

Anne Dubet

“El control del gasto militar en la monarquía española en la primera mitad del siglo XVIII, un negocio político”

p. 23-48

*Redes empresariales y administración estatal:  
la provisión de materiales estratégicos en el mundo  
hispánico durante el largo siglo XVIII*

Iván Valdez-Bubnov, Sergio Solbes Ferri y Pepijn Brandon  
(coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Históricas

2020

386 p.

Figuras

(Serie Historia General 39)

ISBN 978-607-30-3585-9

Formato: PDF

Publicado en línea: 8 de abril de 2021

Disponible en:

[http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/721/redes\\_empresariales.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/721/redes_empresariales.html)



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS

D. R. © 2021, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



EL CONTROL DEL GASTO MILITAR  
EN LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DURANTE  
LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XVIII

UN NEGOCIO POLÍTICO

ANNE DUBET

Université Clermont-Auvergne

*Introducción*

En torno a la Tesorería Mayor de Guerra, erigida en España a principios del siglo XVIII y convertida poco después en Tesorería Mayor o General, se articuló una nueva forma de control del gasto militar. El cambio en la administración del gasto real, objeto esencial de la actividad de la Tesorería Mayor, fue inseparable de un proyecto de reforma del gobierno de la Real Hacienda. Esto incidió tanto en los procesos de toma de decisión como en las relaciones entre el rey y los agentes de sus oficinas, la política de deuda y las relaciones entre la monarquía y los hombres de negocios. Todos estos elementos suscitaron conflictos que se tradujeron en una variación frecuente en la configuración de la Tesorería durante la primera mitad del siglo, en contraste con lo que ocurrió en la segunda mitad, en particular respecto a la viva competencia en torno al dominio del gasto militar. No es posible comprender los cambios en el control contable registrados a lo largo de la centuria fuera de este marco político. Para dar testimonio de esta historia compleja, después de recordar las etapas de su construcción, en el presente estudio se examinarán tres dimensiones sucesivas de la Tesorería: su relación con la creación de la figura del ministro de Hacienda, el papel que desempeñó en vinculación con los hombres de negocios y la gestión de la deuda corriente, y los objetivos que se le asignaron a esta gestión. La hipótesis que se sustenta a lo largo de este recorrido es que el control del gasto militar,

como se definió al filo de las reformas de estas instituciones, fue ante todo una cuestión política, objeto de enfrentamientos entre varios individuos y grupos deseosos de ampliar su espacio de poder: se trataba de saber quién podía decidir —en nombre del rey— la cuantía y el destino del gasto, en particular en momentos de penuria.<sup>1</sup>

### *Avatares de la Tesorería en la primera mitad del siglo*

Creada en octubre de 1703, la Tesorería Mayor de Guerra se concibió como una red de cajas solidarias entre sí, cuyos pagadores eran elegidos por el tesorero mayor de Guerra, residente en Madrid, quien tenía su propia caja principal. La red era responsable del gasto militar y se le confiaba, además de las contribuciones extraordinarias de la guerra, un prorrateo de las rentas ordinarias y parte del producto de la venalidad.<sup>2</sup> La Tesorería se situaba bajo la autoridad del secretario del despacho de Guerra, único habilitado para expedir órdenes de pago. Este cargo, creado en septiembre de ese año, se concibió desde el comienzo como un ministerio central: en particular, era responsable de la ejecución de los contratos con arrendadores y asentistas militares. Juan Orry, principal autor de la

<sup>1</sup> Agustín González Enciso, *Un Estado militar. España, 1659-1820*, Madrid, Actas, 2012, y *War, Power and the Economy. Mercantilism and State Formation in 18th-Century Europe*, Londres, Routledge, 2017. Rafael Torres Sánchez, *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), 2008; *El precio de la guerra: el Estado fiscal-militar de Carlos III*, Madrid, Marcial Pons, 2013; *Constructing a Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Spain*, Londres, Pallgrave Macmillan, 2015; *Military Entrepreneurs and the Spanish Contractor State in the Long Eighteenth Century*, Oxford University Press, 2016.

<sup>2</sup> Francisco Andújar Castillo, *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, y “Sobre la financiación extraordinaria de la Guerra de Sucesión”, *Cuadernos Dieciochistas*, n. 15, 2014, p. 21-45; Anne Dubet, *Un estadista francés en la España de los Borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008, cap. 5; Henry Kamen, *La Guerra de Sucesión en España, 1710-1715*, Barcelona/Buenos Aires/México, Grijalbo, 1974; Carmen Sanz Ayánz, “Administration and Resources for the Mainland War in the First Phases of the War of the Spanish Succession”, en Huw W. Bowen y Agustín González Enciso (ed.), *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at Work During the Early Modern Period*, Pamplona, EUNSA, 2006, p. 135-158.

reforma, pretendió con ella poner fin tanto a la multiplicidad de cajas responsables del gasto militar como a sus lazos con los ministros particulares o consejos que ordenaban este gasto para devolver al rey un control efectivo sobre la materia de Hacienda. En los ejércitos, las disposiciones aplicadas en las fechas relativas a la selección de los oficiales, la organización de muestras y la justificación de los gastos de los asentistas buscaron de manera abierta reducir el margen de maniobra del alto mando en provecho de nuevos agentes que dependían directamente de la vía reservada: los inspectores de armas, los comisarios de guerra y, desde 1706, los intendentes.<sup>3</sup> En suma, el secretario del despacho universal y ministros principales, como el cardenal Portocarrero, los altos oficiales del ejército —a menudo aristócratas— y los consejeros de Guerra, Hacienda y Castilla, perdieron autoridad y prerrogativas, aunque con los dos últimos grupos se propusieron soluciones de compromiso.<sup>4</sup> Como última característica de la reforma, el tesorero mayor de Guerra y sus pagadores formaron una sola cuenta: el cargo y la data de los pagadores se fundieron en el cargo y la data del tesorero, quien asumió el control sobre sus agentes y, en contrapartida, aligeró la justificación de sus cuentas ante la Contaduría Mayor de Cuentas. Aunque no se dice explícitamente, la existencia de un solo tesorero para la guerra probablemente tranquilizó a los asentistas, a quienes se impuso un contrato único para la provisión de víveres de todos los ejércitos borbónicos peninsulares. En paralelo, Orry quiso dar seguridades a los arrendadores, cuyas operaciones también deseaba controlar.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Francisco Andújar Castillo, “La reforma militar en el reinado de Felipe V”, en José Luis Pereira Iglesias (ed.), *Felipe V de Borbón, 1701-1746*, Córdoba, Universidad de Córdoba/Fundación Municipal de Cultura del Ayuntamiento de San Fernando, 2002, p. 615-640; Concepción de Castro, *A la sombra de Felipe V. José de Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons, 2004, cap. I-II; Dubet, “Towards a New Public Credit Policy in Eighteenth-Century Spain: the Introduction of the Tesorería Mayor de Guerra (1703-06)”, en Fausto Piola Caselli (ed.), *Government Debts and Financial Markets in Europe*, Londres, Pickering & Chatto, 2008, p. 121-133; Juan M. Teijeiro de la Rosa (ed.), *La Hacienda militar. 500 años de intervención en las fuerzas armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2002.

<sup>4</sup> Castro, *A la sombra...*, cap. II; Dubet, *Un estadista...*, cap. 5-8.

<sup>5</sup> Dubet, *Un estadista...*, cap. 4.

Así, los principales rasgos de la Tesorería fueron: la organización de una red que monopolizó el gasto militar terrestre,<sup>6</sup> la presentación de una cuenta única y de instrumentos contables susceptibles de dar al rey una visión precisa y de conjunto de ese gasto,<sup>7</sup> y la consolidación del control gubernamental por la vía reservada, descrita como más propicia para la ejecución de las órdenes dadas por el rey, entre ellas las relativas al gasto. Estas particularidades se mantuvieron en medio de los cambios del medio siglo, descritos en el cuadro 1.

