

# *Necker y España: La Transformación Administrativa de 1788*

DAVID ALONSO GARCÍA  
DAVID VILLAR BARRAGÁN

A través de estas líneas vamos a intentar explicar una de las posibles conexiones e influencias que el ginebrino pudo tener en España y que a nosotros, en principio, nos parecen evidentes. En primer lugar hay que señalar que la figura de Necker<sup>1</sup> era conocida por toda Europa a diversos niveles. Sus obras eran leídas y constituían una magnífica fuente de controversia en los ambientes intelectuales de una gran parte de los países europeos. Esto se refleja en la literatura de la época así como en diversos diarios eruditos de distintos países<sup>2</sup>. Y España no será una excepción. Ejemplo de ello serán las traducciones de dos de sus obras, una sobre el comercio de granos por Miguel Gerónimo Suárez y Nuñez<sup>3</sup>, y sobre todo, la traducción realizada por Domingo de la Torre y Mollinedo<sup>4</sup>: *Memoria reservada sobre el establecimiento de Rentas Provinciales*. En definitiva, creemos que la influencia del ginebrino en nuestro país se manifestó a dos niveles diferentes pero interrelacionados: por un lado, podemos hallar una influencia en la teoría económica. Las obras de Necker así como su persona eran

---

<sup>1</sup> Las mejores obras para el conocimiento de la obra de Necker son: H. Grange, *Les idées de Necker*, París, C. Klincksieck, 1974; J. F. Boshier, *French finances, 1770-1795. From business to bureaucracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970; J. Egret, *Necker ministre de Louis XVI*, París, Champion, 1975; R. D. Harris, *Necker. Reform statesman of the Ancien Regimen*, Berkeley, University of California Press, 1979; W. Oppeheiner, *Necker*, Sturgatt, Deutsche Verlags-Anstalt, 1988. F. Venturi, *Settecento riformatore. IV La Caduta dell'Antico Regime (1776-1789)*, Turín, Einaudi, 1984.

<sup>2</sup> H. Grange, *op. cit.*, pp. 38-52.

<sup>3</sup> E. Lluch, «La Ilustración en Cataluña: el esfuerzo para proyectar un país», en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 84, 1988 (mayo), pp. 3-25, p. 9.

<sup>4</sup> E. Lluch, *La Catalunya vençuda del segle XVIII*, Barcelona, Edicions 62, 1996, p. 160.

citadas en cualquier tertulia sobre tema que él hubiese tratado pudiendo observarse una admiración grande hacía el ministro de Luis XVI<sup>5</sup>. Y ejemplo de ello lo tenemos en la traducción de su obra sobre el comercio de granos o el plagio de esta misma por Jaume Caresmar<sup>6</sup>. Este tipo de influencia ha sido mencionada por Grange<sup>7</sup>, Desdevises du Dezert<sup>8</sup> o Sarrailh<sup>9</sup>. Por su parte, E. Lluch ha tratado las ideas de Necker pero siempre en relación con Cataluña<sup>10</sup>, y en el aspecto económico, demostrando la relación entre el suizo y ésta. Aparte de las dos traducciones de sus dos obras, la referente al comercio de granos y el memorial elevado a Luis XVI para el establecimiento de las administraciones provinciales, hay indicios para considerar que el resto de sus obras eran sabidas, leídas y comentadas en España<sup>11</sup>. Por ahora sabemos poco acerca del pensamiento de Necker pero todo esto nos muestra evidencias de que la discusión y la teoría económica española estaba en relación con la europea, de manera que se pudo establecer un «diálogo» intelectual y recíproco del que España era tanto prestamista como deudora.

Por otra parte, creemos que también hubo una influencia «práctica»<sup>12</sup> u oficial que se acentúa por la traducción de la *Memoria* sobre el establecimiento de administraciones provinciales y por el plan concreto que propondrán Vicente Alcalá Galiano y Vicente Matecón de Arce<sup>13</sup> al Conde de Lerena, basado en el

<sup>5</sup> Por ejemplo, esto se puede observar en una «carta de D. F. Ugartiria a un amigo suyo fuera de la Corte, en que se incluye un discurso económico-político sobre los medios de restaurar la industria, agricultura y población de España», en *Espíritu de los mejores diarios que se publican en Europa*, 2 de marzo de 1789.

<sup>6</sup> E. Lluch, «La Ilustración en Cataluña: el esfuerzo para proyectar un país», en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 84, 1988 (mayo), p. 4.

<sup>7</sup> H. Grange, *op. cit.*, p. 44.

<sup>8</sup> Desdevises du Dezert, «Les lettres politico-économiques de Campomanes» en *Revue Historique*, IV, 1897, pp. 240-265.

<sup>9</sup> J. Sarrailh, *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, F.C.E. 1992 (4.ª ed.), pp. 276 y 549.

<sup>10</sup> Véase E. Lluch, *La Catalunya vençuda...: Agronomía y fisiocracia*, Valencia, Instituto Alfonso el Magnánimo, 1985; *El pensament econòmic a Catalunya 1760-1840*, Barcelona, Edicions 62, 1973.

<sup>11</sup> En la *Memoria reservada sobre el establecimiento de Rentas Provinciales*, traducida para el Conde de Lerena por D. Domingo de la Torre y Mollinedo se pueden observar varias notas en las que se hace referencia a *De l'Administration des finances de France*. Sin embargo, no sabemos si estas obras se tradujeron. No obstante conocemos el caso de la incautación de uno de los ejemplares (L. Dommergue, *Le livre en Espagne au temps de la Revolution Française*, Lyon, 1984, pp. 27-28).

<sup>12</sup> Tal como intuye P. Fernández Albadalejo, *Fragmentos de Monarquía*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 454 y 471.

<sup>13</sup> León de Arroyal dirá de Alcalá Galiano «que había mal leído al Necker y sabía hacer plañecitos muy curiosos», en León de Arroyal, *Cartas político-económicas al conde de Lerena* (estudio preliminar de Antonio Elorza), Madrid, Ciencia Nueva, 1968, p. 54. Citado también por C. Morage, «Sobre las Cartas Económico-políticas de Arroyal», en *Trienio. Ilustración y liberalismo. Revista de Historia*, 1988 (n.º 12).

propio Necker. Y es por entonces cuando se comienzan a dar toda una serie de Reales Cédulas e Instrucciones por el que la intervención de rentas —sobre todo a nivel provincial— recibe amplios poderes<sup>14</sup>. No obstante, ya desde 1780, podemos encontrar indicios de esta influencia. Sin embargo, acerca del análisis de la obra y de sus posibles repercusiones en la Hacienda española entraremos más adelante.

## NECKER Y EL CASO FRANCÉS

La figura de este plebeyo protestante ginebrino alcanzó una gran influencia no solo en la Francia de finales del siglo XVIII, en la que ejerció un importante papel político y económico, sino que trascendió de las fronteras francesas para impregnar e influir en el resto de Europa. Su subida al poder se vio marcada por la caída de Turgot. Y tal como afirma Franco Venturi, su ocaso no se debe entender como el fallecimiento de una política de reforma iniciada años precedentes, sino como el inicio del proceso de culminación de ese intento transformador<sup>15</sup>.

Para Venturi, la razón por la que Necker pudo llegar a ser ministro de finanzas de Luis XVI, se encuentra en la necesidad de un hombre de temperamento, que se encargara de encontrar el capital necesario para mantener un régimen que se desmoronaba, y que se empeñaba en participar en empresas que sobrepasaban su capacidad. Necker, consciente de la situación que sufre Francia, entiende que es necesaria toda una transformación a distintos niveles de un régimen caduco y que se muestra incapaz de adaptarse a las mutaciones que se producen en Europa tanto a nivel social, económico como ideológico<sup>16</sup>. Las obras más importantes que englobarían el pensamiento político de Necker son: el *Compte rendu au Roi*, *De l'Administration des Finances de la France* y *Mémoire au roi sur l'établissement des Assemblées provinciales*. Estas obras políticas, junto a

---

<sup>14</sup> P. López de Lerena, *Memoria sobre las rentas públicas y balanza comercial de España (1789-1790)*, estudio preliminar de Joaquín del Moral Ruiz, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990, p. 23.

<sup>15</sup> F. Venturi, *op. cit.*, p. 239.

<sup>16</sup> Para entender la situación pre-revolucionaria en Europa, nos remitimos al trabajo de J. Godechot, *Las Revoluciones (1770-1799)*, Barcelona, Labor, 1989; véase para el caso específico de Francia, los ya clásicos trabajos de A. Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Alianza, 1989.; A. Soboul, *Compendio de la historia de la Revolución Francesa*, Madrid, Tecnos, 1979.; M. Vovelle, *La caída de la monarquía absoluta 1787-1792*, Barcelona, Ariel, 1979.; G. Lefebvre, *La Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815)*, Mejico, F.C.E., 1988.; W. Doyle, *Origins of the French Revolution*, Oxford, University Press, 1988. Para entender la estructura social de Francia, apuntamos los trabajos de A. Cobban, *La interpretación social de la Revolución francesa*, Madrid, Narcea, 1971; o la obra de N. Hampson, *Historia Social de la Revolución francesa*, Madrid, Alianza Editorial, 1974.

algunas económicas, como *Sur la législation et le commerce des grains*, fueron ampliamente conocidos en los ambientes intelectuales de Inglaterra, Italia, Alemania y España, entre otros<sup>17</sup>. Pero de entre todas ellas, la que consideramos que influyó de una manera más directa en España, no es sino la *Mémoire au roi sur l'établissement des Assemblées provinciales*. Esta memoria, publicada en 1781, muestra como señala Venturi un ataque directo al sistema administrativo existente<sup>18</sup>.

A finales del siglo XVIII se producirá la crisis de las estructuras administrativas del Antiguo Régimen. El intento centralizador que era llevado a cabo por la monarquía durante todo el siglo XVIII, había alcanzado resultados parciales, con lo que se producía la coexistencia de distintas estructuras administrativas en Francia. La monarquía francesa, había logrado tramar una complicada red periférica sobre la base de los intendentes, los cuales poseían poderes de intervención en cuestiones locales, aunque se encontraban subordinados a la figura del *contrôleur général*<sup>19</sup>. Pero el mantenimiento de estos intendentes, coexistirá con la permanencia de dos estructuras como son los *pays d'Etats* y los *pays d'élection*.

Estos intendentes se harán cargo de la administración de las Generalidades, en las que se divide Francia, con una función hacendística, siendo su fin el cobro de los tributos. Estas Generalidades se diferenciarán en dos. Los *pays d'Etats*, que corresponderían con aquellos territorios que fueron anexionadas tardíamente a Francia, los cuales conservaban unas asambleas propias denominadas «Estados provinciales», que disfrutaban de la facultad para fijar de una forma anual su participación en el gasto público, en la repartición de la contribuciones e impuestos, y en su función recaudatoria. Además, gracias a sus propios estatutos, estos «Estados provinciales», disfrutaban de un cierto grado de autonomía, en cuanto a cuestiones tributarias y administrativas. Por contra, en los *pays d'élection*, la Administración dependerá de una forma directa del poder central, a través de la figura de los intendentes<sup>20</sup>. En resumen, en Francia convivirán diversas formas administrativas, que sólo producirán confusión, provocando la colisión de diversas competencias. Como afirma Vandelli:

«Francia está diseminada en “corporaciones” administrativas, sus funcionarios no dependen los unos de los otros, y participan en la actividad de gobierno en virtud de un derecho adquirido e irrevocable»<sup>21</sup>.

