



**HAL**  
open science

# La reforma de la administración fiscal de Lerena: una visión ilustrada del gobierno de la Hacienda

Anne Dubet

► **To cite this version:**

Anne Dubet. La reforma de la administración fiscal de Lerena: una visión ilustrada del gobierno de la Hacienda. *Studia Historica: Historia Moderna*, 2021, 43 (2), pp.305-337. 10.14201/shhmo2021432305337 . halshs-03529618

**HAL Id: halshs-03529618**

**<https://shs.hal.science/halshs-03529618>**

Submitted on 17 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL DE LERENA: UNA VISIÓN ILUSTRADA DEL GOBIERNO DE LA HACIENDA

### *Lerena's tax administration reform: an enlightened view of the Treasury government*

Anne DUBET 

Université Clermont Auvergne (Francia)  
anne.dubet@uca.fr

Fecha de recepción: 8/7/2021  
Fecha de aceptación: 22/11/2021

**RESUMEN:** La instrucción de contadores publicada por el ministro de Hacienda Pedro de Lerena en enero de 1788 se leyó como un complemento técnico a la reforma fiscal (1785-1787) que lo precedió, aunque se notó que también pretendía reducir el poder de los intendentes de provincias. El artículo se propone reconstruir su significado político sacando partido de los comentarios que la tentativa de aplicación de la reforma en cinco provincias de Castilla suscitó entre sus promotores y sus oponentes. Destaca la promoción de una ambiciosa reorganización de los cuadros territoriales de una administración que sería a la vez más ilustrada, equitativa y razonable y más poderosa frente a individuos y cuerpos.

*Palabras clave:* contadores provinciales; administradores; reforma fiscal; Pedro de Lerena; Vicente Alcalá Galiano; Diego María Gallard; Francisco Aguilar y Anchia; Manuel Iparagirre; Jacques Necker.

**SUMMARY:** The accounting instruction published by Finance Minister Pedro de Lerena in January 1788 was read as a technical complement

to the tax reform (1785-1787) that preceded it, although it was noted that it also intended to reduce the power of provincial *intendants*. The article aims to reconstruct its political meaning, analyzing the comments that the attempt to apply the reform in five provinces of Castile aroused among its promoters and its opponents. The promotion of an ambitious reorganization of the territorial limits of an administration that would be at the same time more enlightened, equitable and reasonable and more powerful vis-à-vis individuals and bodies stands out.

*Keywords:* Provincial controllers; administrators; fiscal reform; Pedro de Lerena; Vicente Alcalá Galiano; Diego María Gallard; Francisco Aguilar y Anchia; Manuel Iparaguirre; Jacques Necker.

Pedro de Lerena, ministro de Hacienda de 1785 a 1792, no ha merecido tanto entusiasmo historiográfico como otros ministros de Hacienda del siglo XVIII, por razones que, como señala Miguel Ángel Melón Jiménez, podrían deberse a la persistente imagen de incapaz y corrupto dada por la sátira desatada contra él y su protector, el conde de Floridablanca (Melón Jiménez, 2015). No obstante, trabajos recientes han hecho hincapié en los aportes decisivos de la primera etapa de su ministerio, hasta 1787. Como veremos, se ha reevaluado su figura, mostrándose cómo él y su equipo formaron un proyecto coherente de gobierno de la Hacienda inscrito en una visión más vasta del gobierno del conjunto de la monarquía, compartido con José de Gálvez y sus sucesores y con Floridablanca. En materia de Hacienda, su rasgo fundamental consistió en promover una administración mejor instruida, más atenta al fomento económico y a la equidad de la fiscalidad, a la vez que buscaba corregir sus rasgos «despóticos» para concurrir a la felicidad de los pueblos. La investigación ha sido más discreta en lo concerniente a la instrucción de contadores provinciales promulgada en enero de 1788, aunque se señala que completó el edificio.

Me propongo ahondar en el significado de esta segunda etapa de la reforma. Me preguntaré por qué era necesaria para Lerena y sus colaboradores. ¿Por qué consideraron que las disposiciones anteriores —en particular la reforma de las rentas provinciales, la creación de las Juntas Provinciales y de la Junta Suprema de Estado— no eran suficientes? La instrucción de 1788, ¿solo buscaba dar respaldo técnico-administrativo a lo iniciado antes, o marcaba una inflexión más trascendente en el proceso reformador? Resulta difícil responder estas preguntas ateniéndose a la letra de la instrucción, porque esta no aclara qué cambios organizativos aporta, a qué actores pretende favorecer o marginar, qué conflictos busca resolver, en parte porque se dirigía a lectores que ya lo sabían. Por tanto, completaré el corpus apoyándome en la correspondencia que generaron las tentativas de aplicar esta reforma en varias provincias castellanas así como en evaluaciones posteriores. La reforma

fue conflictiva. Por eso, la prosa de actores favorables u hostiles permite aclarar su propósito político. Este se revela más ambicioso que una simple mejora técnica, al redefinir las relaciones entre el rey, sus agentes y los contribuyentes.

## 1. ESTADO DEL ARTE

Varios estudios centrados en objetos variados y conexos —los orígenes intelectuales de la reforma fiscal de Lerena, las publicaciones promovidas por su ministerio, la trayectoria de algunos de sus consejeros de confianza— muestran cómo él y su equipo (en particular, Vicente Alcalá Galiano, una de sus plumas) promovieron una nueva definición de la misión del ministro de Hacienda, inspirada en el modelo asumido de Necker, enfatizando sus tareas de fomento de la actividad económica articulada en torno al «comercio libre» interior y exterior. A nivel institucional, la idea se tradujo en la creación de la oficina de la balanza comercial, en 1787 (Astigarraga, 2000; Valles Garrido, 2006 y 2008; Dubet, 2021). Otro instrumento fue la reforma, desde 1785, de las rentas provinciales, cuya novedad destacó Agustín González Enciso. Consistía en la sistemática revisión a la baja de las tarifas de los derechos que las componían en las cabezas de partido, que adoptarían la administración directa, y de las cuotas de los encabezamientos de los pueblos. Así, respondía al doble objeto del fomento (aliviando la presión fiscal sobre las actividades más productivas, agravándola sobre los bienes de manos muertas y los productos importados) y la equidad (obligándose a los «poderosos», en particular los propietarios ociosos, a pagar lo que debían y aligerando la carga sobre artesanos y jornaleros) (González Enciso, 2008). En particular, la imposición sobre los «frutos civiles» (como casas, molinos, ingenios, acciones, pensiones, títulos de rentas variados) se concibió como una forma de equivalente de las alcabalas y cientos para los «poderosos», poco gravados por las alcabalas y cientos (Anes, 1974).

A nivel institucional, el trabajo de Lerena y su equipo acompañó a la reforma del gobierno monárquico de Floridablanca, que robusteció la vía reservada creando un órgano colegial de ministros, la Junta Suprema de Estado, a 8 de julio de 1787 (Escudero, 2001; Andújar Castillo, 2009). Teniendo siempre a Necker como norte, Lerena aspiró a reforzar política y administrativamente al ministro de Hacienda. Por una parte, asesorado por Alcalá Galiano, quiso abrir un ámbito de discusión de sus reformas, fomentando publicaciones y dando a conocer al «público» ilustrado una parte de los arcanos de la Hacienda, con la idea de legitimar al ministro frente a los ataques de los «poderosos», como propusiera Necker<sup>1</sup>. Como hacía su

1. Astigarraga, 2000; Dubet, 2018 y 2019. Estas ideas se sintetizaron en particular en el memorial de 07/10/1789 (Canga Argüelles, 1834, II, 140-158). Alcalá Galiano indicó *a posteriori*, en carta a Miguel de Azanza (Madrid, 01/04/1808), que él lo redactó (Valles Garrido, 2008: 499).

colega y amigo José Gálvez para las Indias, Lerena se involucró en la ordenación y publicación de la legislación de Hacienda (Astigarraga y Zabalza, 2009; Vallejo García Hevia, 2016). Para ello, reclamó la contribución de Alcalá Galiano y Diego María Gallard Larruga<sup>2</sup>. También contribuyó José de Covarrubias, preparando un *Código* cuyo «prospecto» —¿imitando la prosa enciclopédica?— fue co-escrito con Alcalá Galiano (Alonso García y Villar Barragán, 1997; Covarrubias, 1790). Además de justificar las iniciativas del ministro, estas empresas editoriales reflejaban la convicción de que convenía reducir el margen de interpretación de la ley por parte de los magistrados, para proteger a los súbditos de la arbitrariedad y, tal vez, elevar la capacidad de control del ministro sobre sus agentes<sup>3</sup>. Por otra parte, a nivel administrativo, Lerena centralizó la información contable en sus manos de superintendente general y secretario del despacho de Hacienda y afirmó su autoridad sobre los responsables provinciales, en particular los intendentes, que eran sus «subdelegados», y los administradores de rentas, controlados a través de la Dirección General de Rentas (Dubet, 2018; Dubet y Solbes, 2019: 304-327). Al mismo tiempo, impuso un giro en la persecución del contrabando, recurriendo de modo inédito al brazo militar (Melón Jiménez, 2009). En agosto de 1787, estos objetivos se combinaron en la creación de Juntas Provinciales, creación que completó a la de la Junta Suprema de Estado. Se conoce bien la génesis del proyecto, concebido como una imitación de las malogradas administraciones provinciales de Necker, a la vez órgano de reparto equitativo de la contribución en el territorio y foro de discusión ampliada a las élites ilustradas, fuera de las oligarquías tradicionales. Como se sabe, la realidad fue más modesta que el proyecto. Las Juntas se redujeron a órganos administrativos de supervisión de las actividades del resguardo; en ellas, no entraba ningún vecino invitado en razón de sus luces (Alonso García y Villar Barragán, 1997; Astigarraga, 2000; Valles Garrido, 2008).

2. Escribieron memoriales favorables a la reforma fiscal a principios de 1787, en el marco de un premio de la Real Sociedad de Amigos del País de Segovia, cuyo secretario era Alcalá Galiano. En noviembre, Alcalá Galiano recibió un empleo de comisario de Guerra. Lerena explicó después que lo eligió «para servir la Superintendencia General de la Real Hacienda». En 1789, ingresó en la secretaría del despacho de Hacienda como oficial. A Gallard se le encargó la nueva oficina de la balanza, dentro de la superintendencia general de real Hacienda, al lado de su probable pariente Eugenio Larruga, en febrero de 1787. En 1789, ambos prologaron la *Colección alfabética de los aranceles de Francia*; en 1790, Lerena anunciaba la de los aranceles ingleses. Desde 1795, Gallard continuaría la reedición de la *Práctica de administración* de Juan de la Ripia. Alonso García y Villar Barragán, 1997. Astigarraga y Zabalza, 2009. González Enciso, 2008. Valles Garrido, 2008, en partic. 132-136. AHN, FC-MH, libro 8038, fols. 39-40. Covarrubias, 1790, vol. 4, fol. 44r. Lerena a Carlos IV, 29/10/1790, en Canga Argüelles, 1834, II, 164.

3. También fue el objetivo asignado a la Junta del Código de Indias: Vallejo García Hevia, 2016, p. 34. La idea pudo inspirarse en las propuestas de Beccaria. Moral Sandoval, 2015.

Estos elementos conforman una política coherente. En ella, destaca la ambición ilustrada de imponer la figura de un ministro economista, asesorado por una administración instruida capaz de formar y aplicar proyectos fiscales fundados en razón<sup>4</sup>. Se ha explorado menos el significado de la última etapa del programa, la magna «instrucción de contadores» firmada por el ministro el 20 de enero de 1788 y aprobada por el rey el 29<sup>5</sup>. El texto pormenoriza los aspectos contables del control (teneduría de libros, contenido de las relaciones de valores exigidas a los administradores, formas de rendición de cuentas de tesoreros y administradores, visitas de arcas). Asimismo, permite reconstruir las relaciones entre cuatro actores provinciales, los contadores, administradores, tesoreros e intendentes provinciales y sus respectivos subalternos en los partidos y con diversos órganos de dirección madrileños. Ahora bien, su contenido técnico complica su interpretación —son 84 artículos sin exposición previa de motivos, seguidos de formularios y anexos—, por la razón ya expuesta. Por consiguiente, la instrucción puede aparecer como un mero respaldo técnico de las reformas previas, sin interés fuera de la historia de la contabilidad. No obstante, sorprenden la atención que Lerena y los Directores Generales de Rentas dedicaron a su puesta en obra y la amplitud de los medios que le destinaron<sup>6</sup>. Además, condujeron esta reforma con prudencia, decidiendo experimentarla primero en determinadas provincias, antes de extenderla al resto de Castilla —lo que no se verificó—. Esta cautela difícilmente se podría explicar por impedimentos técnicos, invitándonos a considerar el contenido político de la instrucción.