Tres cambios fueron decisivos:

1. En junio de 1713, la Tesorería Mayor de Guerra se transformó en Tesorería Mayor a secas y desde entonces fue la encargada de casi todo el gasto del rey, incluso del pago de las deudas heredadas, salvo los réditos de los juros.<sup>8</sup> Como corolario, la institución comenzó a ejercer un control contable sobre arrendadores y administradores de rentas en toda la geografía peninsular, tarea que mantuvo hasta 1718, cuando la Tesorería Mayor se transformó en una muy diferente Tesorería General.
2. Desde octubre de 1726, por disposición de José Patiño, el secretario de Hacienda era el único facultado para emitir órdenes de pago. De entonces data la indeterminación en la denominación de la Tesorería como Mayor o General.
3. De 1748 a 1753, el marqués de La Ensenada separó de la Tesorería General el pago de las deudas que Fernando VI heredó de su padre. Así instituyó la alternancia anual entre dos tesoreros obligados a rendir cuentas cada año y estableció una comunicación diaria entre la Tesorería y las nuevas Direcciones Generales y Contadurías Generales de Rentas, responsa-

<sup>6</sup> Permanece aparte el de Marina hasta bien entrado el siglo. Sergio Solbes Ferri, “El control del gasto de la Marina española en las secretarías de Estado y del Despacho. Los pagos dependientes de la Tesorería General en la primera mitad del XVIII”, en María Baudot (ed.), *El Estado en guerra. Expediciones navales españolas en el siglo XVIII*, Madrid, Polifemo, 2014, p. 147-194; Torres Sánchez, *La llave...*, p. 53, 84 y 199-263.

<sup>7</sup> En 1704, no obstante, no es exacta, ya que no se logra un consenso en la estimación de lo gastado en un año. Dubet, *Un estadista...*, cap. 7.

<sup>8</sup> Desde 1714 unas pagadurías provinciales de juros, reunidas en pagaduría general en 1715, tienen este cometido.



Cuadro 1  
LAS FORMAS SUCESIVAS DE LA TESORERÍA GENERAL

Fecha	Titular en Madrid	Agente local	Sedes agente local	Relación contable	Relación recaudación de rentas (administrador/arrendador)	Fondos	Autoridad sobre el titular (puede transmitir órdenes de pago)	Pago de efectos antiguos	Intervención	Duración en el cargo
1703/1705-1711	Tesorero Mayor de Guerra (TMG)	Pagador de ejército	Ejércitos (b)	Cuenta única	Hacen pagos por su cuenta: libranzas asignadas en sus respectivas cajas	Reservados de guerra	Secretario de Estado y del despacho de Guerra (1703) Guerra y Hacienda (1705-1711)	Consejo de Hacienda	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el TMG	Gracia del rey
1711-1713	Cada intendente de provincia elige a su tesorero; desaparece la Tesorería Mayor de Guerra									
1713-1715	Tesorero Mayor (TM)	Tesorero de ejército	Provincias (b)	Cuenta única	Hacen pagos en nombre del TM: cartas de pago provisionales del TM "sobre" sus cajas	Todos	Veedor General, director de Hacienda, secretarios de Estado y del Despacho (c)	TM	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el TM	Gracia del rey
1715-1717	TM	Tesorero de ejército	Ejércitos (b)	Cuenta única		Todos	Secretarios de Estado y del Despacho (c)	TM	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el TM	Gracia del rey
1718-1720	Tesorero General (TG)	Pagador de ejército y provincia	Provincias (b)	Cuenta única	<i>Idem.</i> Además, se pagan efectos del TG en casas de cambio	Todos	Secretarios de Estado y del Despacho (c)	TG	Contadores Generales de Valores y Distribución	Gracia del rey
1721-1723	TM Tesorero de ejército		Ejércitos (b)	Cuenta única	Hacen pagos en nombre del TM: carta de pago provisional del TM "sobre" sus cajas	Todos	Secretarios de Estado y del Despacho (c)	TM	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el TM	Gracia del rey
1724 feb.-oct.	TM	Tesorero de ejército	Ejércitos (b)	Cuenta única		Todos	Secretarios del Despacho (c). Dejan de ser ministros, actuando en nombre del gabinete	TM	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el TM	Gracia del rey
1724-1725 oct.	TM	Tesorero de ejército	Ejércitos (b)	Cuenta única		Todos	Secretarios de Estado y del Despacho (c)	TM	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el TM	Gracia del rey
1726 enero-sept.	TG	Tesorero de ejército	Ejércitos (b)	Cuenta separada	Probable regreso a la situación anterior a 1713	Todos	Secretario de Estado y del Despacho Universal (Ripperdá)	TG	Contadores Generales de Valores y Distribución	Perpetuo
1726 oct.- 1748/1753	Indiferente (a)	Tesorero de ejército	Ejércitos (b)	Cuenta única	Hacen pagos en nombre del TM: carta de pago provisional del TM "sobre" sus cajas	Todos	Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda	TM o TG	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el rey (e)	Gracia del rey (f)
1748/1753-1787	Indiferente (a)	Tesorero de ejército	Ejércitos (b)	Cuenta única		Todos	Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda	Tesorero de deuda de la testamentaría	Contadores de la Tesorería (d) elegidos por el rey (e)	Annual y alter-nante

FUENTES: Dubet, 2008a y 2015a; Torres Sánchez, 2012; Dubet y Solbes Ferri, 2019.

(a) Se usa de modo indiferente la denominación "tesorero mayor" y "tesorero general", a menudo en los mismos textos.

(b) *Ejércitos*: capitales de provincias y reinos donde residen ejércitos e intendentes de ejércitos. *Provincias*: incluye las provincias en que no residen tropas, conviviendo el pagador en 1718-1720 con un intendente de policía, justicia y hacienda y un contador principal.

(c) Secretarios de Estado y del Despacho: son cuatro en 1714 (Estado; lo eclesiástico, la justicia y la jurisdicción; Marina e Indias; Guerra), más el Veedor General y el Intendente Universal de la Veeduría General; desaparece el Veedor General en febrero de 1715, considerándose al Intendente Universal como un quinto secretario, el de Hacienda; en 1717-1720, son tres secretarios (Estado; Guerra y Marina; Hacienda, Justicia y Gobierno Político) se reparten la materia de Indias; desde 1721, son cinco: Estado, Marina e Indias, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra. El barón de Ripperdá acumula las secretarías de Marina e Indias, de Guerra y de Hacienda (enero-mayo de 1726), quedando en pie los titulares de Estado y de Gracia y Justicia. José Patiño acumula las de Marina e Indias (mayo de 1726), Hacienda (octubre de 1726), Guerra (interino 1730, titular 1733) y Estado (interino, 1734), quedando en pie el de Gracia y Justicia. Hacen lo propio José Campillo (febrero de 1741-marzo de 1743) y el marqués de La Ensenada (abril de 1743-julio de 1754). El marqués de Torrenueva (noviembre de 1736-marzo de 1739), Juan Bautista de Iturralde (marzo de 1739-enero de 1740) y Fernando Verdes Montenegro (enero de 1740-febrero de 1741) sólo son secretarios de Hacienda.

(d) Contadores del cargo y de la data (creados desde 1703/1705) y de la Guerra (creado en 1707).

(e) Mediante la vía reservada de Hacienda.

(f) Patiño dispone la anualidad en 1728, pero no la manda aplicar.

bles de proporcionar información exacta sobre los productos fiscales disponibles.<sup>9</sup> Esta organización fue estable hasta la reforma intentada por Pedro de Lerena, entre 1787 y 1788.

El cambio, no obstante, no fue acumulativo ni lineal: el cuadro 1 consigna variadas fórmulas relativas a la geografía de la red (columna 3), la responsabilidad del tesorero sobre sus agentes (columna 4), la figura que les comunicaba órdenes de pago (columna 7), la relación con hombres de negocios (columnas 6 y 8) y la intervención contable sobre la Tesorería (columna 9). La historia de los intendentes y de la vía reservada explica parte de estos cambios —los de 1718, 1721 y 1724— por el conflicto entre reformadores y partidarios del gobierno polisindial de los letrados, que en las décadas de 1710 y 1720 se aliaron con los defensores de la preservación de las competencias de las ciudades en la recaudación fiscal. Se matiza la cronología de esta historia para mostrar que desde 1721 no se asistió a la derrota completa de los primeros, se conservó la Tesorería Mayor y se consolidó la vía reservada.<sup>10</sup> Pero el conflicto no se limitó a esta polarización binaria. Los partidarios del gobierno de los ministros promovieron varios proyectos políticos y económicos.<sup>11</sup> En lo tocante al control del gasto militar, las principales discusiones concernieron a las relaciones entre el tesorero y el o los secretarios del despacho, así como entre el secretario de Hacienda y sus colegas más gastadores —los de Guerra y Marina—, y a los resortes financieros del crédito de la monarquía, que afectaron directamente su nivel de gastos. En el

<sup>9</sup> Anne Dubet, “El marqués de Ensenada y el crédito del rey de España”, en Gibrán Bautista Lugo (ed.), *Mediación política en las monarquías ibéricas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa); Anne Dubet y Sergio Solbes Ferri, *El rey, el ministro y el tesorero. El gobierno de la Real Hacienda en el siglo XVIII español*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2019, cap. III; Torres Sánchez, *La llave...*, cap. 3-4.

