



# El “Estado económico” en la España del siglo XVIII

Agustín González Enciso

*Universidad de Navarra*

*Resumen:* En este trabajo se reflexiona sobre la incidencia que las cuestiones económicas pudieron tener en la transformación del Estado en la España del siglo XVIII. Sin entrar en el fondo del debate sobre el problema del “estado moderno”, se asume que en el siglo XVIII continúa el proceso de fortalecimiento del poder real (absolutismo), que ya tenía una larga historia. Impulsados bien por la necesidad, o por los intereses de los nuevos grupos burgueses, los gobiernos dieron leyes y modificaron las jurisdicciones a favor de estos grupos y de sus actividades mercantiles e industriales, de manera que, en la práctica, estaban modificando el sistema de gobierno a favor del absolutismo monárquico. El carácter de las reformas de la época, el sentido del término “libertad” y el estudio de alguna reforma en concreto, con sus implicaciones, contribuyen a la reflexión del tema general.

*Palabras clave:* Estado. Mercantilismo. Economía y Hacienda. Siglo XVIII

*Abstract:* This paper is devoted to a reflexion about the possible incidence of economic topics on the transformation of the State in eighteenth century Spain. Leaving apart the debate on the “modern state”, it is assumed that during the eighteenth century the process of the strenghtening of the State (absolutism), with a long history behind it, is still going on. Pushed by their own needs or under the influence of bourgeois groups, the Spanish governments of that century made laws or modified traditional jurisdiction in favour of merchants, industrialists and their activities. In practice they were chaging their policies towards and increase of royal absolutism. The character of the “reformas” of the time, the meaning of the term “freedom” and the study of some particular reforms and their consequences, are part of this general reflexion.

*Key words:* State. Mercantilism: Economy and Public Finances. XVIIIth Century.

1. *Sobre el Estado Moderno: un proceso de centralización e individualismo.*

Desde sus posibles comienzos, bien en el siglo XIII, como expusiera Strayer<sup>1</sup>, bien desde la segunda mitad del siglo XV<sup>2</sup>, como es el tópico general, el llamado Estado Moderno se ha caracterizado por una afirmación de la soberanía del monarca y un correspondiente proceso de centralización del poder en sus manos, a través de un creciente aparato administrativo a su servicio. En términos generales, lo que ocurre es la sustitución de una multitud de antiguas lealtades, jurisdicciones y privilegios, muy variados en sus contenidos, heredados de la larga tradición medieval, por la autoridad directa del monarca. A la vez, se va produciendo una identificación del monarca con un territorio concreto y una separación de los bienes privativos del monarca y su familia respecto a los que pertenecen al estado, a la administración. Por supuesto, todo ello va acompañado de una evolución de las teorías que explican el origen del poder y su justificación, para defender cada vez más la soberanía autónoma del monarca.

Desde luego, este proceso es lento, variado y prolijo. Son múltiples los actores que comparecen. No solamente el rey y sus ministros, los funcionarios —éstos en número creciente—, sino los privilegiados de todo tipo (nobles, clérigos, ciudades, gremios, instituciones variadas,

---

<sup>1</sup> Con respecto al caso inglés, el autor afirma que después de un proceso que habrá comenzado al menos dos siglos antes, “durante el siglo XIII se hizo patente que la lealtad básica del pueblo inglés (o por lo menos, del pueblo que era políticamente activo), había cambiado de la familias, la comunidad o la Iglesia, al Estado”, lo cual no quiere decir que las anteriores lealtades hubieran desaparecido, pero todas esas lealtades pasaron a ser “menores” y quedaron subordinadas “a la existencia continuada y al bienestar del Estado inglés”, que queda ya como el marco de referencia superior. Joseph R. STRAYER, *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton, Princeton University Press, 1970, pp. 45-46.

<sup>2</sup> Un resumen muy útil al respecto es el de Bernard GUENÉ, *Occidente durante los siglos XIV y XV. Los estados*, Barcelona, Nueva Clío, Labor, 1973.

territorios, etc.), así como el pueblo en general. De alguna manera, la Época Moderna se puede identificar, desde estas perspectivas, con un tipo de Estado en evolución que muestra, al menos, tres fenómenos concomitantes: a) la progresiva centralización, es decir, el aumento de la intervención de la administración central, más clara y decidida que en la Edad Media, y con más éxito; b) la modificación de las "élites de poder", lo que supondrá el ascenso de nuevos grupos sociales, con una mentalidad diferente y con un papel social algo distinto, que supondrá un cambio en la justificación de los privilegios sociales; y c) la identificación del "otro", es decir, de los otros Estados, lo que llevará a exportar la guerra, o sea, a intentar fortalecer la unidad interna sobre la base de la diferenciación con el exterior, donde siempre se ve un potencial enemigo o aliado.

Es importante señalar que la Época Moderna es, a la vez, un tiempo en el que de alguna manera se va deshaciendo la sociedad corporativa. Esta cuestión es de suma importancia porque afecta también al Estado de manera directa, sobre todo en el aspecto, tan complejo, de la modificación de las élites<sup>3</sup>. Las antiguas noblezas acabarán dando su obediencia a la soberanía del monarca, pero pretendiendo aún que sus privilegios sean anteriores al príncipe, por lo tanto, éste debe comprar su obediencia a cambio de respetar esa situación privilegiada para conseguir la paz social. Es el *estado estamental*, del que habla Naef, un estado dual en el que "el poder del Estado proviene de una doble fuente"<sup>4</sup> y que predominará, sobre todo, durante los siglos XV y XVI.

Pero esta situación cambiará en los siglos siguientes en los que el estado absoluto se irá imponiendo sobre los estamentos y se producirá, entre otras cosas, el ascenso de una nueva nobleza administrativa que debe su encumbramiento al monarca de una manera más determinante

---

<sup>3</sup> Ver Wolfgang REINHARD (dir.), *Les élites du pouvoir et la construction de l'État en Europe*, París, Presses Universitaires de France, 1996.

<sup>4</sup> W. NAEF, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 15.

que la antigua nobleza<sup>5</sup>: aunque reciba privilegios similares a los de los antiguos nobles, su mentalidad, su *modo de estar en la sociedad*, es completamente diferente. Este fenómeno es correlativo al desarrollo de la mentalidad individualista, que venía creciendo desde el auge de las corrientes renacentistas, así como al crecimiento de la burguesía, tanto por el crecimiento económico, como por su ascenso a los estamentos privilegiados, lo que hace que la mentalidad económica vaya pasando al primer plano<sup>6</sup>.

El siglo XVIII tiene una importancia singular en esta evolución porque en él confluyen todas las contradicciones que el proceso implica: mantenimiento de una aristocracia de sangre, de espada, que no admite el avance del poder del monarca más allá de lo pactado; desarrollo de una aristocracia togada, de origen burgués, fiel al monarca, que quiere ampliar sus privilegios y a la vez, acelerar el proceso de cambio económico; burguesía aún no ennoblecida, cada vez con menos pretensiones de ello, pero que quiere cambiar el concepto de propiedad en un sentido individualista. En el ápice, un monarca que quiere contentar a todos haciendo reformas que considera necesarias, para lo cual debe fortalecer su poder, lo que, a su vez, va en contra de los intereses de todos los implicados, si bien en etapas cronológicas ligeramente diferentes. En el continente europeo el culmen de esa contradicción se dio en Francia, de ahí la Revolución Francesa, paradigma del cambio histórico, que dará origen a una

---

<sup>5</sup> Nos referimos al hecho de que en la antigua nobleza de espada, aunque los nuevos nobles recibieran el honor del rey, siempre podían suponer un riesgo para el monarca en la medida en que la fuerza nobiliar seguía residiendo en las armas; en cambio, la nueva nobleza administrativa depende sólo del monarca y sólo se justifica si está exclusivamente a su servicio. Cfr., por ejemplo, Pierre GOUBERT, *El Antiguo Régimen. 1. La sociedad*, Madrid, Siglo XXI, 1980, pp. 215-216.

<sup>6</sup> Un interesante ensayo al respecto es el de Albert O. HIRSCHMAN, *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton, Princeton University Press, 1977.



nueva fundamentación ideológica del Estado<sup>7</sup>; pero en otros lugares, como en España, no se llegó a tanto.

## 2. La presencia de lo económico: el “Estado económico”.

En esta larga tarea de creación del Estado Moderno, los aspectos económicos tienen una importancia singular debido a los costes que el proceso conlleva a las consecuencias económicas que implica y, a la vez, a la importancia creciente de la riqueza no agraria hasta la primera mitad del siglo XVII, y luego también de la nueva agricultura. La centralización cuesta dinero, como cuesta, sobre todo, la guerra. Por otra parte, la identificación de los burgueses con el Estado viene dada no sólo por la parte jurídica e intelectual (los funcionarios de la nueva administración y los teóricos del estado absoluto), sino por la parte mercantil y financiera, ya que el dinero que el Estado necesita exige unos agentes que lo generen. Es en esta parte económica en la que quiero fijarme, como un aspecto de todo el proceso al que hemos hecho breve alusión en el primer apartado.

El “Estado económico” que aparece en el título no es ningún término nuevo que añadir a los que ha engendrado la polémica en torno a la cuestión del Estado Moderno. Con ese título quiero llamar la atención sobre la importancia de los aspectos económicos en la conformación de un Estado en el que el monarca tiene cada vez más poder. El ámbito económico aparece como el más sencillo para intentar el absolutismo, a la vez que demostró una gran eficacia. No se trata sólo de los aspectos fiscales<sup>8</sup>, que por supuesto son muy importantes, sino del conjunto de la concepción de la vida económica. Según se deriva del reformismo económico de la España del siglo XVIII, donde desde ahora me centraré, la regeneración de la economía se plantea como un aspecto central de la vida política y su resolución tendrá que enfrentarse a la organización del Estado.

---

<sup>7</sup> W. NAEF, *op. cit.*, p. 20.

<sup>8</sup> Ver Charles TILLY (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

En oposición a esta idea se suele señalar que los mayores desembolsos de la Hacienda se fueron al sector militar. Ciertamente es una idea correcta sencillamente porque es un hecho cuantificable y demostrado; no obstante, por más que la fuerza militar parezca el último propósito, la realidad es diferente: el último propósito es la subsistencia del Estado, su poder y el de su monarca como cabeza del mismo. Esto pasa por la necesidad de la victoria militar en un mundo que sigue recurriendo a las armas para afirmarse<sup>9</sup>. En el caso español la guerra en el siglo XVIII hay que entenderla, sobre todo, como la recuperación de los territorios heredados y perdidos, y como la defensa del mundo colonial, a través de la prevención de riesgos, no como un afán de engrandecimiento o simplemente como la gloria del soberano como finalidad. Es, por lo tanto, una política exterior *nacional*<sup>10</sup>, y como tal, no está reñida con otros objetivos, aunque fueran menos costosos.

El gasto militar no es sólo un problema de prioridades<sup>11</sup>, sino que está incluido en un conjunto de objetivos que tienden a afirmar, como

---

<sup>9</sup> Hay que recordar que en el siglo XVIII la guerra era aún una cuestión de supervivencia del propio Estado. En el caso de España cabe recordar los planes de desmembramiento de la monarquía hechos por las cancillerías europeas en el reinado de Carlos II, o la realidad de la pérdida de los territorios de Flandes e Italia, que llevaban dos siglos unidos a la monarquía. En el caso de Sicilia la vinculación a Aragón era mucho más antigua. Gibraltar y Menorca son dos ejemplos palpables. Nada más comenzar el siglo XIX, la amenaza de Napoleón revivió el fantasma del reparto. Por otro lado, los repartos de territorios de una país, o de una herencia dinástica, son moneda corriente en la política internacional del siglo XVIII. El problema es más agudo si nos trasladamos al candente ámbito colonial, donde los derechos adquiridos no se respetaban y la ley de la conquista seguía existiendo. En consecuencia, todos los estados dedicaron la mayor parte de su presupuesto a la guerra, que además era lo más costoso.