4. La formalizó en particular Alcalá Galiano redactando el memorial al rey de 1789. Dubet, 2021.

5. «Instrucción de contadores» (véase la bibliografía). El texto figura en dos recopilaciones fomentadas por Lerena: Ripia y Gallard, 1795, II, 192-233. Covarrubias, 1790, vol. 10, fotos 4622-4664. Sobre estas recopilaciones: nota 2.

6. Se conservan en el AGS (sección SSH) varios legajos de correspondencia casi diaria relativa a su puesta en obra. Además del incremento del gasto salarial a corto plazo, se imprimió y distribuyó una ingente cantidad de copias de la instrucción. En noviembre de 1788, eran 1000 ejemplares acompañados de sus formularios y anexos y otros 1000 sin estos, distribuidos en las provincias de Guadalajara, la Mancha y Cuenca, así como a los Consejos de Hacienda y Castilla y a diversos responsables en la corte (secretario del Consejo de Hacienda, Directores Generales de Rentas, administradores generales de la del tabaco, fiscal de la Sala de Única Contribución, «Corona» —Francisco Carrasco, fiscal de las salas de Gobierno y Justicia del Consejo y director de las rentas de Cruzada y papel sellado—, Campomanes —en su calidad de subdelegado general de las penas de Cámara—). A finales de 1790, en vísperas de la extensión a Salamanca de la reforma, una nota habla de 630 ejemplares con «planes» y 8000 sin ellos. En esta provincia, los nuevos juegos de libros consumieron mucho papel. Lerena a la Junta de Unión de Rentas, Madrid, 11/11/1788. Gregorio Vinuesa a Fermin de Labián, ¿Madrid?, 23/10/1790. Francisco Aguilar y Anchia a Lerena, Salamanca, 27/11/1790. AGS, SSH, leg. 2334.

Este fue advertido por contados estudiosos, pero todavía necesita aclararse. Así, Rafael Gibert, después de resumir sus aspectos contables, nota la neta voluntad del ministro de reducir el margen de maniobra de los intendentes en provecho de los contadores provinciales, creando canales de comunicación directa entre estos y el ministro. Añade que la relación con las reformas previas reside en la presencia de dichos contadores en las Juntas Provinciales, pero no describe una nueva dinámica política (Gibert, 1976: 166-172). El estudio de David Alonso García y David Villar Barragán es más sugerente. Relacionan la instrucción de 1788 con la potenciación del gobierno ministerial concretada en la creación de la Junta Suprema de Estado<sup>7</sup>, notando que los contadores provinciales deberían participar plenamente en el gobierno provincial de las rentas, al lado del intendente, al formar parte de las Juntas Provinciales subordinadas al superintendente general de la Hacienda (el ministro de Hacienda). Al mismo tiempo, observan cómo la instrucción diseña una forma de comunicación fluida entre contadores provinciales, administradores y ministro de Hacienda, marginando no solo a los intendentes sino a los «poderosos». Así, el texto abunda en la misma dirección política que la reforma fiscal anterior y el proyecto inacabado de imitación de las administraciones provinciales neckerianas (Alonso García y Villar Barragán, 1997).

Hemos completado esta lectura analizando la nueva organización de las cajas y de la circulación de la información contable, comparándolas con su estado anterior. Mostramos cómo la centralización observada se refleja en Madrid no solo en la formación de la Junta Suprema de Estado sino en las crecientes atribuciones del ministro de Hacienda —en abril de 1790, este recibe el gobierno de la Hacienda de Indias— y la reforma de la Dirección General de Rentas, en la que se adopta un modelo de gobierno menos colegial entre 1785 y 1788. De este modo, la instrucción es uno de los elementos de un programa de gobierno del conjunto de la monarquía sin duda concertado con Floridablanca y con Gálvez y sus sucesores. Por otra parte, estudiamos las encuestas previas que llevaron a Lerena a dedicar atención a los papeles respectivos de los actores provinciales. Así, formamos la hipótesis de que la reforma no solo respondió a la voluntad —afín al proyecto neckeriano, y patente en la prosa de Alcalá Galiano— de atenuar el despotismo de los intendentes. También fue consecuencia de conflictos de competencias y de disfunciones administrativas que, según los gobernantes, se originaron en las magnas reformas iniciadas en 1749, con la extensión a las provincias de la figura de los intendentes y la generalización de la administración directa de las rentas provinciales. De este modo, el cambio no solo es la concreción de un proyecto racional de corte ilustrado sino de relaciones

7. Al publicarse la instrucción, se reeditó el decreto de 22/07/1787, en que Carlos IV invitaba a Lerena a redactar una instrucción para que las Contadurías de provincias y partidos intervinieran todas las rentas de la real Hacienda, a fin de informar a la Junta Suprema de Estado.

de fuerzas, buscando Lerena imponer nuevos equilibrios de poder en el seno de su propia administración<sup>8</sup>.

Estos aportes, al atenerse a las afinidades entre la reforma de 1788 y el proyecto anterior, no resuelven nuestra incógnita inicial, la de saber por qué las reformas previas no parecieron suficientes a sus promotores. Por esta razón resulta interesante buscar en la correspondencia de los actores de la reforma de 1788 su evaluación de lo realizado anteriormente.

## 2. COMPLETAR LAS REFORMAS DE ENSENADA Y LERENA

La reforma de las rentas provinciales fue descrita en un decreto de junio de 1785, completado por una «Instrucción», un «Reglamento», un «Formulario» y un «Método» y una «Declaración» entre esta fecha y junio de 1787. Lerena los difundió de dos modos. Además de enviarlos a los administradores de rentas que debían aplicarlos, a fines de 1787, se concertó con la Real Sociedad de Amigos del País de Segovia y su secretario, Alcalá Galiano, que ya habían organizado un premio literario para suscitar la publicación de escritos sobre la reforma. Así, estos editaron las disposiciones reales en sus *Actas*, como mostró José Manuel Valles Garrido (2006). La intención era dar a conocer el contenido de la reforma a una franja amplia de las élites ilustradas para ganar su apoyo frente a la previsible oposición de los «poderosos» o «pudientes», ya denunciados por Floridablanca en una de sus primeras justificaciones de la reforma fiscal<sup>9</sup>. La exposición de motivos del decreto inicial conllevaba una crítica implícita de las formas de recaudación de las rentas provinciales. Así, en las ciudades y villas que se debían administrar, mandaba modificar las tarifas de las alcabalas para favorecer la «igualdad» y «equidad» entre los vecinos y sus «clases», evitando que los derechos sobre bienes de consumo de primera necesidad gravasen demasiado a los pobres. En los «arreglos» de los encabezamientos de los pueblos, debía obligarse a los «propietarios de bienes, tierras o derechos reales» a contribuir, «sin que puedan pretextar que no tienen en sus términos ventas de bienes o frutos ni consumos personales». Asimismo, se evitarían los «abusos y condescendencias» en los «conciertos» con «hacendados, cosecheros u otros cuerpos de comercio». Los propietarios de «frutos civiles» no residentes deberían contribuir. Renovando el discurso tradicional sobre los «poderosos», se

8. Dubet, 2018. Dubet y Solbes Ferri, 2019, 304-327. Sobre la reforma de 1749: Zafra Oteyza, 1991; Gómez Urdáñez, 2017.

9. «Borrador del dictamen del conde [...] sobre el modo de acrecentar las rentas provinciales». AHN, Estado, leg. 238. Hernández Franco, 2008, 464-467. La palabra «pudientes», menos usual que «poderosos», fue recogida por dos directores generales de rentas, Rosendo Sáez de Parayuelo y Diego López Perella, en una crítica de la resistencia gallega a la reforma: carta a Lerena, 11/06/1788. AHN, Estado, leg. 2863-1, exp. 8.



incluían los gremios en la lista de los autores de abusos, un probable reflejo de la hostilidad de ciertos economistas por ellos, compartida por Floridablanca<sup>10</sup>. Además de la equidad entre pobres y poderosos, el objetivo era el fomento económico: «que la industria, fábricas y comercio se fomenten», buscando también «no gravar en más de lo que sea preciso la agricultura». Para ello, no solo se reduciría la carga sobre las actividades más productivas. También se intentarían «excusar [...] formalidades gravosas de administrar»<sup>11</sup>.

Los actores que justificaron la reforma desde su puesta en obra precisaron la crítica dando su versión de la historia fiscal reciente. Floridablanca, en la «Instrucción reservada» que justificaba la creación de la Junta Suprema de Estado, explicó que mandó formar el «Reglamento» de 1785 para poner fin a «los grandes abusos y desórdenes» derivados de «la variedad con que los arrendadores de estas rentas se manejaron hasta el año de 1749»<sup>12</sup>. El razonamiento es paradójico, pues como se sabe, Fernando VI, siguiendo la iniciativa del marqués de Ensenada, anunció la generalización de la administración directa de estas rentas en octubre de 1749. Esta disposición, asociada a la extensión de las intendencias a toda Castilla, marcó un giro en la historia de la Hacienda castellana al reducir la dependencia de la monarquía respecto a los hombres de negocios, que hasta entonces, percibían los jugosos beneficios de sus anticipaciones al rey y de los pagos que hacían en nombre del tesorero general de España. Aunque Ensenada no logró crear un agente de este tesorero general en cada provincia, como preveía la instrucción de intendentes, la generalización de la administración directa de las rentas provinciales debía mejorar el control del ministro de Hacienda sobre el producto fiscal. En efecto, se multiplicaron los administradores-tesoreros, sometidos a un doble control. Por una parte, el del tesorero general de España: los administradores-tesoreros de rentas provinciales solo podían hacer pagos en su nombre. En 1760, el marqués de Esquilache reforzó este control obligándoles a dotarse con arcas de tres llaves y remitir regularmente su contenido al tesorero de ejército — agente del tesorero general — más cercano. Por otra parte, se amplió el área de influencia de los directores generales de rentas. Estos, acompañados por una Contaduría General de Rentas Provinciales, editaron reglas minuciosas para la preparación de las relaciones de valores de los administradores

10. Sobre Floridablanca: González Enciso, 2009. Los gremios eran «trabas» según Gallard, 1787, 133-134, 315-316, y Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787, 32-33; Alcalá Galiano, 1783. Alcalá Galiano compartía la crítica con Adam Smith, una de sus fuentes de inspiración. Valles Garrido, 2008; Hill, 2006. Se ha matizado el tópico de una incidencia negativa de los gremios en el desarrollo industrial: González Enciso, 1998.

11. Decreto de 29/06/1785, en *Continuación de las memorias de la Real Sociedad Económica de los Amigos del País de la Provincia de Segovia, tomo III [...]*, Segovia, En la imprenta de don Antonio Espinosa, 1787, vol. 1, 1-5.

12. «Instrucción reservada», en Escudero, 2001, t. II, § CCXLII-CCLXXXVI.

de las provincias, regulando sus relaciones con la tesorería general de España y la tesorería principal de la renta. La adopción de la administración directa para otras contribuciones abundó en la misma dirección, aunque algunas de ellas — sobre todo, la del tabaco — no se confiaron a la Dirección General de Rentas y cada una tuvo su red de administradores y tesoreros principales en Madrid. En teoría, por tanto, desde 1749, las rentas provinciales se recaudaban de modo más equitativo y su producto se controlaba mejor<sup>13</sup>.