<sup>10</sup> Fabrice Abbad y Didier Ozanam, *Les intendants espagnols du XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 1992; Castro, *A la sombra...*, cap. IV; Henry Kamen, “El establecimiento de los intendentes en la administración española”, *Hispania*, XXIV, p. 368-395; Rafael Torres Sánchez, *La llave de todos los tesoros. La Tesorería General de Carlos III*, Madrid, Sílex, 2012, cap. 2.

<sup>11</sup> José M. Delgado Barrado, *Aguiles y Teseos. Bosquejos del reformismo borbónico (1701-1759)*, Granada, Universidad de Granada/Universidad de Jaén, 2007.

primer caso, estaba en juego la esencia misma del absolutismo, que planteaba la eventual limitación de la liberalidad del rey en el gasto; en el segundo, se trataba de la forma de control sobre los financieros. No es necesario poner énfasis en el tenor político del debate. Aunque para los actores los dos aspectos corrieron juntos, para mayor claridad se expondrán por separado.

### *El tesorero y el ministro de Hacienda*

Durante la primera década de la reforma, los responsables de las nuevas oficinas, los sucesivos tesoreros mayores de Guerra y el secretario del Despacho de Guerra y Hacienda, prácticamente sólo negociaron su cohabitación con los consejos, oficinas y oficiales perjudicados. El secretario Grimaldo no lidió con el secretario del Despacho Universal, nombrado en 1705, poco deseoso de asumir responsabilidades financieras. Dada la amistad entre Grimaldo, los sucesivos tesoreros mayores de Guerra —el conde de Moriana y el marqués de Campoflorido— y otros ministros influyentes, como Orry o Amelot, el embajador de Francia, tampoco hubo tensiones entre el secretario y el tesorero.<sup>12</sup> Sólo en 1712 se abandonó la reforma por la execrable relación entre el nuevo ministro principal, el flamenco conde de Bergeyck, y el gobernador del Consejo de Hacienda, el marqués de Campoflorido, que protegieron a algunos grupos de hombres de negocios.<sup>13</sup> La partida de Bergeyck y el regreso de Orry a Madrid permitieron enlazar con la reforma inicial desde junio de 1713.

Desde entonces se planteó la cuestión de la autoridad ejercida sobre la Tesorería Mayor y, por medio de ella, la del control sobre lo que los actores llamaron “la distribución de los fondos”, o sea, el conjunto de las decisiones relativas al nivel de gastos, su distribución entre los destinos militares y civiles, su asignación en las rentas y la

<sup>12</sup> Castro, *A la sombra...*, cap. II-III; Dubet, *Un estadista...*, cap. 3 y 9.

<sup>13</sup> Jean-Pierre Dedieu, “Les ‘surintendants généraux de province’. La première expérience de l’intendance en Espagne (1711-1715)”, en Jean-Pierre Dedieu y Bernard Vincent (eds.), *L’Espagne, l’État, les Lumières. Mélanges en l’honneur de Didier Ozanam*, Madrid, Casa de Velázquez, 2004, p. 263-278.

selección de los hombres de negocios responsables de la puesta en obra material del gasto militar, los proveedores y asentistas. El conflicto fue vivo por tres razones. En primer lugar, desde 1714 varios ministros tuvieron facultad para ejercer su autoridad sobre la Tesorería Mayor y los intendentes de ejércitos y provincias. Se trataba de los secretarios del Despacho, responsables de departamentos específicos, a los que se añadieron empleos efímeros entre 1713 y 1714,<sup>14</sup> y de modo duradero, los cargos de gobernador del Consejo de Hacienda y superintendente general de la Hacienda Real, que ocupó desde 1715 el marqués de Campoflorido, poco propenso a quedarse entre bastidores.<sup>15</sup> La subordinación de la Tesorería a los secretarios del Despacho suscitó la inquina de éstos entre 1718 y 1720. Desde 1721, las cuestiones candentes fueron las relaciones entre el secretario de Hacienda, por una parte, y los de Marina y Guerra, por la otra. En segundo lugar, mientras el secretario Grimaldo convivió bastante bien con el Consejo de Castilla, la oposición fue profunda entre su nuevo gobernador desde 1716, Luis de Miraval, y los defensores de la vía reservada, tanto durante el experimento de la Tesorería General de 1718 a 1720 como de 1721 a 1724, cuando Campoflorido era, además de gobernador y superintendente general, secretario del Despacho de Hacienda. Se abrió así un segundo frente en el que Miraval ganó apoyos en el Consejo de Castilla, el alto clero y las ciudades de Castilla para el modelo que promovía —un gobierno colegial, pero “ejecutivo”, de los letrados, alumbrados por la razón de las leyes—, a su modo de ver, baluarte contra el despotismo de los secretarios

<sup>14</sup> Véase la nota (c) del cuadro. José Antonio Escudero, *Los secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1969. María Victoria López Cordón, “Cambio social y poder administrativo en la España del siglo XVIII: las secretarías de Estado y del Despacho”, en Juan Luis Castellano (ed.), *Sociedad, administración y poder en la España del Antiguo Régimen. Hacia una nueva historia institucional. I Simposium internacional del grupo pape*, Granada, Universidad de Granada, 1996, p. 113-130.

<sup>15</sup> Se habla de Superintendente General de las Rentas Generales al crearse éstas en 1714. Desde una fecha indeterminada, pero precoz (ya en 1715), se le designa como Superintendente General de la Hacienda Real. Diego María Gallard, *Práctica de la administración de rentas y visita de los ministros q se ocupan en ella, por Juan de la Ripia [...] Corregida [...] por el licenciado [...]*, Madrid, Oficina de don Antonio Ulloa, 1796, t. III, p. 111. Dubet, *La Hacienda...*, 1a. parte, cap. 2.

y el rey. El reinado de Luis I (1724) le dio la breve oportunidad de aplicar este programa. En tercer lugar, Nicolás de Hinojosa, tesorero general de 1718 a 1720, y tesorero mayor de marzo de 1724 a septiembre de 1726, entró en conflicto con Campoflorido y Fernando Verdes Montenegro, su sucesor en la secretaría en 1724, por abogar a favor de una colaboración entre el tesorero y el secretario en un pie de igualdad, más que en una situación de subalterno para el primero.<sup>16</sup>

En este contexto, la imposición del modelo de Tesorería Mayor se asoció a la consolidación de lo que Campoflorido y sus contemporáneos llamaron ministro de Hacienda. La figura tenía una definición a la vez institucional y cultural. Para el marqués, debía reunir tres funciones: la distribución de los fondos, el control sobre la recaudación de las rentas y la supervisión de la actividad judicial del Consejo de Hacienda. La distribución de los fondos era la más importante, pero imposible de organizar sin conocer el estado de las rentas —a la hora de asignar pagos en ellas y negociar asientos con hombres de negocios—, lo que justificaba el control sobre la recaudación. Por último, el mismo ministro que elegía a los asentistas —distribución— y arrendadores —recaudación— debía poder castigar judicialmente a los defraudadores. La traducción institucional era límpida: para Campoflorido, el ministro debía ser a la vez secretario del Despacho de Hacienda, superintendente general de la Real Hacienda y gobernador de Hacienda, y debía poder controlar a la Tesorería. En calidad de secretario, el marqués emprendió una colaboración institucional con los secretarios de Guerra y Marina para llevarlos a fijar colectivamente el nivel de sus gastos anuales (1723). La etapa siguiente, imaginada por Verdes Montenegro, se formalizó cuando José Patiño ocupó los tres empleos en octubre de 1726: en adelante, el secretario de Hacienda fue el único facultado para dar órdenes de pago al tesorero. Campoflorido expuso la traducción cultural del cambio tanto para justificar la unión de los tres empleos como para desacreditar las pretensiones del gobernador del Consejo de Castilla: el ministro de Hacienda debía ser inteligente en materia de Hacienda, una “ciencia” que no se aprende en los tratados de derecho, sino en la experiencia de la administración de dinero,