<sup>10</sup> José María JOVER ZAMORA, *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 66ss. y 72.

<sup>11</sup> Ver Jacques A. BARBIER y Herbert S. KLEIN, "Las prioridades de un monarca ilustrado: el gasto público bajo el reinado de Carlos III" en *Revista de Historia Económica*, III, 3, 1985 pp. 473ss.

queda dicho, el poder del Estado y del monarca. No es menos claro que entre esos objetivos de fortalecimiento estaba la reforma económica, necesaria también para apoyar el esfuerzo militar insustituible: Todos los ministros, repito, todos, hablaron de la necesidad de la reforma económica e intentaron hacer su política en esa línea, no sólo como algo previo y necesario para la guerra, sino como un elemento igualmente inexcusable del estado absoluto. Que a esa reforma se le dedicara más o menos dinero es otra cuestión a explicar, pero la necesidad previa está clara desde el punto de vista conceptual.

Ahora bien, el proceso se convierte en un poderoso elemento de cambio político, porque la reforma de la economía exige —exigiría—, modificar antiguos privilegios, conceder privilegios nuevos —o sea, modificar las élites de poder—, una mayor dirección de la economía por parte del gobierno, etc. En definitiva, una nueva manera de gobernar y por lo tanto, de afirmar la soberanía monárquica. La centralización, el cambio de protagonistas sociales y el desarrollo del individualismo que se van produciendo a lo largo del siglo XVIII, están estrechamente relacionados con la vida económica. “No deja de ser curioso, observaba Sánchez Agesta, advertir que los orígenes del liberalismo español hay que buscarlos en estas doctrinas económicas. [Se refería a las doctrinas sobre la libertad económica que estaba comentando]. No ya las apologías de la libertad, sino la misma mención del término, la encontramos vinculada a estos problemas económicos”<sup>12</sup>.

La cita muestra la importancia de los asuntos económicos en la transformación del Estado, y más en particular, de los aspectos mercantiles y financieros, durante la época mercantilista, ya que el mundo agrario pertenecía al más tradicional régimen señorial. El *Informe sobre la Ley Agraria* de Jovellanos demuestra que la cuestión de la propiedad agrícola casi no había sido tocada en serio en España hasta los años noventa; en cambio, sí se habían modificado otras

---

<sup>12</sup> Luis SÁNCHEZ AGESTA, *El pensamiento político del Despotismo Ilustrado*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1979, p. 128

propiedades más sutiles, las que afectan a los llamados “derechos de propiedad” entendidos como la posibilidad de obtener beneficios por el uso del dinero. Su naturaleza depende de las instituciones jurídicas y económicas, de las cuales se puede derivar una situación buena o mala en cuanto a las expectativas de los agentes económicos. Esa legalidad puede favorecer incentivos para la acción económica, o bien contribuir a mantener ineficiencias y por lo tanto, desviar las inversiones hacia sectores menos productivos<sup>13</sup>.

El llamado reformismo económico se orientó, precisamente, a intentar eliminar parte de esas ineficiencias sobre la base de la centralización, de la intervención del Estado en la vida económica, del apoyo a grupos sociales antes no privilegiados, y de una lucha con los privilegiados tradicionales. Esta tensión es permanente durante el siglo. Pero a la vez, el mecanismo creó sus propias ineficiencias. Por un lado, las reformas tendieron a que el Estado también pudiera aumentar sus ingresos, pero los beneficios públicos de ese proceso irían, sobre todo, a los gastos militares. Por otro lado, la presencia de los intereses tradicionales que tampoco el Estado quería modificar de raíz, suponía un límite a la acción. La vida económica se ve, por lo tanto, encerrada entre tres fuerzas de intereses fundamentales: el monarca, los intereses mercantiles e industriales, que genéricamente podemos llamar burgueses, para distinguirlos de otros, y los intereses tradicionales, ligados a los patrimonios y a las rentas de la tierra. Un problema añadido es que esos intereses no son exclusivos de tres actores diferentes, sino que están entremezclados entre ellos: el rey es la Hacienda, pero también tiene rentas y patrimonios con vasallos; también los nobles han invertido en comercio, del mismo modo que los comerciantes se han ennoblecido. Las élites locales están ligadas a sistemas de uso de la propiedad tradicionales, aunque también tengan intereses mercantiles e industriales y muchos comerciantes, como los de la Carrera de Indias, sobre todo, siguen esquemas privilegiados. Este complejo mundo da idea no sólo de las dificultades de reformar

---

<sup>13</sup> Ver Douglas C. NORTH, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1984, cap. 1.



la economía, sino de la incidencia que tal reforma tendría necesariamente, en la organización del Estado.

### 3. *Mercantilismo, absolutismo y cambio social.*

La importancia de la economía en el proceso de fortalecimiento del Estado no es puntual, sino que exige un esfuerzo no sólo mantenido, sino creciente. El éxito de un Estado, no se medirá sólo por su implantación y capacidad de continuidad, sino por su poder para “movilizar los recursos necesarios para una acción internacional efectiva, así como la fuerza necesaria para afrontar los retos internos a su soberanía”<sup>14</sup>. Desde este punto de vista parece claro el deseo de los monarcas de instaurar una “economía nacional” en el sentido de que “dictada por el soberano afectaba a todos los súbditos y a todo el territorio sometido a su autoridad”<sup>15</sup>. Ciertamente el alcance de esta política fue limitado, o bien tuvo resultados diferentes según la situación de cada momento, pero los intentos son más que claros, así como sus implicaciones sociales y políticas.

La implantación de esas políticas suponía, en ocasiones, una limitación a los derechos heredados de los privilegiados, pero, a la vez, se constituían en el posible ámbito de acción del Estado. Ya que la vigencia del régimen señorial limitaba la acción en el campo, en la riqueza agraria, durante buena parte del siglo estas políticas se orientaron al mundo mercantil, al comercio, como entonces se decía, con un contenido muy amplio; de ahí el término de mercantilismo con el que se las conoce. Mercantilismo supone, por lo tanto, que el Estado concede nuevos privilegios en la esfera económica, que interviene directamente como agente económico, que modifica el consenso fiscal —sobre todo por la desaparición, en la práctica, de las

---

<sup>14</sup> Patrick K. O'BRIAN y Philip A. HUNT, “England, 1485-1815”, en Richard BONNEY (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 53.

<sup>15</sup> Valentín VÁZQUEZ DE PRADA, *Historia económica mundial*, Pamplona, EUNSA, 1999, p. 139.

instituciones representativas, como es el caso de España— y que propone una política económica de alcance nacional.

No cabe duda de que esta actitud modificaba el planteamiento de cuál era el papel del Estado y cuáles eran los derechos de los súbditos. La situación política resultaba conflictiva en la España del siglo XVIII porque las reformas necesarias perjudicaban a la vieja nobleza de espada mientras era propugnada por los ministros de extracción hidalga o burguesa, que fueron la mayoría<sup>16</sup>. Esta división, no sólo se notaría en ese siglo con las diferencias entre colegiales y manteístas, lo cual era también una pugna por el poder entre diferentes grupos<sup>17</sup>, sino que se plasmaba en las diferencias entre los defensores de unas reformas y no de otras.

Los perjudicados no eran solamente los viejos terratenientes. Las medidas de reforma económica alcanzaron a todos los niveles. Los gremios, los municipios (sus rentas, sus facultades), quienes disfrutaban de derechos comunales, que se vieron perjudicados por algún privilegio concedido a un empresario para talar los montes, o transportar sus productos; instituciones tradicionales como la Mesta, con todo lo que ello implicaba, las cofradías unidas a los gremios, los comerciantes de la Carrera de Indias, los arrendatarios y asentistas. En fin, podemos decir que todo el mundo estamental de rancia tradición

---

<sup>16</sup> Patiño, Ensenada o Campomanes, por citar tres ejemplos destacados, son ministros de origen no aristocrático que impulsaron reformas proburguesas y que representan el triunfo del alto funcionario que pone sus conocimientos y sus ambiciones e ideales al servicio inequívoco del rey frente a cualquier grupo opositor. Véanse, entre otros, Ildefonso PULIDO BUENO, *José Patiño. El inicio del gobierno político-económico ilustrado en España*, Huelva, s.n., 1998; José Luis GÓMEZ URDÁÑEZ, *El proyecto reformista de Ensenada*, Lleida, Milenio, 1996; Concepción de CASTRO, *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, Alianza, 1996.

<sup>17</sup> Un buen resumen de la política y de los diferentes intereses manifestados sobre todo, en el momento culminante del motín contra Esquilache en Luis Miguel ENCISO Y OTROS, *Los Borbones en el siglo XVIII (1700-1808)*, Madrid, Gredos, 1991, pp. 613ss. También, Roberto FERNÁNDEZ, *Carlos III*, Madrid, Arlanza, 2001, pp. 181ss.

se veía amenazado por estas reformas que, si bien se habían comenzado en las últimas décadas del siglo XVII, no tomaron velocidad hasta que la coyuntura de la Guerra de Sucesión y el cambio de dinastía propició su ejecución. En la primera mitad del siglo se hicieron unas cuantas cosas<sup>18</sup>, pero aún quedarían muchas por hacer para después de 1760. Desde luego que no todo se arregló y por otra parte, todas estas actitudes y problemas se prolongarían en los primeros decenios del siglo XIX<sup>19</sup>.

Las contradicciones, o dificultades que suponía ejercer un gobierno en el que se fuera contra privilegios largamente mantenidos y que, a la vez, contentara a los reformistas, dieron lugar a acciones políticas erráticas o incompletas cuyos éxitos sólo podrían ser parciales y fugaces. Ello ha producido un interesante debate en torno al alcance de las reformas ilustradas, desde la supuesta “revolución burguesa” de Rodríguez Casado, de la que en cierto modo se hace eco Richard Herr en el título de su libro *España y la revolución del siglo XVIII*, pasando por la crítica del tópico de “todo para el pueblo, pero sin el pueblo”, hasta los juicios más radicales que insisten en la idea que podríamos llamar de “reformular sin reformar”, es decir, el intento de generar situaciones nuevas, sin duda necesarias, pero que exigían un cambio jurídico, social y político de más profundidad, que nadie quería llevar a cabo<sup>20</sup>. De trasfondo sigue quedando en el aire la pregunta de si la sociedad española dejó de ser aristocrática para ser burguesa, como las más adelantadas de su época, o no, o hasta qué punto.

Sabemos que la burguesía y sus presupuestos avanzaron, pero no lo suficiente. De haberlo hecho, también habría prosperado más la

---

<sup>18</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, *Felipe V: La renovación de España*, Pamplona, EUNSA, 2003.

<sup>19</sup>Cfr. David R. RINGROSE, *España, 1700-1900: el mito del fracaso*, Madrid, Alianza, 1996, especialmente el cap. 14.