Toda esta confusión hará que surjan voces que exijan cambios. Algunos defenderán, como es el caso de Saint-Simon, el mantenimiento de los «Estados

<sup>17</sup> H. Grange, *op. cit.*, p. 36.

<sup>18</sup> F. Venturi, *op. cit.*, p. 355.

<sup>19</sup> L. Vandelli, *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992. p. 23.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 24.

provinciales», y su generalización, en una clara oposición a la corriente centralizadora. Mientras, algunos otros, se opondrán a esta antigua institución administrativa. Pero habrá algo en lo que todos parecen estar de acuerdo, y no es sino en relación con la figura del intendente.

## El Legado de Turgot

Casi todas las propuestas que se realizaron apuntaban a la uniformidad de la amalgama de estructuras locales existentes, produciéndose el establecimiento de una serie de órganos que sean representativos de la nación, lo que daría lugar a una revolucionaria reestructuración. Estos proyectos pretendían la uniformidad, la reducción del poder de los intendentes y la creación de nuevas asambleas representativas<sup>22</sup>. A partir de la segunda mitad del siglo, surgieron obras como los folletos agrícolas de Vivens, *L'ami des hommes* de Mirabeau, y sobre todo, la obra de Turgot, redactada por Dupont de Nemours, *Mémoire sur les municipalités*<sup>23</sup>. Hay historiadores, como Emmanuelli, que consideran que estas publicaciones, contribuyeron al descrédito de los intendentes, mezclando observaciones particulares, con un total desconocimiento de la realidad institucional<sup>24</sup>.

La obra de Turgot es de primordial importancia, ya que inspira a Necker en su proyecto reformista. Supone un legado para el banquero ginebrino de una importancia crucial, Como señala García de Enterría, su intento no es sino una experiencia parcial del sistema ideado por Turgot, siendo heredero suyo y acogiendo ideas de su predecesor, especialmente las relativas a las asambleas provinciales. Pero Necker las aplicará de una forma considerablemente más moderada<sup>25</sup>. Turgot, y su obra *Mémoire sur les municipalités*, supone la culminación de una concepción fisiocrática, que pretende suplantar el antiguo sistema de división social, por uno en el que las distinciones sociales se encuentren fundamentadas por la función económica que ejerzan. Se produce un cuestionamiento del orden social existente, llegando a la bipartición social, ya que se produce una división y distinción entre individuos propietarios y los no propietarios<sup>26</sup>. Para Furet, esta obra supone la más clara plasmación del pensamiento de

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>23</sup> J. García Hernández, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, p. 37.

<sup>24</sup> F. X. Emmanuelli, *Un Mythe de l'absolutisme bourbonien: l'intendance, du milieu du XVII<sup>ème</sup> siècle a la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle: (France, Espagne, Amérique)*, Aix en Provence, Université de Provence, 1981, p. 5.

<sup>25</sup> E. García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981, p. 106.

<sup>26</sup> E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 83.

Turgot. En ella tratará de transformar el asiento y la colecta de impuestos, con el fin de ayudar al desarrollo de la productividad agraria, y de la economía<sup>27</sup>.

García de Enterría considera que uno de los puntos fundamentales dentro de la teoría económica fisiocrática es la «reducción a la renta de la tierra de todo el proceso productivo económico». Ya que la tierra es la única fuente de «producto neto», sobre ella debe recaer el conjunto de los impuestos. Todo esto no es sino una racionalización que ha de llevar a la reducción y formación de un impuesto único territorial, que supondrá una alteración de las concepciones sociales, políticas y económicas<sup>28</sup>. Turgot heredará también una idea que comenzaba a surgir a mediados del siglo XVIII en hombres como d'Argenson y Mirabeau, quienes propagaban la idea de la formación de una organización territorial que sea creada sobre la base provincial, y que se encargase de sustituir la función de los intendentes. Estas propuestas no son sino peticiones de autonomía local, la creación de asambleas representativas que se opongan al absolutismo existente. En la *Mémoire sur les municipalités*, se mostrará totalmente contrario a la utilización de funcionarios que sean ajenos al municipio. Mostrará una imagen primigenia del nuevo Municipio, el cual debe basarse en el principio de autogobierno municipal<sup>29</sup>.

Estas nuevas organizaciones deberán estar formadas por contribuyentes, encargados de acordar ellos mismos el reparto tributario. Pero estos contribuyentes deberán ser propietarios, porque es, a ellos, a quien corresponde este derecho y obligación. Turgot considera que los propietarios han de ser los encargados de dirigir el Estado, ya que, a su entender, son solo ellos los verdaderos preocupados por la patria, puesto que los jornaleros o asalariados carecen de patria, al no encontrarse arraigados a la tierra. Así los propietarios al encontrarse ligados a la tierra, son los verdaderos interesados en los asuntos del país.

Como muestra García de Enterría, aquí se encierra uno de los puntos claves del programa de Turgot, además de encerrar tal y como señala la concepción de una «democracia censitaria». Surge el principio explícito de que la riqueza inmueble constituye «el verdadero derecho de ciudadanía». Esto no es sino un ataque directo al sistema estamental, produciéndose un incremento del poder de la burguesía, gracias a su condición de propietario. Con esto surgirá un concepto nuevo de ordenamiento social. Para García de Enterría, Turgot sobrepasa a la escuela fisiocrática, teorizando sobre un sistema de democracia censitaria<sup>30</sup>.

Turgot imagina una pirámide de asambleas elegidas, en la que desde la municipalidad parroquial, a la *municipalidad general* del reino, se pase por dos grados intermedios<sup>31</sup>. Elabora una verdadera organización, en el que en el primer

---

<sup>27</sup> F. Furet, *La Revolution: de Turgot á Jules Ferry, 1770-1880*, Paris, Hachette, 1989, p. 35.

<sup>28</sup> E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 84.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>31</sup> F. Furet, *op. cit.*, p. 35.

escalón se encontraría este gobierno municipal. Se vería continuado por las *municipalités de élections*; en un tercer escalón se situaría las *municipalités ou assemblées provinciales*. Y en el último escalón se situaría la *Grande Municipalité, ou Municipalité royale, ou Municipalité Générale du Royaume*. Esto no es sino una jerarquización de asambleas representativas (consejos de parroquias, de comarca, de provincia y culminando en un consejo nacional). Las funciones de estas municipalidades serían el reparto impositivo y la resolución de aquellas *affaires particulières*, mientras que la función de la corporación central sería la de coordinar y complementar a las provincias<sup>32</sup>. Con esta estructura, Turgot considera que se produce un acercamiento mayor entre el pueblo y el rey; algo que el orden estamental negaba e impedía.

A esta propuesta un joven Luis XVI se opondrá ya que la adopción de ella supondría la transformación de una estructura heredada, y base de su poder. Turgot caerá en desgracia ante el rey, propiciado además por la «guerra de la harina». Serán varios los que piensen, como Gignaux<sup>33</sup> o Dupont, que de haberse realizado el proyecto del ministro francés, se habría impedido la Revolución. Pero todas estas ideas serán más tarde retomadas parcialmente por su sucesor, Jacques Necker. Turgot, afirmará sobre esta circunstancia:

«Cela ressemble á mes idées sur les municipalités comme un moulin á vent ressemble á la lune»<sup>34</sup>.

## Necker y su Administración Provincial

Pero Necker no hace sino tomar ideas parciales de las expuestas por su predecesor. Estas las plasmará en la *Mémoire au roi sur l'establisement des Assemblées provinciales*. Para Grange, esta obra supone la plasmación de un proceso de descentralización, convirtiéndose en el gran pensamiento político de Necker<sup>35</sup>. Considera que su fin es la transformación profunda de la monarquía francesa, lo que supondría una verdadera revolución silenciosa, en un intento de crear un nuevo sistema de información entre gobernados y Gobierno. Para Grange, esta descentralización se realizaría en nombre de la libertad<sup>36</sup>. De igual forma piensa Venturi, para quien esta obra supone un ataque directo al sistema tradicional<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> E. García de Enterría, *op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>33</sup> C. J. Gignoux, *Turgot*, París, Librairie Artheme Fayard, 1945, p. 224.

<sup>34</sup> Carta de 22 de julio de 1778; citado en E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 107 y en Weulersse, *La Physiocratie sous les ministères de Turgot et de Necker (1774-1781)*, París, 1950, p. 327.

<sup>35</sup> H. Grange, *op. cit.*, p. 36.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 367.

<sup>37</sup> F. Venturi, *op. cit.*, p. 355.

En esta obra, tal como señala Grange, se puede realizar un análisis desde el punto de vista puramente administrativo y desde la perspectiva política que conlleva. La *Mémoire* es un ataque directo a la figura del Intendente, quien para Necker se comporta de forma arbitraria sobre la población. Necker se preguntará:

«¿Es Administración la voluntad arbitraria de un hombre solo (refiriéndose a los intendentes)?»<sup>38</sup>.

El ministro francés considera que la concesión a estos intendentes de cargos pasajeros, supone una dejadez por parte de estos, lo que se traduce en la delegación de sus funciones en subdelegados o secretarios, carentes estos de una capacidad adecuada para llevar a cabo las obligaciones de los intendentes. Mientras, que estos se ocupan más de sus intereses particulares que de sus cargos. Necker declara sobre ello:

«un subalterno encargado de una Administración Pública, procederá según se lo dicten sus pasiones particulares»<sup>39</sup>.

Venturi respaldará al ministro francés, al considerar cuán difícil resulta obtener de ellos justicia, algo que Grange confirma, ya que este arbitrio se manifiesta como manantial constante de injusticia<sup>40</sup>. Según el propio Necker, obran con timidez con respecto a los poderosos, pero su actitud hacia la gente humilde se torna en una extrema arrogancia<sup>41</sup>. Esto llevará a la creación de un clima de hostilidad hacia la figura del intendente, y por consiguiente al ser este la imagen del rey a nivel local, se implicará a la Corona, produciéndose una interferencia en las relaciones entre el rey y el pueblo. Grange afirma que la población que el intendente rige no dispone de ningún órgano de representación, ni de ningún recurso, ante la arbitrariedad de los intendentes, algo en lo que insiste Necker, al considerar que la población carece de toda posibilidad de participar y de constestar ante la acción de estos funcionarios<sup>42</sup>.