<sup>16</sup> Dubet, *La Hacienda...*, 1a. parte, cap. 3 y 2a. parte.

la teneduría de libros y el trato con hombres de negocios. La idea era inédita: en el siglo XVII sólo se valoró este saber en los subalternos y, todavía en tiempos de Grimaldo, no se pretendió que el secretario fuera un buen financiero. En las décadas sucesivas, el argumento se convirtió en un lugar común, y quienes no recibieron la misma formación inicial, como José Campillo (1741-1743) y el marqués de La Ensenada (1743-1754), se sintieron obligados a adquirir esta inteligencia que oponía esta “ciencia” a la impericia de “corbatas” y letrados. Les valió el argumento, todavía contestado por hombres como Mora y Jaraba (1747), para ampliar sus competencias en tanto secretarios y superintendentes generales a expensas de los Consejos, y Ensenada adoptó medidas semejantes en las Indias.<sup>17</sup>

Esta consolidación de la figura del ministro de Hacienda no fue progresiva. En 1724 Verdes Montenegro se quejaba de que el tesorero Hinojosa, que él no había elegido, se resistía a obedecerle apoyado desde el palacio de los reyes padres, lo que explicaría las dificultades financieras de la monarquía. La cuestión se resolvió cuando los ministros de Hacienda eligieron a los tesoreros entre sus hombres de confianza. De resolución más difícil era la tensión con los secretarios de Marina y, sobre todo, de Guerra. Lo que facilitó la aplicación de la disposición de Patiño en 1726 fue, sin duda, que este ministro de Hacienda era hermano del secretario de Guerra y lo sustituyó a su muerte. Patiño se benefició, además, del apoyo de la reina.<sup>18</sup> Su muerte, en noviembre de 1736, abrió en cambio un período de crisis que afectó a sus tres sucesores, confrontados a la resistencia de los responsables de Guerra y de Marina a admitir su intromisión en la organización del gasto de sendos departamentos. A principios de 1741 se llegó a una situación de bloqueo que puso en tela de juicio la existencia misma de la Tesorería General: los responsables de Guerra y Marina exigieron toda su consignación

<sup>17</sup> Anne Dubet, “Entre razón y ciencia de la Hacienda: la conflictiva construcción de un modelo de buen gobierno de la Real Hacienda en España en la primera mitad del siglo XVIII”, *Espacio, Tiempo y Forma*, 2015, n. 28, p. 187-209; “José Campillo y las secuelas de la suspensión de 1739: un proyecto político para la Hacienda real”, *Cuadernos de Historia Moderna*, 2017, 42-2, p. 629-652; “El marqués...”

<sup>18</sup> Pablo Vázquez Gestal, *Una nueva majestad. Felipe V, Isabel de Farnesio y la identidad de la monarquía (1700-1729)*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

anual en enero, sin que el tesorero o el ministro de Hacienda pudieran organizar su distribución mensual el resto del año. Detrás de la resistencia de los ministros estaba la de Felipe V, quien no admitía que se impusiera un gasto anual máximo al secretario de Guerra porque eso limitaría su propia liberalidad. La solución adoptada en 1741 fue de corte político, no sólo financiero. Campillo convenció a los reyes de la necesidad de conferirle las mismas secretarías que había tenido Patiño —Hacienda, Marina e Indias, Estado, y Guerra—, como una forma de garantizar que, en tanto ministro de Hacienda, no coartara al de Guerra. De este modo se aseguró el control sobre la distribución de los fondos y la pervivencia de la Tesorería General con la forma que le dio Patiño en 1726. Ensenada, secretario y superintendente, aunque no gobernador del Consejo, mantuvo la figura de ministro de Hacienda-ministro principal y amplió sus competencias de superintendente.<sup>19</sup>

### *El tesorero, los financieros y la deuda*

La imposición conjunta de una Tesorería responsable del gasto militar y un ministro de Hacienda encargado de dirigirla no significó la reducción de la influencia de los hombres de negocios en la Hacienda real. Sabido es que desde la Guerra de Sucesión Española se consolidaron las posiciones de los grupos que durante el conflicto ganaron la confianza del rey y de su secretario Grimaldo, y asumieron en particular los magnos contratos de suministro de víveres de todos los ejércitos presentes en la península.<sup>20</sup> En las décadas posteriores,

<sup>19</sup> Dubet y Solbes Ferri, *El rey...*, cap. II-III; Dubet, “Entre razón...”; “El marqués de Ensenada y el crédito...”; “José Campillo...”; “El marqués de Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana: un proyecto de equipo”, *Estudios de Historia Novohispana*, 55, 2016, p. 99-116.

<sup>20</sup> Julio Caro Baroja, *La hora navarra del XVIII (personas, familias, negocios e ideas)*, Pamplona, Comunidad Foral de Navarra, 1985; Agustín González Enciso (ed.), *Navarros en la monarquía española en el siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 2007; Jean-Pierre Dedieu, “Les groupes financiers et industriels au service du roi – Espagne. Fin XVIIe - début XVIIIe siècle”, en Anne Dubet y Jean-Philippe Luis (dir.), *Les financiers et la construction de l’État en France et en Espagne (milieu du XVIIe siècle-milieu du XIXe siècle)*, Rennes, PUR, 2011, cap. 5.

en los contratos de provisión terrestre y marítima, Torres Sánchez observó una clara tendencia a crear situaciones de privilegio y monopolio para las pocas casas capaces de encarar estos negocios.<sup>21</sup> Los mismos hombres de negocios participaron en la gestión de las principales rentas, entraron en la junta de dirección del tabaco, controlaron la tesorería general de las rentas generales o arrendaron las rentas provinciales producto de una concentración de los contratos de recaudación anteriores en cada provincia, ideada en 1713 por el grupo de financieros navarros más activos, en colaboración con Orry.<sup>22</sup> Por último, se beneficiaron del patronazgo de algunos de los principales ministros de Hacienda, como Campoflorido y Patiño, y ganaron reconocimiento en el espacio cortesano, cuando no ocuparon personalmente la Tesorería General, como Tomás de Iriberry y el marqués de Torrenueva entre 1727 y 1736, o el Ministerio, en los casos de Torrenueva de 1736 a 1739 o Juan Bautista de Iturralde en 1739.<sup>23</sup>

Ahora bien, el examen del funcionamiento de la Tesorería Mayor o General y la política del ministro de Hacienda en la gestión de la deuda y de los conflictos que suscitó permite precisar qué espacio los gobernantes deseaban reservar para la gente de negocios. Los aportes más decisivos de la planta de la Tesorería de 1713 fueron su transformación en Tesorería Mayor a secas<sup>24</sup> y el comienzo de una separación entre las operaciones de recaudación y distribución: a partir de entonces, administradores y arrendadores de rentas sólo podían hacer pagos a nombre del tesorero mayor, no de modo autónomo. Como explica un contemporáneo bien informado, el objeto

<sup>21</sup> Rafael Torres Sánchez (ed.), “El negocio de la guerra: la movilización de recursos militares y la construcción de la monarquía española (XVII y XVIII)”, número monográfico de *Studia historica. Historia moderna*, n. 35, 2013, p. 23-303; Rafael Torres Sánchez, *Military Entrepreneurs and the Spanish Contractor State in the Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

<sup>22</sup> Santiago Aquerrete, *Negocios y finanzas en el siglo XVIII: la familia Goyeneche*, Pamplona, EUNSA, 2001.

<sup>23</sup> Rafael Guerrero Elecalde y José María Imízcoz Beunza, “Negocios y clientelismo político. Los empresarios norteños en la economía de la monarquía borbónica”, en Joaquín Ocampo Suárez Valdés (ed.), *Empresas y empresarios en el norte de España (siglo XVIII)*, Trea, Somonte-Cenero, 2012, p. 331-362.