<sup>20</sup> Ver, por ejemplo, José FONTANA, “Comercio colonial y crecimiento económico: revisiones e hipótesis”, Introducción a *La economía española al final del Antiguo Régimen. III. Comercio y colonias*, Madrid, Alianza, 1982, pp. xxvi ss..

economía, pero no fue así. Pese a su crecimiento, la economía española del siglo XVIII no había conseguido una necesaria consolidación. Si apelamos al punto de vista fiscal como baremo, R. Bonney es taxativo. Sólo Gran Bretaña habría alcanzado, hacia 1815, la situación más avanzada de “estado fiscal”. Tal término quiere definir a un estado que sea capaz de defenderse por sí mismo ante el ataque exterior de una superpotencia, en buena medida porque tenga unas sofisticadas estructuras crediticias y una capacidad para mantener continuos incrementos fiscales sin quiebra política ni económica<sup>21</sup>. Los demás países estarían en un estadio anterior, el “tax state”: el predominio del impuesto estatal que no garantiza su continuidad en caso de una necesidad extrema, como la que se experimenta cuando el estado se ve atacado por una superpotencia. Ello no impide que estos estados tuvieran algunas facetas fiscales más avanzadas.

Esta teoría viene a cuento en la medida en que, alcanzar una situación tal, equivale como hemos dicho, a tener una estructura económica capaz de soportar las condiciones indicadas y por ende, una sociedad estructurada de modo que, entre otras cosas, los intereses comerciales, industriales y financieros estén por encima de los intereses de la tierra. Sabemos que la Inglaterra del siglo XVIII estuvo muy dividida, política y económicamente, entre los intereses de la tierra (“landed interests”) y los del comercio. De alguna manera, tal diferencia coincidía en la división entre “tories” y “whigs”<sup>22</sup>. El triunfo de los intereses mercantiles es el triunfo de un país con una estructura económica diferente; en definitiva, es el triunfo de la Revolución Industrial, que no había llegado aún a otros lugares.

---

<sup>21</sup> Richard BONNEY, “Introduction” a Richard BONNEY (ed.), *op. cit.*, p. 14.

<sup>22</sup> Ver H.T. DICKINSON, *Libertad y propiedad. Ideología política británica del siglo XVIII*, Buenos Aires, Eudeba, 1981 (original inglés de 1977); J.A.W. GUNN, *Beyond Liberty and Property. The Process of Self-recognition in Eighteenth-Century Political Thought*, Kingston y Montreal, McGill-Queen's University Press, 1983.

También en España la reforma de la economía estaba unida al triunfo de los intereses burgueses frente a otros ligados a formas de riqueza más tradicionales, la tierra entendida en el sentido patrimonial, o los monopolios. El estudio de la reforma económica, ligada a la cuestión del desarrollo de los intereses burgueses (es decir, de una economía más mercantil que patrimonial o rentista) y en conexión con el éxito o fracaso de las estructuras impositivas, nos debe dar una idea bastante clara de cuáles eran las fronteras del estado mercantilista español.

Por lo tanto, desde esta perspectiva de la economía, lo que está detrás del problema del cambio sociopolítico arriba mencionado, es la eficacia de las medidas del llamado reformismo económico. ¿Era posible reformar la economía sin reformar la constitución? ¿Las reformas económicas realizadas en el seno del régimen estamental eran suficientes para generar la riqueza que el Estado necesitaba? ¿Hasta dónde tendría que llegar el poder del rey, frente a los privilegios establecidos, para poder implantar esas reformas? Estas preguntas tienen relevancia en la medida en que la economía forma parte de la estructura básica de la organización social y toda sociedad se identifica con una forma de organización económica que en cierto modo la justifica, o le da sentido. En definitiva, la profundidad de las medidas reformistas se enfrentaba, en último término, al riesgo de un cambio en el modelo de sociedad.

Ese riesgo se fue haciendo cada vez mayor. La respuesta a las anteriores preguntas era, en todos los casos, "hasta cierto punto". Es decir, que las medidas reformistas tenían una primera eficacia —sin duda demostrada en el aumento de la producción y en ciertos cambios organizativos—, pero esas medidas tenían también un techo. Para superar ese límite habría sido necesario un cambio social y político mayor. Eso es lo que suponía la verdadera revolución de fin de siglo, como la de Francia. Las Cortes de Cádiz lo intentaron, pero ese avance no tuvo continuidad.

#### 4. Una tenue línea fronteriza.

La línea fronteriza que marca los límites de la actuación política se llama libertad. En el siglo XVIII, una mayor libertad para los actores económicos era necesaria para que se produjera mayor crecimiento. En un estado estamental y absolutista a la vez, la libertad económica tiene un campo estrecho entre dos fronteras: los derechos de los privilegiados y las atribuciones del monarca. Cualquier comerciante, por poner el ejemplo más característico, verá limitados sus beneficios a causa de los primeros (que le obligan a pagar derechos de tránsito de sus mercancías, por ejemplo, sin que ese pago le reporte ningún beneficio añadido, o bien le cierra determinados mercados), o por los impuestos o concesiones de monopolios del segundo. Es cierto que el Estado absolutista también da cada vez más servicios y que parte de ellos se hace a través de comerciantes que obtienen su beneficio<sup>23</sup>. No obstante, el crecimiento del sector estatal, aunque durante un tiempo produce beneficios, acaba distorsionando el mercado y, si el Estado falla, todas sus empresas desaparecen casi del todo<sup>24</sup>.

En conformidad con esta situación, los reformistas del siglo XVIII pidieron libertad. Pero ¿en qué consistía esta libertad? Al principio del siglo, como al final del anterior, la idea de la libertad se centraba, fundamentalmente, en tener que pagar menos impuestos y en que hubiera menos obstáculos generados por los intereses de los privilegiados a las actividades económicas. “La libertad es el alma del comercio, repetía el abate de la Gándara como tantos otros tratadistas del momento, y el comercio, en fin, es el riego universal... Su

---

<sup>23</sup> Rafael TORRES SÁNCHEZ, “‘Servir al rey’, más una comisión. El fortalecimiento de los asentistas en la corona española durante la segunda mitad del siglo XVIII”, en Pablo FERNÁNDEZ ALBADALEJO (coord.), *Monarquía, Imperio y Pueblos en la España Moderna*, Alicante, Asociación Española de Historia Moderna, 1997, pp. 149ss.

<sup>24</sup> Juan HELGUERA, “Las Reales fábricas”, en Francisco COMÍN y Pablo MARTÍN ACEÑA (dirs.), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1991, pp. 79ss.

contrario son los estancos, murallas y tasas<sup>25</sup>; sin embargo, y para que no se malinterpreten esas palabras, el mismo autor exponía su idea de “puertas abiertas” y “puertas cerradas”: se abrieron, decía, las que tenían que cerrarse, y viceversa<sup>26</sup>. Se refería al sistema aduanero, mal diseñado desde antaño según la opinión generalizada. Con ese juego de palabras exponía el deseo de una política fuertemente proteccionista que contemplase mucha libertad en el comercio interior y para las exportaciones nacionales, pero exclusión absoluta de los extranjeros. Como escribe Colmeiro desde su perspectiva liberal posterior, sobre el mismo Gándara, “no hay escritor más sañudo contra la libertad, aun la más templada, del tráfico internacional<sup>27</sup>”. La mayoría, aunque lo expresaran de otros modos, pensaban de manera similar.

Es evidente que esa libertad no tiene nada que ver con el posterior libremercado. Se remite más bien, al tantas veces deseado proteccionismo que se supone había desaparecido durante el reinado de Carlos V; no obstante nuestro autor, al hablar de la libertad de tráficos interiores, está recogiendo ecos de las ya extendidas ideas fisiocráticas.

La insistencia en la libertad económica, aunque aparentemente fuera sólo desde la perspectiva económica y limitada a algunos aspectos nada más, fue haciendo mella en la sociedad. Como sabemos, en Francia la política hacendística de los gobiernos acabaría provocando la “revuelta de los privilegiados”, cansados ya de sufrir ataques a sus privilegios y a la constitución establecida. Paradójicamente para ellos, la chispa que encendieron provocó un incendio que los destruyó. En España no se llegó tan lejos, ni por parte

---

<sup>25</sup> Miguel Antonio de la GANDARA, *Apuntes sobre el bien y el mal de España*, Valencia, Imprenta de Estevan, 1811, p. 69. A pesar de la fecha de publicación, el original es de la época de Carlos III.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 41-42.

<sup>27</sup> Manuel COLMEIRO, *Biblioteca de los economistas españoles en los siglos XVI, XVII y XVIII*, Barcelona, Talleres Tipográficos de Fidel Rodríguez, 1947, p. 76.

de la monarquía, ni por parte de la aristocracia. La comparación con Francia nos da pistas para entender el proceso español, aunque en España existan otros elementos. En Francia, como recuerda Rodríguez Casado, la aristocracia “recurrió a la burguesía y al pueblo [tras la reforma judicial de Lamoignon, que era una gota que colmaba el vaso] logrando convertir su lucha contra la Monarquía en un conflicto nacional”<sup>28</sup>. Aquí está, creo yo, una clave, al menos, de la diferencia: mientras que en Francia los privilegiados se levantan contra la misma institución monárquica, en España la reforma se identifica con la xenofobia creada a partir de la presencia de los ministros franceses en los primeros años del reinado de Felipe V. No se lucha contra el rey, sino contra determinados ministros. Probablemente es una tradición creada ya en la lucha contra los validos en el siglo XVII.

Si el motín contra Esquilache puede entenderse, en cierto modo, como una revuelta de los privilegiados frente a las reformas, la interpretación de T. Egido es que se trata de un motín de corte, que no puede separarse de esa constante de la oposición “española” a los ministros extranjeros, una oposición bien conocida por el autor<sup>29</sup>. Se sabe, por otra parte, que el resultado del motín contra Esquilache fue un reforzamiento de las medidas reformistas, algunas de las cuales, intentadas antes, se podrán llevar a cabo en una segunda parte del reinado de Carlos III. La conclusión es que en España cabían ciertas reformas, siempre que las hiciera quien las tuviera que hacer, es decir un aristócrata español, y siempre que el monarca controlara bien los límites de esos cambios, que no deberían impedir el mantenimiento del predominio de la aristocracia.

Dentro de estos límites está la “reforma burguesa”, que en ese momento necesita de una autoridad fuerte. Tal autoridad fue

---

<sup>28</sup> Vicente RODRÍGUEZ CASADO, *Orígenes del capitalismo y del socialismo contemporáneo*, Madrid, Espasa Calpe, 1981, pp. 293-294.

<sup>29</sup> Teófanos EGIDO, *Opinión pública y oposición al poder en la España del siglo XVIII (1713-1759)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1971, especialmente la tercera parte en la que se describe la formación del partido español.



denominada despótica, pero con un despotismo que en la práctica se autorregulaba para no serlo tanto; es decir, respetaba, en el fondo, la constitución establecida a la vez que trataba de abrir nuevas vías al ejercicio del poder. El gobierno despótico, decía el escritor Ceballos, “es el mejor de todos por su naturaleza y por su principio, y es el peor de todos por el abuso y las circunstancias accidentales”<sup>30</sup>. ¿Por qué se podía admitir un gobierno despótico? En España, los ilustrados, especialmente los de la época de Carlos III, entendían que el poder real encarnaba una monarquía moderada que no se deslizaría a los indeseables extremismos apuntados por Ceballos; estaban seguros de estar en las condiciones mencionadas en la primera parte de la cita de ese autor. Con respecto a un texto posterior, muy representativo del reformismo de fin de siglo, el *Informe de la Ley agraria*, de Jovellanos, su intención y circunstancias han sido calificadas como de “libertad económica atemperada e intervención pública ilustrada”<sup>31</sup>. El “déspota” era, en este caso, un rey prudente que velaba por la felicidad pública, un padre de sus vasallos, como dijera también Jovellanos. Para este autor, el patriotismo debería buscar su apoyo en la ejemplaridad personal y en la familia, cuyo paradigma era la Familia Real. Las virtudes cristianas y cívicas eran, a la vez, fundamento de la felicidad del hombre y de los estados<sup>32</sup>.