### 2.1. Defectos de la reforma de Ensenada

Otros defensores de la reforma de Lerena nos permiten resolver la paradoja de Floridablanca. Así, Alcalá Galiano y Vicente Mantecón de Arce valoraron la reforma de Ensenada aduciendo que la administración directa permitió que los contribuyentes se quedasen con los beneficios que, hasta 1749, paraban en manos de los arrendadores (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 6-7). Sin embargo, tanto ellos como Gallard matizaban la apreciación. Para los tres, el verdadero defecto de las rentas provinciales no residía en el arrendamiento sino en la naturaleza de rentas que gravaban «géneros de primera necesidad» y materias primas y obstaculizaban el comercio de productos manufacturados, gravando de modo desigual a las «clases» de la sociedad — las «refacciones» otorgadas al clero, en particular, eran excesivas —<sup>14</sup>. Además, las formas de recaudación adoptadas desde 1750 mantuvieron o agravaron la desigualdad. Los administradores-tesoreros acordaron encabezamientos locales en la mayor parte de los pueblos y en numerosas ciudades y villas. Estos eran dañosos porque sus montos eran los de los arrendamientos en uso hasta 1749, ya desiguales. Ahora bien, creció la desigualdad entre lugares. Existían indicios de que la población y el nivel de la actividad económica subieron o bajaron desde la fecha, sin que se adaptase el reparto entre lugares<sup>15</sup>. Además, en los pueblos encabezados, las autoridades locales organizaron el repartimiento, en beneficio de los «poderosos» de los cuales solían formar parte, y siguieron cobrando parte de la cantidad debida imponiendo derechos en los puestos públicos, que vendían bienes de primera necesidad. En aglomeraciones más importantes, la administración directa

13. Se pormenorizan estos cambios en Torres Sánchez, 2012; González Enciso, 2015; Dubet y Solbes, 2019.

14. Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787, 17-55, 81-85. Gallard era menos virulento con el clero: 1787, 287-295.

15. Alcalá Galiano reiteró la idea en el memorial de Gardoqui al rey de 19/10/1792, que sin duda redactó, ya que el texto reiteraba argumentos del libro escrito con Mantecón de Arce, añadiendo referencias a su autor favorito del momento, Adam Smith. «Exposición». AHN, Estado, leg. 2863-1, exp. 8. Canga Argüelles le dio letras de nobleza en su *Diccionario*, 1834, II, 454-455.

elevó la presión fiscal, pero también se prestaba a desigualdades. Así, se cobraron con rigor los cientos y alcabalas a las puertas de las ciudades, concentrando la carga en los pobres rurales que introducían mercancías, cuando «poderosos» y «holgazanes» estaban casi exentos. Por fin, los administradores hicieron «conciertos» con los «hacendados», favorables a estos. En suma, tanto en los lugares encabezados como en los administrados, siguieron pagando los pobres y débiles y la desigualdad geográfica se agravó. En cuanto al rey, perdía dinero por varias vías. Primero, dado el alza de los precios, se suponía que el producto global valía menos que en 1749. Gallard, resumiendo la encuesta europea de Moreau de Beaumont (Moreau de Beaumont, 1768-1769), aducía que en ningún país era tan liviana la carga fiscal global, en particular las contribuciones sobre el consumo. Segundo, se podía estimar que el coste de la recaudación se elevó al deberse remunerar a las autoridades locales en zonas encabezadas con un 6% del producto fiscal y al tener que pagar a más empleados, aunque no se conocía el número de estos ni el detalle de sus salarios, «falta de noticias económicas» que constituía un «estorbo terrible» para la acción del ministro. Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, citando a Necker, juzgaban que la administración costaba el doble (en porcentaje del producto ingresado) que en Francia (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 55-81, 96-97, 101-103, 128-139, 142-144; Gallard, 1787: 152-153, 159-161, 184, 189, 197-213, 287-295). En tercer lugar, tanto Gallard como Joseph Pariente Ciércoles, en un memorial remitido a la Real Sociedad de Amigos del País de Segovia en 1787, señalaban que no todas las rentas ingresaban en las cajas de la Tesorería General<sup>16</sup>.

Algunos de estos argumentos, manejados por separado, figuran en la correspondencia generada por la aplicación de la reforma fiscal y de la instrucción de 1788, así como por las dos encuestas abiertas por Lerena sobre el estado de la intervención contable en 1787. Así, a fines de 1789, en la provincia de la Mancha, el contador del partido de Infantes descubría que los «poderosos» impusieron derechos para que los «miserables» cargaran con el peso de las cantidades atrasadas<sup>17</sup>. El más acerbo en esta vía fue sin duda Francisco Aguilar y Anchia, uno de los redactores de la instrucción de 1788, como veremos. Encargado de aplicarla en la provincia de la Mancha, en calidad de contador principal de la provincia, señaló en 1790 que numerosos pueblos del partido de Infantes no tenían ni administración directa ni encabezamiento<sup>18</sup>. Destinado meses después a Salamanca, hizo un balance desola-

16. Valles Garrido, 2008, 377-378. Gallard, 1787, 196-197. Tal vez se referían al hecho de que, si todas se gastaban en nombre del tesorero general y bajo su vigilancia, gran parte del efectivo nunca pasaba por sus arcas. El control del tesorero general seguía haciéndose de modo diferido, a pesar de los esfuerzos hechos para conocer el estado presente de toda la Hacienda. Dubet y Solbes Ferri, 2019, parte II.

17. Manuel Martín a Lerena, Infantes, 28/12/1789. AGS, SSH, leg. 2232.

18. Aguilar y Anchia a Lerena, Ciudad Real, 26/02/1790. AGS, SSH, leg. 2332.

dor: 185 pueblos de la tierra de Ledesma nunca se encabazaron y ni la contaduría provincial ni el administrador de las rentas provinciales conocían las contribuciones de cada uno. En enero de 1791, su «Relación de los pueblos de la provincia de Salamanca que ni han pagado ni pagan a la real Hacienda contribuciones algunas de alcabalas, cientos, millones y servicios y servicio ordinario [...]» lo ilustraba, añadiendo a los que solo contribuían por un ramo. Enfatizó el caso de la villa de Bouza, en el partido de Ciudad Rodrigo, subrayando la dimensión política del caso —una forma de solicitar la fibra regalista de Lerena—. Allí, el señor eclesiástico, residente en Portugal, ejercía una «abusiva autoridad notoriamente ofensiva a la de nuestro soberano», inédita en Europa, impidiendo que los habitantes reconocieran al rey. Así, estos no pagaban ni las rentas provinciales ni otras contribuciones sobre aguardiente, utensilios, salinas, tabaco, importación de ganado, exportación de cereales<sup>19</sup>. Con tono menos dramático, Rosendo Sáez de Parayuelo y el marqués de Robledo, encargados de conducir la reforma de 1788, evocaban los casos de varios señores de la periferia de Madrid que, después de 1749, siguieron pesando para que sus pueblos se encabazaran por precios ínfimos, añadiendo que, todavía en abril de 1791, se seguían descubriendo despoblados y otros lugares que no pagaban nada<sup>20</sup>.

Por todas estas razones, la reforma fiscal de 1785-1787 no solo preveía imponer la administración directa en toda población medianamente importante<sup>21</sup> y revisar las tarifas de cada derecho, distinguiendo cada tipo de mercancía y separando comercio exterior y comercio interior. También invitaba a los administradores-tesoreros, con la colaboración de los intendentes, a recopilar informaciones sobre el vecindario de cada lugar y sobre el nivel de la producción y el comercio local, poniendo al día los catastros y cotejando los datos reunidos con los de 1749 y con el nivel actual de las contribuciones. Los encabezamientos y las tarifas de los derechos se basarían en estos datos y la Dirección General de Rentas —no las justicias, precisaba Gallard— fijaría su nivel (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 164-165; Gallard: 181-189, 259-266, 317-320, 339-346). Un último elemento, en el que no se ha reparado, fue el «resguardo unido» de las rentas provinciales, la del tabaco y la de salinas, asociado a la creación de las Juntas Provinciales en agosto de 1787. Los motivos serían el ahorro salarial y la búsqueda de una mayor eficiencia contra

19. Aguilar y Anchia a Lerena, Salamanca, cartas de 14/12/1790 y 04/01/1791 y «Relación» citada, 04/01/1791. AGS, SSH, leg. 2234.

20. Robledo y Sáez de Parayuelo a Lerena, 09/04/1791. AGS, SSH, leg. 2334.

21. Según Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, era imposible hallar una fórmula de encabezamiento equitativo en las aglomeraciones importantes porque no se conocía el nivel de riqueza de las familias, algo notorio en los pueblos. Además, artesanos y jornaleros eran particularmente débiles en las primeras, por confiarse su gobierno a regidores perpetuos. 1787, 126-128. Para Gallard, los pueblos eran más pobres y con menor circulación de moneda, justificando la diferencia. Gallard, 1787: 304-312.

el fraude, aunque la ausencia de razones expresas en las disposiciones editadas no permite saber cuál fue prioritario<sup>22</sup>. En todo caso, como dijo Francisco Gallardo dos décadas después, la reforma fiscal ya era una «nueva forma de administración» (Gallardo, 1805-1808: I, lib. 2, 282-285).

## 2.2. *La reforma fiscal de 1785-1787: remedio insuficiente*

¿Por qué, en 1787, pareció necesario completar esta reforma fiscal? La idea era nítida en el decreto de 22 de agosto de 1787, en que Carlos III invitó a Lerena a preparar una instrucción relativa a la intervención de las diversas rentas recaudadas en las provincias, con el objeto de responder a los fines de la reforma fiscal descritos (por Floridablanca) en el decreto de formación de la Junta Suprema de Estado<sup>23</sup>. Dicho sea en otros términos, no se podía aplicar la reforma fiscal sin mejorar el control sobre las rentas. El examen de la correspondencia de Lerena y de la prosa de los tratadistas permite entender que esta afirmación se basaba en una apreciación precoz y más bien negativa de los resultados de la reforma fiscal.

El balance tal vez no fue consensual. Así, Robledo y Sáez de Parayuelo, en la carta citada, indicaban que en torno a Madrid, la situación fue mejorando desde 1789, gracias al nuevo «arreglo general» de los encabezamientos<sup>24</sup>. El juicio de Alcalá Galiano, Mantecón de Arce y Gallard, a principios de 1787, era más mitigado. En la provincia de Segovia, creció el producto de ciertos ramos, en particular la contribución del clero, y se redujo la carga sobre los más pobres y útiles al Estado, con lo que estos consumían más, pudiéndose elevar el producto recaudado, un beneficio claro para el rey (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 157, 184-185, 241-250). No obstante, los tres pensaban que el «Reglamento» y los modelos que acompañaron al decreto de junio de 1785 eran incompletos: no detallaban los procedimientos a adoptar para recaudar rentas atrasadas, no refinaban las diferencias de nivel entre derechos que gravaban productos similares ni explicaban cómo reducir las odiosas «formalidades». Además, algunos administradores entendieron mal y siguieron dando «pases» a los «poderosos», eximiéndoles de pagar alcabalas sobre su producción personal (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 159-161; Gallard, 1787: 196, 331-3). Por otra parte, era difícil conseguir la información necesaria sobre la evolución de la demografía y su distribución pueblo por pueblo, así como sobre la producción y el consumo de cada lugar, indispensable para que los administradores

22. «Decreto» de 22/08/1787 e «Instrucción» de 27/08/1787, § 5, 12, 19. Ripia y Gallard, I, 1795, 378-379 y 386-387.

23. Decreto «en que SM se sirve mandar que por las Contadurías de provincias y partido se intervengan todas las rentas que se administran y recaudan [...]», San Ildefonso, 22/08/1787. AHN, FC-MH, libro 8016, núm. 29. Se publicó con la instrucción de 1788.

24. Cfr. nota 20. Robledo y Sáez de Parayuelo a Lerena, 09/04/1791. AGS, SSH, leg. 2334.

y la Dirección General de Rentas pudieran fijar el nivel de los derechos exigibles y el valor de los encabezamientos. En varias ciudades, precisaban Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, esta ausencia de información se debía a la resistencia de las autoridades municipales a colaborar. No obstante, también la atribuían al insuficiente método de estimación dado a los administradores: las reglas editadas bajo José Campillo en 1742 para calcular los derechos pagaderos sobre vino y aceite se aplicaron mal y, en Segovia por lo menos, tampoco se siguieron por completo las prescripciones de 1785-1786 (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 86-99, 158-164; Gallard, 1787: 176-180). El argumento fue compartido. Aguilar y Anchia, desde Salamanca, insistió en que la administración general que quería establecer, reuniendo varias rentas, no podía proceder sobre la base del insuficiente «conocimiento» de estos datos económicos en los 971 pueblos de los que debería encargarse. Por eso, los nuevos encabezamientos seguirían siendo imperfectos si no se aplicara la instrucción de 1788<sup>25</sup>. Las encuestas que Lerena dedicó al estado de la intervención en las provincias en 1787 confirmaron el mal estado del control contable en varias provincias. Los contadores, en particular, señalaban que no había instrucciones o no las encontraron, así como los archivos contables dejados por sus predecesores. Además, ellos y los intendentes repararon en la insuficiente formación profesional de los contadores y la carencia de oficiales<sup>26</sup>.