<sup>24</sup> Desaparece la antigua Tesorería General creada en el siglo XVI, que continuaba gestionando los sobrantes de las rentas no destinadas al gasto militar.

era privar a los hombres de negocios de los beneficios que obtenían en estas operaciones a expensas del rey y sus acreedores. Cabe considerar, por lo tanto, que la creación simultánea de magnos contratos de arrendamiento provincial de las rentas reales y millones de Castilla, transformadas en rentas provinciales, era la contrapartida de éstos, ya que esta concentración les prometía ganancias más importantes.<sup>25</sup> Desde 1713 hubo un nuevo sistema de pagos de la monarquía: los que no se hacían en la caja principal o tesorerías de ejércitos —o, de 1718 a 1720, en las pagadurías de provincias— se efectuaban mediante cartas de pago provisionales del tesorero mayor sobre las cajas de los responsables de las rentas, en particular las tesorerías generales de la renta del tabaco y las rentas generales, y los arrendadores de las rentas provinciales. La Tesorería funcionaba como un órgano de control de los responsables de la recaudación que no podían pasar sus pagos en cuenta sin obtener previamente las cartas de pago, definitivas esta vez, dadas por las contadurías propias del tesorero mayor. Para los defensores del modelo, esto era una auténtica “Veeduría General”. En la década siguiente, salvo durante los experimentos de 1718 a 1720 y 1726, su crédito descansó en la puntualidad de los arrendadores de rentas, en particular, otra vez, los de rentas provinciales, que llegaron a regular los premios que se les pagaban por la conducción cada vez que efectuaban pagos. Conviene añadir que, mientras circulaban, las cartas de pago provisionales del tesorero sobre las rentas constituían efectos de deuda corriente, cuya evaluación causaba serias dificultades, puesto que el tesorero mayor sólo se enteraba de su pago efectivo una vez que se había realizado. Cuando un pago resultaba “incierto” porque se difería o se hacía de manera parcial, los acreedores influyentes podían reclamar a las oficinas madrileñas de la Tesorería unos “boletines” del tesorero sobre su cajero principal, efectos que circulaban con fluidez. El mayor riesgo era la especulación sobre estos efectos de papel por parte de los particulares, incluso del tesorero mayor y sus agentes. Como advirtieron los gobernantes y la literatura de avisos, estaba en juego el crédito del rey.

<sup>25</sup> Dedieu, “Les intermédiaires”; Anne Dubet, “Control y negocio de la deuda real en el primer siglo XVIII: la Tesorería Mayor”, *Obradoiro de Historia Moderna*, n. 23, p. 94-138 y *La Hacienda...*



Para prevenir estos riesgos se forjaron proyectos opuestos. El menos documentado es el del tesorero general Hinojosa, apoyado de 1718 a 1719 por el cardenal Alberoni, y en 1726 por el ministro principal, el barón de Ripperdá. En su opinión, para el pago de los efectos del tesorero eran de mayor confianza las casas mercantiles de cambios que los arrendadores de rentas. El crédito del tesorero, asimismo, debía residir en su relación personal con los acreedores del rey y no en la palabra del ministro. Por eso Hinojosa se opuso a que el secretario tuviera la facultad de suspender el pago de las cartas de pago que los tesoreros salientes transmitían a sus sucesores. Existe una afinidad entre la concepción de un crédito basado en la reciprocidad entre mercaderes y los proyectos bancarios que florecieron durante el breve valimiento de Ripperdá, aunque no consta que Hinojosa los apoyase personalmente. Campoflorido, Verdes Montenegro y Patiño opusieron a este modelo una concepción vertical, en la que la continuidad entre un tesorero mayor y su sucesor dependía del ministro: desde finales de 1726 las cartas de pago transmitidas al sustituto sólo tenían validez si las acompañaba el “páguese” del secretario. Además, según Campoflorido, para garantizar la puntualidad de los pagos del rey, y el secreto sobre el estado del erario, los arrendadores eran más fiables que unos cambistas propensos a dar a conocer las debilidades de la Tesorería. La marginación política de Hinojosa consagró la victoria de esta opción.

La solución elegida no pretendía quitar perspectivas de beneficios a los hombres de negocios. Si la información sobre el estado del erario era un secreto, ésta se compartía entre el ministro de Hacienda y sus financieros de confianza, tal como lo confirman Campoflorido y sus sucesores. Para operaciones importantes, éstos elegían las cartas de pago provisionales expedidas para reembolsar créditos y hasta negociaban la posibilidad de pagar al rey con efectos del tesorero comprados a particulares con descuentos sobre su valor nominal. En estas condiciones se vendió la “renta de población” del reino de Granada al consorcio navarro de Juan de Goyeneche y Juan Bautista de Iturralde en 1725. Controlar el uso de los efectos del tesorero implicaba, en este caso, la posibilidad de que el ministro hiciera regalos con ellos a gente de confianza en nombre

del rey y no la supresión de este tipo de beneficios.<sup>26</sup> Esta organización no estaba exenta de riesgos. Si en 1724 nadie consiguió demostrar que el tesorero mayor Verdes Montenegro especuló con sus boletines, una década después, a prueba de los ingentes gastos causados por las empresas mediterráneas y la mudanza de la Corte,<sup>27</sup> el propio Patiño y su tesorero mayor, Torrenueva, organizaron en Madrid la venta de efectos del tesorero por debajo de su precio para conseguir “anticipaciones” necesarias para el gasto militar, con el concurso de hombres de negocios que no dependían directamente de los influyentes navarros. La crisis llegó cuando Torrenueva, ministro a su vez, ya no consiguió más “anticipaciones” por esta vía. Su sucesor, Iturralde, decretó una sonada suspensión de pagos en marzo de 1739 con el pretexto de restablecer un uso sano de la Tesorería y castigar a quienes habían especulado con sus efectos, distinguidos para la ocasión de los prestamistas honestos. La suspensión, no obstante, ahogó a la monarquía porque casi nadie se avino a prestar, lo que provocó la caída de este ministro y de su sucesor, Verdes Montenegro, avivando las tensiones entre ellos y los responsables de Guerra y Marina. En 1741, Campillo intentó restañar la herida sin modificar el modelo de control del gasto de la monarquía elaborado en la década de 1720. Ofreció perspectivas de reembolso a los “suspendidos” de 1739 y protegió al grupo financiero de Iturralde a cambio de un regalo un tanto forzado al rey, al mismo tiempo que impuso condiciones más draconianas a los arrendadores de rentas provinciales.

Desde 1748, la política de Ensenada fue de ruptura en este ámbito y en otros.<sup>28</sup> En los contratos de provisión, exigió a los asentistas precios más bajos e impuso la administración directa a los reticentes.<sup>29</sup> En la gestión de la deuda flotante implementó dos disposiciones

<sup>26</sup> Anne Dubet, “Entre servicio del rey y tráfico de efectos: la doble negociación de Juan Bautista de Iturralde”, *Librosdelacorte.es*, n. 13, otoño-invierno 2016, s. p.

<sup>27</sup> Christopher Storrs, *The Spanish Resurgence, 1713-1748*, Londres, Yale University Press, 2016.

<sup>28</sup> José Luis Gómez Urdáñez, *El marqués de Ensenada. El secretario de todo*. Madrid, Punto de Vista Editores, 2017; Thomas Glesener, *L'empire des exilés. Les Flamands et le gouvernement de l'Espagne au XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 2018.