Como apostilla Enciso, Jovellanos quería “armonizar dos polos fundamentales de la política ilustrada: el ‘bien público’ y el ‘interés privado’”<sup>33</sup>. Dentro de ese ámbito de moderación de ambos extremos,

---

<sup>30</sup> Citado por Luis Miguel ENCISO RECIO, *Los Borbones en el siglo XVIII (1700-1808)*, Madrid, Gredos, 1991, p. 625.

<sup>31</sup> Vicente LLOMBART, “Estudio introductorio” a Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Escritos económicos*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, s.a. (2000), p. 78.

<sup>32</sup> Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Discurso pronunciado en la Sociedad Económica en 16 de julio de 1785...*, apud, Luis Miguel ENCISO RECIO, “Jovellanos y las Sociedades económicas en el siglo XVIII”, en Luis A. RIBOT y Luigi DE ROSA (dirs.), *Industria y Época Moderna*, Madrid, Actas, 2000, p. 151.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 152

de necesidad tan actual en nuestros días, el estímulo de las riquezas satisfaría a unos —los burgueses—, aunque su libertad económica estuviera aún limitada, y no perjudicaría demasiado a otros, los privilegiados, porque los privilegios que se les recortaban eran pequeños. Estamos pues, ante una definición de *libertades mínimas* en las cuales se fundamentaría el aumento de la felicidad pública y de la utilidad de todos los vasallos, gracias a la intervención del gobierno. Tal consenso se vería necesario y se aceptaba en la seguridad de que el rey sabría ir llevando las cosas por los cauces adecuados. La exaltación del poder real hacía posible esa situación según la cual, la reforma política frente al poder omnímodo podía esperar siempre que ese poder se comprometiera con otras reformas consideradas más urgentes<sup>34</sup>.

El riesgo de una revolución mayor siempre existía. Al final del siglo muchos escritores como Jovellanos o Valentín de Foronda unieron la libertad económica a la libertad civil<sup>35</sup>, si bien éstos y otros autores aún limitaban la libertad civil a la prudencia de mantener el sistema, aunque mejorado. Si esa revolución era posible en España en ese momento es difícil de saber. La Constitución de Cádiz indica que había muchas fuerzas que estaban dispuestas a hacer cambios bastante importantes, a pesar de los obstáculos<sup>36</sup>; no obstante, el apoyo que recibió la involución política de Fernando VII indica que ese *Estado unitario* que se pretendió en Cádiz era aún prematuro y débil<sup>37</sup>. La crisis de la Independencia, con su antesala de todas las guerras revolucionarias, había llegado demasiado pronto para que se notaran los efectos del programa reformista y por lo tanto, había sido un catalizador demasiado fuerte que actuó más bien como

---

<sup>34</sup> Cfr. Luis SÁNCHEZ AGESTA, *El pensamiento político, op. cit.*, pp. 98-102.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 128-131.

<sup>36</sup> Interesantes reflexiones sobre este importante proceso en un texto ahora reeditado: Miguel ARTOLA (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003.

<sup>37</sup> Alfredo GALLEGO ANABITARTE, “España 1812: Cádiz, Estado unitario en perspectiva histórica”, en *ibidem*, p. 162.

desequilibrador del proceso. Como dijo R. Herr, Carlos III y sus ministros aún pudieron igualar las fuerzas divergentes con la cohesión del prestigio real, pero este ideal de despotismo ilustrado “fue destrozado en la primera década del reinado de Carlos IV por la Revolución Francesa y las guerras subsiguientes”<sup>38</sup>. Más allá de esa crisis, sin embargo, la libertad económica siguió avanzando en muchos aspectos, aunque no desaparecieran inmediatamente algunas instituciones antiguas. Un ejemplo de ello es la continuidad de la política de la Junta de Comercio, o el desarrollo del individualismo empresarial, sobre las bases ya establecidas<sup>39</sup>.

##### 5. El ámbito del “Estado económico”: el nuevo mercantilismo.

Por lo dicho, el balance del reformismo económico tendría que verse como negativo, dado que no consiguió cambiar radicalmente la economía, ni influir lo suficiente en el correspondiente cambio de la vida política. Aunque esto pueda ser cierto<sup>40</sup>, no está de más, para valorar sus posibles logros y dificultades, hacer un razonamiento alternativo, cual es mirar hacia atrás, en vez de hacia delante: las *libertades mínimas* conseguidas pueden entenderse como un avance si se considera el punto de partida. Podemos traer a colación, por ejemplo, al contador Luis Ortiz cuando se quejaba en 1558 de la

---

<sup>38</sup> Richard HERR, *España y la Revolución del siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1988, p. 372.

<sup>39</sup> He hecho alusión a este proceso en mi ponencia “La industria en España entre los siglos XVIII y XIX”, presentada en el *Congreso Internacional. 1802: España entre dos siglos y la recuperación de Menorca*, Ciutadella, 23-25 de septiembre de 2002, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, en prensa.

<sup>40</sup> En cualquier caso no deben desdeñarse los elementos de continuidad que hicieron posible una lenta transición, por encima de los procesos revolucionarios más convulsos, y que se nota en la comparación que podemos hacer entre las fechas 1740 y 1840, por poner alguna referencia. Si el reformismo parece fracasar a corto plazo, porque se hunde en el fango de la revolución —ciertamente no había conseguido llevar al Estado a una suficiente situación de fuerza—, su semilla se valora más si ese plazo se alarga.

política económica que había llevado a cabo Carlos I y trataba de dar consejos a su sucesor. En síntesis, Luis Ortiz venía a decir que el Emperador se había apartado de la política que habían llevado a cabo los Reyes Católicos que, podríamos decir nosotros, era el mismo mercantilismo que los principales estados practicaban a finales del siglo XV. Pero las necesidades imperiales por un lado, y la abundancia de metales por otro, incidieron para que Carlos y sus sucesores llevaran a cabo un mercantilismo diferente, que puede llamarse el modelo español, el cual se despreocupó de fomentar la producción industrial y abandonó el proteccionismo. En puridad, esas políticas no pueden llamarse mercantilistas, aunque tampoco el término *bullionismo* describe esa realidad, ni esa mentalidad.

Lo que los Austrias hicieron fue una política imperialista en la que la economía estaba sometida a los intereses políticos, pero sin preocuparse de que esa riqueza aumentara, porque parecía suficiente y porque los rivales no eran más ricos. Se suponía que entre las rentas de los impuestos ordinarios —sin modificar al principio el sistema fiscal— y con la parte correspondiente de los metales americanos, el monarca tenía capacidad de operar. En realidad hicieron una política antigua, es decir, como la de los imperios de la Antigüedad, donde prima el concepto de gasto, sobre todo militar, complementado con el correspondiente esfuerzo fiscal<sup>41</sup>. La inversión parece poco necesaria porque la producción económica se realiza aún dentro de unos límites que la naturaleza da por sí misma, sin necesidad de cambiar la estructura económica. El problema de otros países más pequeños era justamente el contrario, cómo hacer crecer una riqueza escasa para defenderse ante el coloso. Esto generó una actitud ante el hecho económico muy diferente, cuya raíz es, desde luego, la situación política relativa: no bastaba con tomarse la economía tal cual era, había que cambiarla.

---

<sup>41</sup> Un caso similar en la época era el de Venecia, en la primera mitad del siglo XVII. Luciano PEZZOLO, *Il fisco dei veneziani. Finanza pubblica ed economia tra XV e XVII secolo*, Verona, Cierre edizioni, 2003, pp. 200-201.

Los españoles del siglo XVII —quizás ya antes— se dieron cuenta de que su mecanismo tradicional fallaba: los gastos aumentaban más de lo esperado, los recursos ya no provenían de fuentes tan fluidas como antes y las disponibilidades del rey no llegaban, ni de lejos, a sus necesidades<sup>42</sup>. La recaudación fiscal tenía que aumentar<sup>43</sup>, pero para haber tenido éxito, España debería también haber seguido una política económica diferente<sup>44</sup>, que hubiera llevado a algunos cambios más importantes; eso no se hizo, si bien a veces se intentó. La herencia de esa situación se alargó, por lo menos, hasta 1679-1680, cuando los gobernantes se decidieron a iniciar un cambio de política económica que, aunque fuera tímidamente, empezará a marcar una dirección contraria.

También en este caso es difícil saber si ese cambio de política habría dado fruto o no. Los últimos conflictos bélicos de Carlos II, los contagios de fin de siglo y luego la larga crisis sucesoria impusieron una solución de continuidad. Lo que sí sabemos es que lo anterior había fracasado, que se imponía otro modelo<sup>45</sup>, y que lo que se emprendió tuvo continuidad. Lo que interesa resaltar en esta vuelta hacia atrás que hemos realizado, es ver cómo las reformas emprendidas en 1680 y continuadas después, aunque con otros protagonistas, enlazan con las posturas de Luis Ortiz, con los críticos

---

<sup>42</sup> Un estudio reciente sobre estos problemas clásicos, en un escenario menos conocido, en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando los problemas eran ya insalvables, en Luis RIBOT GARCÍA, *La Monarquía de España y la guerra de Mesina (1674-1678)*, Madrid, Actas, 2002, especialmente el cap. IV.

<sup>43</sup> Sobre el problema fiscal en la primera mitad del siglo XVII, ver Juan E. GELABERT, *La bolsa del rey. Rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona, Crítica, 1997.

<sup>44</sup> José LARRAZ, *La época del mercantilismo en Castilla, 1500-1700*, Madrid, Aguilar, 1963, p. 142.

<sup>45</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, “Presión política y modelo mercantilista. La renovación de la política económica española (1679-1720)”, en S. CAVACIOCCHI (ed.), *Poteri Economici e Poteri Politici. Seccoli XIII-XVIII*, Florencia, Le Monier, 1999, pp. 651-662.

del sistema en el siglo XVI<sup>46</sup>, con los intentos fallidos de Olivares por regenerar la economía<sup>47</sup> y con los tratadistas del siglo XVII, que aún estaban de actualidad en 1775, por no haberse llevado a cabo la política que ellos propugnaban, como lo demuestra la reedición que de muchos de ellos hizo entonces Campomanes.

Hay, pues, un nuevo mercantilismo, que empieza a tomar vida efectiva entre 1680 y 1720 y que se fortalecerá después. En la nueva orientación destaca el reconocimiento del fracaso del sistema español y la necesidad de adoptar una pauta diferente de actuación. Hay un giro industrialista (dedicar más atención al fomento de la industria), un giro americanista (dedicar más atención a América en general y a su sistema mercantil en particular), un giro proteccionista, de difícil ejecución, y hay un giro que, en términos generales, podríamos llamar burgués, el ascenso de las nuevas élites financieras y mercantiles, que debería ser favorecido por el monarca. Estas nuevas orientaciones estarán vigentes todo el siglo XVIII.

Hay aún otro cambio, el giro fiscal, que también duraría todo el siglo, pero que tiene orientaciones diversas: por un lado está el necesario alivio de los vasallos, presente ya en el reinado de Carlos II<sup>48</sup>; por otro, bien distinto, las nuevas tendencias sobre reforma fiscal, especialmente las encaminadas a la institución de un impuesto único.

---

<sup>46</sup> José Luis PEREIRA IGLESIAS, “Valoraciones historiográficas sobre la política económica de un rey ‘imprudente’”, en José Luis PEREIRA y Jesús Manuel GONZÁLEZ BELTRÁN (eds.), *Felipe II y su tiempo. Actas de la V Reunión Científica de la Asociación Española de Historia Moderna*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 1999, vol I, pp. 67-98.