En suma, entre los que aconsejaban a Lerena, existía un relativo consenso en torno a la necesidad de mejorar la información relativa a la actividad económica, la demografía y el estado de las rentas ramo por ramo para acometer la modificación de las tarifas de los derechos y los encabezamientos prevista en la reforma fiscal. Lerena resumió la idea en una memoria al rey, que creo redactada por Alcalá Galiano<sup>27</sup>. También los consejeros del ministro creyeron preciso mejorar la calidad del personal de rentas. A este respecto, no obstante, no todos entendían lo mismo. Así, Aguilar y Anchia esperaba que contadores y administradores fueran fieles,

25. Aguilar y Anchia a Lerena, Madrid, 10/07/1791, Madrid. AGS, SSH, leg. 2334.

26. Se resumen estas encuestas en Dubet, 2018. Véanse también las cartas de Manuel Martín, contador del partido de Infantes, a Lerena, 30/10/1789 y 08/11/1789, 28/12/1789. AGS, SSH, leg. 2332.

27. Era necesario «establecer en estos ramos la cuenta y razón conveniente» para que «por medio de ella entra[sen] en arcas reales las cantidades que pertenecen al erario de VM», explicó después de describir la reforma fiscal. Lerena a Carlos IV, 29/10/1790, en Canga Argüelles, 1834, II, 159-165 (163). Los temas evocados y el modo de tratarlos se hacen eco a los abordados por Alcalá en sus escritos (necesidad de tener «dependientes íntegros, inteligentes y celosos», presencia de «planes» para medir en particular el coste de la cobranza) y la memoria valora actividades de este, sin citarlo (oficina de la balanza, publicación de tarifas aduaneras de Francia). Subraya el interés de comparar las relaciones de valores y los datos del tesorero general, como Alcalá Galiano lo hará en su «Informe» sobre la Tesorería General de 22/10/1809. BNE, VC-1017, núm. 56.

celosos e inteligentes, requisitos ya clásicos<sup>28</sup>. Alcalá Galiano, Mantecón de Arce y Gallard fueron más lejos. Estipularon en efecto que no se podía proceder a la reforma sin recopilar datos sobre la balanza comercial, que servirían como base a los responsables para fijar tarifas. El argumento confirma la coherencia global del programa del equipo de Lerena, que combinaba reforma fiscal y fomento, aunque no parece haber llamado la atención de los redactores de la instrucción de 1788, que no mencionaron la balanza. La creación de la oficina se acometió por separado. Además, Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, inspirados sin duda en los escritos de Necker (Necker, 1781: t. III, cap. XXIX), invitaron a Lerena a dar a los empleados una formación en «economía política». Así, serían capaces de entender el «sistema» de las rentas. Como corolario, esta administración mejor formada y menos gravosa para los pueblos sabría elevar el producto fiscal. Por eso, la reducción mecánica del número de sus empleados no era el objetivo prioritario (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 126-7, 150-154, 186). Este argumento —no recogido por Gallard y, probablemente, tampoco por Aguilar y Anchia— gustó a Lerena, ya que Alcalá Galiano, convertido en pluma del ministro, lo desarrolló<sup>29</sup>. Pero su aplicación fue parcial: en 1788, justificaría la multiplicación de empleados de provincias.

Finalmente, las dos encuestas de 1787 le sirvieron a Lerena para mostrar que la reforma de Ensenada de 1749 generó problemas políticos nuevos que la reforma fiscal de 1785-1787 no resolvió. Las dos se centraron en las contadurías de provincias y algunos de los interrogados propusieron remedios incorporados después a la instrucción de 1788 (Dubet, 2018). Por eso, me inclino a pensar que Lerena abría amplias consultas para legitimar un proyecto forjado anteriormente, tal vez con el concurso de los futuros redactores de la instrucción de 1788, Aguilar y Anchia y Manuel de Iparagirre. Las respuestas recibidas, con todo, fueron variadas. Intendentes, contadores y administradores se acusaban mutuamente de negligencia y abusos, aprovechando la oportunidad para reclamar mayor autoridad. Convenía adoptar una posición política. Una de las respuestas más desarrolladas de Lerena la dio a entender. En efecto, el intendente de Segovia se quejó de que el administrador omitía enviar amonestaciones a los pueblos antes de proceder a «apremios», tan nocivos y costosos, y no admitía que estos hicieran pagos escalonados. Dos días después, el ministro replicaba que era bueno tratar a los contribuyentes con dulzura, pero se debía amonestar a las «justicias» amenazándolas con «apremios» por «si

28. Lo formuló definiendo al contador ideal necesario para Salamanca y elogiando a su administrador de rentas, Mantecón de Arce. Aguilar y Anchia a Lerena, Salamanca, 04 y 22/01/1791. AGS, SSH, leg. 2334

29. Gallard, 1787: 152-156, 356-357. Lerena (Alcalá Galiano) a Carlos IV, 07/10/1789, en Canga Argüelles, 1834, II, 140-158. Este memorial citaba a Aguilar y Anchia, refiriendo su demanda de individuos inteligentes y fieles.

algunas fueren demasiado omisas»<sup>30</sup>. Se orientaba así hacia la consolidación de la autonomía de los administradores respecto a los intendentes y de su capacidad de coacción sobre los contribuyentes reticentes.

### 3. UNA ADMINISTRACIÓN MÁS CONTROLADA Y MÁS PODEROSA

La «instrucción de contadores» fue redactada por Manuel Iparaguirre y Francisco Aguilar y Anchia, contadores principales en las provincias de Guadalajara y la Mancha, entre julio de 1787 y enero de 1788<sup>31</sup>. El rey la aprobó a 29 de enero, decidiendo aplicarla a 21 de abril en las provincias de la Mancha y Guadalajara<sup>32</sup>. Al mismo tiempo, premió a los redactores dándoles los honores de contadores de ejército<sup>33</sup>. En octubre, mandó adoptar la reforma en las provincias de Cuenca y Ávila<sup>34</sup>. En cada caso, los primeros nombramientos se hicieron en las semanas sucesivas. Se contempló la extensión de la reforma a la provincia de Toledo, aparentemente descartada<sup>35</sup>. Por fin, en octubre de 1790, Lerena confió su aplicación en la provincia de Salamanca a Aguilar y Anchia, en calidad de «comisionado real»<sup>36</sup>. Sin embargo, no se completó el experimento en esta provincia, que parece haber sido la última<sup>37</sup>.

30. Juan de Silva y Pantoja a Lerena, Segovia, 08 y 11/11/1787. Lerena a Silva, Madrid, 13/11/1787. AGS, SSH, leg. 1595.

31. A 14/07/1787, Lerena les remitía las instrucciones preparadas por el contador de Jaén para que desempeñaran su «comisión», sin describir esta, que era probablemente la tarea de redacción. Lerena a ambos, Madrid, 14/07/1787. AGS, SSH, leg. 2334. Entre varias notas relativas a la distribución de la instrucción, se menciona el envío de las «cuentas de impresor y librero relativo a la obra de los contadores Iparaguirre y Anchia». Nota s.f., *Ibid.* Iparaguirre era contador principal de Guadalajara desde 1780. Miguel de Vallejo a Lerena, 28/01/1788. AGS, SSH, leg. 2332.

32. Lerena a la Junta de Unión de Rentas, 21/04/1788. AHN, FC-MH, libro 8039, f. 319.

33. Carlos IV a cada uno, Aranjuez, 16/04/1788. AGS, DGT, Inv. 24, leg. 273.

34. Lerena a la Junta de Unión de Rentas, Madrid, 03/10/1788 y 11/11/1788. AGS, SSH, leg. 2234.

35. Juan Manuel de Oyarvide y Francisco Portocarrero a Lerena, Madrid, 27/11/1788. AGS, SSH, leg. 2234. Ambos se designaban como directores generales de rentas a 30/01/1788: carta a Lerena, San Lorenzo. AGS, SSH, leg. 2283. No se menciona el caso de Toledo en los memoriales de Lerena al rey editados por Canga.

36. Lerena a la Dirección General de Rentas, ¿Madrid?, 23/10/1790. Aguilar y Anchia a Lerena, Salamanca, 19/11/1790. AGS, SSH, leg. 2334.

37. Según Oyarvide y Robledo, que resumían un informe de la Contaduría Principal de Rentas Provinciales, se limitó a las 4 primeras provincias. Carta a Gardoqui, Madrid, 12/07/1793. Dicha Contaduría Principal se dio a Aguilar y Anchia a 26/04/1791, retirándolo de Salamanca. AGS, SSH, leg. 2334.



Para supervisar la reforma, Lerena reforzó el aparato administrativo dependiente de su superintendencia general en Madrid. Ya contaba con la Dirección General de Rentas, responsable del detalle de la recaudación en administración directa de las rentas que le tocaban. Lerena la interrogaba a diario sobre remuneraciones de empleados, gastos de las oficinas de provincias y partidos, límites de alcabalatorios, formas de la recaudación, la definición de los contribuyentes, etc.<sup>38</sup>. Apenas firmada la instrucción, empezó a reclamarle relaciones de las rentas provinciales y estados de los fondos existentes en las tesorerías de rentas de las provincias, proponiendo ampliar su personal para acometer la tarea<sup>39</sup>. Además, porque «falt[aba] tiempo» para la «expedición» de tanto cúmulo de tareas, no tardó en reformar el «gobierno» interno de la Dirección. Así, confió a cada director<sup>40</sup> rentas específicas; para estas, el elegido tendría las mismas facultades que tenían juntos, escribiendo al ministro en nombre de la Dirección (Gallard y Ripia, 1796: t. III, 220-223). Otra disposición fue la creación de una Junta de Unión de Rentas. Encargada inicialmente de dirigir las Juntas Provinciales, esta obedecía a una lógica diferente<sup>41</sup>. Ya que las Juntas debían poner en obra el «resguardo unido» de tres rentas en las provincias, era necesario un órgano que reuniera a sus altos responsables. Ahora bien, varias rentas importantes se gobernaban fuera de la Dirección General de Rentas, en particular una de las más «pingües», la del tabaco, que tenía dos administradores generales<sup>42</sup>. La composición de la Junta de Unión no siempre figura en la documentación. No obstante, cuando se identifican sus miembros, suelen formar un dúo —un director general y un administrador general del tabaco<sup>43</sup>. Ahora bien, esta junta también participó en la aplicación de la instrucción de 1788<sup>44</sup>,

38. La documentación es ingente. Para los años 1786-1791, se encuentran casos correspondientes a los enunciados en la correspondencia consultada en Simancas (AGS, SSH, legs. 1595, 2332, 2334), en copiadores de órdenes (AHN, FC-MH, libros 8038-8039), en compilaciones como las de Gallard y Ripia y Covarrubias.

39. Órdenes de 25/01, 21/02, 29/07 y 09/08, 02/09/1788. AHN, FC-MH, libro 8039, fols. 46, 235, 455-456.

40. Eran entonces Rosendo Sáez de Parayuelo, Juan Matías de Arozarena, Diego López Perella y Juan Manuel de Oyarvide.

41. La primera mención figura en las instrucciones dadas para las Juntas Provinciales, a 27/08/1787, § 5, 9, 17. Estas no podían hacer gastos sin su aprobación expresa. AHN, FC-MH, libro 8038, fol. 312, y libro 8039, fols. 383-384.

42. Lerena (Alcalá Galiano), memoria al rey, 07/10/1789, en Canga Argüelles, 1834, II, p. 142.

43. Los dos directores, Francisco Portocarrero y el marqués de Robledo, parecen turnarse en 1788, al lado de Oyarvide o Sáez de Parayuelo. AGS, SSH, leg. 2283 y leg. 2334.

