

# ESQUILACHE Y EL GOBIERNO DE LA HACIENDA REAL PROVINCIAL. ¿UNA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN?

## ESQUILACHE AND THE GOVERNMENT OF THE PROVINCIAL ROYAL TREASURY: A NEW VISION OF ADMINISTRATION?

Anne Dubet<sup>1</sup>

Recibido: 17/06/2025 · Aceptado: 15/07/2025

DOI: <https://doi.org/10.5944/etfiv.38.2025.45644>

### Resumen

La instrucción dada a 10 de noviembre de 1760 por el marqués de Esquilache a intendentes y administradores de provincias ha sido poco estudiada, aunque para los contemporáneos reflejaba una novedosa concepción del papel de la administración provincial de la Hacienda. Estudio su génesis, basada en una evaluación ambivalente de la política previa del marqués de Ensenada, y el significado dado por sus promotores al nuevo «método».

### Palabras clave

Intendentes; administración; responsabilidad; vía gubernativa; Real Hacienda; Marqués de Ensenada; marqués de Esquilache; Martín de Loynaz

### Abstract

The instruction given on November 10<sup>th</sup>, 1760, by the Marquis of Esquilache to provincial intendants and administrators has been little studied, although for contemporaries it expressed a novel conception of the role of the provincial administration of the Treasury. I study its genesis, based on a mitigated evaluation of the previous policy of the Marquis of Ensenada, and the meaning its promoters gave to the new 'method'.

### Keywords

Intendants; administration; accountability; *vía gubernativa*; Royal Treasury; Ensenada; Esquilache; Martín de Loynaz

---

1. Université Clermont Auvergne - CHEC (Centre d'Histoire «Espaces et Cultures») – F 63000 Clermont-Ferrand, Francia. [Anne.dubet@uca.fr](mailto:Anne.dubet@uca.fr) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0755-5653>

Doy las gracias a los colegas expertos de cuyas críticas se beneficiaron las primeras versiones del texto: primero, Ernest Sánchez Santiró y Sergio Solbes Ferri, y en un segundo momento los evaluadores anónimos. Los defectos que siga conteniendo el texto definitivo son míos.



**LA INSTRUCCIÓN** dada por el marqués de Esquilache, ministro de Hacienda, a los intendentes y los administradores generales de las provincias de España y sus islas a 11 de noviembre de 1760 no ha concitado gran interés entre los historiadores, al contrario de lo que sucede con las dictadas bajo el mando del cardenal Alberoni (4 de julio de 1718) y del marqués de La Ensenada (13 de noviembre de 1749). Esta diferencia probablemente se debe a que el texto no modifica la red de intendentes —ya instituidos— ni describe, como las instrucciones previas, las cuatro «causas» de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra a que deben dedicarse<sup>2</sup>. Su objeto es más limitado: exponer a sus destinatarios el detalle de sus obligaciones en materia de recaudación de rentas y distribución de lo recaudado.

Dada la austeridad del tema, sería tentador creer que la única vocación del texto es técnica. Sin embargo, Esquilache valoró el texto lo suficiente como para parafrasearlo en la descripción de la Hacienda española que mandó realizar para satisfacer la curiosidad de su *alter ego* francés, Laverdy, en 1765<sup>3</sup>. En octubre de 1764, su estructura en dos partes inspiró la «Instrucción» del primer intendente de Cuba —también redactada a iniciativa de Esquilache—, que recogía parte de su contenido<sup>4</sup>. En 1778, se creyó oportuno agregar el texto al conjunto de documentos confiado a la junta encargada de poner a punto las instrucciones de los intendentes de Nueva España, basadas en el borrador redactado por Gálvez —quien fuera uno de los protegidos de Esquilache— en 1774<sup>5</sup>. La junta adoptó algunas de sus innovaciones<sup>6</sup>. Finalmente, en 1802, Miguel Cayetano Soler lo presentó como uno de los dos textos —con el de Ensenada de 1749— que conferirían la necesaria autoridad a los intendentes, autoridad que él deseaba restaurar<sup>7</sup> enmendando la reforma de Lerena de 1788. Este interés de los contemporáneos autoriza a pensar que la instrucción de 1760 fue algo más que un simple reglamento contable.

De hecho, el texto no se atiene a prescripciones técnicas sobre el contenido y la forma de las relaciones de valores y cuentas exigidas a los responsables locales. También establece dispositivos que, tomados en su conjunto, alteraban en profundidad las relaciones entre estos y con el superintendente general de la Hacienda real. Se han estudiado la obligación de remitir el producto de las rentas a la Tesorería General y de usar un arca de tres llaves en las capitales provinciales, pero se conocen menos la de crear juntas semanales<sup>8</sup> y el nuevo contenido dado a la responsabilidad del administrador general y sus colegas. Con el objetivo de

2. Esto explica en particular el silencio de Abbad y Ozanam, 1992: 6-31.

3. Ozanam, (1966); Dubet, (en prensa).

4. El texto se componía de 4 apartados de instrucciones: para el intendente, los administradores generales y particulares, el contador general y el «tesorero general y sus subalternos». Zamora y Coronado, 1839: 19-43. Analiza la instrucción Amores Carredano, 2024: cap. 3.

5. Diego Fernández-Sotelo, 2016.

6. Dubet, (2021 a).

7. *Instrucción general de rentas reales*, Madrid, Imprenta real, 1802, firmada por Soler a 30/07/1802. Una copia en AFT, Fondo Saavedra, Co12-015. Sobre la reforma de Lerena: Dubet, (2021b).

8. Las mencionan Torres Sánchez, 2012: 62, y Dubet y Solbes Ferri, 2019: 290. Dubet y Sémy, en prensa, notan la importancia que les atribuía Esquilache. No se las debe confundir con las juntas provinciales que intentó crear Pedro de Lerena desde 1787 a imitación de las administraciones provinciales de Necker, concebidas como un foro de diálogo con sectores de las élites que no pertenecían a la oligarquía local y los grandes tribunales regionales. Alonso García y Villar Barragán, (1997). Astigarraga, (2000).

poner fin a las «considerables quiebras en las Tesorerías de las Rentas», Esquilache trataba de restringir el margen de maniobra de los responsables locales (inclusive el intendente) en el manejo del dinero y la organización de la recaudación<sup>9</sup>. Así, como veremos, modificó el sentido de su misión y los criterios de su evaluación.

Considero, por tanto, que esta reforma es una etapa importante en la implementación de la «monarquía administrativa»<sup>10</sup> y constituye el complemento de las disposiciones que el propio Esquilache promovió para consolidar la jurisdicción de los intendentes y el ministro de Hacienda en su empleo de Superintendente General de la real Hacienda<sup>11</sup>.

En estas páginas, examinaré la génesis del proyecto de lo que Esquilache pudo considerar como un «sistema»<sup>12</sup>. Para aclarar su significado y tomar la medida del cambio, me apoyaré en las interpretaciones que le dieron los actores —en particular, a partir del momento en que su puesta en obra suscitó interrogaciones y críticas—, sin adentrarme en la implementación de la reforma<sup>13</sup>.

## 1. LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LAS RENTAS: UN BALANCE CRÍTICO

### QUIEBRAS EN LAS RENTAS

Los abusos de los propios empleados de la administración fiscal no eran la única preocupación de Esquilache. Este también dedicó su atención a diversas formas de evasión fiscal, en primer lugar, los fraudes de los «poderosos» (ante todo los cuerpos eclesiásticos) y el contrabando, prolongando aquí los esfuerzos de sus predecesores<sup>14</sup>. Sin embargo, su inquietud por las «quiebras» que podían causar los agentes del rey en las provincias resulta significativa.

Como se sabe, el vocablo podía tener un contenido neutral, la «pérdida» de alguna cosa o, aplicado a las rentas, la diferencia negativa entre producto efectivo y valores esperados<sup>15</sup>. Sin embargo, se le solía asociar con la sospecha de una mala

9. «Instrucción para intendentes», 10/11/1760, en Ripia y Gallard, 1795, III: 233.

10. Garriga, (2004); López Díaz, (2020).

11. Corona, (1980); López Díaz, (2020); Dubet, (en prensa).

12. Esquilache usó el vocablo «sistema», lo que no era original en aquellos años, en particular para describir sus proyectos para las Indias (Godicheau, (2023)), pero también a propósito de la vertiente peninsular de su actividad. Una vez en el exilio, dio a entender a su amigo, el fiscal de Hacienda Francisco Carrasco, que sus adversarios políticos le reprochaban el haber querido buscar un sistema o «dar sistema a los intereses del rey». RAH, 9/4724, núm. 5, cartas 21 y 29.

13. Como se verá, las fuentes documentales utilizadas proceden en lo esencial del Archivo General de Simancas y el Histórico Nacional. Además de los preámbulos de las disposiciones tomadas, permiten aclarar su significado los avisos de diversos empleados de la Hacienda real y la prolija correspondencia mantenida entre la Superintendencia General de Hacienda, la Dirección General de Rentas y diversos responsables en las provincias.

14. Andrés-Gallego, 2003: 93-97, 147-155, 175-181.

15. La Real Academia Española lo definía como «pérdida o menoscabo de alguna cosa» en 1737 y Terreros y Pando, en 1788, como «pérdida» (Nuevo Tesoro Lexicográfico de la Lengua Española). Se usa con el sentido de valores no recaudados en una relación de los valores de la Renta del Tabaco de 1758-9, que lo atribuye a la caída de las exportaciones (los administradores generales de la renta del tabaco a Esquilache, 25/04/1760, AHN, FCMH, libro

gestión debida a la mera negligencia o a intenciones delictivas. Así, en consideraciones sobre las condiciones en que la villa de Lucena podía encabezarse para recaudar sus rentas provinciales en 1761, Esquilache prevenía que el intendente «ha de estar siempre muy a la mira de que a los correspondientes plazos se hagan los pagos, pues es el verdadero medio de evitar quiebras». Daba a entender, por tanto, que la causa de las quiebras era la desidia en el respeto del calendario impuesto<sup>16</sup>. El mismo año, al descubrirse un alcance en la contabilidad del tesorero de rentas provinciales de Écija, el cabildo de la ciudad habló de una «quiebra», equiparada por el subdelegado de rentas local (el corregidor) con un «descubierto», pero también un «desfalco». El administrador local lo atribuía a diversas formas de fraude del tesorero. El «tesorero quebrado» probablemente «fomentó caudal con los intereses del rey», dedicándose a «emprestidos u otro tráfico» con la complicidad de los beneficiarios, sus fiadores. Por su parte, la ciudad acusaba al contador y al administrador de «omisión o descuido» en la elección del tesorero. El corregidor recargó las tintas: ambos carecieron de celo en su gestión, dejando de usar los libros requeridos para el control de las arcas de rentas. El contador, además, dio órdenes al tesorero para sacar dinero de dichas arcas, confiándolo a particulares «para negociar»<sup>17</sup>. Así, las quiebras revelaban faltas que iban de la mera desidia a la intención de cometer peculados, pasando por la retención interesada de dinero, a menudo disimulada falsificando las cuentas.

Esquilache recogió estos diversos contenidos al reiterar en mayo de 1764 las disposiciones de la instrucción de 1760. Alegaba que la instrucción de 1760 se aplicó mal a causa de la «malicia en unos» y «la confianza de otros», dando una definición de la retención de fondos revelada —según él— por las quiebras, que reflejaba la concepción de los moralistas más rigurosos<sup>18</sup>. La retención era un «grave crimen», incluso cuando se cometiera «sin ánimo de hurtar [los reales haberes] y sí con el de reponerlos y aprontarlos» o cuando procediera «de puras y leves omisiones [de los arqueros, depositarios, administradores o contadores], de descuido»<sup>19</sup>.

## LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA SEGÚN ENSENADA

Tanto énfasis en la culpa de los empleados y dependientes de la administración real se entiende mejor si se recuerda que la casi generalización de la administración directa de las rentas del rey, acometida en particular bajo el mandato de Ensenada, modificó la percepción de las razones por las cuales el producto de las rentas, sobre todo las Provinciales, era insuficiente. En la primera mitad del siglo, se había discutido sobre las responsabilidades respectivas de los arrendatarios provinciales

8021, núm. 1609). En julio de 1760, el contador de la razón general de las Rentas Provinciales de Utrera daba cuenta de las «quiebras y pérdidas» hechas durante los años de administración de esta imposición, designando también como «quiebra de administración y cobranza» los gastos de la misma. AGS, SSH, leg. 1612.

16. Esquilache a la Dirección General de Rentas, 09/04/1761. AGS, SSH, leg. 1435.

17. AGS, SSH, legs. 1611-1612.

18. Waquet, 1984: 150-9; Dubet, (2010).

19. Ripia y Gallard, 1975, III: 9-11.

de las Rentas Provinciales y de las oligarquías municipales, acusando a uno u otro grupo de agravar la presión fiscal en particular sobre los más pobres en provecho suyo, embolsando el dinero (en el caso de los arrendatarios) o exonerando a los privilegiados de pagar (en el caso de las oligarquías)<sup>20</sup>. La implantación de una Tesorería General encargada de tramitar casi todos los pagos del rey buscaba evitar que los responsables de caudales de rentas, fueran arrendatarios o administradores, hicieran beneficios en las operaciones de pago. Por eso, se los sometió al control contable del tesorero general desde 1713: solo podían hacer pagos en su nombre, librando el tesorero «sobre» una mensualidad dada de una renta determinada en una provincia particular.

En las décadas sucesivas, se idearon instrumentos contables que permitían evaluar la cantidad de efectos emitidos por el tesorero general que, de un año para otro, se dejaban sin pagar, engrosando una creciente deuda flotante que era objeto de especulaciones peligrosas. Ensenada remató el edificio uniformizando las cuentas de los tesoreros de ejércitos (los agentes del tesorero general en las provincias con ejércitos permanentes<sup>21</sup>); impuso la alternancia anual de los tesoreros generales, obligándoles a hacer un balance anual de los efectos emitidos, y a los hombres de negocios les quitó el arrendamiento de la mayor parte de las rentas, buscando complicar su mal uso de los efectos.

La extensión dada a la administración directa de rentas, combinada desde 1749 a la institución de intendentes en las provincias sin ejércitos, debía permitir, además, agravar el control sobre la recaudación, y no solo sobre la distribución de los fondos. Así, se refinó el flujo de información contable que iba desde las provincias a la corte. El ministro de Hacienda recibía y podía mandar comparar la información generada por la Tesorería General y la enviada por los administradores y tesoreros de rentas a la Dirección General y, en ella, las Contadurías Generales de diversas rentas. El marqués pretendió ir más lejos, haciendo de las tesorerías provinciales de rentas unas agencias de la General, como rezaba la ordenanza de intendentes de 1749. Su renuncia a hacerlo, en último término, pudo deberse a la hostilidad de las oligarquías locales, que controlaban el acceso a las tesorerías y las contadurías de rentas del rey, pero como veremos también pudo pesar la reticencia de la propia Tesorería General<sup>22</sup>.

## EVALUAR LA SITUACIÓN

Al llegar a la península desde Nápoles, Esquilache pudo hacer un balance ambivalente de los aportes de Ensenada relativos a la administración directa y a su

20. Delgado Barrado, 2007: cap. 4.

21. Cataluña, Aragón, Valencia, Navarra, Mallorca, Andalucía, Galicia, Extremadura y Castilla. Se les añadían tesorerías de ejércitos en Orán, Ceuta y los presidios «menores» de África. La cuenta de estos tesoreros se «refundía» en la del tesorero general, o sea que sus cargos y datas figuraban respectivamente como cargo y datas del tesorero general. Los tesoreros de los tres primeros reinos eran a la vez arqueros o depositarios de las imposiciones principales de su territorio. Torres Sánchez, 2012: 53; Dubet y Solbes Ferri, 2019: 228, 279-81 y 338-9.

22. Dubet y Solbes Ferri, 2019, parte I.

control. Antes de acceder al ministerio, a 12 de diciembre de 1759, y durante todo el año 1760, recogió la información necesaria. En octubre de 1759, los directores generales de rentas Francisco de Cuéllar y Juan de Ibarra Larrea remitieron a su predecesor, el conde de Valdeparaíso (1754-1759), una memoria sobre el estado de las rentas administradas bajo su dirección, las Rentas Generales y Provinciales, las de Azogues, Lanas, Salinas, el derecho de Sanidad, las Rentas del Almirantazgo, las Alcabalas, Cientos y Yervas de las Órdenes Militares y el aguardiente de Madrid. Expusieron su origen, su forma de recaudación desde la adopción de la administración, sus gastos de administración y su producto líquido<sup>23</sup>. No abordaban la Renta de Correos, cuyo superintendente era el Secretario de Estado<sup>24</sup>, ni la del Tabaco, en administración directa desde 1731 y confiada, en aquellas fechas, a dos administradores generales colocados bajo la autoridad del ministro de Hacienda<sup>25</sup>. No obstante, Esquilache probablemente pidió datos sobre la primera<sup>26</sup> y tal vez suscitó la redacción del memorial de Martín de Loynaz, uno de los administradores generales del Tabaco, fechado a 20 de septiembre de 1759. Este discurso, sin duda consultado por el siciliano, difería del de sus colegas Cuéllar e Ibarra, pues mientras estos elogiaron la administración que dirigían, ilustrando su propósito con datos numéricos, Loynaz formuló severas críticas sobre los órganos de gobierno de la Hacienda existentes y omitió referir el producto del Tabaco<sup>27</sup>. Por eso, sin duda, se pidió una relación al contador general de la renta, dada en noviembre<sup>28</sup>.

Una vez en el ministerio, Esquilache reclamó informaciones añadidas sobre una serie de gastos específicos, el estado de la Tesorería General y la distribución de los fondos hecha en ella, así como la distribución de los empleados y dependientes de cada renta, su coste y la calidad de su asistencia a las obligaciones de su empleo<sup>29</sup>. Es probable que completaran estos informes unos avisos espontáneos. Tal vez fue el caso del libro manuscrito de un viejo experto de la Hacienda, Alejandro de Vega, superintendente de la Superintendencia General de Juros. Colaborador del ministro Iturralde en 1739, puede que se sintiera marginado a raíz de la caída de este, pues desde mediados de la década de 1740, sus escritos reflejaron una

23. Existen varias copias del documento, fechado a 15/10/1759. AHN, Estado, leg. 3211-1; BNE, ms 10.695, ff. 301-55 y ms 21.300, ff. 366-428. Cito el ms 10.695 a continuación.

24. Vallejo García-Hevia, (1998).

25. Todavía había directores en 1741, cuando la Dirección, situada desde 1726 bajo la autoridad del secretario del Despacho de Hacienda, fue además adscrita a la Superintendencia de Hacienda (Escobedo Romero, 2007: 42-43. González Enciso, (2008): 185-7). En 1749, Ensenada mencionaba a los administradores generales del tabaco una nueva instrucción sobre la administración de la renta (AHN, Estado, libro 839).

26. Autoriza a crearlo un cuadro sintético copiado por el abad Beliardí (agente general de comercio de Francia) en aquellas fechas, que incluye las Rentas Provinciales, Generales, del Tabaco y de Correos. BNF, manuscrits français, 10.767, ff. 112-115.

27. Memoria dirigida a «amigo y señor», probablemente Valdeparaíso. Existen dos copias: una, custodiada entre los papeles del abad Beliardí (BNF, manuscrits français, 10.767, ff. 151-83), atribuida a Loynaz; otra, editada en el *Semanario erudito*, t. XI, 1788, Madrid, Blas Román, t. XI: 36-80), atribuida a Joaquín de Aguirre. Coincido con Andrés-Gallego (2003: 81, 134-49) en atribuirlo a Loynaz. A continuación, cito la versión del *Semanario*.

28. La firmó el contador, Manuel Rosado, a 28/11/1759. BNE, ms 10.695, ff. 356-8.

29. Andrés Gallego, 2003: 147-150. Dubet, (en prensa). No encontré todas las nuevas relaciones de rentas solicitadas en la primavera de 1760, pero Beliardí consiguió una copia de algunas de ellas, así como de los empleados de Rentas y Tribunales (BNF, ms français 10.767, ff. 39-115).



actitud cada vez más crítica respecto a la política de Ensenada<sup>30</sup>. Esta culminó en el «Despertador económico» de 1759<sup>31</sup>. Aunque no consta que Esquilache conociera esta obra manuscrita, nos interesa como reflejo de las opiniones de un sector de los miembros de la alta administración.

## LOGROS Y LACRAS DE ENSENADA

De este conjunto de balances, se desprendía una evaluación contrastada de los aportes de Ensenada. Los directores generales de rentas valoraron el éxito de la administración directa bajo su mando. El producto líquido de las rentas que regían —descontados, pues, los gastos de administración y otras cargas como los réditos de juros— creció en una tercera parte respecto a la época del arrendamiento y los gastos de administración eran apenas inferiores al 17% (véanse los dos cuadros adjuntos)<sup>32</sup>. La relación del contador general del Tabaco no contenía apreciaciones ni una comparación con el arrendamiento, abandonado en 1731, pero declaraba un producto líquido anual muy superior al de las rentas administradas bajo la Dirección General<sup>33</sup>. Por otra parte, Torres Sánchez ha demostrado como el control del gasto por medio de la Tesorería ganó en eficacia, consiguiendo en particular el tesorero elaborar mapas mensuales del estado de cada una de sus agencias territoriales<sup>34</sup>. El tesorero cesante que actuaba como director del Giro, asimismo, era capaz de darle una descripción precisa del estado de su caja, las ganancias acumuladas desde su creación y su empleo<sup>35</sup> y el ministro de Hacienda Valdeparaíso podía describir con claridad unos procedimientos bien asentados para los pagos y la formación y juicio de las cuentas<sup>36</sup>. No se sabe si Esquilache estimó esta eficacia, pero no consta que expresara críticas.

La apreciación sobre la calidad de la información contable que se podía obtener de las tesorerías de rentas y sobre la calidad del trabajo de los responsables provinciales era más crítica. Vega fue el más virulento. Afirmó que el motivo principal de la casi generalización de la administración directa fue la posibilidad dada a Ensenada de acrecentar su poder ejerciendo su patronazgo, al distribuir empleos a su clientela en la Dirección General y las Contadurías de Consejos incorporadas a la Corona. Esto elevaba el coste salarial e implicaba que los empleados no se elegían en base a su pericia; además, se debieron pagar los oficios venales recuperados. Añadía que, para

30. Delgado Barrado, (2009); González Fuertes y Panizo Santos, (2009); Dubet y Solbes Ferri, 2019: 226-227, 244.

31. «Despertador económico y político sobre el profundo letargo que ha padecido la Monarquía de España en la administración y distribución de su rico poderoso patrimonio y demás puntos que contiene particularmente desde el año de 1748 que se ajustó la paz hasta fin de 1758». AHN, Estado, libro 807. En adelante, «Despertador».

32. En particular, el producto libre de las Rentas Generales creció en un 51,5% desde 1740 y el de las Provinciales en casi un 21% desde las fechas variadas de su administración directa (1742-50). El valor anual medio del «caudal libre» de todas las rentas situadas bajo la Dirección desde el inicio de su administración, calculado en enero de 1758, se estimaba en 139.696.391 reales de vellón anuales. BNE, ms 10.695, ff. 308, 340-3, 355.