<sup>47</sup> Al respecto se crearon en los años veinte juntas como la de Comercio, la de Armadas, la de Minas o la de Población y Comercio, que deberían velar por diferentes aspectos de la competencia citada en su título, pero siempre con la idea mercantilista de mejorar la industria, el comercio y la navegación. Su proliferación llegó a formar casi un gobierno paralelo, con personajes elegidos personalmente por Olivares. John H. ELLIOTT, *El Conde-Duque de Olivares*, Barcelona, Crítica, 1990, pp. 300-302.

<sup>48</sup> Ver, sobre todo, Juan Antonio SÁNCHEZ BELÉN, *La política fiscal en Castilla durante el reinado de Carlos II*, Madrid, Siglo XXI, 1996, *passim*.

Sólo se llevó a cabo la primera idea, el alivio, no la otra. Las necesidades fiscales acuciantes una vez más desde 1780, llevarían a proponer soluciones que si bien no eran descabelladas, no contaban con el suficiente apoyo para realizarlas en ese momento, por ejemplo, los vales reales.

Por supuesto que esas reformas económicas exigían nuevos funcionarios y también incidirían de manera diferencial en la población, a favor de unos y en contra de otros. Como ya se ha dicho, la política económica no es en absoluto inocua respecto a la constitución del Estado, no sólo por dar nuevos poderes a la administración central, sino también porque va creando, casi insensiblemente, un nuevo orden social, unas nuevas reglas del juego que dan también nuevas posibilidades al ascenso de algunos y a la caída de otros, porque el riesgo siempre se hace presente<sup>49</sup>. El rey sigue repartiendo prebendas, pero lo hace a otro tipo de personas y para unas funciones diferentes. En este sentido también la economía se hizo mucho más dependiente de un monarca que gustaba de intervenir y controlar cada vez más; si bien como se ha indicado, el interés privado también encontraba nuevas vías de actuación.

Si se habla de un estado burgués, no es porque la burguesía llegara al poder —aunque sí llegó en parte—, ni porque ellos lo hicieran todo. En ese sentido el término es inexacto. En realidad hay un predominio de gentes de extracción hidalga, que luego ascienden, a la vez que muchos comerciantes, o sus hijos, se ennoblecen o se enrolan en el ejército, donde también encontrarán oportunidades de ascender socialmente. En definitiva, al final casi todos son nobles también. Pero el cambio social es evidente en la medida en que esa nueva nobleza que va llenando las lagunas creadas por la desaparición biológica de la

---

<sup>49</sup> Sobre estas cuestiones ver la “Presentación” y algunos de los trabajos recogidos en Rafael TORRES SÁNCHEZ (ed.), *Capitalismo mercantil en la España del siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 2000, pp. 9-30. Del mismo autor, “Cuando las reglas del juego cambian. Mercados y privilegio en el abastecimiento del ejército español en el siglo XVIII”, en *Revista de Historia Moderna*, 20, 2002, pp. 487-511.

antigua, o que ha entroncado con ella por medio del matrimonio, tiene unos orígenes, una dedicación, una mentalidad y una forma de vida y de actuación social muy diferente de la anterior; en todos esos aspectos observa actitudes todas ellas cargadas de mentalidad burguesa, aunque mantenga privilegios aristocráticos. Desde estos puntos de vista estamos, al final del siglo, ante un estado bastante aburguesado, aunque sigue viviendo dentro del orden estamental; bajo un gobierno absoluto que ha aumentado su poder directo, si bien con importantes permanencias patrimonialistas. Todo esto no es una contradicción; es, sencillamente, una lenta transición. La nueva nobleza, el desarrollo de la burguesía mercantil y financiera, o la reforma económica, ya eran una realidad en el reinado de Felipe V<sup>50</sup>, luego se avanzaría en esa línea.

El siglo XVII fue todavía un siglo fundamentalmente aristocrático, como lo habían sido los anteriores. El siglo XVIII es algo distinto. La nobleza sigue teniendo fuerza estructural, pero la dinámica está en manos de unos gobiernos que trabajan de modo diferente. Es una época de funcionarios y militares, aunque muchos de ellos sigan siendo nobles. Funcionarios de una extensa administración y militares de un ejército regular, nacional, que están a las órdenes del rey de manera mucho más sumisa que lo puedan estar los aristócratas de rancia alcurnia. También es un siglo de comerciantes, crecientes en número, que se identifican con una política económica que cada vez les beneficia más, y con una organización socioadministrativa que les permite establecer pautas de ascenso personal y familiar. Todo ello contribuirá a dar más poder al soberano. Es evidente que, al menos en la práctica, el Estado ha cambiado; es evidente también, que el reformismo económico ha dado sus frutos, si bien no los suficientes para ofrecer los recursos que al final del siglo hubieran sido necesarios.

---

<sup>50</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, *Felipe V: la renovación de España...*, cap. 3.



*6. Cambios y dificultades. El ejemplo de la industria.*

Antes hemos hablado de tres giros o cambios de tendencia que llevan a modificar el sistema mercantilista tradicional español hacia las pautas que habían dominado en otros países, Inglaterra, Holanda y Francia, países de condiciones sociales y políticas muy diferentes. Estos giros no son particulares de España. Si se repasan las políticas económicas de los países del continente, encontramos con cierta facilidad cómo las llamadas políticas ilustradas son, en definitiva, una adaptación de las tradicionales políticas mercantilistas a los modelos que han tenido más éxito en el siglo XVII, especialmente Inglaterra y Holanda, con los añadidos o la interpretación que del problema hizo Colbert. El término "ilustrado" como adjetivo del mercantilismo, indica sólo una época, pero no necesariamente unas ideas nuevas en Europa, si acaso en cada uno de los países que no habían actuado de esa manera. El mercantilismo "ilustrado" es, en realidad, el modelo inglés: fomento de la industria, limitación de monopolios, apoyo a los comerciantes, proteccionismo, todo ello apoyado por una fuerte marina... en síntesis, el modelo de las Actas de Navegación.<sup>51</sup>

En todas partes los cambios parecían obligados. A partir de la crisis del siglo XVII la industria tendrá un protagonismo que no había tenido antes, el comercio colonial alcanza también un auge hasta entonces desconocido y creciente; las guerras son cada vez más costosas, por lo que los sistemas impositivos deben modificarse también de algún modo. La crisis de aquel siglo, con la consiguiente revisión de los recursos económicos y de los planteamientos políticos, produjo, como consecuencia una remodelación de la organización de los estados, sobre todo de los que no habían salido triunfadores; ciertamente, el objetivo de la guerra estaba como principal trasfondo<sup>52</sup>, pero no sólo eso. Ideas como el fortalecimiento del poder, donde no se había conseguido, o de la unificación de las diferentes legislaciones en

---

<sup>51</sup> Tal modelo no era exclusivamente inglés, pero en la Época Moderna fue Inglaterra el país que mejor lo llevó a cabo

<sup>52</sup> Jan GLETE, *War and the State in early Modern Europe*, Londres, Routledge, 2002, p. 217.

los llamados “estados compuestos”, estaban en la agenda de los gobernantes. El siglo XVIII siguió en esa línea en la que los diferentes estados buscaron las fórmulas, no sólo diplomáticas, para tener un puesto importante en el concierto internacional y, en algunos casos, acceder a viejas reivindicaciones frente a sus vecinos. En este sentido, el tradicional término de despotismo ilustrado, la revisión de las políticas mercantilistas y la idea del “estado fiscal militar”, vienen a coincidir.

Si nos quedamos en el caso español, las tendencias hacia la reforma que ya se habían notado en 1680 tendrán una aceleración a raíz del cambio dinástico. Ni todo es nuevo, ni todo es positivo en esos años<sup>53</sup>, no obstante, tanto el cambio dinástico, como la guerra indujeron a la necesidad de modificar la organización administrativa del Estado, así como a renovar los planteamientos económicos<sup>54</sup>. Vamos a centrarnos en algunos de estos últimos. Uno de los problemas acuciantes que se plantearon los gobernantes borbónicos fue el de la industria, especialmente la industria textil, cuyo fomento se veía absolutamente necesario. Ante esta cuestión se optó por dos vías de actuación política, el desarrollo de un programa de privilegios y exenciones fiscales, por un lado, y la creación de fábricas estatales, por otro.

Nos interesa más la primera cuestión porque tiene una relación más directa con el tema que estamos tratando. En líneas generales, se puede decir que la política de exenciones fiscales, iniciada por la Junta

---

<sup>53</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, *Felipe V: la renovación de España...*, pp. 20-21.

<sup>54</sup> Un buen estudio al respecto, general y de detalle, en Henry KAMEN, *La Guerra de Sucesión en España, 1700-1715*, Barcelona, Grijalbo, 1974. En las páginas conclusivas dice el autor: “El relativamente suave impacto de la guerra hizo posible una drástica redistribución de las prioridades de cara a España, y estas prioridades —finanzas gubernamentales, reorganización del ejército, avance industrial, unificación política— fueron perseguidas vigorosamente donde quiera que las circunstancias lo hicieron posible” (p. 408).

de Comercio desde 1679 y que fue progresivamente ampliándose, aunque con ritmos desiguales<sup>55</sup>, favoreció el crecimiento de diversas actividades industriales y con ellas el desarrollo de una realidad social prácticamente nueva en España, cual es la del empresario industrial particular, alejado del mundo gremial y de sus entornos: en la medida en que las nuevas facilidades fiscales crecieron, los comerciantes se sintieron cada vez más inclinados a invertir en la industria; pero no sólo en la línea del mercader-fabricante al estilo del tradicional *verlagssystem* que comercializaba los productos de la industria tradicional, sino que muchos de los nuevos fabricantes empezaron a establecer actividades industriales por su cuenta, amparados, bien en privilegios monopolistas desde finales del siglo XVII y a lo largo del siguiente, bien en las exenciones y privilegios más o menos generalizados a medida que avanzó el período<sup>56</sup>.

Sea como fuere, el resultado es que las nuevas posibilidades ofrecidas a la actividad industrial abrieron las oportunidades inversoras de los adinerados, lo cual favoreció la ampliación de sus negocios y atrajo a más personas al sector. La burguesía comercial se fue incrementando, pues, a la vez que se iba formando una incipiente burguesía industrial entendida ésta como la de aquellos inversores que daban una atención preferente a la industria; aparecieron nuevos personajes de diferentes orígenes, sobre todo artesanales, que daban el salto hacia la inversión industrial. A todo ello hay que añadir los sectores que tradicionalmente habían sido “capitalistas”, es decir, libres, que no habían estado bajo la organización gremial (ferrerías, construcción de barcos y otros), y las nuevas actividades como la industria algodonera u otras actividades que aparecen en las últimas décadas del siglo, como la fabricación industrial de harinas, sombreros, papel, o las de cerveza, porcelanas, relojes, etc.

---

<sup>55</sup> Pere MOLAS RIBALTA, “The Industrial Policy of the Board of Trade in Spain”, en *Journal of European Economic History*, 26, 2, 1997, pp. 269-293.

<sup>56</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, “La promoción industrial en la España Moderna: Intervención pública e iniciativa privada”, en Luis A. RIBOT GARCÍA y Luigi DE ROSA (dirs.), *Industria y Época Moderna*, pp.33ss.