44. Lerena le pidió que propusiera la planta de tesoreros y depositarios en las provincias de Ávila y Cuenca en octubre de 1788 y la de administradores, tesoreros y contadores de Salamanca en 1790-1. AGS, SSH, leg. 2334. Parece haberlo hecho también en la Mancha, solicitándola Lerena para fijar remuneraciones individuales o gastos de contadurías. AGS, SSH, leg. 2332.

ya que los contadores provinciales debían intervenir casi todas las rentas del rey<sup>45</sup>. Por fin, Lerena y los directores consultaron puntualmente a otros responsables de rentas que escapaban a la Dirección, como el subdelegado general de las penas de Cámara, Campomanes, y Francisco Carrasco, marqués de la Corona, director de las rentas de Cruzada y papel sellado<sup>46</sup>.

Esta consolidación de la alta administración de la Hacienda refleja el interés personal de Lerena por el éxito de la reforma, pero también responde a un proyecto ambicioso, que es posible reconstituir basándose no solo en la instrucción de enero sino en las modalidades de su aplicación y los comentarios de los actores. En las páginas siguientes, no estudiaré, por tanto, esta aplicación para medir sus efectos —no cuento con la documentación suficiente ni con el espacio para hacerlo—, sino para recomponer este programa. Tres dimensiones de este merecen ser destacadas. Primero, aportaría una inflexión significativa en las modalidades y los fines del control financiero. Segundo, fue el soporte de un proyecto de unión de rentas que modificaría en profundidad la estructura de la administración y su relación con los contribuyentes. En tercer lugar, el cambio en la cadena jerárquica no se limitó a la pérdida de poder de los intendentes, sino que debía afectar la relación entre administración y contribuyentes.

### 3.1. *El control: intervención doble y libros*

El cambio en el control financiero descansó en dos elementos combinados, la reorganización de las cajas y la potenciación de instrumentos contables cuyo uso, hasta entonces, fue limitado. Se ha descrito la primera en los estudios previos citados: consistía en establecer en cada provincia tres servicios paralelos, presentes en dos niveles, el partido y la provincia. Los administradores cobrarían las rentas y remitirían su producto al depositario de partido, al tesorero provincial o al tesorero principal de la renta en Madrid<sup>47</sup>. Los tesoreros de provincias y sus agentes, los depositarios

45. La Dirección General se encargaba de las rentas provinciales, los cientos y alcabalas de las tierras de Órdenes Militares, las rentas generales, la renta de salinas, la de lanas, las tablas de Navarra, las tercias reales, las siete rentillas (pólvora, plomo y «agregadas», naipes, azufre, azogue y «agregadas»), el monopolio de aguardiente de Madrid, rentas de los Sitios Reales, de Cádiz y Galicia que se administraban. Se gobernaban aparte la renta del tabaco, las medias annatas y lanzas, las penas de Cámara, las bulas de Cruzada y el papel sellado, que la instrucción de 1788 confió a la intervención de los contadores provinciales. No se mencionan las rentas que quedaron fuera. Gallard y Ripia, 1796, t. III, 220-223. Aguilar y Anchia a Lucas Palomeque, Salamanca, 17/02/1791. AGS, SSH, leg. 2334.

46. Aguilar y Anchia a Lerena, Ciudad Real, 26/02/1790; Lerena al rey y a Campomanes, 04/06/1790. AGS, SSH, leg. 2332. Corona a Lerena, Madrid, 11/08/1789. AGS, SSH, leg. 2334.

47. Existía una sola tesorería principal de rentas provinciales y generales, con las de lanas, plomo, pólvora, salinas, aguardiente y hierbas desde 1768 (Covarrubias, 1790, vol. 2). Otras

de partidos, custodiarían los fondos y harían pagos en nombre del tesorero general de España o remitirían fondos a los agentes de este, los tesoreros de guerra. La gran novedad sería su concentración: un solo «tesorero de todas rentas» en cada provincia, un solo depositario por partido. Finalmente, a cada tesorero provincial correspondería un contador provincial, repitiéndose el esquema en los partidos. El contador provincial desempeñaba un papel central en este control, gracias a procedimientos contables que le permitían intervenir a la vez la actividad de depositarios y tesorero provincial y la de los administradores de las rentas provinciales y de la larga lista de rentas que se les añadieron<sup>48</sup>.

La instrucción no aclaraba una novedad significativa, comentada al establecer las plantas provinciales: los administradores-tesoreros de rentas provinciales dejarían de acumular los dos empleos. Esto permitiría reducir los salarios y las fianzas de los futuros titulares, como queda patente en el cuadro anexo, que sintetiza el proyecto de Aguilar y Anchia para la planta salmantina. El esquema ideado por la Junta de Unión de Rentas para las provincias de Ávila y Cuenca fue similar<sup>49</sup>. Pero más que el ahorro salarial, improbable a corto plazo —se preservó el sueldo de los individuos en activo destinados a nuevos empleos—, el objetivo era dar una nueva traducción a la regla establecida desde 1713, la separación entre órganos responsables de la recaudación y Tesorería General de España, cuyo objeto era limitar el tráfico de efectos de los primeros sometiendo a la vigilancia del segundo (Dedieu, 2012; Dubet, 2015: 55-73). Desde 1749, el principio se mantuvo incluso para las rentas provinciales —sus tesoreros-administradores y su tesorero principal solo hacían pagos en nombre de la Tesorería General—, pero la acumulación de empleos en una misma persona en las provincias pudo crear confusión. La instrucción de 1788 radicalizó la separación. Según la Junta de Unión de Rentas, instauraba un «arqueo y doble intervención» o una «intervención duplicada»<sup>50</sup>. Aguilar y Anchia concretó las fórmulas en Salamanca, distinguiendo dos vertientes: en diciembre de 1790, ya inició la «intervención de productos» (sobre los administradores); le faltaba instituir en adelante la de las «entradas y salidas», para lo cual era urgente nombrar tesorero provincial y depositarios.<sup>51</sup> Cabe suponer que el motivo sería la sospecha de fraudes de los tesoreros-administradores, parecidos a los de los arrendadores que se quisieron prevenir en 1713: así, en 1782, el ministro Múzquiz refirió el «excesivo

---

rentas gobernadas fuera de la Dirección General de Rentas tenía sendas tesorerías.

48. Gibert, 1976. Alonso García y Villar Barragán, 1997. Dubet, 2018. Dubet y Solbes Ferri, 2019, 304-327. Cfr. *supra*, nota 45. La Dirección General se encargaba...

49. Portocarrero y Oyarvide a Lerena, Madrid, 24/10/1788, y respuesta de este, 07/11/1788. AGS, SSH, leg. 2234.

50. Portocarrero y Oyarvide a Lerena, Madrid, 24/10/1788. Robledo y Sáez de Parayuelo a Lerena, Madrid, Madrid, 01/08/1791. AGS, SSH, leg. 2234.

51. Aguilar y Anchia a Lerena, 14/12/1790, Salamanca. AGS, SSH, leg. 2334.

número de billetes reales que los tesoreros de rentas entreg[aban] en las tesorerías del ejército», indicio, para él, de un posible tráfico (Dubet y Solbes Ferri, 2019: 291). La instrucción de contadores sistematizó la doble circulación de información contable emanada, por una parte, de los administradores, dirigida a la Dirección General de Rentas, y, por otra, de los tesoreros, recogida por la Tesorería General<sup>52</sup>. En la cima del edificio, el ministro comparaba los datos. Triunfó en 1790: ¡eran idénticos<sup>53</sup>!

Los actores de la reforma destacaron otra novedad. Los juegos de libros de cada renta, los de la intervención de los pagos de los pueblos y los de entradas y salidas de tesoreros, descritos en la instrucción<sup>54</sup>, no solo serían similares para «uniformar las contadurías de las provincias» y facilitar la agregación de datos<sup>55</sup>. Su misma multiplicación era una novedad. En el caso de las rentas, esta se debió a la extensión de la intervención provincial a un mayor número de ramos, como explicó el contador de Ávila<sup>56</sup>. En cuanto a los libros de intervención sobre el tesorero único, Aguilar y Anchia los presentó como un logro inestimable<sup>57</sup>. El efecto inducido era el alza sustancial de los gastos de papel<sup>58</sup>. Esta novedad generó una discusión terminológica entre los dos redactores de la instrucción, pues Iparaguirre llamaba «pliegos» de libro documentos que Aguilar y Anchia designaba como libros<sup>59</sup>. En cambio, ambos concordaban sobre las ventajas de la operación: la «uniformidad» entre administraciones y tesorerías facilitaba comprobaciones; se accedía sin perder tiempo a la situación presente de cada pueblo y cada cobrador y al pormenor de cada renta. Así,

52. «Instrucción de contadores», § 26, 27, 61, 229.

53. «habiendo tenido la satisfacción de que se correspondan exactamente entre sí estas partidas, justificándose por estos hechos más y más la utilidad y aun necesidad del sistema de cuenta y razón que he establecido». Lerena (Alcalá Galiano) a Carlos IV, 29/10/1790, en Canga Argüelles, 1834, II, p. 160.

54. «Instrucción de contadores»: § 1, 28, «formularios» 5-10 y «Advertencia».

55. Lerena a Iparaguirre, Madrid, 20/12/1788. AGS, SSH, leg. 2332.

56. Debió crearlos para «los 33 ramos que interviene la contaduría llevando cuenta y razón separada y distinta de cada uno, de que se deduce que hay otros tantos libros y cuadernos, copias de cuentas de cada administración o renta, estados duplicados y muchas incidencias que aumentan el trabajo y gasto de papel». Resumen enviado por Robledo y Oyarvide a Gardoqui, Madrid, 13/07/1793. AGS, SSH, leg. 2334.

57. «la claridad, distinción y arreglo con que le dejaré formados los libros de entradas y salidas de caudales en igual modo que lo hice al tesorero de la provincia de la Mancha, y de que ha resultado tan exacta puntualidad que me da motivo a lisonjearme con la satisfacción de que todas las oficinas de la Dirección me harán la justicia de confesar ser una de las Tesorerías más arregladas de cuantas tienen las rentas». A Lerena, 17/02/1791, Salamanca. AGS, SSH, leg. 2234.

58. En Salamanca: Aguilar y Anchia a Lerena, Salamanca, 27/11/1790. AGS, SSH, leg. 2334. En Infantes (la Mancha): Lerena a la Junta Unión de Rentas, San Ildefonso, 29/09/1788. AHN, FC-MH, libro 8039, fol. 473; el contador Manuel Martín a Lerena, Infantes, 30/10/1789. AGS, SSH, leg. 2332.

59. Cartas intercambiadas con Lerena y relaciones de libros de las provincias de Guadalupe y la Mancha, noviembre y diciembre de 1788. AGS, SSH, leg. 1788.

según Aguilar y Anchia, la separación entre los folios de cada ramo le permitió dar un estado de los «consumos, valores, gastos y líquido» de la renta del tabaco del primer semestre de 1789 en octubre<sup>60</sup>. Más significativo tal vez, Iparaguirre y el contador de partido de Infantes, señalaron que con estos libros «se acreditar[ía]n los pagos»<sup>61</sup>. De este modo, los propios libros servirían como justificantes, y no las relaciones juradas y las cuentas. A este respecto, el sistema que Lerena quería promover en Castilla presentaría afinidades con el implantado por Gálvez en América, que solo se abandonó parcialmente a fines de 1787 (Sánchez Santiró, 2021).

### 3.2. Unión de rentas

Gardoqui usó la fórmula —ausente de la instrucción de 1788— en 1792 para designar la reforma de 1788<sup>62</sup>. El término y sus variantes se referían a la operación consistente en confiar a un administrador de partido la recaudación de varias rentas cobradas, hasta entonces, por separado. La idea se enunció al decidirse aplicar la reforma en las provincias de Guadalajara y la Mancha: en los partidos, se podrían «reunir todas las administraciones en un solo sujeto»; uno de los administradores privado de oficio sería nombrado depositario del mismo partido<sup>63</sup>. Poco después, Arozarena, director general responsable, entre otras rentas, de salinas, indicó que en el partido de Infantes se invitó al administrador de rentas provinciales, Josef Martínez Murcia y Fajardo, a proceder a la «reunión de la administración de todas rentas», encargándose de las rentas de salinas, tabaco y siete rentillas. Se construirían almacenes en la casa de la administración para conservar los productos de los monopolios<sup>64</sup>. Se adoptaron soluciones similares en San Clemente (Cuenca)<sup>65</sup>, Alcaraz (La Mancha), Ciudad Rodrigo, y Aguilar y Anchia las propuso para Ledesma, Béjar y Alba de Tormes (Salamanca). La «unión» no prevaleció, en cambio, a nivel provincial, como lo ilustra el caso salmantino<sup>66</sup>. Uno de los objetivos era la reducción de costes

60. Iparaguirre, «Nota instructiva en que se expresan los 24 libros que deben establecerse en las Contadurías de Provincia [...]», Guadalajara, 29/12/1788. Aguilar y Anchia a Lerena, Ciudad Real, posterior a 09/01/1789. AGS, SSH, leg. 2332.