<sup>29</sup> Torres Sánchez (ed.), “El negocio...”.

complementarias. Por una parte, modificó las bases del crédito de la monarquía al generalizar la administración de las rentas, en particular las provinciales. Así, la puntualidad de los pagos de la Tesorería dependía de la eficiencia de los administradores y no de la buena voluntad de los hombres de negocios que arrendaban. El objetivo era reducir la circulación descontrolada de cartas de pago provisionales y boletines para asegurar su pago a tiempo gracias a la elevación del producto fiscal. El crecimiento de los productos recaudados durante la década siguiente facilitó la empresa. El complemento administrativo fue la potenciación de las Direcciones Generales y Contadurías Generales de Rentas, situadas bajo la autoridad directa del ministro y obligadas a dar información fiable al tesorero sobre el estado de la recaudación. De 1759 a 1760 se fortaleció el sistema y los administradores fueron obligados a dar sus sobrantes mensuales a los tesoreros de ejército. Por otra parte, Ensenada separó la Tesorería General del pago de la testamentaría, en particular la deuda corriente generada durante el reinado de Felipe V y los créditos suspendidos en 1739, y creó una tesorería *ad hoc* para reembolsar esta deuda. El objetivo era que tanto el tesorero general como el ministro de Hacienda, quien le daba órdenes de pago, escaparan de la presión de los hombres de negocios y pudieran dedicarse a los pagos corrientes de la monarquía. Por supuesto, resultaba difícil creer que Ensenada no interviniese en el reembolso de la testamentaría —sus enemigos no lo creían posible—, pero el que este pago se hiciera ahora fuera de la Tesorería General y con un caudal anual limitado permitió al ministro y a sus sucesores liquidar parte de la deuda heredada al imponer sacrificios a los hombres de negocios. Si bien estos siguieron participando en los negocios de la monarquía, su espacio de beneficios fue restringido. En particular, no hubo escándalos sonados de tráfico de efectos del tesorero general en las décadas sucesivas. A este respecto también se verifica la fórmula de Torres Sánchez, según la cual las reglas del juego habían cambiado.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Dubet y Solbes Ferri, *El rey...*, cap. III-IV; Rafael Torres Sánchez, *El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

*¿Qué se buscaba controlar?*

Los cambios descritos acarrearón innovaciones significativas en las técnicas de control contable. En la Tesorería Mayor o General, la vigilancia de las operaciones de pago —o sea, del gasto, en particular el militar— registradas en la cuenta de data fue la que se benefició de la mayor atención. En efecto, para prevenir el principal fraude por parte de los tesoreros de ejército —la retención o incluso la omisión en el cargo—, se halló una solución sencilla desde el comienzo del siglo, conservada hasta el siguiente, que consistió en obligar a los administradores y arrendadores que remitían dinero a los tesoreros de ejército a reclamar cartas de pago a las oficinas del tesorero en Madrid. Un control añadido sobre el tesorero mayor y general y sus tesoreros de ejército fue contrastar sus cuentas de cargo con las relaciones dadas por arrendadores y administradores de rentas ante la Contaduría General de Valores, creada en 1717, y las Contadurías Generales de sus respectivas rentas. Así, el control sobre las operaciones de recaudación de las rentas se hacía fuera de la Tesorería General por medio de estas relaciones juradas y las rendiciones de cuentas finales de arrendadores y administradores, y en las administradas mediante la intervención del propio contador de la renta. En la del tabaco, cuya Tesorería General o Principal se organizó en una red similar a la del Tesorero Mayor o General, se adoptaron reglas similares.<sup>31</sup> Desde la década de 1750, con la casi generalización de la administración directa de rentas, el control sobre su recaudación se refinó y se dieron reglas precisas a las Contadurías Generales de Rentas Provinciales y de la Renta del Tabaco —y a otras como la renta de Cruzada—<sup>32</sup> para elaborar relaciones de valores. De 1759 a

<sup>31</sup> Sergio Solbes Ferri, “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 (ed.), *Política económica y gestión de la renta del tabaco en el siglo XVIII*, Madrid, Los libros de Altadis, 2008, p. 121-173, y “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*, v. 13, n. 25, 2016, p. 137-160; Anne Dubet, “La construcción de un modelo de control de la Hacienda en el primer tercio del siglo XVIII. El proyecto de José Patiño (1724-1726)”, *De Computis*, n. 16, 2012, p. 7-54.

<sup>32</sup> María López Díaz, “La reforma del consejo de Cruzada de 1745: preámbulo de su desaparición”, *Mediterranea. Ricerche Storiche*, 37, XIII, 2016, p. 319-352.



1760, los intendentes de provincias debían realizar visitas regulares de caja a los administradores. Las relaciones de valores siguieron sirviendo para inspeccionar al tesorero y eran a la vez fuentes de información sobre los productos de los que podía disponer y, como vimos, eventuales medios de control sobre sus tesoreros de ejército a los que los responsables de las rentas les transferían fondos.

Desde 1713 casi todo el gasto del rey que se hacía en las cajas del tesorero mayor o fuera de ellas era respaldado por el tesorero. Este control requirió mayores precauciones, pues se debía comprobar si los pagos se hacían o no, si se hacían por órdenes legítimas y con los fondos asignados en el lugar y a los acreedores previstos. Así, las instrucciones a la Tesorería pormenorizaron los justificantes a utilizar en las tesorerías de ejército. Cuando los pagos se hacían en las cajas de arrendadores o administradores de rentas, éstos estaban obligados a reclamar cartas de pago al tesorero mayor o general, como si le hubieran dado el dinero a él. El que estos individuos tuvieran que justificar también sus pagos ante los contadores de las rentas estableció un control duplicado hecho, en principio, para limitar las posibilidades de fraude.

La principal dificultad residió en el largo tiempo que separaba la emisión de una orden de pago, el pago en una caja de rentas o una tesorería de ejército y su notificación a las oficinas del tesorero mayor en Madrid. En los intersticios se colaban fraudes. Uno inquietaba moderadamente: el abuso de poder de los tesoreros de ejército sobre los soldados, obligados a admitir descuentos si querían beneficiarse con pagos no retrasados en exceso. Los reglamentos prohibían las comisiones extorsionadas según una moralidad que, sin embargo, admitía el regalo espontáneo. Inquietaba más la posibilidad de no poder distinguir entre las órdenes de pago cumplidas y las que no, es decir, no conocer la disponibilidad real de las cajas ni el monto de los efectos del tesorero que podían circular y ser objeto de especulación. Todos eran conscientes de la dificultad técnica de reportar al rey el estado de sus cajas en todo momento, aunque fuese una promesa reiterada. Sin embargo, después del breve ensayo de Tesorería General de 1726, se volvió al principio de la cuenta única de la red de Tesorería y del control del tesorero sobre los responsables de las rentas, aunque esto retrasara las operaciones. El objetivo parecía

ser, ante todo, asegurar el control personal del ministro de Hacienda sobre la distribución de los fondos y centralizar la información en sus manos. A este respecto, es notable la diferencia con el siglo XVII: se formaron pocos balances generales de la situación de la Hacienda real en toda la península, y cuando se hicieron se contó con información altamente dispar.<sup>33</sup> La diferencia no se debió a una supuesta menor formación técnica de los contadores y tesoreros, sino a la necesidad, para los ministros del siglo XVIII, de reunir información fiable sobre el conjunto de las cajas, ya que negociaban con individuos encargados de la provisión militar en toda la península. Además, debían asegurar el pago de los sueldos militares con un retraso tolerable, un imperativo tal vez más acuciante que cuando los ejércitos más importantes vivían en países enemigos.<sup>34</sup>

Para mejorar la visibilidad sobre el estado de la Hacienda se adoptaron instrumentos nuevos. Uno de ellos, en uso ya en la década de 1720, era el estado de fondos y cargas, documento de valor prospectivo elaborado cada fin de año para estimar los fondos disponibles para el año siguiente y los gastos a efectuar. Para prepararlo, era preciso conocer qué efectos seguían sin pagarse: cartas de pago provisionales y boletines del tesorero, resguardos emitidos por su cajero, certificaciones dadas por los tesoreros de ejércitos a los soldados a los que hicieron “socorros” parciales. Esto permitía saber qué parte de los productos de rentas estaba disponible en realidad. Entre 1727 y 1728, para reducir la masa de papel a controlar en esta fase, Patiño obligó a los tesoreros de ejército y a los mayores a ser anuales y alternativos. El que la normativa sólo se aplicara a los primeros, de modo quizá no sistemático, confirma que para este ministro y sus sucesores el control sobre el gasto de la Hacienda —la capacidad para limitar su volumen, lograr que su distribución reflejara las previsiones del ministro y prevenir una especulación desmedida sobre los efectos del tesorero— era una cuestión política, más que contable. De hecho, en las mismas fechas, la cantidad asignada en los estados de fondos y cargas a las “deudas ejecutivas”, las más urgentes, correspondía a una decisión

<sup>33</sup> José Ignacio Andrés Ucendo y Ramón Lanza, “Estructura y evolución de los ingresos de la Real Hacienda de Castilla en el siglo XVII”, *Studia Histórica. Historia Moderna*, 30, 2008, p. 147-190.