Con independencia de la necesaria importancia que tenemos que dar a los protagonistas de esta renovación económica y social, es también evidente que la legislación del Estado, por un lado, y la opinión pública, expresada en los escritos de los tratadistas, por otro, tuvieron también un papel fundamental. Al respecto, como he escrito en otro lugar, “es interesante comprobar cómo la culminación de las medidas de libertades internas y proteccionismo externo, coinciden en los años ochenta con la proliferación de actividades industriales de tipo individualista, como si hubieran estado esperando a que la puerta finalmente se abriera”<sup>57</sup>.

La última frase de la cita anterior tiene un significado importante para el caso que nos ocupa. Parece evidente que toda esta política a la que aludimos fue claramente positiva en cuanto que ayudó al crecimiento económico. No lo generó, pero fue una condición necesaria. En términos generales así la suele juzgar la historiografía. Ahora bien, una cosa es que sea bueno lo que se hizo y otra muy distinta es que podría haber sido mucho mejor. Desde esta segunda perspectiva lo realizado pierde valor al verse como parcial o en parte desfasado. El defecto más grave que tuvo esta política fue su lentitud: pasa un siglo desde que se comienza con ello más o menos en serio, hasta que finalmente se abren las puertas, es decir, hasta que llega un momento en el que las condiciones legales y fiscales en las que se realizan los negocios permiten una razonable expectativa de beneficio; en otras palabras, hasta que se consigue suficiente libertad empresarial.

En el caso de la industria lanera, hasta 1752-56 sólo se consideraban las exenciones fiscales a título particular. Los decretos de esos años favorecieron la generalización de las exenciones. Éstas alcanzaban la exención de alcabalas y cientos en las ventas a pie de fábrica al por mayor y la reducción de derechos para los ingredientes

---

<sup>57</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, “Sobre la formación de una burguesía industrial en el siglo XVIII”, en Jesús M<sup>a</sup> USUNÁRIZ GARAYOA (ed.), *Historia y humanismo. Estudios en honor del Profesor Dr. D. Valentín Vázquez de Prada. II. Historia económica*, Pamplona, EUNSA, 2000, p. 124.

en las rentas generales. En 1772, o sea, veinte años después, se concedió una reducción de derechos en las exportaciones y libertad en las aduanas internas. En 1779 es cuando la ampliación de exenciones llegó a ser mucho mayor: exención de alcabalas y cientos en las ventas a pie de fábrica al por menor y en las ventas por mayor en América; libertad de derechos de millones para el aceite y el jabón necesarios; libertad de derechos reales y municipales en las aduanas para las materias primas y maquinaria importada y a las exportaciones por mar en Andalucía; derecho de tanteo en la compra de lanas y fuero de la Junta de Comercio para todos los dependientes<sup>58</sup>. El mismo año, todas estas exenciones se concedieron también a las fábricas de lana basta, de lino y de cáñamo y en 1784 a las de seda fina y algodón. Medidas similares se tomaron para todo tipo de industrias.

En esencia, sigue siendo una política de privilegios que sólo gozan aquellos a quienes el Estado se lo concede; sigue siendo, por lo tanto, una política de intervención estatal directa. No obstante, al ampliar enormemente, casi de modo generalizado, la casuística que habilitaba para la concesión, se puede entender como una situación de libertad, o como hemos dicho antes, de *libertades mínimas*: eran muchos los que podían aspirar al privilegio. En todo caso hay, que quede claro, dos diferencias entre esta política y la libertad total, la del liberalismo: una es técnicoeconómica, la ley de la calidad. El Estado mercantilista concede sus privilegios a quienes demuestren ser capaces de fabricar productos de calidad, los cuales estarán en una situación mejor que la de los demás ante el mercado<sup>59</sup>. La otra es obviamente jurídica, no es

---

<sup>58</sup> La información se basa en la *Novísima Recopilación* y en la *Colección de Órdenes Generales de Rentas* de la sección de Hacienda del Archivo Histórico Nacional.

<sup>59</sup> En un sugestivo comentario, señala Piettre, al hablar de Colbert —cuyas ideas se siguieron en España en el siglo XVIII—, que detrás de su política “hay una filosofía inconsciente de la economía y con más precisión, *del valor*. Se adhiere a la idea ‘clásica’ en el sentido del siglo XVII, que hace de la calidad de las cosas el principio de su valor, por oposición a la tesis liberal y subjetiva que tomará, por el contrario, el deseo del consumidor como

el mercado libre donde cualquiera podría intervenir sin esperar concesiones.

Los años 1779-1784 son una culminación de algo que había ido creciendo lentamente a lo largo de un siglo y que favorecería tanto el crecimiento de la producción en los últimos años como, sobre todo, los primeros intentos serios de transformación de las industrias artesanales por la vía de la concentración de la producción y de los inicios de la mecanización. En los años posteriores se seguiría profundizando en la línea liberadora de la legislación. Que esta política tuviera éxito a futuro dependía de otros factores, singularmente la guerra, que estaban en otro orden de cosas; pero, con independencia de ello, lo que sí se ve es el beneficio que tal política produjo en los pocos años en los que pudo aplicarse en toda su extensión, entre 1783, paz de Versalles y 1796, comienzo de la guerra contra Inglaterra.

Las realidades económicas que entonces surgieron fueron protagonizadas por individuos que representaban a un sector social emergente, para los cuales el significado fundamental de esta política fue la creación de un marco legal, paralelo al de los privilegios tradicionales, que les permitió un hueco adecuado en la sociedad para sus actividades, sin que tuvieran que desaparecer las anteriores. Me explico. Frente a los privilegios tradicionales, en este caso, sobre todo, los de los gremios, el Estado optó por evitar el enfrentamiento directo. No se trataría de sustituir la legislación que beneficiaba a estas instituciones tradicionales, sino de abrir una vía legal nueva por la que pudieran transitar otras iniciativas. Desde luego, las iniciativas son privadas y responden al empuje social, no las crea el Estado, pero la vía legal era absolutamente necesaria. Pudo desarrollarse así todo un mundo nuevo, que ha sido denominado como “el individualismo y la ‘libertad’ económica”<sup>60</sup>, al que dieron vida numerosos empresarios. Un

---

fundamento del ‘valor mercantil’, lo mismo si este deseo es bajo o afinado”. André PIETTRE, *Las tres edades de la economía*, Madrid, Rialp, 1962, p. 257.

<sup>60</sup> Luis Miguel ENCISO RECIO, *Los establecimientos industriales españoles en el siglo XVIII. La mantelería de La Coruña*, Madrid, Rialp, 1963, p. 26.

ejemplo, en cierto modo paralelo, es el que ocurre en el mundo del comercio con la creación de consulados y sobre todo, con los cuerpos de comercio desde los años sesenta. Tal creación, sujeta a la autoridad de la Junta de Comercio, facilitó una renovación social, una nueva jerarquización, que si bien reproducía modelos privilegiados, eran otros los privilegios y las concesiones que se esperaban. Las nuevas vías pudieron dar cauce a las aspiraciones propias de la pequeña burguesía mercantil<sup>61</sup>, que consiguió un modo de manifestar su fuerza en muchas ciudades, así como un nuevo prestigio social.

Por estos caminos se pudo dar un cauce legal a la realidad de nuevos empresarios de orígenes variados: comerciantes que invertían en industria, propietarios agrícolas que establecían actividades industriales en sus propiedades, artesanos que abandonaban el gremio y se establecían por su cuenta, maestros y operarios extranjeros que llegaban, bien como empresarios, bien como técnicos. En este nuevo modelo también cabían instituciones privilegiadas, corporativas, que sin embargo, tendían a tener una actividad de corte capitalista por su manera de comportarse en el mercado, como era el caso de los Cinco Gremios Mayores de Madrid, institución que, entre otras cosas, actuó como prestamista privilegiada del gobierno hasta que se creara el Banco de San Carlos<sup>62</sup>. El desarrollo de las compañías privilegiadas de comercio, desde 1728<sup>63</sup> o, más adelante en el siglo, de las Sociedades Económicas de Amigos del País<sup>64</sup>, son otros ejemplos que permiten reconocer la variedad del impulso social que el gobierno conseguía

---

<sup>61</sup> Pere MOLÁS RIBALTA, *La burguesía mercantil en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Cátedra, 1985, p. 109.

<sup>62</sup> Miguel CAPELLA MARTÍNEZ y Antonio MATILLA TASCÓN, *Los Cinco Gremios Mayores de Madrid*, Madrid, Imp. Sáez, 1957.

<sup>63</sup> El ejemplo más característico es el de la Guipuzcoana. Sobre la variedad de sus accionistas, ver Montserrat GÁRATE OJANGUREN, *La Real Compañía Guipuzcoana de Caracas*, San Sebastián, Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, 1990, pp. 59ss.

<sup>64</sup> Luis Miguel ENCISO RECIO, "Presencia y actividad de los burgueses en las Sociedades Económicas", en *Cuadernos de Estudios del Siglo XVIII*, 3-4 1993-1994, pp. 3-60.

canalizar por la vía de promoción de nuevas actividades económicas y sociales. Sus protagonistas fueron variados, pero coinciden en que todos ellos pudieron trabajar al margen de los gremios y privilegios tradicionales, cuyas actividades fueron quedando relegadas a sectores de mercado cada vez más reducidos, o con productos de peor calidad, cuyo crecimiento económico estaba cerrado.

La oposición de los gremios existió, como es lógico, y se concretó, sobre todo, en las dificultades que pusieron, aquí y allí a las personas que gozaban de los privilegios concedidos por la Junta de Comercio. La misma oposición entre dicha Junta y el Consejo de Castilla es ejemplo claro de los intereses de una y otra institución y de las personas que las apoyaban. No se ha hecho un estudio sistemático, necesario, de las razones de la lentitud del avance de la concesión de privilegios, pero parece claro, por la multitud de indicaciones parciales, que la causa no está sólo en que esta política no era prioritaria, que conceptualmente lo era, sino en las dificultades que encontraba para avanzar. En este sentido, el resultado del motín contra Esquilache favorecería que en los años setenta la Junta pudiera hacer una política más activa en la línea de un renovado mercantilismo<sup>65</sup>.

En definitiva, tenemos un impulso social que busca nuevas oportunidades económicas, unos gobiernos que legislan a favor de crear figuras jurídicas nuevas y unos privilegiados, en general, que se oponen al desarrollo de esta política. Tales medidas no sólo restan poder económico a los privilegiados de siempre ante sus competidores, sino que les limitan sus posibilidades políticas en la medida en que los reyes, además de ir dando cada vez más importancia a negocios que se salen de las vías estamentales, se apoyan en personas que quieren y entienden esas nuevas formas. Ciertamente no es una revolución burguesa, al menos en el sentido de la rapidez; tampoco fue un cambio completo el que se produjo en el

---

<sup>65</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, "Guilds, Industrial Production and Industrial Organization in early Modern Spain", en Clara E. NÚÑEZ (ed.), *Guilds, Economy and Society*, Sevilla, Fundación Fomento de la Historia Económica, 1998, pp. 39-40.





siglo XVIII, pero es evidente que la realidad económica va generando situaciones que, de hecho, suponen una nueva organización del Estado.

La vida económica ha favorecido que el gobierno actuase en unas esferas y de unos modos en que antes no lo hacía, y tal acción ha repercutido en un aumento de su poder ejecutivo, con unos aliados sociales nuevos: la presencia burguesa, o de hidalgos aburguesados, es cada vez más patente en la administración en la Península y en América. Chancillerías y audiencias se llenan de personajes de esta extracción social, muchos de los cuales llegarán después a los consejos y por supuesto, a las secretarías del despacho. La mayoría de los principales nombres del reformismo gubernamental tienen ese origen social, aunque luego alcanzaran títulos de nobleza. Con mayor razón podemos decir lo mismo del mundo mercantil y financiero y, más novedoso aún, del mundo militar, un formidable elemento de oportunidades para la renovación social, ahora reformado y reorganizado, a las órdenes directas del rey, cuyos protagonistas están ligados a familias que lograron avanzar en el ascenso social tanto por la vía del comercio como por la del ejército, hacia el mundo de la administración<sup>66</sup>.

#### *7. Exitos y fracasos: Hacienda y comercio.*

La política de exenciones fiscales a la industria y a otras actividades económicas, así como el hecho de posibilitar el ascenso social por la vía de la administración o del ejército, fueron cambios lentos que suscitaron enfrentamientos de poca envergadura, si bien provocaron numerosas pequeñas batallas locales. Hay otros dos acontecimientos que podemos presentar como un éxito y un fracaso en esta línea de conseguir un gobierno de mayor intervención estatal, con un sustento social y económico renovados, que pusieran a prueba

---

<sup>66</sup> Francisco ANDÚJAR CASTILLO, *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*, Granada, Universidad de Granada, 1991; Emilio BALAGUER y Enrique GIMÉNEZ LÓPEZ, *Ejército, ciencia y sociedad en la España del Antiguo Régimen*, Alicante, Diputación de Alicante, 1995.

intereses más profundos. Me refiero, como ejemplos, al decreto de libre comercio con América, de 1778 y al intento de única contribución, de 1749 en adelante. En ambos casos se ve cómo la eficacia económica y el crecimiento, van aparejados a un cambio legal que afecta a intereses establecidos. En un caso se obtiene el éxito, aunque con matizaciones; en el otro, en cambio, no se llega a nada, aunque se intente dos veces.

El decreto de libre comercio con América es casi el final de un enjambre de tendencias en lucha. Que el sistema de comercio con América establecido desde 1500 estaba en crisis era cosa ya sabida y debatida en el último tercio del siglo XVII<sup>67</sup>. El cambio de dinastía y los efectos de la guerra dieron oportunidad para establecer algunas reformas parciales del sistema, como el reglamento de 1720<sup>68</sup>, pero poco más se hizo hasta la desaparición de las flotas y su sustitución por registros sueltos desde 1739. Antes de esa fecha había madurado bastante la idea de la libertad de comercio, una idea desarrollada por Campillo en su *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, escrito por entonces, aunque publicado más tarde. De hecho, esa orientación había sido aceptada por el Consejo de Indias antes de que el ministro la pusiera por escrito<sup>69</sup>. Sin embargo, la idea de libertad no cuajó del todo, pues la junta reunida en 1750 por Ensenada para estudiar el comercio americano después de la paz de Aquisgrán, decidió reponer el sistema de flotas para Nueva España. El ministro intentó retrasar su ejecución, pero no lo consiguió, por lo que su poder

---

<sup>67</sup> José MUÑOZ PÉREZ, “El comercio de Indias bajo los Austrias y los tratadistas españoles en el siglo XVII”, en *Revista de Indias*, 1957, pp. 209-221.

<sup>68</sup> Antonio GARCÍA-BAQUERO, *Cádiz y el Atlántico (1717-1778)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1976, vol I, pp. 197ss.; Geoffrey J. WALKER, *Política española y comercio colonial, 1700-1789*, Barcelona, Ariel, 1979, pp. 124ss. Para los años de la guerra, WALKER, *idem*, Parte primera; H. KAMEN, *La Guerra de Sucesión...*, pp. 189ss.; Carlos MALAMUD RIKLES, *Consecuencias económicas del comercio directo francés en el espacio peruano (1698-1725)*, Madrid, Universidad Complutense, 1982.

<sup>69</sup> G. J. WALKER, *Política española...*, p. 269.

quedaba de algún modo en entredicho frente a los intereses rivales<sup>70</sup>. Al final, vencieron éstos; no obstante, la ejecución de la orden para readoptar el sistema de flotas no se dio hasta octubre de 1754, cuando Ensenada ya no estaba en el poder: tal parece que, a pesar de que la experiencia de los registros sueltos había sido buena, los intereses de los monopolistas de una y otra parte del Atlántico triunfaron sobre los intentos liberalizadores<sup>71</sup>.

Fue en el reinado de Carlos III cuando se insistió en la cuestión. Así se llegó a la instrucción de 1765 que concedía el comercio libre a las islas de sotavento, Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Trinidad y Margarita desde nueve puertos españoles autorizados. Esta medida facilitaría el aumento de los tráficos con estas islas, aunque parte de las mercancías acabarían llegando a Nueva España, aún sujeta al régimen de flotas<sup>72</sup>. La culminación del sistema se produjo con el decreto de 1778, una culminación aún no definitiva, pues en la década siguiente todavía se sumaron algunos puertos más al sistema, incluido el territorio de Nueva España, donde las flotas subsistieron legalmente hasta 1783, sin duda gracias al poder de las grandes casas comerciales de Cádiz y México, así como por la indecisión de la línea política a seguir, pues en el decreto de 1778 no se abordó el problema de las flotas<sup>73</sup>.

Lo que el Estado perdió económicamente por haber retrasado una total modificación del comercio con América se puede ver acudiendo a los datos de las rentas generales. Antes de las medidas tomadas en los años sesenta, la media de ingresos por ese concepto era de 49 millones de reales al año, cifra que ascendería a 59 millones entre 1761 y 1765, para seguir subiendo después. Dado que más del 40 por ciento de esos ingresos procedían de Andalucía, podemos suponer un protagonismo importante en el comercio americano en el total de esas

---

<sup>70</sup> Stanley J. STEIN y Barbara H. STEIN, *Silver, Trade and War*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000, pp. 241ss.

<sup>71</sup> José Luis GÓMEZ URDÁÑEZ, *El proyecto reformista...*, p. 119.

<sup>72</sup> G.J WALKER, *Política española...*, pp. 273-274.

<sup>73</sup> A. GARCÍA-BAQUERO, *Cádiz y el Atlántico...*, vol. I. pp. 163-165.

rentas aduaneras<sup>74</sup>. La suposición queda avalada por la coincidencia de las fechas de incremento de la renta, ya que después de 1778 las cosas mejorarían más. Una vez superada la guerra que impidió el normal desarrollo de los tráficos, los valores de los ingresos por rentas generales ascendieron a una media superior a los 150 millones de reales hasta el comienzo de los noventa<sup>75</sup>.

La importancia del tráfico americano en este aumento se observa si tenemos en cuenta el cambio drástico que arrojan las cifras de aumento del comercio con ese continente<sup>76</sup>, aumento que nos permite reconocer al comercio americano como el principal factor responsable por el aumento de los ingresos de aduanas. Tal aumento también lo fue en el valor de las aduanas en el conjunto: Si entre 1753 y 1765, las rentas generales contribuyeron, como señala Pieper, a un 14 por ciento del presupuesto del Estado, los valores en los mejores años supondrían en torno al 20 por ciento de los ingresos netos del Estado<sup>77</sup>. Sabemos, por otra parte, que ese auge suponía una mayor emigración de comerciantes a Cádiz y por lo tanto, la posibilidad de generar ascensos sociales entre quienes tuvieran éxito en los negocios.

Está claro, por lo tanto, que el decreto de 1778 fue un éxito desde el punto de vista del gobierno en su intento de conseguir más ingresos fiscales y a la vez, transformar los intereses sociales. Como apuntan S. y B. Stein, ante los intereses encontrados de la España del momento, los gobernantes deberían superar la crisis pasando por encima de los

---

<sup>74</sup> Renate PIEPER, *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1753-1788)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992, pp.109-110.

<sup>75</sup> Cfr. Miguel ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982, p. 360. Ver también Tomás GARCÍA-CUENCA ARIATI, "El sistema impositivo y las rentas generales o de aduanas en España en el siglo XVIII", en *Hacienda Pública Española*, nº 1, 1991, pp. 59-74.

<sup>76</sup> John R. FISHER, *Commercial Relations between Spain and Spanish America in the Era of Free Trade, 1778-1796*, Liverpool, Centre for Latin American Studies, University of Liverpool, 1985.

<sup>77</sup> José P. MERINO, *Las cuentas de la administración central española, 1750-1820*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 51ss.

intereses más tradicionales<sup>78</sup>. En efecto, eso se consiguió en 1778, si bien se trató de un triunfo pírrico: aparte de llegar tarde, el libre comercio estuvo en vigor realmente poco tiempo, dados los años de guerra que vendrían después, con el consecuente decreto de comercio de neutrales de 1797, y lo que es peor, provocó la oposición en América<sup>79</sup>. Pero las circunstancias que limitaron su eficacia posterior no pueden hacer olvidar que, en la práctica, 1778 rompió definitivamente el sistema de monopolio creado casi tres siglos antes. Aunque haya que insistir en la tardanza, y aunque sigamos estando en un régimen de "privilegios extendidos", más que de reconocimiento de derechos, es evidente que tales acciones demostraban un juego nuevo entre gobernantes y gobernados, un Estado diferente al que se había heredado.

El otro ejemplo que queremos traer a colación es el del establecimiento de la única contribución, un solo impuesto directo, basado en la renta de la riqueza territorial, que sustituyera al marasmo de todas las figuras fiscales escondidas bajo el sistema de rentas provinciales. Ello exigía la realización previa de un catastro de la propiedad y la riqueza. La imposición directa vía catastro, como tal, existía en muchos lugares; su adopción por lo tanto, no era un invento. La novedad radicaba entonces en el hecho de sustituir un sistema complejo de impuestos directos e indirectos, por otro que contemplase una sola contribución sobre la renta. Tal cambio, de eso eran todos conscientes, supondría alterar la materia y el sujeto fiscal, lo cual llevaría consigo la oposición de quienes se veían beneficiados por el sistema vigente.

La idea de la única contribución tampoco era nueva, ya había circulado en el siglo XVII, pero ningún gran estado la había puesto en

---

<sup>78</sup> Cfr. S. y B. STEIN, *Silver, Trade...*, p. 267.

<sup>79</sup> A modo de ejemplo pueden verse algunos de los trabajos (Lynch, Pérez Herrero, Fisher) sobre el comercio colonial recogidos en Agustín GUIMERA RAVINA (ed.), *El reformismo borbónico*, Madrid, Alianza, 1996.

práctica<sup>80</sup>. El catastro fue la línea directriz de la reforma fiscal emprendida en la Corona de Aragón cuando, con ocasión de la Guerra de Sucesión, se suprimieron los fueron de sus distintos reinos y territorios<sup>81</sup>. Macanaz, posiblemente el principal responsable de la reforma, sin olvidar a Patiño, había defendido en sus escritos un sistema de única contribución que gravara el 10 por ciento de los bienes de cada persona<sup>82</sup>. Después de él, Zabala y Auñón sería el principal defensor del catastro y la única contribución<sup>83</sup>. Tras años de estudios y debates, el decreto de octubre de 1749 mandaba “reducir a una sola contribución” los impuestos que constituían las rentas provinciales y la formación previa del catastro necesario en la Corona de Castilla<sup>84</sup>.

Las ventajas que los promotores pretendían conseguir con el nuevo sistema han sido descritas por los historiadores. A este respecto hay

---

<sup>80</sup> Probablemente el ejemplo más característico es el proyecto de Vauban, que influyó también en los pensadores españoles de comienzos del siglo XVIII: Ricardo CALLE SAIZ, “La Hacienda pública en España. El proyecto de Vauban y su influencia sobre el pensamiento financiero de Zabala y Auñón”, en *Revista de Economía Política*, 77, 1977, pp. 7-28. En España, autores como Álvarez Osorio, por citar el más significativo, ya habían empezado a escribir sobre el tema antes de que se conociera el proyecto de Vauban. Antonio MATILLA TASCÓN, *La Única Contribución y el Catastro de la Ensenada*, Madrid, Imp. Sucs. de Sánchez Ocaña, 1947, pp. 24-25.

<sup>81</sup> Un estudio detallado del desarrollo de la puesta en práctica de la reforma en Henry KAMEN, *La Guerra de Sucesión...*, Parte III. En puridad, cabría hablar de catastro solamente en Cataluña, mientras que las formas de exacción del equivalente en Valencia y Aragón se parecen más a los amillaramientos. Antonio MATILLA TASCÓN, *La Única...*, cap. II, también pp. 56ss.

<sup>82</sup> “Auxilios para bien gobernar una monarquía católica”, en *Semanario Erudito*, V (1787), pp. 290ss.

<sup>83</sup> Antonio MATILLA TASCÓN, *La Única...*, pp. 43 y 22.; Renate PIEPER, *La Real Hacienda...*, pp. 60-62.

<sup>84</sup> Antonio MATILLA TASCÓN, *La Única...*, p. 63; Alfonso OTAZU, *La reforma fiscal de 1749-1779 en Extremadura*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, p. 15.

una cita de Otazu que supone un buen resumen: con la reforma, dice el autor, “se articulaba una administración directa de la Hacienda por parte del estado; los criterios de equidad y proporcionalidad parecían asegurados por la existencia de un catastro medidor de la riqueza de cada ‘contribuyente’; se ponía punto final a una imposición —la de las rentas provinciales— que se había caracterizado por la preponderancia de la tributación indirecta (lo que, ahora, permitiría impulsar la producción); incluso, al menos en apariencia, con la extinción de ciertos derechos que suponían interferencias de ciertas jurisdicciones —señorial o eclesiástica—, se extinguía aquel carácter *dual* de la Hacienda del Antiguo Régimen”<sup>85</sup>. La cita, creo, recoge muy bien el aspecto de fondo que aquí estamos tratando, cual es el que la reforma de la economía en beneficio de los ingresos del Estado, y previsiblemente de un sistema más justo, iba aparejada a la modificación de las relaciones entre el Estado y los privilegiados, lo cual, en última instancia, llevaría a un modelo de Estado diferente. Si se extinguía el carácter *dual* de la Hacienda, es claro, interpretamos nosotros, que aumentaría el poder del Estado. Desde el punto de vista estatal ya se consiguió mucho con que, definitivamente, todas las rentas pasaran a la administración directa, lo cual produjo a Ensenada problemas con los intereses de los arrendatarios, pero la contribución única tenía una complejidad aún mayor.

La reforma no salió adelante. El retraso en la realización del catastro, el cambio de reinado y los problemas que volvieron a encontrarse, tanto en las comprobaciones hechas a partir de 1760, como en los trabajos realizados una vez se decretó la entrada en vigor de la única contribución en 1770, llevaron al abandono de todos los intentos sólo cinco años más tarde. Con todos los defectos posibles, la contribución única era, a los ojos de todos sus defensores, un sistema mejor que el entonces vigente y con más capacidad de crecimiento de cara al futuro. Desde estas perspectivas, su abandono puede verse como un fracaso. En él influyeron cuestiones que pertenecen a dos ámbitos diferentes, como vamos a ver.

---

<sup>85</sup> Alfonso OTAZU, *La ‘reforma fiscal...’*, p. 20.

Uno de ellos es el ya mencionado y esperado de la oposición de los privilegiados. En el caso concreto de Extremadura, estudiado por Otazu, se ve claramente cómo los intereses lícitos de unos y otros, junto con la corrupción de muchos, vino a orquestar una trama de oposiciones en la que destacaba la baja nobleza, más que la alta; el clero regular, no así el secular y sobre todo, las oligarquías locales<sup>86</sup>. En definitiva, todos aquellos que deberían haber puesto más esfuerzo para lograr un nuevo consenso que, a la larga, habría sido beneficioso para todos, pero que, obviamente, modificaba los anteriores mecanismos de percepción de rentas.

Pero la culpa no recae solamente sobre la oposición de los privilegiados en general. Muchos han señalado la inoperancia de la burocracia, una inoperancia que en principio no concuerda con el hecho de que en siete años se lograran catastrar las veintidós provincias de Castilla, hecho que alguien ha calificado de milagroso<sup>87</sup>; pero sí concuerda con el hecho complementario de que las operaciones no se hicieron bien. Las comprobaciones hechas a partir de 1760 y el fracaso definitivo tienen que ver con esta realidad. El problema, de todas formas, estaba anunciado. Por una parte estaba la experiencia de la reforma fiscal en la Corona de Aragón con las dificultades para adoptar un verdadero catastro en todas partes y con el hecho de que lo que finalmente se adoptó en cada caso, estaba lejos de lo deseado tanto desde el punto de vista formal, como desde el real: aunque al principio los aragoneses pagaron más que antes, a la larga salieron beneficiados, porque el sistema no recogía bien la respuesta del fisco a los aumentos de la riqueza, por ser un sistema de cupo, no de cuota, que se mantuvo fijo todo el siglo<sup>88</sup>. La estabilización de lo recaudado se nota ya en los años treinta, dato que seguramente estaba en la mente de los interesados en la reforma castellana.

De hecho, cuando en 1746 el gobierno encargó a Bartolomé de Valencia que hiciera un ensayo en la provincia de Guadalajara, lo que

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, caps. II y III, también p. 216.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>88</sup> Miguel ARTOLA, *La Hacienda...*, p. 241, 307.



hizo el Director General de Rentas Provinciales fue experimentar el método del catastro de Cataluña con distintas variantes<sup>89</sup>. Por su parte, otro funcionario, Martín de Loynaz se oponía a un catastro como el de Cataluña basado en las limitaciones de éste y en los problemas y gastos que según él, produciría la implantación de un sistema similar en Castilla. La irregularidad de las cosechas, las ocultaciones, la dificultad de distinguir verdaderamente las rentas en una economía, él lo decía con otras palabras, donde tantas normas de funcionamiento faltaban, que tenía un alto grado de informalidad y de falta de transparencia, por su propia naturaleza, todo ello llevaba a Loynaz a propugnar un sistema diferente de reforma<sup>90</sup>.

Todas las objeciones presentadas eran reales, lo que demuestra el buen conocimiento que la administración tenía de la sociedad que gobernaba, si bien no encontraba los medios de cambiarla por otra algo mejor organizada. Estudios más recientes demuestran, además, que las rentas provinciales no eran tan gravosas para el contribuyente como se suele admitir, por una serie de razones: a) El sistema de recaudación de las rentas provinciales no era sensible al aumento de los precios, por lo que su influencia disminuyó a medida que aquéllos aumentaron; b) en las ciudades y villas los ramos más representativos se cobraban por ajustes o convenios con los comerciantes, por lo que el peso fiscal sobre las actividades comerciales podía estar regulado con más realismo; c) a lo largo del siglo hay una tendencia al estancamiento, o sólo a un leve aumento de la recaudación de rentas provinciales. Teniendo todo esto en cuenta, se puede concluir que las rentas provinciales no eran las causantes de la falta de crecimiento económico<sup>91</sup>, ni tendían a potenciar ese problema, como es la acusación que ya se hacía en su época, una acusación, como vemos, no del todo fundada.

---

<sup>89</sup> Antonio MATILLA TASCÓN, *La Única...*, p. 54.

<sup>90</sup> *Ibidem*, pp. 56-57.

<sup>91</sup> Ver las conclusiones del trabajo de M<sup>a</sup> del Carmen ANGULO TEJA, *La Hacienda española en el siglo XVIII. Las rentas provinciales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 318-320.

Ciertamente los contemporáneos no podían tener la visión a largo plazo de todo el período, sobre todo no podían saber lo que iba a ocurrir; no obstante, algo debían de notar para dar más importancia a los obstáculos que a las posibilidades. En otros ámbitos, las reformas, aunque tarde, salieron adelante; en otros campos, ciertamente, no se reformó nada. En ambos extremos podríamos hablar de un triunfo de los reformistas, en el primero, y de victoria conservadora, en el segundo. ¿Dónde colocar el caso de la única contribución? Probablemente en una situación intermedia, en la que los reformistas no apretaron el acelerador, no sólo por la previsible oposición, que nunca sabremos hasta dónde habría llegado, sino seguramente también por miedo a la previsible ineficacia de las medidas en los primeros años de su implantación. Si tenemos en cuenta que las rentas provinciales suponían un porcentaje importante de los ingresos netos en los años setenta (en torno al 14 por ciento, según los datos de Merino) y que sus cifras podrían aumentar con cierta facilidad con una revisión de los encabezamientos; si, por otra parte, observamos que en los años setenta está creciendo bastante la participación de la renta del tabaco en los ingresos netos, al menos hasta 1779<sup>92</sup>, tenemos algunos de los ingredientes que pudieron hacer inclinarse al gobierno por evitar el riesgo de lanzarse a una reforma fiscal que, además de encerrar un peligro de reacción social evidente (no estaban lejos los ecos de 1766), corría el riesgo de ser poco eficaz durante unos cuantos años y hacer perder ingresos en los momentos en que más los necesitaba.

Este segundo ejemplo, que nos sitúa ante uno de los fracasos más característicos de la política reformista, nos da la medida de las limitaciones del estado absolutista. La mayor intervención del Estado en la vida económica y la mayor centralización administrativa se ve impedida cuando se alcanzan dos límites aparentemente insalvables en el siglo XVIII, determinados intereses privilegiados y determinada eficacia burocrática. Precisar más resulta difícil. Tal parece, sin

---

<sup>92</sup> José Patricio MERINO, *La cuentas de la administración*, pp. 44-47; GRUPO DE ESTUDIOS DEL TABACO, “El consumo de tabaco en España en el siglo XVIII”, en *Cuadernos de Investigación Histórica*, 19, 2002, pp. 313ss.

embargo, que los privilegiados estaban dispuestos a ceder ventajas, pero no a ceder la ventaja; es decir, darían lo que fuera preciso, pero siempre que el sistema les mantuviera en su lugar. La pérdida de control de la situación es lo que en última instancia pone en guardia a los elementos privilegiados, que hay que recordarlo, pertenecen a diversos grupos sociales.

Por otra parte, la burocracia parece capaz de mejorar sus métodos, pero no de cambiarlos drásticamente. No sé si aumentar las exenciones o liberar los tráficlos supone menos burocracia, lo que sí está claro es que no presupone un cambio de métodos. En cambio, establecer un sistema catastral, como ya se vio en el caso de la Corona de Aragón, era harto complejo: en 1707-1715 no sólo se podía correr ese riesgo, sino que parecía preciso correrlo; más adelante la situación era muy diferente. Fue una pena, porque la falta de las reformas adecuadas en el momento oportuno impidió que, llegado el momento, los ingresos del Estado se basaran en los mecanismos adecuados que les hubiera permitido aumentar sin impedir el crecimiento económico y sin tener que apoyarse en soluciones monopolistas, como ocurrió con la importancia dada, en las últimas décadas, a la renta del tabaco, solución que también acabó fallando. En definitiva, al final del siglo XVIII, y a pesar de determinadas reformas, el Estado era más mercantilista que antes, más intervencionista, inclinado, eso sí, hacia un modelo más eficaz; pero la falta de reformas más profundas y la no modificación de la vida política impidieron que se traspasara ese umbral que separa un modelo mercantilista, aunque ofrezca bastantes ventajas a los particulares, de un modelo liberal en el que el derecho a esas ventajas se supone por adelantado.