61. Iparaguirre, *loc. cit.* Manuel Martín a Lerena, Infantes, 30/10/1789. AGS, SSH, leg. 2332.

62. Distinguió las provincias en que se procedió a esta unión de las demás. Carta a la Junta de Unión de Rentas, 07/07/1792. AGS, SSH, leg. 2334.

63. Lerena a la Junta de Unión de Rentas, Aranjuez, 21/04/1788. AHN, FC-MH, libro 8039, f. 319

64. Arozarena a Lerena, Madrid, 26/08/1788. AGS, SSH, leg. 2232.

65. Nicolás de Escamilla a Lerena, 28/12/1788, San Clemente. AGS, SSH, leg. 2334.

66. Aguilar y Anchia a Lerena, Madrid, 10/07/1791. AGS, SSH, leg. 2334. Véase el cuadro anexo.

salariales: se repartieron los gastos de escritorio de los contadores de provincias y partidos entre las rentas provinciales, la de salinas y la del tabaco<sup>67</sup>.

El corolario era la reorganización de los distritos. Ya la instrucción de enero señalaba que era «mayor el número de las administraciones principales de las rentas del tabaco y salinas que el de las provincias». Como remedio, los «administradores principales» de estas rentas y las siete rentillas debían mandar sus sobrantes al futuro tesorero principal y someterse a la intervención del contador principal. La solución era transitoria y se aplicó, por ejemplo, en la Mancha<sup>68</sup>. Sin embargo, solo valía «en el ínterin que SM se digne reducir las Administraciones Principales de tabaco, salinas, pólvora, plomo y sus agregadas al número de las capitales de provincias»<sup>69</sup>. El problema era doble, afectando tanto al mapa de los partidos como al de las provincias. Así, en Salamanca, el distrito de la renta del tabaco que incluía a la capital y a Ciudad Rodrigo también se extendía a Zamora y Toro; el partido de rentas provinciales de Salamanca, inmenso, no se correspondía ni con este distrito ni con los de salinas y siete rentillas, lo que complicaba la tarea de determinar dónde instituir los depositarios de todas rentas de cada partido<sup>70</sup>. La experimentación de la instrucción llevó a contemplar soluciones para otras rentas que las mencionadas en esta, dando a la reforma un carácter más sistemático, aunque con prudencia. Fue el caso de la de Cruzada: ciertos pueblos de La Mancha dependían de Cuenca, otros de Murcia y otros de Toledo, una realidad que el contador principal, Aguilar y Anchia, recompuso escribiendo a una serie de interlocutores (el intendente de Toledo, el director de Cruzada, marqués de la Corona, el administrador de la renta del obispado de Cuenca y varios ayuntamientos). Prudente, solo proponía adoptar la solución transitoria mencionada arriba<sup>71</sup>. El propio Corona, subdelegado de Cruzada y papel sellado, no sabía si Villena pagaba en la capital de su provincia, Murcia, o en Cuenca<sup>72</sup>. En cuanto a las penas de Cámara, Infantes (La Mancha) las pagaba en Ocaña (provincia de Toledo), con lo que Aguilar y Anchia no sabía si debía intervenir la renta en toda la provincia<sup>73</sup>. Además de los límites provinciales, podían ser problemáticos los de los partidos. En Salamanca, Aguilar y Anchia insistió para

67. Junta de Unión de Rentas a Gardoqui, Madrid, 12/07/1793. AGS, SSH, leg. 2334.

68. En la relación de los productos del partido de la Solana, la parte dedicada a los encabezamientos distinguía «los originales de él [el partido]» del «de los agregados de él y segregados del de Ocaña», «el de los de Jaén originales de Infantes por alcabalas», «el de las villas originales de Infantes por alcabalas y cientos y agregados a la provincia de Murcia», etc. Aguilar y Anchia a 17/11/1788, Ciudad Real. AGS, SSH, leg. 2334.

69. Instrucción de contadores, § 55.

70. La Junta de Unión de Rentas a Lerena, Madrid, 02/12/1790. AGS, SSH, leg. 2334.

71. Aguilar y Anchia a Lerena, Ciudad Real, 20/10/1788. AGS, SSH, leg. 2332.

72. Corona a Lerena, Madrid, 11/08/1789. AGS, SSH, leg. 2234.

73. Aguilar y Anchia a Lerena, Ciudad Real, 26/02/1790. AGS, SSH, leg. 2332.

dividir en cuatro el de Salamanca, demasiado extenso en su opinión, un problema que interfería con el de los límites provinciales señalado.

Eran tres los objetivos de una revisión del mapa asociada, solo para las rentas gobernadas por la Dirección General de Rentas y las rentas de salinas y tabaco, a una unión de las administraciones. Primero, una ventaja contable, evocada para la Mancha: si cada pueblo pagase todas sus contribuciones en la capital de partido que fue definida para la contribución única, cada administrador de partido cargaría los valores «en sus relaciones y cuenta, con lo que se dará mucho gusto a las oficinas de la Dirección, a los administradores y a cuantos sirven en las rentas provinciales»<sup>74</sup>. Otra ventaja sería la reducción de los gastos del transporte de fondos y los de justicia para los pueblos. Aguilar y Anchia la señaló al pedir un remedio para las penas de cámara de la Mancha<sup>75</sup>. El mismo expuso un tercer beneficio en Salamanca, donde proponía confiar a una sola persona las administraciones de rentas provinciales y del tabaco y, a la vez, revisar los mapas de provincias y partidos. Con la «unión de administraciones y arreglo de partidos», se aunarían esfuerzos contra la evasión fiscal, identificando en particular a los contribuyentes de los frutos civiles<sup>76</sup>. Así, se completaría lo iniciado —en este caso, en todas las provincias— al instituir el «resguardo unido» bajo las Juntas Provinciales. De este modo, se buscaba combinar la claridad de la cuenta, la eficacia en la persecución del fraude fiscal y la felicidad de los súbditos. Para acometer esta reforma, los contadores provinciales tendrían tantos interlocutores como altos responsables de rentas en Madrid. Además, el Consejo de Hacienda estaba «entendiendo» en el «arreglo de provincias»<sup>77</sup>.

### 3.3. Poder administrativo

La instrucción de las Juntas Provinciales y la de contadores daban importantes facultades a los contadores principales no solo en el control sino en el gobierno de las rentas y el resguardo, rebajando por contraste a los intendentes, percibidos como propensos al despotismo (Gibert, 1976; Alonso García y Villar Barragán, 1997; Dubet, 2018; Dubet y Solbes Ferri, 2019). Las modalidades de su aplicación confirmarían la intención. Llamó menos la atención la elevación de los administradores respecto a los intendentes. No obstante, como notamos, desde el inicio de la reforma fiscal, Lerena contó con los administradores para proponer a la Dirección

74. Resumen de su carta para Lerena, en torno al 09/01/1789. AGS, SSH, leg. 2332.

75. Cfr. nota 73. Aguilar y Anchia a Lerena, Ciudad Real, 26/02/1790. AGS, SSH, leg. 2332.

76. Aguilar y Anchia a Lucas Palomeque (intendente), Salamanca, 17/02/1791. A Lerena, Salamanca, 14/02/1790 y 22/01/1791. AGS, SSH, leg. 2334.

77. Cfr. notas 73 Aguilar y Anchia a Lerena, Ciudad Real, 26/02/1790. AGS, SSH, leg. 2332 y 51 Aguilar y Anchia a Lerena, 14/12/1790, Salamanca. AGS, SSH, leg. 2334. Robledo y Sáez de Parayuelo, Madrid, 09/04/1791. AGS, SSH, leg. 2334.

General de Rentas las cantidades que pagarían los contribuyentes y para obligar con sus «apremios» a los «poderosos» a contribuir, suponiendo que los intendentes podían ser demasiado benévolo. Algunos comentarios confirman que el equipo de ministros dirigido por Floridablanca confiaba en los administradores para establecer la «igualdad» contributiva deseada. Así, la Junta Suprema de Estado explicó que en Oviedo, hubo varios «disturbios» en pueblos que no aceptaban los encabezamientos hechos en base a sus «declaraciones» y las «averiguaciones» hechas «por medio de los justicias». Correspondía a los administradores fijar la cantidad a exigir con criterio político — «se atemperen a lo que prudencialmente parezca se podrá exigir» —. El objetivo era «acostumbrar a los pueblos a las alzas y bajas según el estado de prosperidad o decadencia en que se hallen, haciéndoles comprender la justicia de estas prácticas»<sup>78</sup>. Así, ellos tratarían con las autoridades locales y el resto de la comunidad del pueblo. No se mencionaba al intendente. En Asturias, no se pretendió aplicar la instrucción de 1788. Dos comentarios posteriores de Alcalá Galiano indican sin embargo que esta buscaba reequilibrar la relación entre intendentes y administradores. En 1792, prestando su pluma a Gardoqui, invitó al rey a declarar las facultades de los intendentes «como jefes principales de las Rentas de la Provincia», pero con esta restricción:

debiendo entenderse que sea esto sin perjuicio de las que tienen los administradores, bajo la inmediata dependencia de la Dirección [General de Rentas]. En las instrucciones dadas hasta ahora sobre esta materia, me parece que no se han equilibrado bien estas facultades al parecer contrarias con perjuicio del servicio.<sup>79</sup>

En 1808, criticó la reforma de Miguel Cayetano Soler de 1799 por suprimir la Dirección General de Rentas y subordinar a los administradores a los intendentes, cuando la única cabeza de los primeros debió ser la Dirección<sup>80</sup>. Entre sus razones, destacan tres. Primero, con esta nueva dependencia, el intendente sería «juez y parte», «privándose el vasallo oprimido del administrador del recurso judicial del intendente» porque este consideraría al administrador como su criatura. En segundo lugar, el administrador tendría «dos cabezas», o sea que el intendente minaría la autoridad de la Dirección. Por fin, ya que los intendentes podrían «mezclarse en la administración, no había en ella la uniformidad que conviene» y que sí habría (y hubo antes de 1799) «estando sujeta la administración a la Dirección, que es un cuerpo que no muere» con un «sistema constante y seguido»<sup>81</sup>. La justificación no

78. Acta de 24/01/1791. Escudero, 2001, t. II, p. 669.

79. Cfr. nota 15Alcalá Galiano reiteró la idea en el memorial de Gardoqui al rey de 19/10/1792.

80. Sobre la reforma de 1799: Dubet y Solbes Ferri, 2019, 327-329.

81. Alcalá Galiano a Azanza, Madrid, 01/04/1808, en Valles Garrido, 2008, 498-501.



era idéntica a las que diera hasta 1792 —la tentación de la opresión la compartían ahora los administradores—. No obstante, como Lerena, distinguía el ámbito de la recaudación, pudiéndose ejercer en esta la coacción sobre los contribuyentes —«siendo como son las leyes fiscales tan sencillas y ejecutivas por necesidad»<sup>82</sup>, y el del gobierno y la jurisdicción provinciales. Este podía ser más protector, pero también era más arbitrario que una administración que daba garantías de estabilidad.

#### 4. CONCLUSIÓN

La génesis de la reforma de 1788 autoriza a considerarla como algo más que un complemento técnico a la reforma fiscal y la consolidación de la vía reservada. Aparece en efecto como el fruto de una reflexión de Floridablanca, Lerena y los que rodeaban a este sobre los defectos de la administración de la real Hacienda. Para ellos, a pesar del aporte de Ensenada, esta, en su estado actual, era incapaz de remediar una fiscalidad que siguió siendo desigual y económicamente nociva. El remedio comportó dos pasos<sup>83</sup>. En 1785-1787, se inició una reforma de las rentas provinciales consistente en revisar las tarifas de la administración directa para reducir la presión sobre los pobres y las actividades productivas, agravándola sobre privilegiados y ociosos y sobre las importaciones que amenazaban la producción española. Fuera de las capitales de partido, los pueblos seguirían encabezándose. En este caso, el objetivo era adaptar el precio a pagar al nivel de actividad económica del lugar, procurando una distribución geográfica más equitativa. Para realizar este trabajo de confección a medida, se contaba con los administradores de las rentas, que trabajarían bajo la Dirección General de Rentas en Madrid.

El segundo paso, en 1787-1788, consistió en reformar la propia administración de rentas, considerándose que, en las provincias, los conflictos de competencias entre intendentes, administradores y contadores y la incapacidad profesional o la inmoralidad de algunos de ellos podían obstaculizar el cambio fiscal. El cambio constaba de tres vertientes.

Primero, a raíz de la instrucción de contadores se idearon soluciones para mejorar la cuenta y razón: se quiso centralizar y uniformizar la información económica y demográfica usada por los administradores y la información contable que los contadores provinciales extraerían de administradores y tesoreros; al mismo tiempo, para limitar los errores, se rediseñarían partidos y provincias; por fin, la separación entre tesoreros y administradores de rentas provinciales sistematizaría una «intervención duplicada», cuyos datos se cotejarían en las oficinas del ministro

82. *Ibid.*

83. La reforma fiscal era el «primer paso». Memoria de Lerena (Alcalá Galiano) a Carlos IV, 07/10/1789, en Canga Argüelles, 1834: II, 156.

de Hacienda. Este control, no limitado a las rentas provinciales, se extendía a la casi totalidad de las rentas reales.

Por otra parte, se alteraron las relaciones internas de la administración. No solo se reforzó la vía reservada de Hacienda y en particular una de sus oficinas, la Dirección General de Rentas. También se creó un órgano estable de relación entre esta y los administradores generales del tabaco, la Junta de Unión de Rentas. En las provincias, mediante la creación de Juntas Provinciales y la instrucción de 1788, se quiso «reequilibrar» —como diría Alcalá Galiano— el poder de los intendentes, ahora marginados, y el de los contadores y administradores. Estos dos ganarían en rango y facultades, siendo los responsables de adaptar la reforma fiscal en el terreno. Para Alcalá Galiano, en la línea de Necker, no importaba que este personal fuera más numeroso y costoso que antes, con tal que supiera desempeñar sus tareas gracias a una buena formación en economía política. Aguilar y Anchia, que solo reclamaba la clásica «inteligencia» en materia de Hacienda, también afirmó que se debía elevar el número de administradores permanentes —no bastaba con enviar «comisionados» puntuales a los partidos—, porque una tarea clave era la recopilación constante de datos para adaptar la fiscalidad a la situación local<sup>84</sup>. Asimismo, esta administración uniría esfuerzos para perseguir el fraude fiscal: para ello, se recurriría al «resguardo unido» en todas las provincias y, además, a la «unión de rentas» en las que aplicasen la instrucción de 1788.

Finalmente, la instrucción de contadores, combinada con la reforma fiscal previa, tendió a modificar la relación entre esta administración de la Hacienda real y los contribuyentes, dándole mayor poder sobre estos. A los administradores de rentas les tocaría definir el nivel de la contribución por rentas provinciales, bajo la Dirección General de Rentas, y usar de «apremios» si fuera necesario. Para Alcalá Galiano, este poder era inevitable. Examinando el caso de Bouza, Aguilar y Anchia asimilaba la evasión fiscal a un atentado contra la soberanía real. Más allá de sus puntos comunes, no obstante, los dos pudieron encarnar orientaciones políticas diversas. Alcalá Galiano y Mantecón de Arce creían imposible poner en obra la reforma sin ensanchar el espacio público de discusión entre ilustrados e, incluso, institucionalizar la presencia de vecinos con luces en el seno de la administración mediante la adaptación de las administraciones provinciales de Necker. A nivel local, criticaban la ausencia de artesanos y jornaleros en los regimientos, aunque no propusieron nada (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 127-128). No he encontrado nada similar en la prosa de Aguilar y Anchia. Después de la muerte de Lerena, la alternativa inspiró agrias reflexiones a León de Arroyal, observador atento

84. Aguilar y Anchia a Lerena, 10/07/1791. AGS, SSH, leg. 2234.

y, desde 1789, probable actor de la reforma en la provincia de Cuenca<sup>85</sup>. Aguilar y Anchia e Iparaguirre -los dos redactores de la «instrucción de contadores», que Lerena enseñó al autor- no eran sino unos «cagatintas de la profesión e imbuidos en la jerga rentística del Ripia [...] reverendos oficinistas empapados en tomas de razón»-. Alcalá Galiano, por lo menos, leía — «había mal leído al Necker»— y «sabía escribir». De hecho, él sugirió que Arroyal pusiera sus críticas por escrito (Arroyal, 1971: 3-4).

Entre el «cagatintas» y el lector, Lerena optó por la vía mediana. Aunque nunca renunció a los consejos de Alcalá Galiano, estableció las Juntas Provinciales «para otro objeto muy diverso» del de Necker, como lamentó Covarrubias (Covarrubias, 1790: vol. 4, fols. 75-76; Alonso García y Villar Barragán, 1997). El mismo envió de Aguilar y Anchia a Salamanca como «comisionado» aparece como una traducción reductora del acomodo que, en 1787, idearon Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, en el caso de no adoptarse la solución de Necker: en cada pueblo, se daría este nombre a un vecino, nombrado por el «supremo director de la real Hacienda» (un remedo del título que usaba Necker, en lugar del de veedor general); el hombre prestaría juramento público y su instrucción se fijaría en las puertas de la Iglesia y el Concejo; participaría en la elaboración del repartimiento, garantizando así su equidad y el «adelantamiento y bienestar» de todos (Alcalá Galiano y Mantecón de Arce, 1787: 167-169). Versión de Lerena: Aguilar y Anchia no fue un vecino ilustrado, sino un agente administrativo elegido por su pericia de contador. La comparación confirma la intención del ministro de atenerse a transformar la administración, sin reformar el gobierno municipal ni organizar una presencia permanente de vecinos ilustrados en los órganos fiscales. Con todo, el cambio ideado era significativo. Algunas parcelas de la actividad de esta administración estarían bajo los ojos del público ilustrado y, en ella, se daría cabida al saber económico, empezando por la oficina de la balanza. Si los administradores debían ejercer mayor coacción sobre los contribuyentes, se contaba con los nuevos procedimientos de control y métodos de evaluación de la actividad local para que recaudaran las contribuciones de modo más equitativo que antes y con la «unión de rentas» para reducir su coste. Probablemente el objeto en 1788 ya era crear el «sistema constante» evocado por Alcalá Galiano en 1808, una administración estable que, tal como la pintaban los enciclopedistas de su tiempo, escapaba a la arbitrariedad y la inconstancia política<sup>86</sup>.

85. Lerena le dio el empleo de contador del partido de San Clemente desde enero de 1789 (Moral Sandoval, 2015: 2). Como la provincia de Cuenca fue una de las que experimentaron la reforma, Arroyal tendría que aplicarla a su nivel. De momento, no consulté la documentación relativa a su eventual participación.

86. Demeunier, autor de la *Encyclopédie méthodique. Économie, politique et diplomatique* (1784, Paris, Panckoucke y Lieja, Plomteux), daba definiciones de *Administrateur* y *Administration* que plagiaban, con raras variantes, el *Dictionnaire universel des sciences*

ANEXO

Nueva planta de la provincia de Salamanca ideada por Aguilar y Anchia			
Nuevo empleo	Titular	Características	Empleo anterior o méritos
<b>Partido de Salamanca</b>			
Tesorero principal o única tesorería principal de todas rentas + Cajero a elección del tesorero + Oficial	Francisco de Lerena  Pedro Muelas Barragán Manuel de la Concepción Solís	Salario: 12.000 rs Fianza: 120.000 rs	Tesorero de RRPP
Contador principal	<i>Desaconseja mantener a Simón de Cossío Ayala. A 22/01/1791 propone sustituirlo por Mantecón y Arce o Morales</i>		
-oficial mayor	Santiago Feautrier y Ruiseco		Asiste al comisionado Aguirre y Anchia
-2º oficial	Joseph Patricio Montoya		Sirve en la contaduría principal de la Mancha de Aguirre y Anchia
-¿?	Joaquín Mantecon de la Concha		Ayudó a su tío Vicente en la administración de rentas de Mérida y ahora Salamanca
-¿?	Josef Martínez		
-portero	Enrique Espinosa		

*morale, économique, politique et diplomatique* coordinado por Jean-Baptiste-René Robinet en 1777 (Londres, chez les libraires associés: 317-325). Robinet insistía en los «principios fijos» de la administración, opuesta a una administración «versátil» o —como aclaró Demeunier— a la «inconstancia» de los ministros. Demeunier añadía a la obra de Robinet una definición del administrador de Hacienda y otra de las administraciones provinciales: las dos se extraían del tomo *Finances* de la *Encyclopédie méthodique* (1784, París, Panckoucke, y Lieja, Plomteux: 14-22). Su autor, Rousselot de Surgy, las compuso plagiando dos obras de Necker, su *Eloge de Jean-Baptiste Colbert* y su *Mémoire [...] sur l'établissement des administrations provinciales*.

<b>Nueva planta de la provincia de Salamanca ideada por Aguilar y Anchia</b>			
<b>Nuevo empleo</b>	<b>Titular</b>	<b>Características</b>	<b>Empleo anterior o méritos</b>
<b>Administrador general de RRPP</b>  <i>A 22/01/1791 propone reunirle la administración principal de la renta del tabaco</i>	Vicente Mantecón y Arce		Administración general de RRPP <i>No se cobran RRRG en la ciudad de Salamanca desde la supresión de la aduana de contrarregistro</i>
-oficial mayor	Justo Zurro y Navacerrada	Salario: 7.700 rs <i>En lugar de Llano si este sale a contador del partido de Ciudad Rodrigo</i>	
-oficial 2º	Diego Fernández de la Riba	Salario: 6.000 rs, en propiedad	Oficial 2º, agregado con sueldo de 2.200 rs
-oficial 3º	Juan de Mata Rojo	Salario: 5.500 rs	Oficial 6º, salario: 3.300 rs
-oficial 4º	Pedro Sambricio	Salario: 4.400 rs	Oficial agregado, salario 2.200 rs
-oficial 5º	Faustino Laureano Gómez	Salario: 4.000 rs	
-oficial 6º	Josef Santos González	Salario: 3.300 rs	Meritorio
-oficial 7º	Francisco Javier Portela	Salario: 3.000 rs	Meritorio
<b>Cobrador de conciertos y frutos civiles</b>	Antonio Laso de la Vega	Salario: 150 ducados (1650 rs) + su sueldo de guardamayor	Guardamayor de la ronda del casco
<b>Administrador principal de la renta del tabaco</b>	Francisco Morales	<i>Conservándole su salario, el sucesor cobrará solo por administrador</i>	Administrador y tesorero principal de la renta del tabaco. Salario: 20.000 rs
<b>Administrador de la renta de salinas</b>	Luis de Mangas y Villafuerte	<i>Ídem</i>	Administrador y tesorero de la renta de salinas. Salario: 12.000 rs
<b>Partido de Ciudad Rodrigo</b>			
<b>Administrador</b>	Juan Luis de Ventades	Salario: 22.000 rs Sucesor: 16.000 rs <i>Deberán unírsele las de salinas y siete rentillas de Vicente Díez Taravilla</i>	Administrador de RRPP, tabaco, RRRG y lanas, salario: 22.000 rs <i>V. Díez Taravilla, administrador y tesorero de salinas, siete rentillas, bulas de Cruzada, papel sellado, queda sin destino</i>
1er oficial 2º oficial 3er oficial		Salario: 5.000 rs Salario: 4.000 rs Salario: 3.300 rs	

ANNE DUBET  
LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL DE LERENA:  
UNA VISIÓN ILUSTRADA DEL GOBIERNO DE LA HACIENDA

<b>Nueva planta de la provincia de Salamanca ideada por Aguilar y Anchia</b>			
<b>Nuevo empleo</b>	<b>Titular</b>	<b>Características</b>	<b>Empleo anterior o méritos</b>
<b>Depositario de todas rentas</b>	Josef Prieto Ramajo	Salario: 8050 rs Su sucesor cobrará 6.000 rs Fianza: 60.000rs	Tesorero de RRPP, tabaco, RRGG, lanas del partido, salario 8050 rs
<b>Contador</b>	Diego Pantaleón de Llano	Salario: 7.700 rs. El sucesor cobrará lo mismo que los contadores de Infantes y Alcaraz (Mancha)	Fue contador de 20/11/1787 a 09/08/1788, salario: 7.000 rs Contaduría vacante a 14/12/1790 <i>Llano es oficial mayor de la Administración general de RRPP de Salamanca, 7.700 rs</i> <i>Josef Antonio Domínguez, oficial mayor de la Administración de RRPP, se queja porque desempeñaba la función de contador de partido<sup>87</sup></i>
<b>Partido de Alba de Tormes</b>			
<b>Administrador</b>	Pedro Molina	Salario: 8.800 rs	Oficial 4º de la administración general, 4.400 rs
-oficial 1º	Francisco de Paula Pardo	Salario: 5.000 rs	Oficial 7º de la misma, 3.000 rs
-oficial 2º	Marcelo Melo	Salario: 4.000 rs	
-oficial 3º	Josef Julián González	Salario: 3.000 rs	
<b>Contador</b>	Alfonso Martín Buro	Salario: 6.000 rs	Oficial 3º de la contaduría principal de todas rentas, provincia de la Mancha
<b>Depositario</b>	Francisco de Vieilli	Salario: 6.000 rs Fianza: 60.000rs	Administrador de tabaco, salario: 3.850rs
<b>Partido de Béjar</b>			
<b>Administrador</b>	Manuel Taboada	Salario: 8.800 rs	Oficial 2º de la Administración General, salario: 6.000 rs
-oficial 1º	Julián de Morales	Salario: 5.000 rs	Oficial 5º de la misma, salario: 4.000 rs
-oficial 2º	Braulio Hernán Correa	Salario: 4.000 rs	

87. Carta a Lerena, Salamanca, 07/01/1791. AGS, SSH, leg. 2334.

Nueva planta de la provincia de Salamanca ideada por Aguilar y Anchia			
Nuevo empleo	Titular	Características	Empleo anterior o méritos
-oficial 3º	Pedro Montes	Salario: 3.000 rs	Cabo de la (Administración) de San Felices de los Gallegos, salario: 2.737 rs y medio
<b>Contador</b>	Antonio Gascón	Salario: 6.000 rs	
<b>Depositario</b>	Nicolás Ramón Barado	Salario: 6.000 rs	Administración del tabaco, salario: 5.000 rs
Partido de Ledesma			
<b>Administrador</b>	Mateo González de villalar	Salario: 8.800 rs	Oficial 3º de la Administración General y (oficial) mayor de la de Béjar, salario: 5.500 rs
-oficial 1º	Miguel Alzorritz de Bustamante	Salario: 5.000 rs	Fiel cobrador de la administración de Mérida
-oficial 2º	Domingo Antonio Castaniza	Salario: 4.000 rs	
-oficial 3º	Atanasio del Castillo	Salario: 3.000 rs	Oficial de la (administración) de San Felices de os Gallegos, salario: 2.500 rs
<b>Contador</b>	Manuel de Oliver y Crespo	Salario: 6.000 rs	Letrado e instruido en rentas
<b>Depositario</b>	Juan Antonio Arias	Salario: 6.000 rs Fianza: 60.000rs	Administrador de tabaco, salario: 3.300 rs

Fuente: elaboración propia. AGS, SSH, leg. 2334.

NB: RRGG=rentas generales. RRPP=rentas provinciales.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso García, D., y Villar Barragán, D. (1997). Necker y España: la transformación administrativa de 1788. *Cuadernos de Historia Moderna*, 18, 97-116.
- Andújar Castillo, F. (2009). El juicio político a Floridablanca: la creación de la Junta de Estado. *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 39-2, 69-82.
- Anes (Gonzalo) (1974). La contribución de frutos civiles entre los proyectos de reforma tributaria en la España del siglo XVIII. *Hacienda Pública Española*, 27, 39-45.
- Astigarraga (Jesús) (2000). Necker en España, 1780-1800. *Revista de economía aplicada*, 23, 119-141.
- Dedieu, J. P. (2012). Les intermédiaires privés dans les finances royales espagnoles sous Philippe V et Ferdinand VI. En Vincent Meyzie ed., *Crédit public, crédit privé et*

- institutions intermédiaires. Monarchie française, monarchie hispanique, XVIe-XVIIIe siècles.* Limoges: PULIM, 223-239.
- Dubet, A. (2015). *La Hacienda Real de la Nueva Planta (1713-1726), entre fraude y buen gobierno. El caso Verdes Montenegro y las reformas de la Hacienda.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Dubet, A. (2018). Lerena y la reforma de la administración de la Hacienda española. En Rafael Torres Sánchez dir., *Studium, Magisterium et Amicitia. Homenaje al Profesor Agustín González Enciso.* Pamplona: Ediciones Eunote, 405-412.
- Dubet, A. (2019). Les voies du secret de l'argent du roi dans l'Espagne de Philippe V: projets politiques en conflit au sein du réformisme bourbonien. En Sylvain André, Philippe Castejón y Sébastien Malaprade eds., *Arcana imperii. Gouverner par le secret à l'époque moderne. France, Espagne, Italie.* Paris: Les Indes Savantes, 31-46.
- Dubet, A., (2021), Expertise et gouvernement des finances dans la monarchie espagnole au XVIIIe siècle. En Marion Brétéché y Héloïse Hermant eds., *Experts et expertises politiques à l'époque moderne en Europe,* Rennes, PUR.
- Dubet, A. y Solbes Ferri, S. (2019). *El rey, el ministro y el tesorero. El gobierno de la Real Hacienda en el siglo XVIII español.* Madrid: Marcial Pons Historia.
- Escudero, J. A. (2001). *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La junta suprema de Estado.* Madrid: Editorial Complutense (1ª ed.: 1979).
- Gibert y Sánchez de la Vega, R. (1976). Contadores de Hacienda e intervención fiscal en el Antiguo Régimen Castellano. En VVAA, *Itinerario Histórico de la Intervención General de la Administración del Estado.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 91-191.
- Gómez Urdáñez, J. L. (2017). *El marqués de Ensenada. El secretario de todo.* Madrid: Punto de Vista Editores.
- González Enciso, A. (1998). Los gremios y el crecimiento económico. *Memoria y civilización: anuario de historia, 1,* 111-137.
- González Enciso, A. (2008). La reforma de las alcabalas por Lerena en 1785. En Ricardo Franch Benavent, Rafael Benítez Sánchez-Blanco, *Estudios de historia moderna en homenaje a la profesora Emilia Salvador Esteban.* Valencia: Universitat de Valencia, vol. 1, 249-268.
- González Enciso, A. (2015). La supresión de los arrendamientos de impuestos en la España del siglo XVIII. *Tiempos Modernos, 8-30,* s/n.
- González Enciso, A. (2009). Libertad, privilegio y monopolio en la política económica de Floridablanca: La Renta del Tabaco. *Res Publica, 22,* 257-278.
- Hernández Franco, J. (2008). *La gestión política y el pensamiento reformista del conde de Floridablanca.* Murcia: Universidad de Murcia (1ª ed.: 1983).
- Hill, Lisa Hellen (2006). Adam Smith and the theme of Corruption. *The Review of Politics, 68,* 636-662.
- Melón Jiménez, M. A. (2009). *Los tentáculos de la Hidra. Contrabando y militarización del orden público en España (1784-1800).* Madrid: Sílex.



- Melón Jiménez, M. A. (2015). Servir y servirse del Estado. Pedro López de Lerena y la persecución del contrabando en la España del siglo XVIII. *Tiempos Modernos*, 8-30, s/n.
- Moral Sandoval (Enrique) (2015). Influencia de Beccaria y Adam Smith en León de Arroyal. *IX Encuentro de la Asociación Ibérica de Historia del Pensamiento Económico*, Valencia, 4-5 de Diciembre de 2015.
- Sánchez Santiró, E. (2021). La contabilidad de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda de México (1786-1795): la conformación de un modelo híbrido. *América Latina en la Historia Económica*, 28 (1), 1-23.
- Torres Sánchez, R. (2012). *La llave de todos los tesoros. La tesorería general de Carlos III*. Madrid: Sílex.
- Vallejo García-Hevia, J. M. (2016). *La segunda Carolina. El Nuevo Código de Leyes de las Indias. Sus juntas recopiladoras, sus secretarios y el real Consejo (1776-1780)*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Valles Garrido, J. M. (2006). Entre Adam Smith y la bomba de fuego: un concurso de la Real Sociedad Económica Segoviana de Amigos del País sobre la reforma fiscal de Lerena y Floridablanca (1786-1787). *Cuadernos de estudios del siglo XVIII*, 16, 217-242.
- Valles Garrido, J. M. (2008). *Ciencia, economía política e Ilustración en Vicente Alcalá-Galiano*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Zafra Oteyza, J. (1991). *Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales del reino de Granada (1746-1780)*. Madrid: Junta de Andalucía/Instituto de Estudios Fiscales.

#### *Fuentes impresas y libros manuscritos*

- Instrucción de contadores: *Real decreto e instrucción aprobada por SM en que se establecen reglas para que los contadores de provincia lleven rigurosa intervención, cuenta y razón de los productos, entradas y salidas de caudales de todas las Rentas pertenecientes a la Real Hacienda*, El Pardo, 20/01/1788. AHN, FC-MH, libro 8016, fols. 290-334. AGS, SSH, leg. 2334. La fórmula resumida es de Arroyal, 1971, 3-4.
- Alcalá Galiano, V. (1783). Informe sobre la orden precedente (12/02/1783), en *Actas y memorias de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de la provincia de Segovia*, tomo I. Segovia: Antonio Espinosa, 173-187.
- Alcalá Galiano, V., y Mantecón de Arce, V. (1787). *Perjuicios del antiguo sistema de rentas provinciales y utilidades y ventajas de el que se establece por los nuevos reglamentos. Memoria presentada a la Real Sociedad Económica de Segovia por sus individuos [...]*, en *Continuación de las Memorias de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de la Provincia de Segovia*. Segovia: Antonio Espinosa, t. III, vol. 2, 1-233.
- Arroyal, L. (1971). *Cartas político-económicas al conde de Lerena*, ed. José Caso González, Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Canga Argüelles, J. (1833-1834). *Diccionario de hacienda con aplicación a España*. Madrid: Imprenta de don Marcelino Calero y Portocarrero.

- Covarrubias, J. de (1790). *Código o recopilación de leyes de real Hacienda*, obra manuscrita sin editar, preparada después del envío de su prospecto (elaborado en compañía de Vicente Alcalá Galiano) a Lerena, Madrid, a 21 de junio de 1790. BNE, ms 7605-7615.
- Gallard Larruga, D. M. (1787). *Ventajas políticas de España por los nuevos reglamentos de rentas provinciales, tanto en la menor, más uniforme y equitativa contribución del vasallo como por el fomento que resulta a la agricultura, al comercio y las artes. Memoria premiada por la Real Sociedad Económica de Segovia y escrita por el licenciado [...], individuo de la Real Academia de Derecho Nacional y Público de Santa Bárbara, en Continuación de las memorias de a Real Sociedad de Amigos del País de la provincia de Segovia*. Segovia: Antonio Espinosa, t. III, vol. 1, 81-363.
- Gallardo Fernández, F. (1805-1808). *Origen, progreso y estado de las rentas de la corona de España, por (...), oficial de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda, del Consejo de Su Majestad, su secretario con ejercicio de decretos*. Madrid: Imprenta Real.
- Moreau de Beaumont, J. L. (1768-1769). *Mémoire concernant les impositions et droits en Europe*. París: Imprimerie Royale.
- Ripia, J. de la, y Gallard, D. M. (1795). *Práctica de la administración cobranza de las rentas reales y visita de los ministros que se ocupan de ellas*, 5 tomos. Madrid: Antonio Ulloa, 1795.