Ante esta situación, el ministro francés, consciente de la necesidad de un cambio, aborda este de forma directa. Necker posee dos principios fundamentales, como son la preferencia por una gestión colectiva, antes que una gestión única; y por las decisiones tomadas en los escalones locales que son preferibles a las decisiones tomadas en los escalones nacionales. Con respecto al primero de

<sup>38</sup> J. Necker, *Memoria al Rey sobre el establecimiento de rentas provinciales*, traducida por Domingo de la Torre y Mollinedo, Madrid, 1786. B.N. U10427, p. 9.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>40</sup> H. Grange, *op. cit.*, p. 370.

<sup>41</sup> J. Necker, *op. cit.*, p. 10.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 11 y en H. Grange, *op. cit.*, p. 370.

estos principios, Necker es claro al considerar deseable el ejercicio de una comisión antes que la acción de un hombre solo<sup>43</sup>. No se opondría al ejercicio de un único individuo, pero siempre que en él se encontrara las cualidades necesarias. Si esto se diera, él lo apoyaría, ya que se obtendría una mayor eficacia si la acción fuera ejercida bajo una sola mano; pero consciente de la dificultad de encontrar un hombre así, Necker se muestra favorable a la formación de comisiones, ya que con la creación de estas asambleas, las voluntades se contrapesarían y se controlarían, evitando la acción arbitraria de un único individuo. Estas comisiones se encargarían de representar los intereses generales, y no solo las particulares.

En cuanto al segundo de sus principios, el referente a la preferencia de las decisiones tomadas a nivel local sobre las realizadas desde el poder central. Necker se justifica en esta voluntad de descentralización, en el hecho de que los problemas que afectan a nivel local se solucionan mejor con una administración local, ya que esta se encontraría mejor cualificada para esta tarea al poseer un conocimiento más inmediato y directo<sup>44</sup>. Este plan puramente administrativo da como resultado un proceso de descentralización, por el que París pierde ese control directo sobre el nivel local, lo cual supone para Necker un alivio, ya que simplifica claramente el ejercicio del poder en París.

Grange considera que la descentralización representa el más grande pensamiento de Necker<sup>45</sup>, supone la base de su reforma y la transformación de la monarquía. Esta ha de ser llevada a cabo mediante la creación de Asambleas Provinciales, que sean la representación de las tres órdenes. Estas asambleas poseerán atribuciones de tipo financiero y económico, la confección de rentas, la asistencia pública y todos los problemas concernientes al desarrollo de cada generalidad, además de la tutela de la comunidad o de la villa. Con ello la responsabilidad de los Intendentes, fue trasladada a las asambleas provinciales<sup>46</sup>.

En este proceso de descentralización, de autoadministración, se encuentra el aspecto político de la *Mémoire*. Necker y su reforma, como afirma Grange, apela a la formación de un espíritu público, realizándose con ello un aprendizaje de libertad<sup>47</sup>. El reino habituado a recibir y a ejecutar las órdenes descubre mediante esta reforma su responsabilidad. De esta participación en la gestión de los asuntos del reino, nace una nueva actitud, por la que el sujeto se transforma en ciudadano<sup>48</sup>.

Esta descentralización deberá hacer frente a dos problemas fundamentales, como son la representabilidad y la responsabilidad de estas Asambleas provin-

---

<sup>43</sup> J. Necker, *Memoria al rey...*, p. 40.

<sup>44</sup> H. Grange, *op. cit.*, p. 370.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 391.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 392.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 373.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 374.

ciales. Con respecto a la primera de estas cuestiones, sin duda la más delicada y políticamente la más importante, Necker en cierto modo se muestra heredero de los planteamientos de Turgot. El proceso de elección de los miembros de estas asambleas viene determinado por la igualdad entre las tres órdenes. Necker no dudó en reunir dentro de la misma administración a los representantes del clero, de la nobleza y del Tercer-estado, estableciendo así un equilibrio entre estos tres estamentos<sup>49</sup>.

Un problema consiste en definir si ese Tercer-Estado capacitado para intervenir en las Asambleas, engloba sólo a los propietarios, con lo que la herencia de Turgot se muestra evidente; o si englobaría a la total heterogeneidad de este estamento, lo cual supondría una auténtica revolución. La mejor muestra de las intenciones del banquero ginebrino, se encuentra en la reglamentación de la primera administración provincial establecida, la cual fue realizada en Berry.

«Será formado en la provincia de Berry una asamblea compuesta del señor obispo de Burdeos, y de once miembros del orden del clero, de doce gentileshombres propietarios y de veinticuatro miembros del tercer estado, doce diputados de villas, y doce propietarios habitantes del campo... Los votos serán por cabeza, y no por distinción de órdenes»<sup>50</sup>.

Como se ve, Necker hace aquí hincapié en una de las cuestiones fundamentales sobre la que girará la futura convocatoria de los Estados Generales. El ministro francés, se muestra favorable al desdoblamiento del Tercer-Estado, y al voto por cabeza. Algo que juzga indispensable.

Este hombre de estado se muestra favorable a la formación de una prudente constitución y de un equilibrio razonable entre las diversas órdenes. Por voluntad suya, el tercer estado por primera vez se encuentra dentro de una asamblea política en igualdad de condiciones, con los distintos representantes de los otros dos estamentos. Estas asambleas tendrán lugar todos los años, no durando más de un mes, como señala el propio ministro. En el caso de Berry, mientras tanto, la administración se encontraba en manos de una Oficina General formada por el obispo de Burdeos, más siete miembros de la Asamblea, y de dos procuradores-síndicos y un secretario. Su función será la de servir los detalles relativos a la repartición y a la leva de imposiciones. Estas oficinas debían cumplir las disposiciones acordadas en las Asambleas, teniendo que rendir cuentas sobre las operaciones realizadas<sup>51</sup>.

En la *Memoria*, Necker también reflexiona sobre la uniformidad impositiva. Es consciente de la gran complejidad tributaria, labor de varios siglos, produci-

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 376.

<sup>50</sup> Artículo primero del Consejo del 12 de julio de 1778, llevando el establecimiento de una administración provincial en Berry, aparece en Jacques Necker, *Oeuvres complètes*, t. III. Publicada por Auguste Louis de Staël-Holstein en París, en 1820, reimpresso en 1970, p. 374.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 374-376.

da por la superposición de distintas reformas. Necker vive un ambiente en el que los fisiócratas piden la creación de una contribución única, que acabara con esta gran heterogeneidad. Pero Necker se opone frontalmente a ella, al considerar que:

«La Francia compuesta de veinte y quatro millones de habitantes, esparcidos en Suelos diferentes, y con costumbres diversas no puede estar sujeta á una misma clase de imposiciones»<sup>52</sup>.

Necker es consciente de la necesidad de crear impuestos específicos y ajustables al espacio fiscal. Esto llevaría sin duda a una complejidad mayor, a la cual no podría hacer frente el estado actual de la administración.

Con la *Memoria*, Necker entra en profundidad en la revitalización necesaria en una administración que ha quedado obsoleta, y que debe adaptarse a las nuevas circunstancias, tanto políticas, como sociales y económicas. Al presentarle a Luis XVI este proyecto de creación de una administración pública o municipal, le expone la realidad de una situación que se presenta insostenible por más tiempo. Sólo con la reforma parece posible el romper con el despotismo de los Intendentes, así como el arbitrio de la magistratura local<sup>53</sup>.

Necker considera que se producirían diversas ventajas con su proyecto, como sería el acercamiento del Rey al Pueblo, apartando al Intendente que se había presentado como un vínculo entre el soberano y sus vasallos<sup>54</sup>. También es consciente de que a su proyecto se le podría achacar una disminución del poder central debido al incremento de la autoridad de la Administración municipal.

«¿No habrá quien diga desde luego, que el confiar el repartimiento de los Impuestos á una Administración Municipal es disminuir la autoridad?»<sup>55</sup>.

A esta objeción, Necker contesta que la autoridad real se encuentra fundamentada sobre cimientos inalterables, y que lo realmente importante no es quien posea el control, sino quien lo desempeñe mejor, ya que este, según Necker, es el propósito del Rey.

Con respecto al establecimiento de este sistema, Necker es partidario de una implantación gradual, que se iniciaría en Berry, ya que de esta forma la oposición sería menor, además de realizarse bajo una mayor seguridad. Además, este hombre de estado considera que es tan necesaria una reforma, que en el caso de que esta fracasara, la experiencia se transformaría en fundamental para futuros proyectos<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> J. Necker, *Memoria al rey...*, p. 13.

<sup>53</sup> F. Venturi, *op. cit.*, p. 356.

<sup>54</sup> J. Necker, *Memoria al rey...*, p. 20.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 49.

Con la caída de Necker, su plan quedó huérfano, lo que supuso su desaparición. Pero no del intento de transformar un sistema necesitado de un nuevo empuje. Brienne, mediante el edicto de junio de 1787, pretendía extender el sistema, basado en asambleas de municipios, que elegían a los miembros de las asambleas de distrito, y éstos a los de las provincias, a todo el territorio. Reclamaba la autogestión de estas asambleas locales. Se trata, en fin, de generalizar la experiencia de los Estados provinciales, propuesto por Necker al rey, en 1778.<sup>57</sup>

## LA REALIDAD ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

La Hacienda del siglo XVIII<sup>58</sup>, y en general toda la Hacienda del Antiguo Régimen, era una institución arcaica heredada del feudalismo y retocada por el

<sup>57</sup> L. Vendelli, *op. cit.*, p. 26.

<sup>58</sup> Hemos de señalar en este apartado el inmenso vacío que existe en la historiografía acerca de la bibliografía específica respecto a la Hacienda del siglo XVIII. Por ello, las mejores fuentes de conocimiento del tema siguen siendo las obras recopilatorias del siglo pasado y finales del siglo XVIII. Entre todas éstas podemos destacar a F. Gallardo Fernández, *Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración*, Madrid, Imprenta Real, 1805-1808. Esta obra ha sido la más utilizada por la historiografía. Sin embargo, tiene el defecto de tener un fin publicístico de las nuevas reformas hechas en estos años, por lo que se debe comparar con otros trabajos de la época. Del mismo autor es el *Prontuario de las facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores. Tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las Rentas Reales, con las correspondientes remisiones a las reales órdenes*, Madrid, 1806, ejemplar capital para el conocimiento de los órganos internos del Consejo de Hacienda. Muy importante es también la obra de J. Canga Argüelles, *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, Imprenta de Marcelino Calero y Portocarrero, 1834, 2 vols. Por otro lado, una obra absolutamente maravillosa tanto por el contenido como por las circunstancias y fines que posibilitaron su publicación es el manuscrito —por orden del Conde de Lerena— de J. Covarrubias, *Código o Recopilación de Leyes de la Real Hacienda*, 1790 (se puede consultar en la biblioteca del Instituto de Estudios Fiscales). Desgraciadamente, esta obra ha sido consultada y utilizada por muy pocos historiadores a pesar de su enorme valor. Para mayor información acerca de esta obra se puede consultar a R. Gibert Sánchez de la Vega, «La recopilación de Hacienda en 1790», en *Hacienda Pública Española*, n.º 55, 1978, pp. 201-207. Acerca de obras modernas podemos destacar a M. Artola, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Editorial, 1982; T. García Cuenca Ariati, «El Consejo de Hacienda (1476-1803)», en M. Artola (ed.): *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 405-502; J. Fontana, *La Hacienda en la Historia de España, 1700-1931*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980; M. Garzón Pareja, *Historia de la Hacienda de España*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984. También la obra de C. M.ª Cremades Griñán, *Bórbones, Hacienda y Súbditos en el siglo XVIII*, Murcia, Universidad de Murcia, 1993 es de interés por su enorme clarificación que hace del tema. Sin embargo es un estudio corto e insuficiente para captar la total significación del asunto. Por otra parte, tenemos diversos artículos referentes a asuntos muy concretos de finales del XVIII. A nosotros nos interesan sobre manera el trabajo de G. Anes, «La Contribución de frutos civiles entre los proyectos de Reforma Tributaria en la España del Siglo XVIII», en *Hacienda pública Española*, n.º 27, 1974, pp. 21-45.; J. Patricio Merino, «La Hacienda de Carlos IV», en *Hacienda Pública Española*, n.º 69, 1981, pp. 139-182;

absolutismo, que carecía de los principios más elementales de equidad, flexibilidad, e incluso coherencia jurídica. A pesar de los diversos intentos reformistas de finales del xvii y durante el propio setecientos, tanto los órganos dirigentes como el sistema tributario o recaudatorio seguía siendo básicamente el mismo. Pero en ningún modo se trataban de reformas generales sino de la superposición de unas entidades sobre otras con la supresión —en el mejor de los casos— de una tercera, lo cual nos otorga una imagen difusa y compleja de lo que constituyó la Hacienda del Antiguo Régimen en Castilla<sup>59</sup>.

### Clases de tributos y su recaudación

La fiscalidad castellana en el siglo xviii continuará con los mismos elementos característicos de los dos siglos anteriores. Es decir, el privilegio y la heterogeneidad serán los elementos idiosincrásicos y fundamentales para comprender a la perfección todo el sistema. Quizá esta idea tan generalizada hubiese de ser revisada ya que, muchas veces, el pago de impuestos —o en su defecto, la rebaja o incremento— no venía tanto por el hecho de pertenecer al estamento nobiliario como el de pertenecer a las oligarquías urbanas y rurales que en la práctica controlaban el cobro de los impuestos. Por otro lado, habría que intentar resolver de modo claro las verdaderas relaciones, tanto en el espacio como en el tiempo, que se establecían entre el poder central y teórico, cuya máxima representación era el monarca, y estas oligarquías que poseían el poder fáctico.

De este sistema tributación destacan las «rentas provinciales». Este conglomerado de imposiciones constituían un complejo de unos quince impuestos mayores, alguno de los cuales se subdividía, hasta llegar a un total de cuarenta y seis denominaciones. El más importante de estos impuestos era la alcabala o diez por ciento del valor de toda las ventas. A este diez por ciento se le agregaban todavía los «cientos», cuatro unos por ciento de incremento que habían ido concediendo al monarca diversas cortes castellanas<sup>60</sup>. Hay que indicar que este catorce por ciento era más teórico que práctico. En general, siempre se consideró que las alcabalas entorpecían de modo considerable el comercio<sup>61</sup>.

Otro de los grandes tributos que se englobaban en estas «rentas provinciales» eran los Millones, creado por Felipe II como servicio extraordinario y que con-

---

P. Saavedra Fernández, «Las resistencias a la reforma de Lerena en Galicia», en *Hacienda Pública Española. Monografías*, n.º 1, 1994, pp. 135-144. Y no podemos olvidar el estudio preliminar de J. Del Moral Ruiz, a la obra de P. López de Lerena, *op. cit.*, en especial las pp. 7-38, si bien la descripción de las reformas de Lerena no son todo lo exactas que cabría esperarse.

<sup>59</sup> Para el conocimiento de las reformas emprendidas en el último tercio del siglo xvii, véase J. A. Sánchez Belén, *La política fiscal en tiempos de Carlos II*, Madrid, Siglo XXI, 1996.

<sup>60</sup> J. Fontana, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>61</sup> A tal respecto se refiere León de Arroyal, *op. cit.*, p. 145.

sistía en un cargo sobre la venta al por menor de algunos artículos básicos de consumo como vino, aceite, sebo... Por ello, los más perjudicados eran los más pobres. Junto a alcabala, cientos y millones, las rentas provinciales se nutrían de otros tributos de distinta índole lo que nos puede indicar lo enorme heterogeneidad de este sistema impositivo.

Ajeno a estas «rentas provinciales» se encontraban las aduanas o «rentas generales» que fueron simultáneamente un medio de la política económica de la corona, por ejemplo, al autorizar o prohibir el comercio de granos con el exterior, y una fuente de ingresos percibidos bajo denominaciones muy variadas: «almojarifazgos, diezmos de la mar, puertos secos, derechos de lanas...»<sup>62</sup>. Y por último, hemos de citar las «rentas estancadas» que englobaban la sal, el tabaco, el papel sellado y las llamadas siete rentillas.

En cuanto a las formas de recaudación, éstas fueron básicamente tres a lo largo de la edad moderna: el arrendamiento, el encabezamiento y la administración directa. Las dos primeras dominaron durante los siglos XVI y XVII, sobre todo por la búsqueda de liquidez monetaria, ventaja que poseía el sistema de arrendamiento. Sin embargo, estos dos sistemas propiciaban el desarrollo de una oligarquía urbana identificada a su vez con el gobierno local del municipio. Por ello, durante el siglo XVIII se tenderá a la sustitución de estos dos sistemas — en especial el de arrendamiento — por el de la administración directa ante lo cual, las oligarquías locales se opusieron<sup>63</sup>.

Este hecho será uno de los puntos fundamentales del nuevo sistema administrativo creado por Lerena: la administración directa de los tributos, si bien ya en tiempos del Marqués de la Ensenada se habían llevado a cabo cambios importantes. Esto no significa que inmediatamente desapareciesen los otros dos sistemas —especialmente el encabezamiento— pero éstos quedaron muy reducidos por la Real Orden de 14 y 26 de diciembre de 1785<sup>64</sup>.

### **La organización interna del Consejo de Hacienda en el siglo XVIII**

La llegada de Felipe V no significó cambios profundos en la organización de la Hacienda ni en el sistema fiscal pero sirvió para consolidar dos principios fundamentales que inspiraron el inmediato futuro de la Hacienda y que nos ayudarán a comprender el origen de las reformas de Lerena: la necesidad de sustituir el sistema de recaudación del arrendamiento por una administración directa y la conveniencia de sustituir la contribución indirecta (sobre todo alcabala, cientos y millones) por un sistema catastral único<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> M. Artola, *op. cit.*, p. 35.

<sup>63</sup> C. M.<sup>a</sup> Cremades Griñán, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>64</sup> T. García-Cuenca, *op. cit.*, pp. 490-491.

<sup>65</sup> M. Artola, *op. cit.*, pp. 224-260.

Los primeros años de este siglo estuvieron marcados por una constante política de «idas y venidas» en cambios que dejarán una profunda tradición reformista que influirá notablemente durante todo el siglo XVIII y parte del venidero. Esto va a posibilitar un ambiente de confusión hacendística lo cual demuestra los límites del poder central para imponer reformas duraderas ya que, normalmente, la influencia práctica de este tipo de intentos reformistas se puede calificar de escasa.

Entonces, el gobierno económico de la Real Hacienda estaba en manos del Superintendente General, de las Contadurías Generales y del Tesorero General. Para la administración de las provincias se contaba con las figuras de los intendentes de provincia y los contadores que por estos años tenían un alto grado de subordinación respecto a la Hacienda central —por lo menos en teoría—. 1749 representa un año importante en el movimiento reformista hacendístico al establecerse unas ordenanzas donde se especificaba y aumentaban las atribuciones de los intendentes y del Superintendente General<sup>66</sup>. A su vez, se estableció la Dirección General de Rentas<sup>67</sup>. Y según el propio Artola<sup>68</sup>, «la llegada de Carlos III al trono fue ocasión propicia para insistir en la línea de centralización administrativa, renovando los poderes del Superintendente y los intendentes de provincia a los que se les otorgó competencia universal en todo lo relativo al manejo de rentas reales». Con las reformas de Lerena el acaparamiento de poderes en las provincias por parte de los intendentes será muy limitado. Por último, señalaremos un hecho importante acaecido en 1787: La creación de la Junta de Estado<sup>69</sup> ya que en el nuevo organigrama administrativo constituirá el órgano de última instancia pues será él, quien, a través de la Superintendencia General, decidirá en último término cualquier tipo de medida o solución.

El concepto de los Contadores de Provincias, cuya misión era la administración de las rentas, siempre fue muy elevada<sup>70</sup>. La constitución del Cuerpo de Contadores como institución de la Real Hacienda se produjo el trece de febrero de 1763 cuando se les prohibió recibir «ayudas de costas» procedentes de las rentas que estaban encargados de intervenir. El Contador fue así considerado como funcionario a sueldo<sup>71</sup>. Ya en tiempos de Lerena se dará un papel fundamental a los contadores<sup>72</sup>, que se constituirán en el concepto clave del nuevo sistema administrativo que se intentará crear.

---

<sup>66</sup> T. García-Cuenca, *op. cit.*, pp. 475-478.

<sup>67</sup> M. Garzón Pareja, *op. cit.*, p. 639.

<sup>68</sup> M. Artola, *op. cit.*, p. 261.

<sup>69</sup> P. Fernández Albadalejo, *op. cit.*, p. 453. Sobre la Junta de Estado véase J. A. Escudero, *Los orígenes del Consejo de Ministro en España. La Junta Suprema de Estado*, Madrid, Editora Nacional, 1979.

<sup>70</sup> Tal como recoge M. Garzón Pareja, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 86.

## El «desencanto» ante el problema de la «única contribución»

A lo largo de todo el siglo XVIII, uno de los ideales más perseguidos fue el de la sustitución de todo el cúmulo de impuestos que constituían las Rentas Provinciales por una «única contribución» que garantizase mayor equidad tributaria. El ejemplo a esta unificación tributaria la constituía el «catastro» catalán, si bien es cierto que también se dió en otras regiones de la Corona de Aragón. Como dice Fontana<sup>73</sup>, «en la Corona de Castilla se tendió muy pronto a asociar el catastro con el florecimiento económico catalán, y el mito del catastro fue uno de los motores que animaron los intentos de reforma de la Hacienda castellana».

Así, con esto, el diez de octubre de 1749 se declaraba que quedarían reducidas «a una sola contribución las alcabalas, cientos, millones, servicio ordinario y sus agregados», para lo cual debería contribuir «cada vasallo» en proporción a lo que tuviese, «con equidad y justicia»<sup>74</sup>. La Única contribución constituía un impuesto de cupo, con un valor fijo que se prorrateaba de acuerdo con la renta calculada tras las laboriosas investigaciones catastrales<sup>75</sup> que eran necesarias para conocer de modo real las pertenencias y posibilidades de cada individuo. El resultado fue el llamado Catastro de Ensenada.

Este nuevo tipo de impuesto parecía tener ventajas indudables; en contra de las rentas provinciales, era un impuesto «directo» que no dependía de la recaudación de terceros. Además, la Única Contribución libraba el comercio interno de costosos gravámenes<sup>76</sup>. Sin embargo, la muerte de Fernando VI y el cambio de monarca, junto con la oposición latente de los grupos perjudicados por la ampliación del proyecto de única contribución, impidieron que esta fuese implantada<sup>77</sup>.

Unos años después, encontramos otro nuevo intento de establecimiento de la única contribución. Por los decretos del cuatro de julio de 1770, se declaraba extinguidas las rentas provinciales y se implantaba la única contribución. Sin embargo, los contrastes dentro de cada provincia eran tales y los recursos presentados por los pueblos tantos en número, que el veintitrés de julio de 1776 se dio por concluido el asunto y se sepultó el proyecto<sup>78</sup>.

¿A qué nos lleva todo esto? Bien, pensamos que a la altura de 1785 el proyecto de la única contribución estaba desgastado, no por objetivos sino por la incapacidad real de imposición, debido, fundamentalmente, a la oposición de las oligarquías locales que se veían ampliamente perjudicadas con ese nuevo tipo impositivo. Muestra de ello son las palabras de Diego Gallard: «El proyecto a la

<sup>73</sup> J. Fontana, *Hacienda y Estado 1823-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973, pp. 17-18.

<sup>74</sup> G. Anes, *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>75</sup> M. Artola, *op. cit.*, p. 277.

<sup>76</sup> G. Anes, *op. cit.*, p. 26.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 25-26.

verdad sería gloriosísimo, si las dificultades que le acompañan no impidiesen su ejecución. Y como por el espacio de más de dos siglos ha vivido [el pueblo] baxo este sistema de Rentas Provinciales, sería a la verdad muy peligroso quererle imponer otro enteramente nuevo, a lo menos si se intentaba semejante operación de un golpe»<sup>79</sup>.

Y prueba de este desencanto lo evidencia el modo por el que Floridablanca llevó a cabo la contribución de «frutos civiles», entendiéndolo por tales «lo que producían por arrendamiento las tierras, casa y demás propiedades». Por lo tanto, estos «frutos civiles» venían a ser un equivalente de las alcabalas y cientos que pagaban «los demás vasallos por los frutos nacionales e industriales»<sup>80</sup>. Por lo tanto, en cierta manera, se alejaba de los intentos y objetivos de sustituir las rentas provinciales por la única contribución. Quizá por ello, no se suprimieron de golpe las rentas provinciales (como habría de esperarse del establecimiento de un impuesto sustitutorio) en el primer momento, sino que «habría de extinguir la alcabala poco a poco con exenciones en la industria, agricultura, y comercio»<sup>81</sup>. Además, la contribución de frutos civiles tenía la calidad de interino<sup>82</sup> lo que nos parece un indicio de pérdida de confianza en el establecimiento de cualquier tipo de renovación impositiva.

## El establecimiento de Administraciones Provinciales en España

Hasta la reforma del conde de Lerena, el papel de los contadores se limitaba a la revisión de todas las cuentas, tanto a nivel local como central. Pero su poder intervencionista dentro de la política hacendística era nulo por lo que su influencia e importancia era pequeña, sobre todo en relación con el poder de los intendentes y los tesoreros<sup>83</sup>. Sin embargo, Alcalá-Galiano y Matecón de Arce le remitirán un proyecto «por lo mismo y por las razones que contiene el pasaje citado del ex-ministro Necker, nos parecía más fácil, sencillo y menos expuesto a yerros ni injusticias, el establecer sucesivamente el nuevo sistema por provincias, nombrando en la capital una junta compuesta de sujetos celosos, inteligentes y desinteresados que cuidasen de este establecimiento, y se correspondiesen directamente con el ministerio, para que éste pudiese arreglar sus providencias a las circunstancias particulares del país, y el estado de sus fábricas, industrias,

---

<sup>79</sup> D. Gallard, *Ventajas políticas de España por los nuevos reglamentos de Rentas Provinciales*, publicado en el tomo III de las Actas y Memorias y de la Real Sociedad Económica de Segovia, B.N. 2/ 67.938, pp. 124-127 (numeración independiente).

<sup>80</sup> G. Anes, *op. cit.*, p. 27.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>83</sup> R. Pieper, *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1753-1788)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992, p. 81.

agricultura y comercio»<sup>84</sup>. Y este proyecto lo detallan poco tiempo después cuando propone que «en las Capitales debe establecerse una Junta compuesta del Intendente, Contador, Administrador y de otros cuatro o seis sujetos lo menos, nombrados por el público, que cuide de la recaudación de los tributos de la Provincia, y que averigüe por sí misma el estado de los pueblos para arreglar siempre á él las contribuciones; que esta Junta pueda arrendar por sí las rentas que proceden de los géneros de consumo, ó recaudarlas por administración; que se corresponda directamente con el ministerio, evitándose de este modo una multitud de empleados inútiles que hay en la Corte, por cuyo conducto pasan las providencias e informes, ocasionando á veces los perjudiciales inconvenientes del atraso, confusión y aún arbitrariedad»<sup>85</sup>.

Y precisamente, pocos meses después, por el Real Decreto e Instrucción del 29 de enero de 1788<sup>86</sup> se establece que:

«Debiendo los Intendentes celebrar en sus casas Juntas semanales, con asistencia de los Contadores de Provincia, Administradores y demas sujetos nombrados en la Instrucción de 27 de Agosto de 1787, ó que se nombraren, se tratará en ellas quantos asuntos correspondan a la mejor administración, recaudación, y gobierno de las Rentas, acordándose las providencias mas activas a que se exijan los legítimos derechos, sin perjuicio de los Reales intereses, ni de los Vasallos: Que las cobranzas se hagan en tiempo, sin dar lugar á que los contribuyentes se recarguen, é imposibiliten: Que los empleados cumplan con sus respectivas obligaciones: Que las Relaciones de Valores, y Cuentas se presenten en las Contadurías en el tiempo señalado: Que los caudales se custodien en las Arcas, sin permitir el mas mínimo extravío: Y que los Administradores den cuenta en dichas Juntas de quanto ocurriere perteneciente á las Rentas, sin que baxo el pretexto de ser asuntos gubernativos, se les permita la reserva con que hasta ahora se han versado, supuesto que mereciendo la Real confianza todos los que han de componer las Juntas, cada uno por su parte concurrirá á que se eviten los perjuicios que entendiere, guardando el sigilo necesario: Y siendo los Contadores de Provincia Fiscales Generales de las rentas, y de todos los asuntos en que tenga, ó pueda tener interés la Real Hacienda, se les encarga que en fin de cada tercio del año den noticia á la Superintendencia General de lo que hayan observado en ellas»<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> V. Alcalá-Galiano y V. Mantecón de Arce, *Perjuicios del antiguo sistema de rentas provinciales y utilidades y ventajas de el que se establece por los nuevos reglamentos*, publicado en el tomo III de la Actas y Memorias de la Real Sociedad Económica de Segovia. 1787, B.N. 2/67938, p. 208 (numeración independiente).

<sup>85</sup> V. Alcalá-Galiano, *Sobre la necesidad y justicia de los tributos, fondos que deben sacarse, y medios de recaudarlos*, publicada en el tomo IV de las Actas y Memorias de la Real Sociedad Económica de Segovia, B.N. 2/67939, p. 76.

<sup>86</sup> Este decreto ha sido magníficamente resumido y comentado por R. Gibert y Sánchez de la Vega, «Contadores de Hacienda e intervención fiscal en el Antiguo Régimen castellano», en *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 166-172.

<sup>87</sup> Colección de Reales Cédulas e Instrucciones para la recaudación y gobierno de rentas provinciales, 1803, Biblioteca del Ministerio de Hacienda, libro 959, capítulo 75.

La influencia de Necker, en este aspecto, no es nueva sino que se remonta a 1780 cuando se crean, en España, las primeras Juntas Provinciales<sup>88</sup>. Hasta ahora, el curso de las investigaciones conceden un papel relevante a la Instrucción de 1788 considerada como «el monumento literario superior de los contadores que significa el momento ilustrado de la intervención donde además ésta ha adquirido unos tintes de independencia que posteriormente se degradarían»<sup>89</sup>. No obstante, creemos que no se ha hecho ningún estudio específico en relación con la importancia que nosotros creemos que puede tener. Para nosotros, esta normativa constituía más bien la formación de un tipo de administración provincial, tal como se había llevado a cabo en Berry, si bien es cierto que tendrá características diferentes:

«Contrayamos a la España este proyecto, y supongamos que para ensayo se estableciese una sola administración provincial, conforme a lo que preescriben los nuevos Reglamentos, a no ser que conviniese variarlos en alguna cosa, para lo qual tendrían que obtener la aprobación superior. ¿Quién no vé que necesariamente resultarían de esta Providencia las ventajas y utilidades que ya expusimos? Se tomaría noticias exactas de los Pueblos, de los Ramos de Industria que convendría promover en ellos, y de los obstáculos e impedimentos que experimentan el adelantamiento del bien general. Se arreglarían las contribuciones con la debida igualdad y proporción, imponiéndolas en aquellos ramos en que fuesen menos perjudiciales, y libertando de ellas lo que conviniese fomentar: se arreglaría también su exacción del modo más económico y menos sensible, en que consiste una de las mayores dificultades de la Administración: se enterarían los Pueblos de los piadosos fines y sanas intenciones del gobierno, a quien miran al presente como un exacto tirano, que solo tira a aumentar el Fisco para costear los proyectos que emprende e imagina, sin atención a las utilidades que pueden producir, y al estado actual de los contribuyentes; y por último se restablecería á poco tiempo la armonía que conviene haya entre el Gobierno y los Súbditos, para que se interesen ambos en su conservación recíproca, y contribuyan de todos modos a ella [...] Además, con el establecimiento de las Administraciones provinciales se lograría, como apunta Necker, un método constante, equitativo y arreglado a las particulares circunstancias de cada Provincia en la Real Hacienda»<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> «El decreto de 5 de abril conspiraba a este fin [acabar con el despotismo de los arrendadores]. El Rey mandó exigir en las capitales de provincia una Junta compuesta del Intendente, el Contador, un Regidor que nombraría el Ayuntamiento y un ciudadano inteligente que nombraría la Sociedad Económica donde la huviere [...]. Estos devían tener una conferencia cada semana y oyendo al Síndico quando lo tuviere por conveniente examinaxen si convenía hacer alguna variación. y obligaciones de la Corona. También avían de tratar de los medios de establecer dos fondos, uno para el socorro de labradores, y otro para el de los fabricantes y artistas.

El establecimiento de estas Juntas Provinciales fue a imitación de las que en el mismo año se crearon en Francia por dirección del Ministro Necker, que espiraron con su Ministerio, pero habiendo buuelto a él quiso restablecerlas bajo otra forma o modificación, y los accidentes que han sucedido se lo impidieron». J. Covarrubias, *op. cit.*, tomo III, pp. 135-136.

<sup>89</sup> R. Gibert, *op. cit.*, p. 190.

<sup>90</sup> V. Alcalá-Galiano y V. Matecón de Arce, *Perjuicios...*, pp. 214-216.

Para legitimar la nueva administración se montó todo un plan publicístico reflejado en *La recopilación de Hacienda* (1790) de José Covarrubias y sobre todo, con la salida a la calle de la obra traducida de Necker en la que se instaba a Luis XVI al establecimiento de la nueva administración, el 8 de septiembre de 1789, tal y como da cuenta la *Gazeta de Madrid*<sup>91</sup>. La puesta en circulación de la obra nos da una idea del prestigio del ministro ginebrino en España, ya que simplemente su nombre servía de justificación para toda una reforma. Por su parte, toda la obra de José Covarrubias parece estar dedicada a fundamentar mediante una recogida de leyes y prácticas de toda la Edad Moderna (en especial del siglo XVIII) los nuevos criterios bajo los que se funda la nueva administración<sup>92</sup>.

### Causas de la reforma

¿Qué razones llevaron a Lerena a promover este tipo de reforma caracterizada, ante todo, por la influencia de Necker y por la tendencia a limitar los poderes de los intendentes y los administradores de rentas provinciales por un órgano colegiado en los que predominaban los contadores provinciales?

Bien, para comprender la influencia que pudiese tener el ministro francés hay que tener en cuenta la gran influencia de la Francia ilustrada. Por otra parte, la figura de Necker era admirada y reconocida por su prestigio, tanto en lo referente a su obra como a sus principios, tal como nos lo expone Domingo de la Torre Mollinedo que incluso se «atreve» a comparar a su superior con el ginebrino<sup>93</sup>. Esta admiración no sólo proviene de personas que buscaban la ejecución de las ideas de Necker sino en personas que, en principio, no eran de la misma opinión que el ministro de Luis XVI. Tal es el caso de Leon de Arroyal:

«el famoso Necker puso las primeras piedras de la grande obra de la reforma; sus cuentas ministeriales abrieron los ojos a la nación y la hicieron ver que era digna y acreedora a que se le comunicase el estado de su mismo caudal; advirtió una infinidad de impuestos destructores, cuyo mayor peso, cargando sobre el pobre, servían a enriquecer millares de empleados inútiles, bribones que se visten con los despojos de

<sup>91</sup> La *Gazeta de Madrid* cita textualmente: «Memoria reservada sobre el establecimiento de Rentas Provinciales en un pié ventajoso al público y al Estado, que trabajó y presentó Mr. Necker, Ministro de la Real Hacienda de Francia, al Rey Christianísimo actual, traducida é ilustrada con notas de D. Domngo de la Torre y Mollinedo, Oficial mayor de la Contaduría del cargo de la Superintendencia general de Juros, y la de Monte pio de Oficinas Reales; dedicadas al Excmo. Sr. D. Pedro de Lerena, Secretario del Despacho Universal de Hacienda. Se hallará en la Librería de Munita, frente á la Imprenta Real» B.N, U10427.

<sup>92</sup> Véase, por ejemplo, el trato que da este autor a la negativa de Campomanes a la unión de corregimientos de capitales a intendencias en 1766. J. Covarrubias, *op. cit.*, tomo III, folios 135-136.

<sup>93</sup> J. Necker, *op. cit.*, B. N, U10427, pp. 1-10.

los pueblos que tiranizan; conoció que los enormes gastos del palacio y la corte igualaban á los del ejército y marina, siendo cosa vergonzosa que un rey cause a sus vasallos tantos gastos en la paz como los enemigos les causan en la guerra. Se desengañó de que la potestad omnímoda, que algunos príncipes se han abrogado de imponer contribuciones por sí solos, está expuesta a perjudicialísimos abusos, y de aquí ha sacado infinitas consecuencias sobre los derechos sacrosantos del pueblo. La emulación y la malicia, enmascaradas con el celo de la religión, apartaron a Necker del lado de su soberano, pero la natural seguida de las cosas ha persuadido otra vez a éste y le hacho tomar la generosa resolución de volverle a llamar»<sup>94</sup>.

Sin embargo, el intento reformista llevado a cabo en España hubiera sido difícil de llevar a cabo sin la experiencia de Berry. Lejos de toda teoría, las ventajas de la nueva administración se podían observar en la praxis, sobre todo en lo referente a los gastos de administración. Como dice Fernández Albadalejo, «lo sucedido en Francia bajo el primer ministerio de Necker constituía un precedente que no podía dejar de tenerse en cuenta»<sup>95</sup>.

Por otra parte, no podemos olvidar los problemas y las situaciones que vivía la propia Real Hacienda en España para intentar racionalizar la administración. De 1785 a 1790 —al igual que entre 1798 y 1807— los gastos casi se doblaron, mientras que los ingresos que proporcionaba la tributación se mantenía estable<sup>96</sup> aunque, tal y como demuestra Patricio Merino la situación de la Hacienda no hubo de ser, ni mucho menos, tan desesperada<sup>97</sup>. No obstante, lo que más nos interesa a nosotros no es la situación real de la Hacienda sino la percepción que de ella se tenía. Y la nueva reforma, además de proponerse y ejecutarse por la economización de gastos del antiguo sistema, estuvo confinada a la economización máxima de los dispendios de las nuevas juntas, tal como demuestra el capítulo sesenta y seis del Real Decreto de 29 de enero de 1789<sup>98</sup>.

Ante la conciencia de la situación decrépita se tiende a buscar entonces medidas con una doble finalidad: el aumento de los rendimientos a través de una

<sup>94</sup> León de Arroyal, *op. cit.*, pp. 167-168.

<sup>95</sup> P. Fernández Albadalejo, *op. cit.*, p. 470. Los propios Alcalá Galiano y Matecón de Arce nos lo describen del siguiente modo: «Después de haberse escrito esta Memoria se han mandado establecer generalmente en Francia semejantes tribunales o Cuerpos Provinciales, y habiendo sido esta providencia efecto del muy atento y prolixo examen que se ha hecho de sus ventajas y utilidades, y aun de lo que ha acreditado en aquel reino la experiencia, nos ha parecido que debíamos hacer mención de ello aquí en comprobación de nuestras reflexiones, sin detenernos a dar noticia individual del estado de este proyecto, por constar extensamente de los papeles públicos». V. Alcalá-Galiano y V. Matecón de Arce, *op. cit.*, p. 222.

<sup>96</sup> J. Fontana, *La Hacienda en...*, p. 28.

<sup>97</sup> J. Patricio Merino, *op. cit.*, pp. 148-151.

<sup>98</sup> «Será cargo de los Contadores de Provincia zelar sobre que se economicen los gastos de Escritorio de las Oficinas de todas las Rentas: Que en los Aforos, Registros, y Contrarregistros, Puertas, y Aduanas de Rentas Provinciales, y en la conducción de granos, y demas gastos de Tercias, se proceda con la exáctitud, y buen orden correspondiente á evitar todo abuso, ó exceso [...].»

reforma del sistema (con la consiguiente economía de gastos) y el intento de control de las oligarquías que monopolizaban el poder, sobre todo en relación con el papel de los intendentes y los administradores de rentas. Ciertamente, el logro de una buena administración de los impuestos de la Real Hacienda no sólo debía estar basado en una eficaz gestión administrativa en sí, sino también en articular las medidas legales pertinentes que permitieran perseguir a aquellos individuos que defraudaran a la Real Hacienda. Por ello, se crearon las Juntas Provinciales<sup>99</sup>, supeditadas a la autoridad del Superintendente General, y encargadas del resguardo, entendiéndose por tal la vigilancia para evitar el fraude fiscal<sup>100</sup>. Como en otros temas, los contadores provinciales tenían un papel importante dentro de estas Juntas Provinciales.

Respecto al primer punto, se tendía a buscar la administración directa de la Hacienda en contra de los otros sistemas de recaudación de tributos, tal como demuestran las normas de 1785 por el que las capitales de provincia y los pueblos de cierta importancia se administrarían directamente por la Real Hacienda. El propio Lerena indica como «la economía en la administración pública es con corta diferencia lo mismo que en la particular ó privada; y así como un labrador poderoso no puede recoger sus muchos granos ó frutos con pocos brazos, así también y con mayor razón los Soberanos necesitan emplear muchas gentes en el cobro de sus rentas»<sup>101</sup>. La búsqueda de esta administración directa se concebía como «sencilla y menos gravosa», así como hacía la «cobranza de tributos mucho más fácil y equitativa»<sup>102</sup>. Y por otro lado se trataba de establecer una comunicación directa y fluida entre la Superintendencia general y las contadurías provinciales por una lado y entre éstas y los distintos administradores de rentas y de los pueblos por otro. Y esto fue uno de los elementos claves que llevaron al establecimiento de este tipo de administración que daba mayores poderes a la intervención provincial:

«Últimamente necesitaba, para que informado V. M. pudiera dar sus providencias, tener un conocimiento exacto de lo que valían las rentas, sin lo cual se camina á ciegas, y el talento más grande al frente del ministerio de Hacienda se hallará metido en el mas confuso laberinto. Para ocurrir à todo esto y cortar de raíz las malversaciones que ha padecido la real Hacienda, y el abandono en que quedan muchos vasallos honrados que han salido por fiadores de los Administradores y Tesoreros en el concepto de que se llevase la correspondiente formalidad y cuenta, dispuso el Augusto Padre de V. M. que se pusiese en ejecución la instrucción, que con presencia de mis experiencias y continuas meditaciones sobre la materia, hice estender para que los Contadores interviniesen en todas las rentas reales»<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> A. H. N., Consejos, libro 1494, n.º 16.

<sup>100</sup> T. García-Cuenca, *op. cit.*, p. 491.

<sup>101</sup> P. Lerena, *op. cit.*, p. 52.

<sup>102</sup> V. Alcalá-Galiano y V. Matecón de Arce, *Perjuicios...*, pp. 177-178.

<sup>103</sup> P. Lerena, *op. cit.*, p. 93.

Y parece que el objetivo de incrementar el rendimiento de las rentas provinciales se consiguió tal y como demuestra J. Patricio Merino en general<sup>104</sup>, y Pegerto Saavedra Fernández para el caso concreto de Galicia<sup>105</sup>. Los datos aportados por ambos autores son muy particulares pero, de confirmarse, nos darían la tendencia de un aumento directamente motivado por las normativas de 1785 que se agudizaría tras la reforma de 1788.

En segundo lugar, la reforma de Lerena pretendía acabar con el poder de las oligarquías, tanto por el control que poseían en el cobro de los tributos (con los consiguientes perjuicios que ocasionaban a la Real Hacienda) como por la opresión que ejercían con los más pobres. Lerena se refiere de modo claro a ello:

«Verdad es, que los poderosos y todos los que los rodean no miran con satisfacción tales providencias, y como sus influjos se estienden á todas parte, originan siempre clamores y murmuraciones injustas. Estos hombres, Señor, tiene el mayor interés en que la administración de la Real Hacienda se haga por pocas y temerosas manos, así porque es sin comparación mas fácil ganar á pocos que á muchos, como porque no habiendo los empleados precisos para el orden de cuenta y razón que necesitan unos ramos tan complicados, no pueden los superiores vigilar sobre la conducta de los subalternos, á quienes los ricos ganan con sus dádivas, privando á V. M. de sus reales derechos en cantidades muy considerables»<sup>106</sup>.

En la búsqueda de estos objetivos a través de una reforma de la administración contribuyó, en mayor o menor medida, el «desencanto» de la única contribución ante la imposibilidad real de establecerlo. Las medidas tomadas en 1785 primaban la administración directa, pero no acababan con los abusos en la recaudación de impuestos por parte de los administradores e intendentes<sup>107</sup>. Y ello fue el factor último desencadenante de la reforma inspirada en Necker, ya que «los Administradores serán contenidos en sus justos límites, y no harán las quiebras que han hecho hasta ahora»<sup>108</sup>.

## La organización interna de la nueva administración

¿Cuál es el elemento clave para considerar que esta reforma introdujo una administración provincial? A nuestro entender, este elemento es el de tratar de reunir, bajo un órgano colegiado (en este caso las contadurías provinciales), todo un organismo capaz de entender bajo amplios asuntos. Ante esto, hay que tener en cuenta que se reclamaba ahora prioridad para la vía gubernativa, confi-

---

<sup>104</sup> J. Patricio Merino, *op. cit.*, p. 150.

<sup>105</sup> P. Saavedra Fernández, *op. cit.*, pp. 138-140.

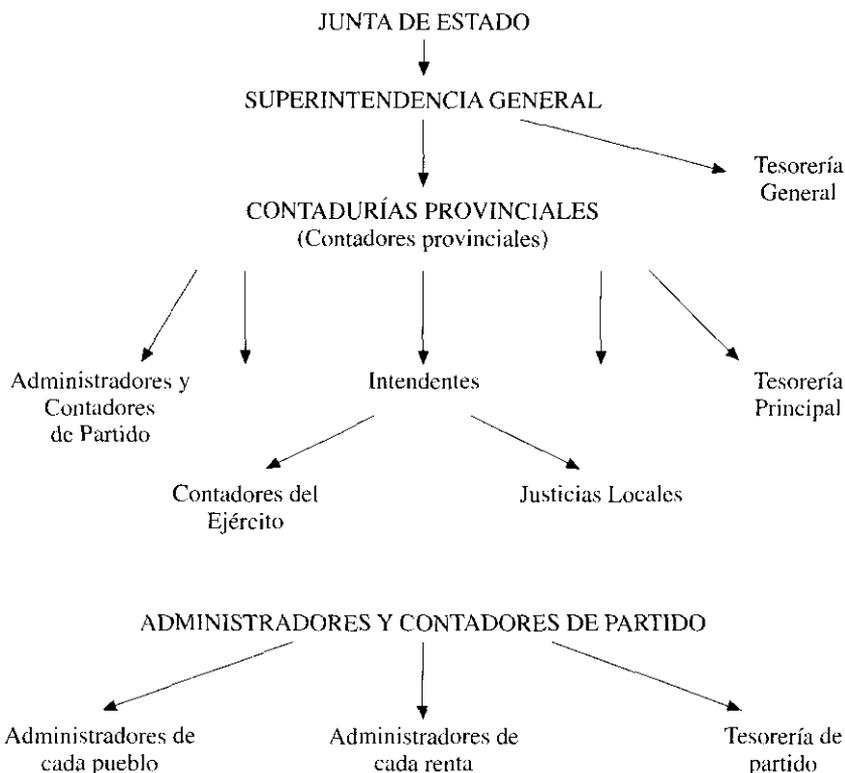
<sup>106</sup> P. Lerena, *op. cit.*, p. 54.

<sup>107</sup> V. Alcalá-Galiano y V. Matecón de Arce, *op. cit.*, pp. 81-100.

<sup>108</sup> P. Lerena, *op. cit.*, p. 94.

riéndose al mismo tiempo mayores atribuciones a la jurisdicción de Hacienda <sup>109</sup>, lo cual insinúa ya un armazón hacendístico cuasi-autónomo <sup>110</sup>.

#### ORGANIGRAMA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN



Ahora, los intendentes pasan a tener un papel secundario ya que tan sólo deberán auxiliar a los Contadores en lo que ellos necesiten <sup>111</sup>. Por el nuevo sistema, cada contaduría provincial debía tener una sola tesorería a la que habían de llegar regularmente los ingresos de todas las rentas. A su vez, estas contadurías

<sup>109</sup> P. Fernández Albadalejo, *op. cit.*, p. 453.

<sup>110</sup> P. Fernández Albadalejo, «Monarquía Ilustrada y Haciendas locales en la segunda mitad del siglo XVIII», en *Estudios de Hacienda: De Ensenada a Mon*, M. Artola y L. M. Bilbao (edit.), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 157-175, p. 167.

<sup>111</sup> R. Gibert, *op. cit.*, pp. 167-168.

provinciales poseían sus propios contadores de partido que, en último término eran quienes debían remitirles todos los ingresos<sup>112</sup>. Estos contadores y administradores de partido eran el instrumento utilizado por las Contadurías Provinciales para el control municipal<sup>113</sup>. Y cada contaduría de partido, en donde se situaban los administradores generales, contaba con los administradores de rentas por pueblo o por renta (en especial, sobre yerbas y sobre estancos). El control sobre las entradas y salidas eran competencia de las contadurías provinciales que debían controlar y revisar con gran periodicidad los informes y cuentas que cada administración y contaduría de partido les remitiera, semanal y mensualmente. Y luego, a primeros de cada año debía enviarse a la Superintendencia General todas las cuentas<sup>114</sup>. Estos ingresos, eran sobre todo, los referentes a las Rentas Provinciales, pero también otros impuestos como las penas de cámara, multas y condenaciones de toda clase, y gastos de justicia, procurando recuperar para la Real Hacienda todo lo que percibieran los particulares sin título bastante<sup>115</sup>. Estas contadurías provinciales también debían llevar razón puntual de los gastos, tanto en lo referente a los empleados en las oficinas de su cargo, sobre todo en relación con sus salarios. Por su parte, debían tomar razón de todas las órdenes en que se permitiera o se mandase hacer gasto o sacar caudales de la Tesorería de la provincia<sup>116</sup>.

Las oficinas que componían esta administración provincial era la propia Contaduría, las Administraciones de los distintos ramos y pueblos y la Tesorería. Sin embargo, no eran oficinas independientes sino que las dos últimas estaban subordinadas a la Contaduría como muestra el hecho de que «las Contadurías debían abrir y cerrar media hora después que las Administraciones y Tesorerías, a fin de que pudieran tomar razón de los pagos en las misma jornada»<sup>117</sup>.

Las competencias de este nuevo cuerpo provincial se vieron ampliadas en referencia a temas como el ejército o la justicia. Respecto al primero, hay que indicar que el aumento de las prerrogativas no sólo se hizo relacionado con la recaudación de contribuciones militares, sino en lo referente al propio repartimiento de quintas y levas<sup>118</sup>. Para la intervención en el terreno militar, la contaduría provincial debía tratar con el contador de ejército que se convierte así en el elemento comunicador entre el ejército y la administración provincial. Hay que señalar que en este aspecto, el intendente, aunque siempre subordinado a la contaduría, tendría una mayor independencia.

Por otra parte, los contadores provinciales eran fiscales generales en lo correspondiente al ramo de Hacienda. Y tendían al control, por lo menos en

---

<sup>112</sup> Capítulos 10 y 13 de la Real Orden de 1788.

<sup>113</sup> Tal como intuye P. Fernández Albadalejo, «Monarquía...», p. 167.

<sup>114</sup> Capítulo 62 de la Real Orden. También citado por R. Gibert, *op. cit.*, p. 170.

<sup>115</sup> *Ibidem.* p. 169.

<sup>116</sup> R. Gibert, *op. cit.*, p. 169.

<sup>117</sup> *Ibidem.* p. 171.

<sup>118</sup> *Ibidem.* p. 169.

parte, de los corregidores y alcaldes a través de los intendentes, ya que éstos «debían obligarlos a que diesen a los contadores las noticias que pidieren para que en sus Contadurías consten sus fondos, consumo, industria y tráfico». Por su parte, en los pueblos encabezados, los intendentes debían proceder al reconocimiento de los repartimientos entre las personas de los que se encargaban las Justicias locales, aunque previamente, estos repartimientos habían de ser revistados por la Contaduría principal<sup>119</sup>. Además, los intendentes debían disponer que «las Justicias formen cada cinco años vecindario de sus pueblos, y los remitan a los contadores»<sup>120</sup>. Estos capítulos de la Instrucción son altamente significativos respecto al papel que pasaban a desempeñar los intendentes: se convertían en meros canales de recogida de datos sin ningún poder en las provincias, para una simbólica aceptación —esta recaía sobre el órgano colegiado— que luego pasaría a la Superintendencia General. De este modo, el intendente se convierte en mero interlocutor con un derecho de palabra muy reducido. Sin embargo, las contadurías provinciales no tenían poder decisorio, pese a lo cual podían influir de modo notable en la toma de resoluciones relacionadas con su provincia. Así, de este modo, se pensaba en incentivar, la agricultura y el comercio de las provincias, ya que se tenía la convicción de que un cuerpo de estas características estaría mejor informado de las necesidades del territorio adjudicado.

La influencia de Necker llega hasta en el modo en que debe establecerse la nueva administración; para el ginebrino, el establecimiento de estas reformas debía ser paulatino y no brusco para evitar un excesivo impacto. Y, como dice Patricio Merino, «el reglamento de 1787 especifica su instalación a título de ensayo en cuatro provincias próximas a Madrid»<sup>121</sup>. Incluso el propio Alcalá Galiano nos lo cita del siguiente modo:

«Empezamos primero en una Provincia, pasando después a las otras, y estableciendo con este objeto en la capital una Junta, que se corresponda directamente con el Ministerio, y le represente quanto estime conducente y necesario para conseguir el fin. Vivimos persuadidos de que solo de este modo se logrará en breve tiempo el sólido establecimiento de la reforma en todo el Reyno, con arreglo al estado actual de cada Provincia; y de que luego que se verificase su establecimiento, la Agricultura, Industria y Comercio recibirían el mayor fomento que en la actualidad puede dársele»<sup>122</sup>.

Sin embargo, la experiencia de Berry no va a ser completamente imitada en España. En este sentido, quizá lo más significativo sea la ausencia en España de

<sup>119</sup> Capítulo 19 de la Real Orden de 1788.

<sup>120</sup> Capítulo 63 de la Real Orden de 1788.

<sup>121</sup> J. Patricio Merino, *op. cit.*, p. 142.

<sup>122</sup> V. Alcalá-Galiano y V. Matecón de Arce, *Perjuicio...*, p. 232.

las Asambleas provinciales que se pusieron en marcha en Francia y que allí caracterizaron el proyecto. Quizá aquí se pensó que no hacía falta ya que las necesidades de la provincia estarían cubiertas por las oficinas locales y provinciales que debían guardar un estricto horario <sup>123</sup>.

Por otro lado, no todo lo que propuso Alcalá Galiano y su compañero se cumplió, ya que estos, de modo mucho más radical, e inspirados por Montesquieu y Marat, propugnan incluso un tipo de administración provincial en donde el poder regio se viese altamente coartado por su acción <sup>124</sup>. Evidentemente esto no se cumplió, pero nos parece altamente significativo que a la altura de 1788 se hablase, en España, en términos totalmente impropios de un régimen político del Antiguo Régimen. Evidentemente, algo estaba cambiando.

### El fracaso de la nueva administración

Naturalmente, el nuevo sistema de administración provincial no cuajó. No es que se derogase y suprimiese como tal los diferentes cuerpos formados, sino que otras Instrucciones se sucedieron sobre la misma función y la modificaron en los aspectos esenciales <sup>125</sup>. La Instrucción de Soler (1799) devolvía a los Intendentes de Provincia las atribuciones que había concedido la Instrucción de 1749. Y con la Instrucción de 1802 se recorta resueltamente la autonomía de los Contadores, en cuanto su actuación se pone toda subordinada a los Intendentes, mientras que en la ordenación anterior ellos tenían un acceso directo a la Superintendencia General <sup>126</sup>.

Para poder comprender en su totalidad el fracaso de la nueva administración hay que tener en cuenta un hecho capital: la Revolución Francesa. Si, en el establecimiento de las administraciones el simple nombre de Necker era una garantía, ahora se convertía en una amenaza para el éxito de la reforma sobre todo cuando al propio Necker se le concibió como propulsor de la Revolución <sup>127</sup>. A pesar de ello, la razón «oficial» que se dio para la supresión de las nuevas administraciones fue el de economizar los gastos:

«En el año de 1799 resolvió S. M. adoptar un nuevo sistema de administración de sus Reales Rentas, más económico, y conveniente para su recaudación, simplificándola de suerte, que quando se minorasen las contribuciones, y derechos establecidos, se proporcionasen los posibles alivios á los vasallos» <sup>128</sup>.

---

<sup>123</sup> Capítulo 81 de la Real Orden de 1788.

<sup>124</sup> V. Alcalá-Galiano y V. Matecón de Arce, *Perjuicios...*, p. 220.

<sup>125</sup> R. Gibert, *op. cit.*, p. 172.

<sup>126</sup> *Ibidem*, pp. 173-183.

<sup>127</sup> R. Herr, *España y la Revolución del siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 255.

<sup>128</sup> F. Gallardo Fernández, *Origen...*, pp. 135-136.

Ante esto, hay que tener en cuenta que el excesivo número de empleados fue uno de los caballos de batalla de Lerena, tal y como muestra la lectura de su *Memoria sobre las Rentas Públicas*, que parece hecha en justificación de sus reformas. En realidad, parece paradójico que para conseguir un mayor aumento de los ingresos haya un crecimiento del número de empleados de rentas. Pero, sin duda, Lerena tenía una gran confianza en su plan, ya que calculó un aumento de 500.000 reales en las entrada de la Real Hacienda<sup>129</sup>.

Nosotros, en cambio, creemos que en el fracaso de la reforma tuvieron mucho que ver los grupos perjudicados por ella, en especial las oligarquías urbanas, representadas, en Galicia, por los regimientos urbanos y las Juntas del Reino, formadas por un regidor de cada ciudad cabeza de provincia<sup>130</sup>. El rechazo de los grupos poderosos lo advirtió el propio Lerena<sup>131</sup>. Además, el nuevo sistema administrativo que se estableció en 1788 no cumplió sus objetivos en cuanto que los dependientes de rentas continuaron con sus abusos, a pesar del intento de control y las buenas intenciones teóricas:

«[...] De aquí procede principalmente el desafecto con que son mirados; y como se observa que reciben propinas y que favorecen á los que los regalan, se levanta el grito contra ellos, y se les mira así baxo el mismo afecto que á los ministros inferiores de justicia. Este es un mal que no puede remediarse en el todo; pero que se disminuye mucho, quando se eligen administradores inteligentes y zelosos, los quales saben cuidar del cumplimiento de las reglas establecidas para la buena administración, é impiden la mayor parte de los desórdenes que puedan cometer sus subalternos. [...] Pero estos subalternos logran uno con otro por medios indebidos la mitad mas el sueldo que les está señalado»<sup>132</sup>.

Evidentemente, en este apartado no pretendemos sino indicar alguna de las líneas en las que se debería profundizar para la comprensión del fracaso de la reforma. No obstante, el recuerdo de este intento reformista debió seguir presente, y no sólo por parte de Alcalá Galiano, ya que, como dice J. Lasarte, la edición de la *Memoria* de Lerena por parte de D. Manuel Nieva y Barreras trataba de levantar de alguna manera una corriente crítica que sirviera para «ilustrar la mejora de que es susceptible la ley del 23 de mayo de 1845, codificada por la prensa unánimemente de onerosa y no análogo a la riqueza actual de los pueblos»<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> P. Lerena, *op. cit.*, p. 90.

<sup>130</sup> P. Saavedra Fernández, *op. cit.*, pp. 140-142.

<sup>131</sup> P. Lerena, *op. cit.*, p. 113.

<sup>132</sup> V. Alcalá-Galiano, *Informe de D. Vicente Alcalá Galiano sobre el decreto de 11 de Agosto de 1809 en que se mandaron suprimir las rentas provinciales, luego se subrogasen en otras equivalentes*, p. 11. Se puede consultar en el Instituto de Estudios Fiscales, ref. 11810.

<sup>133</sup> J. Lasarte, *La Hacienda en la bibliografía del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, p. 143.

## CONCLUSIÓN

En tiempos de la reforma administrativa de Berry, las corrientes de pensamiento en Francia abogaban por tres ideas distintas pero interrelacionadas, de las cuales dos serán tomadas por el propio Necker. Estas corrientes son la uniformidad impositiva de un lado, la reducción del poder de los intendentes por otro, y, finalmente, la creación de unas asambleas representativas. Necker despreciaba la primera de las ideas por varios motivos. En primer lugar, hay que considerar que la uniformidad impositiva era, ante todo, una idea fisiócrata mientras que Necker adopta unos ideales marcadamente influenciados por prácticas mercantilistas (sobre todo por la figura de Colbert). Por otro lado, Necker consideraba esta idea inviable además de perjudicial ya que equivalía a concebir todo el espacio francés del mismo modo, sin tener en cuenta las disposiciones económicas y fiscales.

Respecto a la segunda de las ideas que dominan al final del XVIII, vemos que ésta constituye una de las máximas razones por la que se llegará al establecimiento de administraciones provinciales, debido al excesivo poder que estos intendentes ejercían, de una forma arbitraria, lo que será considerado por los propios contemporáneos como una acción de prepotencia de éstos hacia la nación.

Con respecto a la creación de unas asambleas representativas, es donde podemos observar un Necker más «revolucionario», no tanto por el establecimiento de estas asambleas en sí, sino por el modo en que concibe la representación en ella de los diversos estamentos. Si con la anterior idea nos encontramos con una justificación perfecta para la creación del cuerpo provincial, con respecto a esta, presenciamos la esencia misma de la reforma. Con el establecimiento de las administraciones provinciales se buscaba incentivar todos los órdenes de la economía sobre el supuesto de que cuanto más pequeño sea el espacio a dirigir mejor y más individualizadamente se conocerán sus problemas y las posibles soluciones. Con ellas se alcanzaría una mayor eficacia y agilidad fiscal. También se busca con ellas, la responsabilidad de todos los escalones sociales de la nación, por ello, se buscará la representación de todos los estamentos. La búsqueda de todo ello nos llevará a la creación de las Juntas Municipales.

Estas administraciones provinciales poseían tanto una función administrativa como una función política. Respecto a la primera de ellas, se buscaba la recaudación de impuesto precisamente para sustituir el papel de los intendentes y sus abusos despóticos. Esta función administrativa se llevaría a cabo, sobre todo mediante las oficinas permanente, mientras que la función política adquiere su significación en las reuniones anuales entre los miembros de los distintos escalafones sociales. La función política concebía una descentralización del poder en busca de una mayor efectividad. Por ello, se les achacó a estas asambleas el que intentaran limitar el poder del monarca, cosa que intenta desmentir el propio Necker. La reforma de Necker, no es sino un síntoma de una Francia que está transformándose y que impregnará a Europa y a la propia España.

Evidentemente, las administraciones provinciales en España —refiriéndonos al intento castellano— no son idénticas a las francesas; el fracaso del «mito» de la única contribución en España obligaba a considerar otro tipo de reformas capaces de sustituir sus objetivos, o al menos parte de ellos. En España, una de las razones teóricas que se esgrimió para establecer este tipo administrativo fue el de intentar paliar el poder de las oligarquías locales por un lado y el de los intendentes y administradores de rentas por otro. En este sentido, la influencia de Necker es clara, no porque él introduzca este objetivo, sino sobre todo porque da una de las posibles soluciones para remediarlo.

En España, la reforma fue mucho más parcial y limitada en cuanto a su carácter que en Francia. Si en el país vecino, las nuevas administraciones tenían un papel administrativo y político, en España sobre todo tendrán un papel administrativo en lo referente a la recaudación de impuestos y al control de los gastos. Aquí no habrá asambleas representativas pero muchas de las funciones que se deberían llevar a cabo por éstas sí las recogen las contadurías. La gran diferencia, por tanto, no radica tanto en que hubiese o no unas asambleas provinciales representativas, sino que en Francia, la nueva administración provincial tendría una mayor independencia frente al poder central, mientras que en España el poder decisorio podía estar limitado a los informes presentados a Secretaría de Hacienda. Por ello, no podemos hablar, para el caso español, de un intento de descentralización —a pesar de que Galiano y Matecón si lo propongan— pues el poder máximo central no tendría limitaciones directas en la propia administración provincial. Por todo ello, la reforma de Lerena, influenciada directamente por Necker y por la que se creaba en España una administración provincial, es una clara muestra de lo que supone el reformismo ilustrado español: por una parte, se trataba de una reforma parcial y de algún modo incompleta, buscando la salvación del sistema político imperante en una adaptación a los nuevos tiempos. Por otro lado, hay que pensar que por muy moderadas que fuese la reforma, ésta contaban con la oposición de grupos con amplios poderes en la práctica, que veían peligrar su preeminencia en los distintos niveles territoriales, lo que hacía muy difícil el triunfo de la reforma y de la nueva administración provincial.