<sup>34</sup> Dubet y Solbes Ferri, *El rey...*, cap. VI.

del ministro, no a un cálculo del total —se trataba de las deudas que se aceptaba pagar en el año—. A este respecto, otra vez Ensenada marcó una ruptura al adoptar la anualidad y la alternancia, lo que confirmó la voluntad de limitar más que antes los beneficios de los hombres de negocios en la especulación sobre los efectos del tesoro general. Añadió dos disposiciones tendentes a facilitar los balances de fin de año: la unificación de la estructura de las cuentas de data de los tesoreros de ejércitos y general y la inclusión de una separación neta entre las partidas que correspondían a pagos corrientes y las relativas a la transición entre un tesorero general y su sucesor.<sup>35</sup> En la década siguiente se adoptaron los “libretes” del cajero principal formados a partir de las relaciones mensuales que cada tesorero de ejército le enviaba sobre los pagos realizados, los fondos ingresados y los pagos hechos en su nombre por administradores de rentas, figurados como entradas por salidas. El librete del cajero describía así, por separado, los movimientos internos de la red de Tesorería General —transferencias de fondos y compensaciones— y los externos —pagos efectivos a acreedores e ingreso de producto fiscal—. Se instauró entonces un seguimiento mensual de los pagos efectivos.<sup>36</sup>

Este control sobre el gasto de la monarquía en la península por medio del ministro de Hacienda, la Tesorería General y sus tesorerías de ejército se impuso renunciando a otra solución más ambiciosa: la absorción en la Tesorería General de las tesorerías de rentas, puesta a prueba de 1718 a 1720 y contemplada por Ensenada en 1749. En 1721 hubo que abandonar este proyecto ante la oposición en Castilla de las ciudades, cabezas de partidos y provincias que hasta entonces controlaban las arcas de las rentas y las contadurías particulares de las rentas en ellos. En 1749, el marqués tal vez anticipó una reacción similar, por lo que se atuvo a la creación de los intendentes de provincia y las administraciones de rentas bajo la autoridad de direcciones generales que redujeron la participación provincial de las ciudades, pero la preservaron en la escala local.<sup>37</sup> El control

<sup>35</sup> Dubet y Solbes Ferri, *El rey...*, cap. III, v-VII.

<sup>36</sup> Torres Sánchez, *La llave...*, cap. 4.

<sup>37</sup> Juan Zafra Oteyza, *Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales del reino de Granada (1746-1780)*, Madrid, Junta de Andalucía/Instituto de Estudios Fiscales, 1991.



puntilloso sobre el gasto en la Tesorería puede verse como una forma de compensar el espacio de beneficios que conservaron las ciudades. Se potenció porque funcionaba bien, dada la autoridad del tesorero general sobre los de ejército, y la del ministro de Hacienda sobre la Tesorería General, los intendentes y las direcciones generales de rentas. Permitió asegurar el seguimiento de la distribución del dinero sólo a partir de su ingreso en las tesorerías de rentas en las provincias o su entrega a las tesorerías de ejército. En las décadas de 1750 y 1760, la elevación sustancial del producto de las rentas provinciales contribuyó al éxito de esta política. En particular, quizá se redujo el número de efectos del tesorero que quedaron sin pagar. En la segunda mitad del siglo, el tráfico de estos efectos pasó al segundo plano de la crónica de los fraudes, detrás de operaciones más jugosas, como la exportación de plata y el agiotaje sobre vales reales, como si se hubiera conseguido efectivamente controlar la masa de papeles que permitía efectuar la distribución de los fondos de la monarquía. No obstante, no todas las tensiones estaban resueltas, ni entre el secretario de Hacienda y sus colegas, ni entre la Hacienda real y los gobiernos municipales, como revelan, por ejemplo, los esfuerzos de Floridablanca y Lerena por obligar a los secretarios a coordinarse en una junta y volver al modelo de Tesorería de 1718 a 1720. El control sobre el gasto siguió siendo, ante todo, una cuestión política.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABBAD, Fabrice y Didier Ozanam, *Les intendants espagnols du XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 1992.
- ANDRÉS UCENDO, José Ignacio y Ramón Lanza, “Estructura y evolución de los ingresos de la Real Hacienda de Castilla en el siglo XVII”, *Studia Histórica. Historia Moderna*, 30, 2008, p. 147-190.
- ANDÚJAR CASTILLO, Francisco, “La reforma militar en el reinado de Felipe V”, en José Luis Pereira Iglesias (ed.), *Felipe V de Borbón, 1701-1746*, Córdoba, Universidad de Córdoba/Fundación Municipal de Cultura del Ayuntamiento de San Fernando, 2002, p. 615-640.
- , *El sonido del dinero. Monarquía, ejército y venalidad en la España del siglo XVIII*, Madrid, Marcial Pons, 2004.



- \_\_\_\_\_, *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- \_\_\_\_\_, “Sobre la financiación extraordinaria de la Guerra de Sucesión”, *Cuadernos Dieciochistas*, n. 15, 2014, p. 21-45.
- ANDÚJAR CASTILLO, Francisco, Michel Bertrand y Thomas Glesener, *Gobernar y reformar la monarquía. Los agentes políticos y administrativos en España y América (siglos XVI-XIX)*, Valencia, Albatros, 2017.
- AQUERRETA, Santiago, *Negocios y finanzas en el siglo XVIII: la familia Goyenche*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), 2001.
- CARO BAROJA, Julio, *La hora navarra del XVIII (personas, familias, negocios e ideas)*, Pamplona, Comunidad Foral de Navarra, 1985.
- CASTRO, Concepción de, “El Estado español en el siglo XVIII: su configuración durante los primeros años del reinado de Felipe V”, *Historia y Política. Ideas, Procesos y Movimientos Sociales*, n. 4, 2000, p. 137-169.
- \_\_\_\_\_, *A la sombra de Felipe V. José de Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- COLL COLL, Ana María, *La intendencia de Mallorca en el siglo XVIII*, tesis doctoral, Universidad de Palma de Mallorca, 2015.
- DEDIEU, Jean-Pierre, “Les ‘surintendants généraux de province’. La première expérience de l’intendance en Espagne (1711-1715)” en Jean-Pierre Dedieu y Bernard Vincent (eds.), *L’Espagne, l’État, les Lumières. Mélanges en l’honneur de Didier Ozanam*, Madrid, Casa de Velázquez, 2004, p. 263-278.
- \_\_\_\_\_, *Après le roi. Essai sur l’effondrement de la monarchie espagnole*, Madrid, Casa de Velázquez, 2010.
- \_\_\_\_\_, “Les groupes financiers et industriels au service du roi – Espagne. Fin XVIIIe - début XVIIIe siècle”, en Anne Dubet y Jean-Philippe Luis (coords.), *Les financiers et la construction de l’État en France et en Espagne (milieu du XVIIIe siècle-milieu du XIXe siècle)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 87-104.
- \_\_\_\_\_, “Les intermédiaires privés dans les finances royales espagnoles sous Philippe V et Ferdinand VI”, en Vincent Meyzie (ed.), *Crédit public, crédit privé et institutions intermédiaires. Monarchie française, monarchie hispanique, XVIe-XVIIIe siècles*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges et du Limousin, 2012, p. 223-239.
- DEDIEU, Jean-Pierre y José Ignacio Ruiz Rodríguez, “Tres momentos en la historia de la Real Hacienda”, *Cuadernos de Historia Moderna*, n. 15, 1995, p. 77-98.

DELGADO BARRADO, José Miguel, *Aquiles y Teseos. Bosquejos del reformismo borbónico (1701-1759)*, Granada, Universidad de Granada/Universidad de Jaén, 2007.

DUBET, Anne, “Towards a New Public Credit Policy in Eighteenth-Century Spain: the Introduction of the Tesorería Mayor de Guerra (1703-1706)”, en Fausto Piola Caselli (ed.), *Government Debts and Financial Markets in Europe*, Londres, Pickering & Chatto, 2008, p. 121-133.

———, *Un estadista francés en la España de los Borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.

———, “Trésorier Général (Espagne)”, en Marie-Laure Legay (ed.), *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1850*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 403-409.