33. Unos 331.638.062 reales anuales para 1754-8. BNE, ms 10.695, ff. 356-8.

34. Torres Sánchez, 2012: 111-25.

35. «Caudal que quedó en el Giro el día último de diciembre de 1759», 26/12/1759. AGS, SSH, leg. 242-2.

36. Valdeparaíso a Esquilache, 13/11/1759 y 24/11/1759. AHN, Estado, leg. 2979.

los contribuyentes, el arrendamiento fue más benigno, ya que con la administración directa crecieron los débitos o «quiebras» de villas y lugares. El principal blanco del ataque era Ensenada, que acumuló empleos, salarios y emolumentos, imitado por los directores generales y los tesoreros generales, y se convirtió en «dueño de la bolsa», al reunir las tres Secretarías de Hacienda, Marina e Indias y Guerra<sup>37</sup>. Si Esquilache tuvo conocimiento de este panfleto, es poco probable que lo convenciera la denuncia del poder de Ensenada, ya que, en particular, obtuvo el mismo empleo de superintendente general, que le facultaba para nombrar y deponer a todos los empleados en la administración de rentas y, como secretario del Despacho de Hacienda, siguió monopolizando las órdenes al tesorero general, soñando sin duda con ser «dueño de la bolsa»<sup>38</sup>. Sin embargo, le llamaría la atención la mención de las «quiebras» y los atrasos en las cuentas. Vega los achacaba a los administradores y tesoreros provinciales y a la negligencia de la Dirección en controlarlos, que alimentaba una «libertad sin fianzas»<sup>39</sup>. Esquilache encontró juicios similares bajo la pluma de Loynaz, aunque este hacía una evaluación más equilibrada de las reformas de Ensenada.

## EL OSCURO MUNDO DE LAS TESORERÍAS DE RENTAS

Así, el administrador general del Tabaco reparaba en la confusión causada por la existencia de varios directores generales. Su remedio no fue del gusto de Esquilache (elegir un solo director cuyo retrato ideal era, *grosso modo*, el de Loynaz), pero apuntaba en la misma dirección que el ministro, la de una concentración del poder. El siciliano sin duda prestó mejor oído a su exigencia de un estrecho control contable, que según Loynaz requería la intervención del ministro: para cada renta, este debía exigir una certificación de su valor, de los salarios pagados y las demás costas, así como el producto líquido que podía gastar el tesorero general<sup>40</sup>.

Parte de las reformas recomendadas eran de tipo organizativo. Loynaz proponía, en particular, formar un archivo del Ministerio de Hacienda y reunir las pequeñas rentas bajo la misma oficina, para ahorrar costes y reducir la confusión. También preconizó que la Tesorería General controlara el gasto de la Renta de Correos y supervisara de modo más estrecho el de las aduanas y los sitios reales. De modo general, la Tesorería tenía «su establecimiento regular, pero con sobrado dispendio». Su principal defecto era que los tesoreros generales aceptaban cohabitar con un sinnúmero de Tesorerías de Rentas en la corte y las provincias, cuyos titulares «les sirven como cajeros suyos, [...] de donde se sigue que la Tesorería Mayor se ha reducido a una dama del Ministerio»<sup>41</sup>. En su opinión, convendría reducir el número

37. Vega, «Despertador», f. 13-17.

38. Sobre los empleos de Esquilache y sus facultades, Dubet, (en prensa).

39. Vega, «Despertador», f. 21.

40. Loynaz, 1759: pp. 48-64. Puede que esta consigna fuera transmitida por Valdeparaíso a Cuéllar e Ibarra, ya que, tres semanas después, la aplicaron.

41. En la segunda mitad del siglo XVIII, se vaciló constantemente entre dos denominaciones de la Tesorería, Mayor o General.



de las Tesorerías de Rentas, sin duda para facilitar el control de la Tesorería General sobre ellas, pero temía una resistencia de los tesoreros generales<sup>42</sup>.

Otras lacras de la Hacienda real tenían que ver con la calidad de los empleados. Aquí, Loynaz sacó a relucir un viejo tópico de la literatura de avisos, la inutilidad de la mayor parte de los 21.000 agentes peninsulares de la Renta del Tabaco. Más moderada fue su afirmación de la necesidad de formar mejor a los contadores, eligiendo hombres jóvenes para darles una formación práctica<sup>43</sup>. Por otra parte, aunque valoraba la creación de las intendencias, «tan admirable y necesaria para reformar y extinguir los muchos abusos que contra sí tenía el erario», lamentó la mala calidad de la instrucción que recibieron en 1749,

«propia para que se encargase su práctica a algún flamenco, pero no para españoles, [...] de que se sigue que no explicándole (sic) cosa por cosa lo que se debe poner en ejecución, el cómo y de qué medio se ha de valer, no hay que imaginarse el que tome nadie el trabajo de la práctica [...]. Llame vuestra merced la atención a la experiencia, examínense las prevenciones hechas a los intendentes y nótese las que estuvieren en perfección, y hallaremos que cuasi no hay alguna (sic).»<sup>44</sup>

Tales afirmaciones eran fundadas. La instrucción dada a los superintendentes generales de Rentas Reales instituidos por Carlos II en 1691 para administrar —a nivel provincial— las Rentas Reales y Millones<sup>45</sup> apenas describía la materialidad de su tarea de supervisión de la actividad de los administradores. Debían exigirles relaciones de valores, dando una copia al contador de las arcas de la provincia, y enterarse de «lo cobrado y pagado» y de toda su actividad —sin más detalles—. Si el superintendente se ausentara, daría «orden a los administradores de los partidos de lo que han de ejecutar en el tiempo que anduvieren en los lugares». En fin, los administradores trabajarían «debajo de la mano y subordinación [del superintendente], dando[le] cuenta de todo lo que obraren» y este «velar[ía] sobre el modo de proceder de cada uno», informando al Consejo de Hacienda cada vez que el administrador, el contador o cualquier otro ministro faltara a sus deberes «por omisión o comisión», pues las culpas de estos eran «del cargo» del superintendente<sup>46</sup>.

Si el principio era claro —el superintendente debía controlar toda la actividad de sus subalternos por ser responsable— no se aclaraban ni las formas del control ni la naturaleza de la responsabilidad. La instrucción de Ensenada a los intendentes de ejércitos y provincias también contaba con su conocimiento previo de sus obligaciones: los invitó a «cela[r] cuidadosamente en la exactitud» de la cobranza, en particular la «limpieza» de los «ministros subalternos», a tener «especial cuidado en que a los plazos señalados acudan los administradores, depositarios o recaudadores de los pueblos de su distrito a poner en arcas lo que debieren», «informándose

42. Loynaz, 1759: 60, 62-5, 73-4.

43. Loynaz, 1759: 45, 56-7.

44. Loynaz, 1759: 72-3.

45. Sánchez Belén, 1996, cap. 1.

46. Ripia y Gallard, 1795, I: 288-94, § 6, 12, 17.

mensualmente de los administradores, corregidores y subdelegados del estado de las cobranzas»; a las justicias de los lugares, obligadas «con sus personas y bienes, a la paga», les recordarían sus obligaciones<sup>47</sup>. No se precisaba cómo obligar a administradores y depositarios ni qué forma tomaría la colección mensual de información en la provincia. Esto permite entender la inquietud de Loynaz respecto a la calidad de la vigilancia que los intendentes nombrados por primera vez podían ejercer y de la información que destinarían al ministro. Por eso, el administrador general del tabaco aconsejó redactar una nueva instrucción para los intendentes y modificar su selección, prefiriendo gente joven, pues «con las canas no se aprende este oficio»<sup>48</sup>.

En suma, para él, el ministro de Hacienda tenía una información deficiente sobre las rentas por diversas causas: la profusión de oficinas, fuente de confusión; la mala formación de los empleados en el control contable y la recaudación; la carencia de consignas dadas a los intendentes que los supervisaban; por fin, los tesoreros generales se resistían a reducir el número de Tesorerías de Rentas y/o asumir su trabajo.

Aunque la correspondencia escrita de Esquilache con los tesoreros generales alternantes es poco nutrida, es probable que le confirmaran la impresión de que, a pesar del efectivo crecimiento de las rentas, se controlaba mal su producto hasta el momento en que ingresaba en las cajas de la Tesorería o, más a menudo, constaba que se había gastado en nombre de esta. Como muestra Torres Sánchez, el Tesorero General y el ministro percibían las tesorerías de rentas como un mundo oscuro y entregado a todo tipo de fraude —y siguieron percibiéndolas así después de caer Esquilache—<sup>49</sup>. En particular, todavía en 1759, Valdeparaíso indicaba que resultaba difícil saber qué dinero había en un momento dado en las Tesorerías de Rentas, Tesorerías que debían hacer los gastos consignados sobre ellas por la Tesorería General. Además de los posibles fraudes, uno de los problemas era que los «interesados» (los que tenían libranzas pagaderas en las Tesorerías de Rentas) tardaban en reclamar el pago, creando confusión, porque en Madrid se creía que los pagos ya habían sido efectivos, con lo que no se cuantificaba correctamente el dinero realmente disponible para futuros pagos<sup>50</sup>.

47. *Ordenanza*, § XLII e XLIV. Las mencionadas obligaciones se habían precisado en la ordenanza de 13/03/1725. Redactada para explicar a los superintendentes de Rentas Reales y Millones cómo supervisar los arrendamientos de las Rentas Provinciales, esta siguió siendo una referencia después de 1749 en lo tocante al envío de ejecutores y a la responsabilidad financiera de las autoridades locales en los casos en que se optara por el encabezamiento o arrendamiento de derechos reales a nivel municipal, pero no decía nada, obviamente, de intendentes y administradores provinciales.

48. Abbad y Ozanam observan que, en 1750-1808, los intendentes accedieron al empleo a una edad madura (52 años), aunque esta se redujo desde 1779. Abbad y Ozanam, 1992: 21.

49. Torres Sánchez, 2012: 111-25 y 62.

50. Valdeparaíso a los directores generales de Rentas, 31/07/1759. AHN, FC-MH, lib. 8021, núm. 1571. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 2958.

## 2. LA GÉNESIS DEL NUEVO «MÉTODO» DE CONTROL

Aunque Esquilache no siguió todos los consejos de Loynaz, ni menos las invitaciones de Vega a cuestionar la administración directa o reducir el personal de la Tesorería General, fue sensible a sus reflexiones sobre el riesgo de «quiebras», la poca utilidad de los administradores, contadores, tesoreros de rentas de las provincias y los empleados de las oficinas de la corte, el deficiente acompañamiento de los intendentes y la insuficiente visibilidad de la Tesorería General sobre la actividad de las Tesorerías de Rentas.

### LA CENTRALIZACIÓN DEL CONTROL SOBRE EMPLEADOS Y MAGISTRADOS

En lo tocante a la calidad del trabajo de los primeros, no tardó en descartar la fácil solución sugerida por Loynaz. A fines de 1759, pidió un estado exacto de la asiduidad de cada uno a los directores generales de Rentas y los administradores generales del Tabaco. Así le ofreció a Loynaz la oportunidad de matizar su posición. Él y su colega Eugenio de Mena explicaron que casi todos los agentes de la Renta del Tabaco ocupaban su empleo, elogiando sus propias disposiciones para controlar esta asistencia —los administradores provinciales de la Renta del Tabaco tenían prohibido conceder licencias, debían suspender a quien se ausentara sin ellas y mandaban cada mes a Madrid un testimonio de la presencia de los ministros—. Añadían que, según estos administradores provinciales, no había empleos inútiles y los salarios eran insuficientes<sup>51</sup>. Ibarra y Cuéllar, por su parte, enumeraban las raras ausencias comprobadas, renta por renta, justificándolas una a una, prueba de su capacidad para colegir informaciones precisas<sup>52</sup>. Tal vez tranquilizado sobre la asistencia física de los empleados, Esquilache cuestionó la utilidad de sus empleos en la corte y en las provincias, así como la pertinencia de su nivel de remuneración, extendiendo la observación a los magistrados de las provincias (los intendentes y los demás subdelegados del superintendente general).

La respuesta relativa a los empleos de la Dirección General de Rentas en la corte fue igualmente tranquilizadora, como se podía esperar de sus autores. Según el contador general de la Dirección General, Juan Matías Arozarena, todos eran útiles y, ya que la administración directa acrecentó la carga del trabajo, minuciosamente descrito, cabía más bien elevar los salarios. En cambio, no formulaba juicio sobre los empleos de las provincias<sup>53</sup>. En las provincias, varios responsables enunciaban

51. Solo un puñado entre los 21.000 estaban ausentes, teniendo razones legítimas y justificadas para ello. Eugenio de Mena y Martín de Loynaz a Esquilache, 09/11/1759. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 41.

52. Relaciones dadas a 29 y 30/11/1759, acompañadas de las de todos los administradores generales provinciales y los comandantes del resguardo. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 41.

53. En 1760, Esquilache requirió listas de todos los subdelegados de rentas, con su remuneración. Los directores generales de rentas y administradores generales del tabaco remitieron balances a su secretario, Rosendo Sáez de Parayuelo, desde mayo. Uno de los objetos era reducir su coste, como se hizo en diciembre (Esquilache a los cuatro, 05/12/1760. AGS, DGR, 2ª remesa, legs. 255 y 2319. AHN, FC-MH, lib. 8021, f. 422). A fines de 1760, Esquilache exigió

juicios similares<sup>54</sup>. No consta la respuesta de Esquilache a estos informes, pero parece haber admitido que convenía crear empleos si eran útiles —aunque reclamaba en cada caso que esta utilidad fuera demostrada para arbitrar— y dejarles una remuneración decente<sup>55</sup>. A este respecto, compartía los principios enunciados por Pedro Rodríguez de Campomanes a propósito de la Renta de Correos, imitado más tarde por José de Gálvez en las Indias<sup>56</sup>.

Esta convicción de que sería posible conseguir que los empleados en activo fueran más útiles permite entender por qué, en lugar de reducir automáticamente remuneraciones o plazas, Esquilache desarrolló mecanismos reglados de control del ministro de Hacienda sobre todos los que estaban en actividad. Tal vez reforzó su creencia la experiencia de la administración directa de la Renta del Tabaco. En efecto, esta ya había puesto a prueba distintas formas de control similares a algunas de las que Esquilache extendió al resto de las rentas administradas a fines de 1760. Así, desde 1731, se exigía de los responsables de cada estanco y tercena una relación mensual destinada al administrador general de cada provincia. Este la sintetizaba y transmitía a la Contaduría General de la Renta<sup>57</sup>. La instrucción redactada por Martín de Loynaz en enero de 1740 impuso además el uso de arcas de tres llaves en cada administración provincial del tabaco, afirmando que los tres llaveros serían «igualmente responsables», el tesorero, el contador en calidad de interventor y el administrador en calidad de jefe principal. La de noviembre de 1749, contemporánea del restablecimiento de intendentes de provincias, en la que tal vez participó también Loynaz, precisó la forma y el contenido de la información contable colegida desde cada partido, afirmando el pleno control de Ensenada sobre la distribución de sus fondos y la actividad cotidiana de sus administradores generales. Por fin, en 1750, el ministro de Hacienda obligó a los administradores generales de cada provincia a remitir sus sobrantes mensuales a la caja principal de la Tesorería General en Madrid<sup>58</sup>. Para entender mejor la génesis de la instrucción de noviembre de 1760, sería interesante saber quiénes informaron a Esquilache sobre la organización de la

---

la lista de los empleos de las oficinas de la Dirección general de rentas, con mención de los inútiles. (Juan Matías de Arozarena, contador general, a los directores generales, 04/12/1760 y 29/12/1760. AGS, DGR, 2ª remesa, legs. 41 y 44).

54. El marqués de Monterreal, asistente de Sevilla e intendente de Andalucía, proponía elevar el número de dependientes del resguardo, pues eran eficaces en la prevención del fraude, y el salario de los de rentas (carta a Esquilache, 31/01/1760. AGS, SSH, leg. 1609). Francisco de Armona, visitador y administrador general de Murcia, consideró preciso elevar el salario de los empleados en las Rentas Provinciales de Lorca y Cartagena, porque creció su trabajo al administrarse más ramos y suprimirse plazas. Los dos alegaban la carestía local. En el caso murciano, el ministro se negó porque el arrendamiento de ciertos ramos locales reducía la carga de trabajo (cartas de 07/04/1762 y 08/05/1762. AGS, SSH, leg. 1568). No vaciló, en cambio, en elevar la ayuda de costa de su propio subdelegado general, Pedro Salvador de Muro (cartas de los directores generales de Rentas al tesorero general de Rentas Generales, Lanás, Azogues, Pólvora y Plomo, Gabriel de Iturria, y a Muro, 13 y 15/12/1760. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 255).

55. Asintió a la propuesta del marqués de Legarda, gobernador de las aduanas de Cantabria y subdelegado general de las Rentas Generales y Salinas, que recomendaba tener un número suficiente de dependientes del resguardo y no bajar sus salarios, ya que eran útiles (se elevó el número de detenciones de defraudadores con el de guardas en 1758) y asistían. Cartas intercambiadas en febrero y marzo de 1760, en AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 42.

56. Véanse respectivamente Vallejo García Hevia, (1998): 51-55. Castejón, 2020: 231-4.

57. Ventura de Pinedo y José Gómez de Terán al marqués de Torrenueva, 27/06/1738, AGS, SSH, leg. 1879). Véase Solbes Ferri, (2016).

58. Ripia y Gallard, 1795, V: 212 y 239 y 259-63. Escobedo Romero, (2005) y 2007: 75-76. Solbes Ferri, (2008) y (2016). Dubet y Solbes Ferri, 2019: 357-63.

Renta del Tabaco y, sobre todo, cómo justificaron las innovaciones descritas. Loynaz, en su memoria de 20 de septiembre, fue más bien crítico, denunciando los engaños de la Compañía de la Habana y la carencia de informaciones sobre los gastos de la fábrica de Sevilla y el coste de fabricación<sup>59</sup>, aunque su juicio sobre el control de los agentes de las provincias era más optimista. Por tanto, es posible que intervinieran otras plumas.

En todo caso, desde 1760, Esquilache combinó dos grupos de disposiciones. Por una parte, reforzó la articulación vertical del gobierno de la Hacienda, agravando la centralización de la decisión en las manos del ministro de Hacienda, tanto en sus facultades gubernativas como en las de justicia. Esto se tradujo en particular en la afirmación de su capacidad para suspender o despedir —sin proceso judicial— a todo agente que incumpliera sus obligaciones<sup>60</sup>. Además, Esquilache buscó ampliar y delimitar su jurisdicción como superintendente general de la Hacienda real, velando por que los empleados de Hacienda no quedaran sujetos a otro tribunal que el suyo en los delitos tocantes a rentas. En las provincias, reforzó el margen de maniobra de los intendentes, que lo representaban en sus facultades gubernativas y jurisdiccionales. Estos podían suspender interinamente a un mal empleado, tenían jurisdicción privativa en su provincia y la podían ejercer con mayor autonomía que en virtud de la instrucción de Ensenada, respecto al Consejo de Castilla, pues se les autorizó a elegir asesores que no fueran el alcalde mayor nombrado en este Consejo. Asimismo, se recortó la lista de los demás subdelegados de rentas de las provincias, para que el intendente apareciera como el jefe indiscutido de la Hacienda de cada provincia.

Como contrapartida, Esquilache afirmaba su autoridad sobre él: debía aprobar la suspensión de empleados, la elección de asesores, las sentencias de los intendentes<sup>61</sup>. Sería deseable examinar hasta qué punto esta inflexión agravó la carga de trabajo personal de Esquilache respecto a sus predecesores, así como la de los titulares de los dos empleos claves —según el propio Esquilache— de la Superintendencia General, el secretario y el asesor y subdelegado general. Por ejemplo, empezó a responder personalmente cada solicitud de licencia para ausentarse de los agentes de la Hacienda, en lugar de delegar la tarea a los directores generales de Rentas y los administradores generales del Tabaco<sup>62</sup>.

## LA INSTRUCCIÓN DE 10 DE NOVIEMBRE

Por supuesto, estas disposiciones tenían efectos directos en el control que el ministro podía ejercer sobre los responsables de la Hacienda en las provincias. Pero su ambición era mayor: Esquilache quería modificar sus relaciones con las oficinas de Hacienda de la corte, ciertos Consejos y el secretario del Despacho de Guerra.

59. Loynaz, 1759: 56-8.

60. Este acto gubernativo daría paso a la acción judicial si el empleado suspendido o despedido recurría, según la lógica expuesta por Garriga, (2008).

61. Dubet, (en prensa).

62. Tenemos ejemplos desde febrero de 1760. AGS, SSH, leg. 1609.

La otra vertiente de su política se concentró de modo más específico en los encargados de la recaudación fiscal y los pagos en las provincias, a saber, los intendentes, los administradores generales de las rentas administradas bajo la autoridad de la Dirección General y los administradores generales del Tabaco, los tesoreros y contadores provinciales, así como los jefes del resguardo. Este fue el objeto de la instrucción de 10 de noviembre de 1760. Esquilache, como indicó en el preámbulo y la carta que acompañaba la instrucción, atribuía las «considerables quiebras en las Tesorerías de las Rentas» y el «gran desfallo en la exacción de los legítimos derechos» del rey a la negligencia de los responsables locales. Por una parte, no aplicaron disposiciones contables previas, en particular el uso en cada capital de provincia de un arca de tres llaves repartidas entre el administrador, el contador y el tesorero, ya regulado por Carlos II<sup>63</sup>. De hecho, parece ser que las arcas con llaves no se usaron de modo sistemático en la primera mitad del siglo XVIII, por arrendarse las rentas provinciales o por otras razones<sup>64</sup> —salvo, como vimos, en la Renta del Tabaco desde 1740—. Por otra parte, por la «desidia, poca inteligencia o sobrada contemplación en algunos administradores y otros dependientes», así como el «poco celo en los resguardos y falta de castigo en los defraudadores», no se hacían las cobranzas «en tiempo» —causándose «descubiertos»— ni se usaba del rigor necesario con «contrabandistas y defraudadores» —siendo la represión un resorte necesario de la prevención—. Aunque este preámbulo no mencionaba a los intendentes, estos podían ser corresponsables de la «falta de castigo en los defraudadores», por lo que la primera parte del texto enunció su jurisdicción privativa, mientras la segunda invitaba al administrador general —que no tenía jurisdicción— a observar «si las causas de fraudes y contrabandos tienen el pronto curso que se requiere»<sup>65</sup>. Sin embargo, el rol de magistrados de los intendentes se redefinía en disposiciones aparte, como vimos. La instrucción se centraba en la vertiente gubernativa de su actividad, explicándoles, en el fondo, cómo obligar a los administradores generales y los responsables del resguardo a trabajar con celo y a imponérselo a su vez a contadores y tesoreros de provincia y partidos, a los administradores de partidos —que, en general, eran a la vez tesoreros<sup>66</sup>—, y los dependientes colocados bajo su autoridad.

Tres dispositivos combinados debían servir para remediar los daños descritos. Aunque no los instituía la instrucción —se mandaron ejecutar, por lo menos localmente, en los meses previos—, los generalizaba evidenciando su coherencia global.

63. Se implantaron arcas de partidos a mediados del siglo XVII (Dedieu, 1998 y 2000). Juan de la Ripia, en 1676, refería los buenos y malos usos de las llaves repartidas entre administrador, arquero y contador (Ripia y Gallard, 1795, II: 113-4). La instrucción a los nuevos superintendentes de rentas reales y millones de septiembre de 1691 reglaba el uso de estas arcas, evocando también las de provincias (Ripia y Gallard, 1795, I: 288-94, § 3-8).

64. Un aviso bien informado indicaba en 1726 que «en ninguna parte se observa esta providencia», atribuyéndolo a «ser cosa impracticable». Promovía la administración directa bajo autoridad de los corregidores, pero sin estas arcas. «Discurso sobre reglar las rentas del rey así provinciales como generales», transmitido al barón de Ripperdá a 15/01/1726. AHN, Estado, leg. 766. Ya observamos la parquedad de la referencia a las arcas en la Ordenanza de intendentes de 1749, § 44.

65. «Instrucción», I, § 1 y II, § 17. Cito la copia de Ripia y Gallard, 1795, III: 232-40. En ambas partes, van numerados los párrafos, por lo que distingo I y II.

66. Dedieu, (1998). Lo confirmó la Instrucción, II, § 11.



## ARCAS DE TRES LLAVES

Dando por supuesto que no se habían dispuesto hasta entonces las arcas de tres llaves, Esquilache mandó establecerlas en «todas las administraciones generales y particulares del reino» situadas bajo la autoridad de los directores generales de Rentas y administradores generales del Tabaco, o sea una en cada provincia y, por debajo de ella, una por partido. Aunque no lo precisaba, las arcas de la renta del tabaco, ya en uso, debían correr por separado<sup>67</sup>. Una circular aparte explicaba a intendentes y administradores generales que el primer objeto era evitar atrasos en la cobranza. En realidad, ya en enero de 1760, Esquilache ordenó usar tales arcas en las Rentas Generales de Cádiz, lo mismo que en las Provinciales, de Salinas y del Tabaco, estipulando que su producto se pasara «mensualmente a la Depositaria de Indias»<sup>68</sup>. En Málaga, asimismo, se impuso al tesorero de la aduana de Rentas Generales<sup>69</sup>.

El resorte del control era el de toda caja con llaves: se exigía la presencia de todos los llaveros (en el caso del arca provincial, el administrador general, el contador y tesorero provinciales) para todo ingreso o salida de dinero. Cada semana, los diversos recaudadores entregarían lo cobrado. Las arcas provinciales, instaladas en la casa de la administración general de provincia, serían objeto de una «visita» en presencia de sus tres llaveros y del intendente cada mes, formando el contador «un estado [...] de todos los caudales que han producido las rentas y han entrado en las arcas, los que han salido y los que existen». A continuación, se describían los capítulos de estos «estados», recordando reglas ya habituales como la necesidad de distinguir cada renta, partido y pueblo, así como el «tiempo de que provienen» los caudales, o sea el año de la imposición recaudada para evitar confusiones. Asimismo, se reglaban la formación anual de relaciones de valores y su calendario: el administrador particular de partido prepararía la suya en febrero para dirigirla al general; este, en mayo, formaría una cuenta que incluiría las de los particulares, destinada a la Dirección General. La principal vocación de la relación de valores, de uso ordinario desde mediados del siglo, era medir la diferencia entre «valores» (las cantidades a cobrar) y caudales efectivamente cobrados, para conocer los «atrasos»<sup>70</sup>. Se detallaba el método contable que permitiría seguir las operaciones de cobranza de estos débitos: las «partidas no cobradas» expresarían «los deudores y plazos de que dimanen» y se formaría una cuenta aparte, «ampliación» de la primera, en que el administrador se haría cargo de estas mismas partidas, «dando en data efectivos entregos o justificación de lo que hubiere salido fallido». Dicho sea en otros términos, uno de los objetos de las arcas y la contabilidad que se les asociaba era evaluar la eficacia de los administradores en la cobranza. El otro, más clásico, no

67. Así fue el caso, verbigracia, en Cartagena. Francisco de Armona a Esquilache, 27/12/1760. AGS, SSH, leg. 1567. Ídem en Écija. Cartas intercambiadas, en particular, entre el marqués de Ussel, corregidor, y Esquilache en 1761. AGS, SSH, leg. 1611.

68. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 254. AHN, FC-MH, libro 8021, núm. 1585.

69. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 43.

70. Sánchez Santiró, 2014. Dubet y Sánchez Santiró eds., 2022, cap. 5.

era objeto de comentario especial, por resultar evidente para los actores: el reparto de llaves, al instaurar una vigilancia recíproca, debía complicar el fraude<sup>71</sup>.

## REMISIÓN DE SOBRANTES AL TESORERO GENERAL

Otro resorte de la prevención de extravíos o peculados, pero también del mejor conocimiento sobre el estado de las tesorerías de rentas, era la remisión mensual del «caudal restante» en el arca provincial a la Tesorería de ejército más próxima. En efecto, se modificó en profundidad el sistema de distribución de los fondos que, desde la década de 1710, descansaba en la Tesorería General. Ya que esta solo tenía tesoreros particulares en las provincias que contaban con ejércitos permanentes, la mayor parte de los pagos eran ejecutados por arrendadores, tesoreros o depositarios de rentas en nombre y bajo la vigilancia del tesorero general. Como explicó el tesorero general Nicolás de Francia en 1761, antes de 1760, para los pagos militares, se remitían «créditos o libranzas» «a la tropa para que lo percibiese de los respectivos administradores [de las rentas] en cuenta de su haber de prest y pagas». Así, los tesoreros de ejércitos solían tener poco efectivo en caja (lo necesario para las obligaciones de los ministerios de Hacienda y de Guerra, los estados mayores de las plazas y gastos menores)<sup>72</sup>.

Según la nueva instrucción, de ahora en adelante, cada tesorero de las arcas provinciales solo estaría autorizado a efectuar los pagos correspondientes a «pagas de sueldos de reglamento» y «gastos de administración». El «caudal restante», que debía entregar al tesorero de ejército, era lo que se solía designar como «producto líquido», aunque no se usó el sintagma<sup>73</sup>. En cuanto al tesorero de ejército, Esquilache precisó, a propósito del de Andalucía, que debía hacer «los pagos que se ofrezcan de los caudales efectivos que tenga sin despachar abonos contra las rentas a favor de los interesados». Como consecuencia, daría moneda en efectivo, parte en vellón, a los cuerpos militares<sup>74</sup>. Esto implicaba que se reduciría la circulación de efectos de papel de la Tesorería General, objeto frecuente de especulaciones, aunque no lo mencionó Esquilache.

La medida no era exactamente una novedad, lo que podría explicar por qué la instrucción no precisó sus fines. En julio de 1759, el predecesor de Esquilache, Valdeparaíso, había mandado que, en las provincias con Tesorerías de ejércitos, los tesoreros de las rentas administradas bajo la Dirección General remitieran cada mes al de ejército las cantidades que fijara el tesorero general en un plan de consignaciones basado en informaciones dadas por la Dirección General sobre lo recaudado. El resto del producto de rentas permanecería en las tesorerías de rentas

71. «Instrucción», I, § 9; II, § 7-16. AGS, DGR, 2ª remesa, legs. 255 y 2958.

72. Francia a Esquilache, 14/03/1761. AGS, SSH, leg. 245-2. Como se sabe, los grandes asentistas eran pagados a menudo en la caja principal del tesorero general en Madrid o en tesorerías que custodiaban mucha moneda de oro y plata, como la de la ceca de Sevilla. Torres Sánchez, 2002. Dubet, (2020).

73. «Instrucción», I, § 9; II, § 10.

74. Esquilache a Nicolás de Francia, San Ildefonso, 04/09/1760, AGS, SSH, leg. 1609.

o se mandaría a otra provincia. En las otras provincias, se seguiría delegando el pago a los tesoreros de rentas, pero modificándose el procedimiento contable. El método ya se usaba, recalcaba Valdeparaíso, con la Renta del Tabaco. El objetivo era saber si los libramientos expedidos se habían pagado o no, para evaluar el fondo realmente disponible. Para evitar la acumulación de libramientos impagados, se decidió darles una fecha de vencimiento<sup>75</sup>.

Esquilache, flamante ministro de Hacienda, dio un paso más a 20 de diciembre de 1759, mandando que, cada mes, en cada provincia, se remitiera lo cobrado a la tesorería de ejército designada por el tesorero general. Aclaraba el objeto: «de manera que mensualmente tenga yo noticia exacta del dinero que se ha percibido en las Tesorerías de Rentas, del que se ha pasado a la Tesorería Mayor y a las de ejército, y lo que queda que cobrar»<sup>76</sup>. En enero de 1760, a demanda del tesorero en activo, Francia, se incluyeron las Tesorerías de Marina del Ferrol y Cartagena en la lista de las beneficiarias de estas remesas —la de Cádiz era alimentada por la Depositaria General de Indias, ya integrada a la red de la Tesorería General, que recibía el producto de rentas reales de la ciudad—<sup>77</sup>. Por su parte, la Dirección definió las modalidades de la transferencia del producto de las Rentas Generales recaudadas en aduanas<sup>78</sup>. A fines de 1760, el contador general Arozarena estimaba que las remesas de efectivo de las Tesorerías de Rentas administradas debajo de la Dirección General a la Tesorería General habían sido lo suficientemente efectivas como para elevar la carga de trabajo de su oficina, ya que estas operaciones se traducían en las cuentas en un creciente número de «asientos» correspondientes a los recibos dados por los tesoreros de ejércitos y las cartas de pago del tesorero general<sup>79</sup>.

En suma, Esquilache anhelaba controlar los movimientos de fondos en dos niveles. Las arcas de dos o tres llaves en los partidos y las provincias, asociadas con las disposiciones contables descritas, permitían asegurar el dinero una vez que fieles, cobradores e incluso arrendadores locales lo entregasen a los tesoreros de partidos. A su vez, la remisión del «sobrante» de las arcas provinciales a las Tesorerías de ejércitos permitía privar lo antes posible a los llaveros de las arcas provinciales, en primer lugar los administradores, de su manejo. Desde el punto de vista de Esquilache, la medida simplificaba los pagos de los tesoreros de ejércitos (en contacto directo con los «interesados») y a él le permitía enterarse sin tardar del fondo realmente disponible en la Tesorería General, ya que las Tesorerías de Rentas remitían moneda efectiva, y no efectos de papel, con lo que se podían hacer previsiones<sup>80</sup>. Finalmente, la remesa del sobrante de las arcas de provincias a la Tesorería General reducía el margen de maniobra de los responsables de las provincias, de los que no dejaba de desconfiar. Así se lo dijo con crudeza el secretario

75. AHN, FC-MH, libro 8021, núm. 1571.

76. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 2958.

77. AGS, DGR, 2ª remesa, legs. 42, 244-1.

78. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 42. AGS, SSH, leg. 1610. AHN, FC-MH, lib. 10.797, f. 13 y lib. 8021, núm. 1586.

79. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 44.

80. A 23 de agosto, recibió un estado de las cantidades recibidas en las Tesorerías de ejército, de Marina de Cartagena, la caja principal de la Tesorería General y la Depositaria General de Indias en julio, o sea que el balance se hizo esperar solo tres semanas. AGS, SSH, leg. 244.

de la Superintendencia General de la real Hacienda, Rosendo Sáez de Parayuelo, a los directores generales de Rentas:

«Muy señores míos. El señor marqués de Squilace, mi jefe, me manda decir a Vuestras Señorías que vigilen mucho sobre que los administradores pongan con la mayor puntualidad al fin del mes los productos de las rentas en las Tesorerías de ejército como les está mandado, pues cree que en algunos hay morosidad.»<sup>81</sup>

## LA JUNTA SEMANAL O «JUNTA DE ADMINISTRADORES»

La tercera disposición fue la creación de una junta que debía reunirse «semanalmente» en casa del intendente y bajo su autoridad. No se le dio nombre específico, pero, a posteriori, el intendente de Murcia habló de «junta de administradores»<sup>82</sup>. En ella, los «administradores, contadores y tesoreros de todas rentas» (incluso los del Tabaco) deberían «dar cuenta» al intendente del «estado de las cobranzas» manejadas por ellos en la capital y por los administradores particulares (que, a su vez, podían supervisar fieles o arrendadores para ciertos ramos) en los partidos, siguiendo de cerca el ingreso de los fondos en las arcas, justificando los atrasos y buscando «providencias más efectivas para hacerlos exequibles» (para evitar abusos, se remitía a las formas de coacción lícitas de la Instrucción de 1725<sup>83</sup>). Asimismo, evaluarían la calidad del trabajo de cada dependiente y la oportunidad de crear o suprimir plazas. Otro objeto de estudio sería la organización del trabajo de los resguardos y de los visitadores generales y particulares de cada renta<sup>84</sup>. Por fin, se mencionaba la usurpación de derechos de la Corona.

Esquilache exponía, por otra parte, cuáles debían ser los puntos de atención de los intendentes en su supervisión de la cobranza en los pueblos, cómo los administradores debían controlar la actividad de los fieles y qué métodos se podían emplear para que el resguardo fuera eficaz —así, se evitaría la rutina en los horarios y lugares de rondas para sorprender a los defraudadores—. De este modo, respondiendo a la preocupación de Loynaz, la instrucción pormenorizaba a intendentes y administradores los objetos concretos de su trabajo en las juntas<sup>85</sup>. La junta estaba sometida al estrecho control del ministro de Hacienda: «me han de informar —precisaba— los intendentes de lo que de cada [punto] resulte y las providencias que hayan dado, con lo que sobre todo se les ofrezca, para advertirles,

81. Sáez de Parayuelo a Ibarra y Cuéllar, San Ildefonso, 03/08/1760, AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 2958.

82. Alberto de Suelves a Esquilache, Murcia, 14/02/1761. AGS, SSH, leg. 1568.

83. Cfr. supra, nota 47.

84. En la renta del Tabaco, los visitadores formaban parte de la planta desde la época del arrendamiento. Escobedo Romero, (2005). Solbes Ferri, (2008). Luxán Meléndez, 2023. También contaban con ellos la de la Casa de Aposento en el siglo XVIII, la de salinas, las rentas provinciales, así como ciertas rentas provinciales. Ripia y Gallard, 1795, V, pp. 490-8. AHN, FC-MH, lib. 8011, núm. 300 y lib. 8013, núm. 653. Silvestre Martínez, 1768, t. 3, chap. 2, p. 129-137. Zafra Oteyza, 1991, pp. 147 y 153. Los nombramientos del superintendente general de rentas mencionaban su facultad para subdelegar en visitadores «generales o particulares» de rentas, como fue el caso para Verdes Montenegro en 1740. AHN, FC-MH, lib. 8014, núm. 661.

85. «Instrucción», I, § 3-4, 5-8, 10, 11 y II, § 1-5.

en su vista, lo que tenga por más conveniente al real servicio»<sup>86</sup>. Así, Esquilache exigía una exposición metódica del contenido de la reunión, dejando claro que las iniciativas de los responsables locales requerían su validación.

Como las otras dos disposiciones, la junta ya se había puesto en obra en ciertos lugares poco después del acceso de Esquilache al ministerio. Así, el intendente de Andalucía dio cuenta de su primera reunión en enero de 1760<sup>87</sup>. Este calendario autoriza a creer que ya existía un diseño global a fines de 1759, aunque no consta que Esquilache lo expusiera por escrito a los responsables locales.

### 3. ¿UNA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN?

La reforma introducía un cambio significativo de la concepción del trabajo de cada uno de los responsables locales y su relación con el ministro.

#### VIEJAS Y NUEVAS RESPONSABILIDADES

Esquilache afirmó la «responsabilidad» de los tres llaveros de las arcas provinciales. Esta tenía dos significados. El primero era financiero: «mediante que cada uno de los tres han de tener su llave, han de ser igualmente responsables de cualquiera falta que se experimente» en las arcas<sup>88</sup>. Tan lacónica formulación podía alimentar interpretaciones diversas del adverbio «igualmente» y del atributo «responsables». Por eso, Esquilache no tardó en explicar a la propia Dirección de Rentas que la responsabilidad implicaba que cada llavero diera fianzas. Así, fue necesario aclararlo en Antequera. El recién nombrado administrador de rentas provinciales del partido, sorprendido de ver que el administrador general de la provincia de Sevilla le reclamaba una fianza, contestó que no había motivo «para que por razón de dinero efectivo resulte responsabilidad a este administrador». En efecto, él no era administrador-tesorero, sino que había un depositario. Además, las llaves eran una prevención eficaz contra el fraude. Los directores generales abundaban en su sentido. La visión de Esquilache era otra: los administradores actuales y futuros deberían dar fianzas «aunque no entren caudales en su poder», porque la responsabilidad abarcaba «la buena administración a que están obligados». Daba el ejemplo de las «gracias voluntarias [o sea, caprichosas] en los derechos que se deben exigir o en los ajustes de cosecheros y otras personas por beneficiarlas», o sea que al acordar con los gremios y particulares las cantidades a pagar por debajo del derecho legal, el administrador causaba «perjuicios [...] a la real Hacienda». En conclusión, «no habría contra quien repetir si faltaran las fianzas y así deben tomarlas

86. «Instrucción», I, § 4.

87. El marqués de Monterreal a Esquilache, Sevilla, 31/01/1760, AGS, SSH, leg. 1609.

88. «Instrucción», II, § 7.

con atención a que no perciben caudales». La única ventaja de las tres llaves era que permitía reducir el valor de las fianzas<sup>89</sup>.

Esta exigencia de fianzas para ministros que no manejaban caudales, pero cuyas decisiones tenían incidencia en el volumen recaudado, no era del todo nueva. Solía practicarse dentro de las compañías de arrendadores del tabaco, pero precisamente por eso suscitó una polémica en 1731, aunque su tenor, en torno a 1760, se desconoce<sup>90</sup>. Asimismo, se encuentran casos de restitución impuesta a administradores sin manejo de dinero en el seno de la Iglesia, pero no se ha estudiado el posible modelo que la gestión interna del clero podía representar para los reformadores del siglo XVIII<sup>91</sup>. En todo caso, puede que se estuviera forjando un consenso en torno a este nuevo control sobre los administradores en España. En efecto, Pedro Rodríguez de Campomanes, asesor de la Renta de Correos, lo adoptó en la instrucción que redactó en 1762<sup>92</sup>. En la Instrucción de Esquilache de 1760, el corolario del uso de llaves fue la obligación impuesta al administrador de dar una cuenta. También sorprendió a los afectados. Así, según el subdelegado de rentas de Écija, el administrador particular erraba al creer que los libros eran «cosa de papeles» que solo se le imponían al contador<sup>93</sup>. En cuanto a la igualdad en la responsabilidad, una de las numerosas cuestiones que Esquilache debió resolver en los meses sucesivos fue saber si las fianzas de los tres llaveros debían ser iguales y si, en caso de descubiertos, los tres debían pagar por igual.

Pienso que la otra gran innovación, la obligación de remitir el producto líquido de las rentas cada mes a la Tesorería General, reequilibró las responsabilidades respectivas de esta y las Tesorerías de Rentas. La medida no fue reclamada por unos tesoreros generales ansiosos de ampliar su margen de acción, sino que causó disgusto inmediato entre los tesoreros de ejércitos, apoyados de modo más o menos abierto por los tesoreros generales alternantes. En este conflicto, que merece un estudio monográfico, los tesoreros de ejército señalaron que el súbito alud de moneda metálica, principalmente de vellón, en sus cajas, elevaba sus costes, porque la moneda exigía más espacio, era larga de contar y obligaba a comprar más arcas, escritorios y talegos; además, solía haber más pérdidas con el vellón que con monedas de buen metal. Esquilache, no obstante, se empeñó, aunque hizo alguna concesión. En definitiva, la Tesorería General dejaba de ser la «dama del Ministerio», asumiendo mayor responsabilidad financiera —sería deseable saber si esto acarreó un alza del valor de las fianzas—, lo que le convenía a Esquilache porque confiaba más en ella. En contrapartida, si crecía la responsabilidad individual de los administradores y contadores de las Tesorerías de Rentas —en el caso de los tesoreros, siempre dieron fianzas—, se acortaba el período de esta responsabilidad ya que el dinero permanecía menos en sus arcas y se

89. Esquilache a Ibarra de Larrea y Cuéllar, Madrid, 30/12/1760. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 2319. AHN, FC-MH, lib. 8021, núm. 1674.

90. Escobedo Romero, (2005). Solbes Ferri, (2008). En Francia, la Ferme Générale exigía fianzas de sus administradores. Lutun, 2010.

91. Villaluenga, 2014. Uno de los modelos reconocidos por los promotores de las intendencias de 1718 era el control cotidiano de los obispos sobre la gestión de sus subalternos. Dubet, (2011): 124.

92. RAH, Mata Linares, t. CV, ff. 39-60, § 14.

93. El marqués de Ussel a Esquilache, Écija, 26/03/1761. AGS, SSH, leg. 1611.



reducían sus costes. Hay indicios de que, por estas razones, los responsables de las rentas colaboraron encantados.

Finalmente, la otra responsabilidad de los principales agentes provinciales era todavía más inédita: no tenía contenido financiero directo, asociándose a la exigencia de eficacia. Esquilache precisó que el administrador general no solo era responsable de los fondos una vez estos ingresados en el arca provincial, sino que él lo «constitu[ía]» responsable «de la recta administración de las rentas que están a su cuidado y de todos los aumentos que cada una pueda y deba tener». Por eso, el administrador debía aconsejar al intendente «los medios y providencias que estim[e] útiles y convenientes a conseguir enteramente los fines del real servicio»<sup>94</sup>.

Se entiende en este marco la función de las informaciones que los intendentes debían enviar al ministro sobre el contenido de la junta semanal. Aunque la instrucción no lo clarificaba, Esquilache esperaba recibir un testimonio semanal. Así lo había entendido el intendente de Andalucía quien, en el inicio de 1760, relataba su contenido, mandando copia de los documentos examinados en ella<sup>95</sup>. Posteriormente, otros enviaron verdaderas actas<sup>96</sup>. En 1765, Esquilache sugería que este uso era sistemático en su respuesta a la encuesta de Laverdy: «Todo cuanto se trata y decide en estas juntas se pone por escrito y los intendentes envían copia al superintendente general de la Hacienda»<sup>97</sup>. Así, las actas de la junta semanal, añadidas a la correspondencia del ministro con los intendentes y la mantenida por los directores generales de Rentas y administradores generales del Tabaco con todos los responsables locales, que incluiría la documentación contable, le servían al ministro para comprobar personalmente que cada uno cumplía con su deber. El administrador general debía activar la recaudación y el contador debía mostrar «aplicación» para prevenir atrasos<sup>98</sup>. La relación del ministro con los intendentes era más ambivalente: si la instrucción afirmó su superioridad sobre los demás agentes locales (solo ellos tenían jurisdicción y podían suspenderlos o arrestarlos, esperando el visto bueno del ministro), también insistía en la vigilancia del administrador sobre el intendente (podía denunciar sus fallos «inmediatamente» a Esquilache). El ministro esperaba que los intendentes demostraran el mismo celo e inteligencia que los administradores generales para activar la recaudación. El resultado práctico —los «aumentos» de las rentas, la «buena cuenta» y la extirpación de los abusos— sería el criterio de evaluación de los primeros, expuestos a ser destituidos en caso de desidia<sup>99</sup>.

94. «Instrucción», II, § 17.

95. El marqués de Monterreal a Esquilache, Sevilla, 31/01/1760, AGS, SSH, leg. 1609.

96. Caso del intendente de Murcia, a 14/02/1761 y 08/10/1761. AGS, SSH, leg. 1568. Francisco de Armona, visitador general de Granada, y el marqués de Campoverde, intendente, a 26/11/1762. AGS, SSH, leg. 1482.

97. Ozanam, (1966): 222. Traduzco la versión francesa del memorial de Esquilache de mayo de 1765, al no haberse dado con la original.

98. «Instrucción», I, § 13 y II, 16-17.

99. «Instrucción», I, § 19 y II, § 17.

## UN «MÉTODO» IDENTIFICADO

De modo previsible, la reforma debió explicarse y negociarse en España. Todavía en 1764, Esquilache redactó un decreto que indicaba a qué penas se exponían quienes no respetaran las reglas de uso de las arcas de tres llaves, precisándoles con qué justificantes debían recibir y entregar caudales. No obstante, estaba convencido de haber forjado un «método». Se lo expuso a Laverdy en su memoria de 1765, parafraseando extractos de la instrucción de 1760 y enfatizando el acceso semanal del ministro a una información fiable sobre la recaudación de las rentas y su distribución, así como sus facultades para castigar a los agentes negligentes<sup>100</sup>. Asimismo, en julio de 1764, al destinar un visitador general de la real Hacienda a Nueva España, Esquilache explicó al virrey Cruillas que se proponía aplicar allí el «método claro, fácil y perceptible para el manejo de cada renta», cuyas reglas elaboró con gran «fatiga» en España después de examinar «una por una cada renta». Así, logró acabar con los atrasos y las «gracias voluntarias» de los responsables locales a contribuyentes, mediante «sólidas intervenciones» y la selección de gente hábil, de modo que «todas las semanas sepa yo como superintendente general cuánto se haga en cada provincia» —referencia a las actas de juntas semanales—<sup>101</sup>.

No se trataba de exportar todos los elementos del dispositivo peninsular a las Indias. En Cuba, al crearse un intendente, también se establecieron dos redes paralelas de tesorerías, la del «tesorero general y sus subalternos» y la de las arcas de tres llaves de las administraciones generales y particulares de rentas, en un proyecto que, como muestra Amores Carredano, tenía poco que ver con la organización territorial local<sup>102</sup>. En la parte continental de Nueva España, cuya inmensidad sin duda no hacía factible una Tesorería General, dos rasgos llamaron la atención del visitador general José de Gálvez, elegido por Esquilache en 1765. En 1768, al dar nuevas ordenanzas al estanco del tabaco, estructurado, como el de España, en torno a varias arcas locales que formaban una sola cuenta con la Tesorería Principal, reparó en la naturaleza de la «responsabilidad de los tres» llaveros de esta: sería «entendida para con los directores por lo mal librado, la del contador por lo mal intervenido y la del tesorero privativamente por cualquiera causa que no dimane de defecto de aquellos requisitos»<sup>103</sup>. Parece que quisiera explicar la nueva concepción de la responsabilidad acuñada por su protector.

Un año antes, en febrero de 1767, Gálvez reformó el gobierno de las cajas reales de Veracruz, refundidas con una nueva aduana. Una de las innovaciones más polémicas consistió en privar a los tres oficiales reales (administrador, contador y tesorero) de la jurisdicción de que gozaban desde el reinado de Felipe II. Esta fue confiada al gobernador de la plaza, con apelaciones ante el superintendente general de la real Hacienda del reino, o sea el virrey, lo que los enemigos de la reforma interpretaron como una intendencia paliada. Otra novedad era la junta semanal de los cuatro con

100. Dubet, (en prensa).

101. Esquilache a Cruillas, San Ildefonso, 30/07/1764. AGS, DGR, 2ª remesa, leg. 2075.

102. Amores Carredano, 2024: 87-8.

103. Fonseca y Urrutia, 1845-1853, II: 449.

el subdelegado de la visita general en Veracruz. Su fin era vigilar la actividad de todos los empleados. Era más clásico en las cajas reales de América el uso de arcas de tres llaves cuyos tres detentadores daban fianzas. El visitador se esforzó por caracterizar el reparto de las responsabilidades del administrador, el tesorero y el contador de la aduana: responsables «todos tres», «subsidiariamente obligados» y, finalmente «mancomunados»<sup>104</sup>. A pesar de esta última concesión verbal al estilo americano<sup>105</sup> —ya que en la península no se habló de «mancomunidad»—, la asociación de esta visión de la responsabilidad con la junta semanal y el reparto de funciones entre el gobernador y los tres ministros privados de jurisdicción delataban el modelo peninsular de Gálvez.

No pretendo decir que el «método» de Esquilache tuviera un sentido unívoco: los actores se encargarían de demostrar que se le podían asignar diversos significados, de modo más o menos estratégico, en particular en la Junta encargada de la redacción de ordenanzas para los intendentes americanos. Pero sí concordaban en reconocer en la instrucción de 1760 una significativa inflexión en la forma de gobierno de las rentas provinciales en general y el papel de los intendentes en particular.

---

104. Gálvez, 1867: 359-411, § 1, 12, 13, 23, 125, 134.

105. Sánchez Santiró, 2023.

	Valores anuales		Gastos admin.		% gastos admin*		Valor líquido		Juros		Otros		Producto libre	
	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	%		reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs
Rentas Generales	45.476.686	30	6.381.532	33	14,03		39.095.153		3.245.271	33			35.849.881	32
Derechos de sanidad	2.128.120	14	140.000		6,58		1.901.258	14					1.901.258	14
Almirantazgo	1.967.419	18			-		1.967.419	18						
Azogue	270.000		73.000		27,04		197.000				244 libras**		197.000	
Lanas	13.792.882	21	703.450	32	5,10		13.089.431	13						
Pólvora	2.780.725	8	1.516.204	26	54,53		1.264.520	16						
Plomo	2.698.082	23	1.623.686	1	60,18		resto 1.074.396	22						

	Valores		Gastos admin.		% gastos admin°	Otros (situados, ...)		Resto líquido		Juros			Producto libre	
	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	%	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs		reales vellón	mrs
Salinas	33.596.909	28	10.669.282	17	31,76	591.748	30	22.335.878	15	3.740.957	30		18.594.920	19

	Valores		Gastos admin.		% gastos admin*	Juros		Caudal/haber líquido		Gracias		(Producto libre)	
	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	%	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs
Rentas Provinciales	88.564.862	11	9.463.001	3	10,68	14.101.509	17	65.000.351	25	1.770.188	14	63.230.163	1
(Cuota aguardiente)	2.657.823	21	75.085	21	2,83			2.582.738				2.582.738	
Aguardiente Madrid	3.712.966	19	2.257.584	19	60,80			1.455.382	2			1.455.382	2

	Valores		Gastos admin.		% gastos admin*	Valor líquido		Juros		Producto libre		Encomiendas infantiles		Fondo efectivo	
	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	%	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs
Rentas & yerbas OOMM	431.421	4	32.490		7,53	398.971	4	95.526	20	303.444	18	108.920	28	194.523	24

	Valores		Gastos admin.		% gastos admin*		Valor líquido		Juros y cargas			Caudal libre para TG	
	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	%		reales vellón	mrs	reales vellón	mrs		reales vellón	mrs
Total según DGR*	196.307.712	1	33.022.140		16,82		163.285.571	23	23.589.180	18		139.696.391	5

CUADRO 1A. ESTADO DE LAS RENTAS ADMINISTRADAS POR LOS DIRECTORES GENERALES EN 1759.

Elaboración propia. Fuente: Luis de Ibarra y Larrea y Francisco de Cuéllar, «Memoria sobre el establecimiento y origen de todas las rentas que componen el real erario», para el conde de Valdeparaíso, 15/10/1759. BNE, ms 10.695, ff. 301-55. Los números de folios correspondientes a cada renta figuran en la última columna del Cuadro 1B.

\*Se indica el total del documento original, aunque el cálculo hecho con calculadora revela un margen de error.

\*\* No se pagan juros pero sí «limosnas de azogue» a «diferentes hospitales», que los autores no sustraen al valor líquido.

Tabaco	Valores enteros		Salarios y gastos de administración		% gastos admin*	Valor líquido		Cargas		Útiles para la real Hacienda	
	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	%	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs	reales vellón	mrs
	460.025.940	19,5	76.179.702	11,5	16,56	383.846.238	8,0	52.208.176	4,5	331.638.062	4,5

CUADRO 2. ESTADO DE LA RENTA DEL TABACOS EN 1759. ELABORACIÓN PROPIA.

Fuente: Manuel Rosado, «Estado de los valores enteros, salarios, gastos y líquidos que tuvo la renta de el tabaco de estos reinos de España, incluidas las islas de Canarias, en cinco años desde el de 1754 hasta el de 1758, ambos inclusive, su conversión, paradero y efectos que quedaron con distinción de los salarios y gastos de administración, los generales, ordinarios y extraordinarios y compras de tabaco», 28/11/1759. BNE, ms 10.695, ff. 356-58.

NB1: Se separan las rentas en varios grupos porque los autores usan categorías distintas para la repartición de las cargas, así como denominaciones y modos de cálculo distintos del valor líquido y el producto libre. De este modo, siguen los usos contables de cada renta, no uniformes en la fecha y particularmente originales en el caso de las rentas de las Órdenes Militares.

NB 2: En color verde, cantidades y % añadidos por la autora.

	Fuente mencionada por los DGR	Inicio de la administración mencionado por los DGR	Valores arrendamiento o asiento		Fuente mencionada	Beneficio de la admª directa			núm. folio
			Valores			Cantidades		Porcentaje	
			reales vellón	mrs		reales vellón	mrs	%	
Rentas Generales	certificº contador RRGG 30/12/1758 sexenio valor 1752-1757 y para cargas razón de 23/07/1759	01/01/1740	25.816.342	14	arrend. 1739 (deducidas conducciones franquicias)	13.278.811	17	51,44	308
Derechos de sanidad	certificº del contador RRGG 09/01/1759 sobre sexenio 1752-57	recaudado con RRGG							309
Almirantazgo	certificº del contador RRGG 09/01/1759 sobre sexenio 1752-57	recaudado por adm. RRGG desde 16/12/1748 (menos Cruzada & consulados)							311
Azogue	contador RRGG sobre últimos 3 años	01/07/1747 "por nosotros"	179.530		último 1746?	17.470***		9,73	313
Lanas	certificº contaduría principal renta Lanas 06/12/1758	01/01/1749 por directores de las generales	10.075.282	21	último 1743-8 deducida conducción	3.014.149	2	29,92	324-5
Pólvora	certificº 29/01/1758 sobre valor 1751	01/08/1747	-787.842	17	coste arrendamº				350-1
Plomo	5 años de venta	01/08/1748	285.823	18	último asiento	788.573	4	275,90	354-5

			Valores arrendamiento o asiento		Beneficio de la admª directa				
			Valores		Fuente	Cantidades			Porcentaje
			reales vellón	mrs		reales vellón	mrs		%
Salinas	moy. 1756-8 (contador principal Salinas)	01/01/1750 por Dirección	12.566.790	28	último 1749	6.028.129	25	47,97	332-3

			Valores arrendamiento o asiento		Beneficio de la admª directa				
			Valores		Fuente	Cantidades			Porcentaje
			reales vellón	mrs		reales vellón	mrs		%
Rentas Provinciales	certificº contador principal RRPP sobre 1752-7 inclusive sosa y barilla	desde fechas variadas, general desde 01/01/1750 menos Madrid	52.347.431	20	último	10.882.731	15	20,79	340-3
(Cuota aguardiente)	certificº contador principal RRPP y papel sobre valor 1757	decreto 19/07/1746	2.560.013	9		22.724	25	0,89	340-3
Aguardiente Madrid	certificº contador renta sobre sexenio 1752-7?	supr estanco 15/07/1746, adm directa desde 01/09/1747	1.253.870	8	repartido	201.511	28	16,07	346

			Valores arrendamiento o asiento		Beneficio de la adm <sup>a</sup> directa				
			Valores		Fuente	Cantidades			Porcentaje
			reales vellón	mrs		reales vellón	mrs		%
Rentas & yerbas OOMM	contador de Salinas encargado de esta renta	DGR desde 1749, método de Salinas, mismos contador y tesorero	125.566		último 1748	68.957	24	54,92	348

			Valores arrendamiento o asiento		Beneficio de la admª directa			
			Valores		Cantidades			Porcentaje
					reales vellón	mrs		
Total según DGR®			104.657.140	8	35.038.250	31	33,48	355

CUADRO 1B. ESTADO DE LAS RENTAS ADMINISTRADAS POR LOS DIRECTORES GENERALES EN 1759.

Elaboración propia. Fuente: Luis de Ibarra y Larrea y Francisco de Cuéllar, «Memoria sobre el establecimiento y origen de todas las rentas que componen el real erario», para el conde de Valdeparaíso, 15/10/1759. BNE, ms 10.695, ff. 301-55.

\*Se indica el total del documento original, aunque el cálculo hecho con calculadora revela un margen de error.

\*\*\*Al valor líquido de 197.000 rs, se añade una «mayor utilidad de 125.348 rs por la menos cantidad de azogue que se deja sacar de las minas por no necesario para los consumos y por no practicarse la extracción de los sobrantes para reinos extraños que ejecutaba el arrendador.»

## ABREVIATURAS

AGS: Archivo General de Simancas  
 DGR: Dirección General de Rentas  
 SSH: Secretaría y Superintendencia de Hacienda  
 AHN: Archivo Histórico Nacional  
 FC-MH: Fondos Contemporáneos-Ministerio de Hacienda  
 BNE: Biblioteca Nacional de España  
 BNF: Bibliothèque Nationale de France  
 RAH : Real Academia de la Historia

## BIBLIOGRAFÍA

- Abbad, Fabrice, y OZANAM, Didier, *Les intendants espagnols du XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 1992.
- Alonso García, David, y VILLAR BARRAGÁN, David, «Necker y España: la transformación administrativa de 1788», *Cuadernos de Historia Moderna*, 18 (1997): 97-116.
- Amores Carredano, Juan Bosco, *Política, Hacienda y sociedad en Cuba. La intendencia de La Habana (1764-1800)*, Universidad del País Vasco, 2024.
- Andrés-Gallego, José, *El motín de Esquilache, América y Europa*, Madrid, Mapfre, 2003.
- Astigarraga, Jesús, «Necker en España, 1780-1800», *Revista de economía aplicada*, 23 (2000): 119-141.
- Corona, Carlos E., «Los «Cuerpos» de Zaragoza según el Marqués de Avilés, Intendente de Zaragoza en 1766: el problema de la jurisdicción de los Intendentes», *Cuadernos de historia Jerónimo Zurita*, 37-38 (1980): 99-116.
- Dedieu, Jean-Pierre, «El arca de rentas reales de Villanueva de los Infantes a finales del siglo XVII. La cuenta de Tomás Marco Ortega (1685-1690)», *Cuadernos de Historia Moderna*, 21 (1998): 103-25.
- Diego-Fernández Sotelo, Rafael, *El proyecto de José de Gálvez de 1774 en las ordenanzas de intendentes del Río de la Plata y Nueva España*, Zamora (Michoacán), El Colegio de Michoacán, 2016.
- Delgado Barrado, José Miguel, *Aquiles y Teseos. Bosquejos del reformismo borbónico (1701-1759)*, Universidad de Granada, Universidad de Jaén, 2007.
- Delgado Barrado, José Miguel, «Proyectos de reforma de la Real Hacienda bajo Felipe V. La visión de Alejandro de la Vega», en Juan Jesús Bravo Caro y Siro Villas Tinoco eds., *Tradición versus innovación en la España Moderna*, Málaga, Universidad de Málaga, 2009, vol. I: 395-408.
- Dubet, Anne, «Rétention, rétentionnaire» en LEGAY, Marie-Laure, dir., *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1850*, Rennes, PUR, 2010: 368-70.
- Dubet, Anne, «Los intendentes y la tentativa de reorganización del control financiero en España, 1718-1720», en Guillermo Pérez Sarrión ed., *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Madrid, Sílex, 2011: 103-136.
- Dubet, «José Patiño y el crédito de Felipe V: ¿un proyecto global?», *Obradoiro de Historia Moderna*, 29 (2020): 17-50.
- Dubet, Anne, «Americanizar las intendencias de Gálvez: la propuesta de Francisco Machado Fiesco», *Anuario de Estudios Americanos*, 78-2 (2021a): 501-538.



- Dubet, Anne, «La reforma de la administración fiscal de Lerena: una visión ilustrada del gobierno de la Hacienda», *Studia Historica. Historia Moderna*, 43-2 (2021b): 307-335.
- Dubet, «Las intendencias españolas del marqués de Esquilache: un proyecto ambivalente (1760-1766)», en prensa.
- Dubet, Anne, y SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, dirs., *Erarios regios. El gobierno de las Reales Haciendas de la Monarquía española y la Monarquía francesa en el siglo XVIII. Una visión comparada*, CONACYT, Instituto de Investigaciones Dr José María Luis Mora, Colegio de Michoacán, México/Zamora, 2022.
- Dubet, Anne, y Solbes Ferri, Sergio, *El rey, el ministro y el tesorero. El gobierno de la Real Hacienda en el siglo XVIII español*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2019.
- Escobedo Romero, Rafael, «La desprivatización de la Hacienda española durante el siglo XVIII», *Empresa y Humanismo*, IX-2/05 (2005): 35-66.
- Escobedo Romero, Rafael, *El tabaco del rey. La organización de un monopolio fiscal durante el Antiguo Régimen*, Pamplona, EUNSA, 2007.
- Garriga, Carlos, «Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen», *Istor*, 16 (2004): 13-44.
- Garriga, Carlos, «Gobierno y justicia: el «Gobierno de la justicia»», *Cuadernos de derecho judicial*, 7-8 (2008): 43-113.
- Godicheau, François, «Las islas como lugar para pensar el gobierno en tanto sistema», *XVIII jornadas internacionales de estudio de las Monarquías ibéricas-Red Columnaria*, Rosario, 2023.
- González Fuertes, Manuel Amador, y PANIZO SANTOS, Ignacio, , «Historia de Alejandro de la Vega y su colección documental» en Juan Jesús Bravo Caro y Siro Villas Tinoco eds., *Tradición versus innovación en la España Moderna*, Málaga, Universidad de Málaga, vol. 1, 2009: 185-200.
- López Díaz, María, «Intendencia, Justicia y Gobierno: la real cédula de 5 de marzo de 1760. ¿Nuevo triunfo del orden tradicional?», *Obradoiro de Historia Moderna*, 29 (2020): 79-108.
- Lutun, Bernard, «Caution, cautionnement» en Legay, Marie-Laure, dir., *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1850*, Rennes, PUR, 2010: 81-2.
- Luxán Meléndez (Santiago), *De imperio a nación colonial El sistema atlántico español del tabaco El papel relevante de la isla de Cuba. Estudio institucional (1620-1833)*, Las Palmas de Gran Canaria, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria, 2023.
- Ozanam (Didier), «Le système fiscal espagnol sous Charles III d'après un document contemporain», *Mélanges à la mémoire de Jean Sarrailh*, Paris, Centre de Recherches de l'Institut d'Études Hispaniques (Sorbonne), t. II, 1966: 205-234.
- Sánchez Santiró, Ernest, *Relaciones de valores y distribución de la Real Hacienda de Nueva España, 1744-1748*. México, Instituto de Investigaciones D. José María Luis Mora, 2014.
- Sánchez Santiró, Ernest, *Gazofilacio regio y jurisdicción. El gobierno de la Real Hacienda*. Instituto de Investigaciones D. José María Luis Mora, México, 2023.
- Solbes Ferri, Sergio, «Estrategias de gestión de la renta del tabaco, 1726-1736. El gobierno de Patiño y la introducción de la administración directa», en Agustín González Enciso dir., *Política económica y gestión de la renta del tabaco e el siglo XVIII*, Los libros de Altadis, 2008: 121-173.
- Solbes Ferri, Sergio, «El delicado tránsito entre recaudación de rentas y ejecución del gasto. La renta del tabaco y la Tesorería General a mediados del siglo XVIII», *De Computis*, vol. 13, 25 (2016): 137-160.

- Torres Sánchez, Rafael, «El gran negocio de la época, la provisión de víveres al ejército por Francisco Mendinueta (1744-1763)» en Santiago Aquerreta ed., *Francisco Mendinueta: Finanzas y mecenazgo en la España del siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 2002: 101-134.
- Torres Sánchez, Rafael, *La llave de todos los tesoros. La tesorería general de Carlos III*, Madrid, Sílex, 2012.
- Vallejo García-Hevia, José María, «La Asesoría General del Juzgado de la Renta de Correos (1755-1762): Campomanes, precursor de la moderna Administración del Servicio Postal», *Revista de administración pública*, 146 (1998): 51-84.
- Zafra Oteyza, Juan, *Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales del reino de Granada (1746-1780)*, Madrid, Junta de Andalucía/Instituto de Estudios Fiscales, 1991.

## FUENTES PUBLICADAS

- Fonseca, Fabián de, y URRUTIA, Carlos de, *Historia de Real hacienda*, 6 vols., México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1845-1853.
- Gálvez, José de, *Informe general que en virtud de real orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. marqués de Sonora, siendo visitador general de este reino, al Excmo. Sr. virrey frey d. Antonio Bucarely y Ursúa, con fecha de 31 de diciembre de 1771*, México, Imprenta de Santiago White, 1867.
- Loynaz, Martín, *Abusos que se cometen en el manejo y dirección de todas las rentas reales*, Madrid, 20 de septiembre de 1759 (editado en *Semanario erudito*, Madrid, Blas Román, t. XI: 36-80).
- Nuevo Tesoro Lexicográfico de la Lengua Española*: aplicación de la Real Academia Española, que reúne obras lexicográficas desde el siglo XV al XX.  
<https://apps2.rae.es/ntlle/SrvltGUILoginNtlle>
- Ripia, Juan de la, y GALLARD, Diego María, *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.
- Silvestre Martínez, Manuel, *Librería de jueces; para alcaldes, corregidores, jueces, etc.* Madrid, Viuda de Eliseo Sánchez, 1768-1769.
- Zamora y Coronado, José María, *Registro de legislación ultramarina y ordenanza general de 1803 para intendentes y empleados de Hacienda en Indias*, Habana, Imprenta del Gobierno y Capitanía General por SM, 1839.