———, “La construcción de un modelo de control de la Hacienda en el primer tercio del siglo XVIII. El proyecto de José Patiño (1724-1726)”, *De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad*, n. 16, 2012, p. 7-54.

———, “Entre dos modelos de gobierno de la hacienda militar. Las reformas de la Tesorería Mayor en España en 1721-1727”, en Agustín González Enciso (ed.), *Un Estado militar. España, 1650-1820*, Madrid, Actas, 2012, p. 255-290.

———, “Control y negocio de la deuda real en el primer siglo XVIII: la Tesorería Mayor”, *Obradoiro de Historia Moderna*, 2014, n. 23, p. 94-138.

———, *La Hacienda Real de la Nueva Planta (1713-1726), entre fraude y buen gobierno. El caso Verdes Montenegro y las reformas de la Hacienda*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2015.

———, “Entre razón y ciencia de la Hacienda: la conflictiva construcción de un modelo de buen gobierno de la Real Hacienda en España en la primera mitad del siglo XVIII”, *Espacio, Tiempo y Forma*, 2015, n. 28, p. 187-209.

———, “Entre servicio del rey y tráfico de efectos: la doble negociación de Juan Bautista de Iturralde”, *Librosdelacorte.es*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto Universitario La Corte en Europa, n. 13, 2016, s. n. p.

———, “El marqués de Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana: un proyecto de equipo”, *Estudios de Historia Novohispana*, 55, 2016, p. 99-116.

———, “El cambio en el gobierno de la Hacienda española en la primera mitad del siglo XVIII”, en Francisco Andújar Castillo *et al.*, *Gobernar*



- y reformar la monarquía. *Los agentes políticos y administrativos en España y América (siglos XVI-XIX)*, Valencia, Albatros, 2017, p. 217-232.
- , “José Campillo y las secuelas de la suspensión de 1739: un proyecto político para la Hacienda Real”, *Cuadernos de Historia Moderna*, 2017, 42-2, p. 629-652.
- , “El marqués de Ensenada y el crédito del rey de España”, en Gibrán Bautista Lugo (ed.), *Mediación política en las monarquías ibéricas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).
- DUBET, Anne y Sergio Solbes Ferri, *El rey, el ministro y el tesorero. El gobierno de la Real Hacienda en el siglo XVIII español*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- EISSA-BARROSO, Francisco y Ainara Vázquez Varela (eds.), *Early Bourbon Spanish America. Politics and Society in a forgotten Era (1700-1759)*, Leiden-Boston, Brill, 2013.
- ESCUADERO, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1969.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo (ed.), *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo XVIII*, Madrid, Marcial Pons/Casa de Velázquez, 2002.
- GALLARD, Diego María, *Práctica de la administración de rentas y visita de los ministros q se ocupan en ella, por Juan de la Rípia [...] Corregida [...] por el licenciado [...]*, Madrid, Oficina de don Antonio Ulloa, 1796.
- GLESENER, Thomas, *L'empire des exilés. Les Flamands et le gouvernement de l'Espagne au XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 2018.
- GÓMEZ URDÁÑEZ, José Luis, *El marqués de Ensenada. El secretario de todo*, Madrid, Punto de Vista Editores, 2017.
- GONZÁLEZ ENCISO, Agustín, “El coste de la guerra y su gestión: las cuentas del tesorero del ejército en la guerra con Portugal de 1762”, en Agustín Guimerá y Víctor Peralta (eds.), *El equilibrio de los imperios: de Utrecht a Trafalgar*, Madrid, Fundación Española de Historia Moderna, 2005, p. 551-564.
- GONZÁLEZ ENCISO, Agustín (ed.), *Navarros en la monarquía española en el siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 2007.
- GUERRERO ELECALDE, Rafael y José María Imízcoz Beunza, “Negocios y clientelismo político. Los empresarios norteños en la economía de la monarquía borbónica”, en Joaquín Ocampo Suárez Valdés (ed.),

- Empresas y empresarios en el norte de España (siglo XVIII)*, Trea, Somonte-Cenero, 2012, p. 331-362.
- KAMEN, Henry, “El establecimiento de los intendentes en la administración española”, *Hispania*, XXIV, 1964, p. 368-395.
- , *La Guerra de Sucesión en España, 1710-1715*, Barcelona/Buenos Aires/México, Grijalbo, 1974.
- LEGAY, Marie-Laure, *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1850*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- LÓPEZ CORDÓN CORTEZO, María Victoria, “Cambio social y poder administrativo en la España del siglo XVIII: las secretarías de Estado y del Despacho”, en Juan Luis Castellano (ed.), *Sociedad, administración y poder en la España del Antiguo Régimen*, Granada, Universidad de Granada, 1996, p. 113-130.
- , “La cultura del mérito a finales del siglo XVIII: servicio, aprendizaje y lealtad en la administración borbónica”, en Guillermo Pérez Sarrión (ed.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Madrid, Sílex, 2011, p. 75-102.
- LÓPEZ DÍAZ, María, “La reforma del Consejo de Cruzada de 1745: preámbulo de su desaparición”, *Mediterranea. Ricerche Storiche*, 37, XIII, 2016, p. 319-352.
- NAVA RODRÍGUEZ, Teresa, “‘Nervios de bóveda’: las tesorerías centrales de la hacienda borbónica (1716-1743)”, en Enrique Martínez Ruiz (coord.), *III seminario hispanovenezolano. Vínculos y sociabilidades en España e Iberoamérica. Siglos XVI-XX*, Ciudad Real, Ediciones Puertollano, 2004, p. 111-131.
- , “El poder y su precio: los orígenes de la Secretaría del Despacho de Hacienda (1700-1724)”, en María Victoria López Cordón y José Manuel Nieto Soria (eds.), *Gobernar en tiempos de crisis: las quiebras dinásticas en el ámbito hispánico (1250-1808)*, Madrid, Sílex, 2008, p. 109-132.
- OZANAM, Didier, “La restauration de l’État espagnol au début du règne de Philippe V (1700-1724): le problème des hommes”, en Yves Bottineau (coord.), *Philippe V d’Espagne et l’Art de son temps*, París, Musées de l’Ile de France, v. 2, p. 79-89.
- SANZ AYÁN, Carmen, “Administration and Resources for the Mainland War in the First Phases of the War of the Spanish Succession”, en Huw Bowen y Agustín González Enciso (eds.), *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at Work During the Early Modern Period*, Pamplona, EUNSA, 2006, p. 135-158.



- SOLBES FERRI, Sergio, “Tesorerías de ejército: estructuras administrativo-contables para la gestión de los recursos fiscales en la España borbónica. Galicia, 1765-1780”, *Obradoiro de Historia Moderna*, n. 16, 2007, p. 187-211.
- , “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 (ed.), *Política económica y gestión de la renta del tabaco en el siglo XVIII*, Madrid, Los libros de Altadis, 2008, p. 121-173.
- , “El control del gasto de la Marina española en las secretarías de Estado y del Despacho. Los pagos dependientes de la Tesorería General en la primera mitad del XVIII”, en María Baudot (ed.), *El Estado en guerra. Expediciones navales españolas en el siglo XVIII*, Madrid, Polifemo, 2014, p. 147-194.
- , “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. Revista Española de Historia de la Contabilidad*, v. 13, n. 25, 2016, p. 137-160.
- STORRS, Christopher, *The Spanish Resurgence, 1713-1748*, New Haven, Yale University Press, 2016.
- TEIJEIRO DE LA ROSA, Juan Miguel (ed.), *La Hacienda militar. 500 años de intervención en las fuerzas armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2002.
- TORRES SÁNCHEZ, Rafael, *La llave de todos los tesoros. La Tesorería General de Carlos III*, Madrid, Sílex, 2012.
- , *El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
- , *Military Entrepreneurs and the Spanish Contractor State in the Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- TORRES SÁNCHEZ, Rafael (ed.), “El negocio de la guerra: la movilización de recursos militares y la construcción de la monarquía española (XVII y XVIII)”, número monográfico de *Studia historica. Historia moderna*, n. 35, 2013, p. 23-303.
- VÁZQUEZ GESTAL, Pablo, *Una nueva majestad. Felipe V, Isabel de Farnesio y la identidad de la monarquía (1700-1729)*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
- 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.



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS