

## CRÉDITO PÚBLICO Y DEUDAS MUNICIPALES EN ESPAÑA (SIGLOS XV-XVIII)

José Ignacio MARTÍNEZ RUIZ

Universidad de Sevilla

En las dos últimas décadas las haciendas municipales han pasado de ser las grandes desconocidas o, al menos, una de las grandes desconocidas, de la historia financiera española de los siglos XV al XVIII a constituir uno de los ámbitos más fecundos de la investigación histórico-económica llevada a cabo en nuestro país <sup>1</sup>.

La finalidad del presente trabajo no es, a pesar de lo indicado, recopilatoria de lo mucho y bueno publicado en los últimos años, sino analítica de los problemas que ha suscitado el estudio de las haciendas municipales en la Edad Moderna y, especialmente, del problema, en singular, por excelencia: el endeudamiento municipal <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Como punto de partida de este renovado interés hacia el estudio de las haciendas municipales tomamos los artículos de F. RUIZ MARTÍN, «Procedimientos crediticios para la recaudación de los tributos fiscales en las ciudades castellanas durante los siglos XVI y XVII: el caso de Valladolid», en A. OTAZU (ed.), *Dinero y Crédito (siglos XVI al XIX)*, Madrid, 1978, pp. 37-47, y A. M. BERNAL, «Haciendas locales y tierras de propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)», *Hacienda Pública Española*, núm. 55, 1978, pp. 285-312. Entre los congresos de carácter monográfico dedicados al estudio de las haciendas municipales, merecen destacarse los celebrados en Palma de Mallorca (1988) y León (1997).

<sup>2</sup> Para el análisis de otros temas relativos a las finanzas municipales véanse J. A. SALAS AUSENS, «Las haciendas concejiles aragonesas en los siglos XVI y XVII, de la euforia a la quiebra», en J. A. SALAS y otros, *Poder político e instituciones en la España Moderna*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert, 1992, pp. 9-66, y A. GUTIÉRREZ ALONSO, «Ciudades y monarquía. Las finanzas de los municipios castellanos en los siglos XVI y XVII», en L. A. RIBOT y L. DE

En efecto, el rasgo más novedoso y relevante del funcionamiento de las haciendas municipales españolas en los siglos xv al xviii fue su creciente recurso al crédito a largo plazo y, como consecuencia de las dificultades existentes para amortizar los censos emitidos, la aparición de un grave y persistente problema de endeudamiento.

Sin minusvalorar la importancia de ciertas cuestiones de carácter doméstico —como la compra de trigo, la lucha contra la enfermedad, etc.—, consideramos que los problemas financieros de las ciudades españolas en la Edad Moderna fueron resultado de presiones externas originadas por la crónica incapacidad de la Hacienda pública —término con el que en adelante me referiré tanto a la hacienda del monarca como a la del reino— para ajustar ingresos y gastos. Esto dio lugar a que los consejeros reales recurrieran a todo tipo de medidas para obtener dinero, muchas de las cuales contribuyeron de forma directa al endeudamiento de los ayuntamientos.

#### 1476, UNA FECHA PARA LA HISTORIA DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA

Aunque las ciudades flamencas y alemanas disputan a las italianas la consideración de haber sido las primeras en afrontar sus problemas financieros mediante el recurso a la venta de títulos de la deuda pública, fue en Italia donde esta práctica, a partir del siglo xiii, alcanzó un mayor arraigo y difusión. Las ciudades aragonesas, fuertemente vinculadas a Italia en la Baja Edad Media, no tardaron en recurrir a procedimientos similares, de tal forma que Barcelona a partir del año 1326, Valencia desde 1355 y Zaragoza en 1373, comenzaron a vender de forma sistemática *censals morts* (censos perpetuos) y *violaris* (censos de por vida).

En la Corona de Castilla, por el contrario, la venta de títulos de la deuda pública por parte de las ciudades tardó mucho tiempo en difundirse, siendo Burgos la primera que lo hizo el año 1476<sup>3</sup>. Merece la pena extendernos en lo ocurrido porque no se trata de un mero precedente, sino del establecimiento de un modelo de financiación del gasto público, sustentado en la capacidad crediticia de los ayuntamientos, que pronto se extendería al resto de la Corona.

Fue un rey aragonés, Fernando el Católico, quien por primera vez autorizó

ROSA (dirs.), *Ciudad y mundo urbano en la época moderna*, Madrid, Actas Editorial, 1997, pp. 187-211.

<sup>3</sup> J. A. PARDOS MARTÍNEZ, «Hacienda municipal y constitución de rentas: "censos" y deuda del concejo en Burgos, 1476-1510 ca.», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1984, pp. 599-612, e Y. GUERRERO NAVARRETE, *Organización y gobierno en Burgos durante el reinado de Enrique IV de Castilla, 1453-1476*, Madrid, 1986.

a una ciudad castellana, Burgos, a vender "rentas", esto es, a vender a un particular o institución el derecho a percibir de forma periódica una determinada cantidad de dinero como contrapartida de las sumas prestadas a la hacienda municipal. Habida cuenta de que los ingresos de la ciudad no bastaban para pagar las obligaciones pecuniarias que comportaban tales rentas, la Corona autorizó a su concejo para que duplicara uno de tales ingresos: la renta de la barra. La operación se llevó a cabo con objeto de pagar las deudas contraídas por el ayuntamiento con ocasión de las sumas prestadas al rey el año anterior así como para costear la contribución de Burgos a la creación de la Hermandad General del Reino.

En el origen del endeudamiento de la ciudad de Burgos no encontramos, pues, la necesidad de financiar una actividad de carácter municipal, sino, por el contrario, de proporcionar recursos a la Hacienda pública, para lo cual el ayuntamiento se endeuda. A fin de hacer frente a los intereses de la deuda contraída y, llegado el caso, de proceder a su amortización mediante la devolución del capital obtenido a préstamo, la Corona autoriza el establecimiento —o el crecimiento de uno ya existente— de un derecho o impuesto específico que queda consignado al pago de la misma. Como garantía de la operación, finalmente, el ayuntamiento hipoteca todos sus bienes y rentas al cumplimiento de los compromisos adquiridos con sus acreedores.

Aunque Burgos volvió a vender rentas entre 1495 y 1497, no parece que esta práctica crediticia se generalizara de inmediato afectando a otras ciudades de Castilla<sup>4</sup>. Según Ladero Quesada, la explicación se encontraría en la resistencia de los Reyes Católicos a permitir que las ciudades se endeudaran, algo que «habría sido fatal para la débil cuantía de las haciendas municipales»<sup>5</sup>.

#### UN PROYECTO FRUSTRADO: LA HACIENDA MUNICIPAL DE SEVILLA Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE CASTILLA EN EL SIGLO XVI

Aunque Sevilla no vendió sus primeros censos hasta el año 1548, con motivo de un préstamo de 32.000 ducados hecho a la Corona, la circunstancia de que se convirtiera en uno de los principales centros mercantiles y "núcleos dinerarios" del continente europeo en el siglo xvi y, desde luego, en el más importante de Castilla, en razón de las funciones desempeñadas por la ciudad en la organización y explotación económica de las Indias, conllevó el esta-

<sup>4</sup> La ciudad de Granada, por ejemplo, vendió sus primeros títulos de la deuda municipal en 1526. Vid. J. A. LÓPEZ NEVOT, «La hacienda municipal de Granada (1492-1600)», *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 65, 1995, pp. 749-805.

<sup>5</sup> M. A. LADERO QUESADA, «Las haciendas concejiles en la Corona de Castilla (una visión de conjunto)», en VVAA, *Finanzas y Fiscalidad Municipal*, 1997, pp. 7-71.

blecimiento de fuertes conexiones financieras entre la Hacienda pública y la hacienda municipal sevillana<sup>6</sup>.

El momento elegido para concretar estas conexiones vino determinado por el fracaso del plan general de amortización de la deuda del Estado a través de la Casa de la Contratación, ideado en 1560<sup>7</sup>, por la sublevación de los Países Bajos, seis años después y, finalmente, por los problemas que enfrentaron a Felipe II con sus banqueros, situados a la expectativa desde comienzos de los años setenta, y que desembocaron en la "bancarrotta" del año 1575.

Entre 1573 y 1588 la ciudad de Sevilla prestó a la Corona más de 3.100.000 ducados, esto es, una suma equivalente al 10 por ciento del oro y de la plata llegados de las Indias por cuenta de la Corona en estos mismos años. Una cantidad tan fabulosa no estaba al alcance de la hacienda municipal de Sevilla —cuyos ingresos oscilaron en torno a los 40.000 ducados anuales entre 1573 y 1588—, de ahí que el procedimiento elegido para hacer frente a la operación fue que la ciudad tomara a su vez el dinero prestado.

Aparte de la cuantía de las sumas facilitadas a la Hacienda pública, la principal novedad de estas operaciones consistió en que para pagar los intereses de los títulos de la deuda vendidos por el ayuntamiento de Sevilla no fueron creados nuevos impuestos municipales ni elevados los derechos de los existentes con anterioridad, como se había hecho desde el año 1476 en Burgos y otras ciudades de Castilla, sino que fueron asignados determinados ingresos de la Hacienda pública: los almojarifazgos mayor y de Indias y las alcabalas<sup>8</sup>.

La idea de los consejeros del rey era, en realidad, mucho más ambiciosa de lo que sugieren las noticias anteriores. De lo que se trataba, en última instancia, y tenemos constancia de la existencia de proyectos en tal sentido desde al menos el año 1577, era de crear en Sevilla un banco municipal, al estilo de las Taulas de la Corona de Aragón, donde se depositarían los

<sup>6</sup> J. I. MARTÍNEZ RUIZ, *Finanzas municipales y crédito público en la España Moderna. La hacienda de la ciudad de Sevilla, 1528-1768*, Sevilla, Ayuntamiento, 1992.

<sup>7</sup> F. RUIZ MARTÍN, «Un expediente financiero entre 1560 y 1575. La hacienda de Felipe II y la Casa de Contratación de Sevilla», en *Moneda y Crédito*, núm. 92, 1965, pp. 3-59.

<sup>8</sup> El modelo descrito reproduce lo que se venía haciendo en Francia desde el año 1522, en que el ayuntamiento de París fue autorizado a vender las denominadas «rentes sur l'Hôtel de Ville», que no eran otra cosa que títulos de la deuda municipal, con objeto de prestar dinero a la Corona, aplicándose al pago de la misma el rendimiento de algunos impuestos estatales. Bien que mal, el sistema funcionó a lo largo de dos siglos. En 1709, por ejemplo, el capital de las "rentes" del ayuntamiento de París constituían nada más y nada menos que las dos terceras partes de la deuda consolidada del Estado francés, lo que da prueba del importantísimo papel desempeñado por la ciudad de París y, en menor medida, por el resto de las ciudades de Francia, en la financiación del gasto de la monarquía.

caudales de la Casa de la Contratación, de la ciudad de Sevilla y de las rentas reales «con excepción de lo que llegase de las Indias». El banco, igualmente, aceptaría depósitos de mercaderes, hombres de negocios y particulares en general. ¿Y todo esto para qué? Pues para facilitar la ejecución de las libranzas que la Corona tenía previsto llevar a cabo a través del citado banco municipal que, llegado el caso, podría efectuarlas incluso hallándose la ciudad en descubierto<sup>9</sup>.

La oposición del ayuntamiento hispalense y de la comunidad mercantil, amén posiblemente de la soterrada de los banqueros y hombres de negocios del rey, impidió la creación del citado banco y, en definitiva, de una institución que habría permitido ampliar considerablemente la capacidad de la ciudad de Sevilla para obtener dinero con objeto de prestarlo a la Corona así como para participar en la administración de la deuda pública castellana.

#### EL CRÉDITO MUNICIPAL, UNA ALTERNATIVA PARA LA HACIENDA DEL ESTADO EN EL SIGLO XVII

El carácter desagregado de la información disponible impide conocer con exactitud la cuantía de las sumas entregadas por las ciudades españolas a la Corona a lo largo del siglo XVII y comienzos del XVIII bajo denominaciones diversas —"donativos", "servicios", "composiciones", etc.—, aunque las noticias disponibles permiten afirmar que, a cambio de autorizarlas a tomar a crédito las sumas en cuestión y de establecer diversos impuestos locales para pagar los créditos contraídos, que en su mayor parte lo fueron a largo plazo, las ciudades españolas contribuyeron de manera muy importante a sustentar el crédito de la Monarquía.

En efecto, el estudio del destino que se diera a las sumas proporcionadas por las ciudades, sobre todo en el caso de los "donativos" y "servicios" más cuantiosos, pone claramente de manifiesto que tales sumas fueron utilizadas para reintegrar a los banqueros y hombres de negocios el importe de sus "asientos". A ello contribuyó el hecho de que estos pagos pudieron efectuarse en moneda de vellón, dado que muchas de las negociaciones establecidas por la Corona con los banqueros y hombres de negocios no implicaban la necesidad de disponer de moneda de plata y de realizar transferencias de numerario al extranjero.

Por su importancia, debemos extendernos en el caso de la capital del

<sup>9</sup> E. HERNÁNDEZ ESTEVE, «Aportaciones al estudio de la banca castellana en el siglo XVI», en *Actas del segundo congreso sobre archivos económicos de entidades privadas*, Madrid, Banco de España, 1988, pp. 15-42.

reino, de Madrid, que entre los años 1642 y 1680 negoció 183 empréstitos por un importe superior a los 18.500.000 ducados, de los cuales cerca de 16 tuvieron como destinataria la Hacienda pública<sup>10</sup>. En términos comparados, estos 16.000.000 de ducados equivalen, aproximadamente, al 10 por ciento del importe total de los asientos estipulados por la Corona con sus banqueros y hombres de negocios en estos mismos años<sup>11</sup>.

Para pagar los intereses de los títulos de la deuda emitidos, el ayuntamiento madrileño llegó a recaudar más de sesenta arbitrios de forma simultánea a finales del siglo XVII, circunstancia que alteró de manera radical la estructura de sus ingresos<sup>12</sup>. Fue así como la hacienda municipal de Madrid y de la mayor parte de las ciudades españolas dejaron de ser haciendas patrimoniales para convertirse en haciendas tributarias y como la ciudad que albergaba a la corte se convirtió en la más cara de España.

Lo dicho para Madrid es aplicable al resto de las ciudades españolas, grandes y pequeñas. Los "servicios" y "donativos" de la ciudad de Sevilla, por ejemplo, ascendieron a casi 2.000.000 de ducados entre los años 1621 y 1677<sup>13</sup> y los de Málaga a poco más de 1.000.000 entre 1601 y 1693<sup>14</sup>. Todo ello, unido a los créditos contraídos para pagar los atrasos de diversos impuestos estatales, para comprar alcabalas, jurisdicciones y oficios, para nutrir sus alhóndigas de trigo o para combatir la peste, llevaron a las ciudades españolas a una situación de endeudamiento cada vez más grave y generalizado, porque el problema no radicaba tan sólo en la cuantía de los préstamos tomados sino en la falta de voluntad o en la imposibilidad de amortizarlos con los recursos disponibles.

Para obtener una imagen global del importe de las deudas municipales hemos de esperar a los años sesenta del siglo XVIII en que sus capitales fueron evaluados en más de 70.000.000 de ducados, esto es, una suma equivalente

<sup>10</sup> C. DE LA HOZ GARCÍA, «Las reformas de la hacienda madrileña en la época de Carlos III», en *Equipo Madrid, Carlos III, Madrid y la Ilustración*, Madrid, Siglo XXI, 1988, pp. 77-101.

<sup>11</sup> Tomo las cifras para la comparación de J. E. GELABERT, *La bolsa del rey. Rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona, Crítica, 1997, y C. SANZ AYAN, *Los banqueros de Carlos II*, Valladolid, Universidad, 1989.

<sup>12</sup> A. GUTIÉRREZ ALONSO, «Un aspecto poco conocido de la crisis del siglo XVII: el endeudamiento municipal. El ejemplo de la ciudad de Valladolid», *Cuadernos de Investigación Histórica*, núm. 6, 1987, pp. 7-37, y «El sistema fiscal de Madrid durante el Antiguo Régimen: las sisas», en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, xxv, 1988, pp. 371-386.

<sup>13</sup> J. I. MARTÍNEZ, *Finanzas municipales y crédito...*

<sup>14</sup> F. J. QUINTANA TORET, «La hacienda municipal de Málaga: gestación y desenlace de una crisis (1590-1714)», en *VVAA*, 1988, pp. 87-100; «Los "asientos" del concejo malagueño: una alternativa fiscal de la monarquía absoluta?», en *VVAA*, 1988, pp. 466-479, y «Endeudamiento municipal, mercado financiero y tesoros en Andalucía. Los censalistas del concejo malagueño (siglos XVI y XVII)», *Archivo Hispalense*, núm. 219, 1989, pp. 81-106.

al doble de los ingresos anuales de la Hacienda pública y a diez veces los ingresos anuales de todas las haciendas municipales españolas<sup>15</sup>.

#### LA OTRA CARA DEL PROBLEMA: LA OFERTA CREDITICIA

En una sociedad con escasas oportunidades de inversión y, sobre todo, de inversiones en las que la rentabilidad esperada estuviera en consonancia con el riesgo asumido, y en la que el acceso a la información económica relevante era tan difícil y costosa, no es de extrañar que la compra de deuda pública se convirtiera en el destino final de cuantiosos capitales procedentes de la tierra, el comercio y otras actividades productivas. El carácter voluntario de la mayor parte de las suscripciones de juros, esto es, de los títulos de la deuda del Estado, en el siglo XVI, no se puede explicar de otra forma.

Ahora bien, a partir del momento en que los tipos de interés devengados por los juros comenzaron a bajar —hasta situarse en torno al 5 por ciento a comienzos del siglo XVII— y, sobre todo, a partir del momento en que los juros comenzaron a pagarse tarde y mal —creación de la media annata de juros en 1635—, la desconfianza cundió entre los compradores de títulos de la deuda consolidada del Estado, haciendo caer su estimación<sup>16</sup>.

En estas circunstancias, los títulos de la deuda emitidos por los ayuntamientos se convirtieron en la principal alternativa a los juros, de aquí el éxito de las operaciones de crédito protagonizadas por los mismos en la segunda mitad del siglo XVII. Y esto, por un doble motivo. En primer lugar, porque los intereses devengados por los títulos de la deuda municipal en la segunda mitad del siglo XVII fueron muy superiores a los de los juros, alcanzando incluso el 10 por ciento anual<sup>17</sup>. Y, a continuación, porque buena parte de los compradores de títulos de la deuda municipal se aseguraron el pago de los inte-

<sup>15</sup> C. GARCÍA GARCÍA, *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996.

<sup>16</sup> P. TOBOSO, *La deuda pública castellana durante el Antiguo Régimen*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987; *VVAA, Fiscalitat estatal i hisenda local (siglos XVI-XIX)*, Palma de Mallorca, Conselleria de Cultura, Educació i Esports, 1988; *VVAA, Finanzas y fiscalidad municipal. V Congreso de Estudios Medievales*, León, Fundación Sánchez Albornoz, 1997.

<sup>17</sup> A título de ejemplo, los censos vendidos por el ayuntamiento de Madrid devengaron unos intereses del 10 por ciento al año en la década de 1660, del 8 por ciento entre 1670 y 1679, del 5 por ciento entre 1680 y el 30 de junio de 1684, del 4 por ciento entre el 1 de julio de 1684 y 1705 y del 3 por ciento a partir del año 1706. Los de Sevilla, por su parte, mantuvieron un tipo de interés del 10 por ciento hasta el 30 de abril de 1674, del 8 por ciento entre el 1 de mayo de 1674 y el 31 de diciembre de 1679 y del 5 por ciento a partir del 1 de enero de 1680. Este porcentaje, a diferencia de Madrid, se mantuvo hasta comienzos del siglo XVIII.

reses devengados por los mismos utilizando para ello su condición de regidores y jurados, esto es, de administradores de las haciendas municipales y, cuando no se daba el caso, de gestores directos de los arbitrios creados para el pago de los títulos al convertirse en arrendatarios de los mismos.

LA GESTIÓN DE LAS DEUDAS MUNICIPALES ESPAÑOLAS EN LA EDAD MODERNA: ENTRE LA AUTONOMÍA, LA INTERVENCIÓN DE LOS ACREEDORES Y LOS INTENTOS DE REFORMA

Inicialmente, la gestión de las deudas municipales, desde la venta de los títulos al pago de los intereses que devengaban periódicamente y a su amortización, pasando por el cobro de las sisas y arbitrios creados al efecto, correspondió a los ayuntamientos, alguno de los cuales aplicó medidas muy sofisticadas para su administración. Tal fue, por ejemplo, el caso de la ciudad de Sevilla, que utilizó el sistema de la partida doble para llevar las cuentas de la deuda municipal desde el año 1569<sup>18</sup>.

La gestión de las deudas municipales no habría generado contencioso alguno de no haber surgido problemas a la hora de pagar a los acreedores, circunstancia atribuible, en unos casos, al descenso de los ingresos asignados al pago de los títulos, en otros, a la existencia de una situación de fraude y corrupción poco menos que generalizada y, en todos, a la gravedad del endeudamiento municipal.

El precio pagado por ello fue muy alto, comenzando por el descrédito de los títulos de la deuda municipal —al igual que había ocurrido con anterioridad con los juros—, y siguiendo con la intervención de los Consejos de Castilla y Aragón y de los tribunales de justicia —a los que acudieron los acreedores para hacer valer sus derechos—, intervención que acarreó transformaciones profundas en la administración de las haciendas municipales.

La gestión de las finanzas de la ciudad de Sevilla, por razones obvias, fue uno de los primeros en plantearse y, en todo caso, el primero que reclamó medidas de reforma profundas en la administración de las haciendas municipales españolas. El año 1602, y con objeto de proceder al saneamiento de la hacienda municipal de Sevilla así como de las rentas reales administradas o arrendadas por la ciudad —las alcabalas y los almojarifazgos mayor y de Indias—, que habían acumulado serios problemas desde comienzos de los

<sup>18</sup> J. I. MARTÍNEZ RUIZ, «La reforma de la contaduría municipal de Sevilla y la introducción del libro de caja (1567)», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, xvii, núm. 56, 1988, pp. 335-349, y «Crisis financiera municipal y arbitrista en la Sevilla de Felipe III», *Hespérides*, Córdoba, IV Congreso de Profesores-Investigadores, 1989, pp. 59-65.

años noventa, la Corona decidió desplazar a Sevilla al consejero Andrés de Álava. Nació así la llamada «comisión del desempeño» de Sevilla, institución que alteraba por completo el entramado institucional vigente por cuanto la administración de la hacienda municipal de Sevilla y la resolución de sus problemas financieros dejaron de ser competencia del cabildo de regidores e, incluso, del asistente, para depender de forma directa de la citada «comisión»<sup>19</sup>.

Debemos insistir en el hecho de que lo que de verdad forzó la intervención de la Corona no fueron tanto los problemas de la hacienda municipal de Sevilla —de por sí muy graves, pues la carga que suponían los intereses de los títulos de la deuda municipal pasó de constituir el 43,9 por ciento de los ingresos ordinarios de la misma en 1590/1592 al 72,4 por ciento en 1596-1601, habiéndose acumulado fuertes retrasos en los pagos—, como que el desorden existente había terminado por afectar a las rentas reales administradas por la ciudad, entre las que se encontraban algunas de las más importantes del Reino. Nos referimos a las alcabalas —al concluir el año 1598 se debían más de 105.000 ducados de atrasos a los «juristas» de las alcabalas y poco después se produciría la quiebra de su tesorero, Juan Castellanos de Espinosa— y a los almojarifazgos mayor y de Indias —a comienzos del siglo xvii se debían a los «juristas» más de 265.000 ducados, encontrándose también fuertemente alcanzados los últimos receptores—<sup>20</sup>.

El caso de Valladolid guarda muchas similitudes con el de Sevilla. También aquí, el hecho que determinó que la administración de las sisas municipales pasara a depender de una junta *ad hoc* establecida en «la posada del presidente de la Chancillería», a partir del año 1699, y de que igual suerte corrieran los bienes de propios, a partir del año 1704, fue que las rentas reales —alcabalas y cientos principalmente—, cuya administración había sido cedida por la ciudad a los principales gremios de la misma, a su vez acreedores del ayuntamiento vallisoletano, a comienzos de la década de 1660, se hallaran en una situación tan lamentable que también hubieran sido intervenidas por la Corona el año 1693<sup>21</sup>.

Madrid, por el contrario, parece ser que sólo conoció, al menos con anterioridad a la creación de la Superintendencia General de Sisas en 1734, el

<sup>19</sup> El único precedente digno de mención que cabe invocar es el de Nápoles, donde, seis años antes y en circunstancias similares, había sido establecida una «diputación del desempeño» a fin de amortizar la enorme deuda contraída por la ciudad en los últimos años.

<sup>20</sup> J. I. MARTÍNEZ, *Finanzas municipales y crédito...*

<sup>21</sup> F. RUIZ MARTÍN, «Procedimientos crediticios para la recaudación...»; A. GUTIÉRREZ ALONSO, «Un aspecto poco conocido de la crisis...»; J. RUIZ DE CELADA, *Estado de la bolsa de Valladolid*, ed. y estudio de B. YUN CASALILLA, Valladolid, Universidad, 1990, y C. GARCÍA GARCÍA, *La crisis de las haciendas locales...*

establecimiento de juntas especiales para la administración de sus bienes y rentas de carácter temporal. Así ocurrió en 1680/1682, 1713/1716 y 1718/1820<sup>22</sup>.

Frente al "modelo" anterior, caracterizado por la intervención directa de los representantes de la Corona en la gestión de las haciendas municipales mediante la aplicación de fórmulas diversas, en la España del siglo XVII encontramos un segundo "modelo" en el que el protagonismo corresponde a los acreedores, que logran obtener de los ayuntamientos el reconocimiento de su derecho a participar en la gestión de la deuda municipal.

A este respecto, el caso mejor conocido es el de Zaragoza, que llegó a una concordia con sus censalistas el año 1686<sup>23</sup>. Por lo que sabemos, la situación financiera de la ciudad había empeorado notablemente en las últimas décadas, de forma que comparados los ingresos y los gastos de 1651 y 1683, aquéllos se habían reducido en casi un 24 por ciento y éstos crecido en más de un 17 por ciento (los gastos que implicaba el pago de los censales, por su parte, crecieron en un 39 por ciento entre ambas fechas, llegando a significar el 75 por ciento de los ingresos de la ciudad en 1683)<sup>24</sup>.

En virtud de esta concordia, los acreedores de la ciudad de Zaragoza aceptaron una reducción temporal de las pensiones devengadas por sus títulos hasta el 3,125 por ciento anual (32.000 el millar) a cambio de que las sumas sobrantes del riguroso plan de austeridad en el gasto impuesto por aquéllos a las autoridades municipales fueran empleadas en, primero, pagar los atrasos de los censales y, segundo, proceder a la amortización de los mismos por riguroso orden de antigüedad, hasta que el capital de los restantes permitiera elevar de nuevo el tipo de interés de los censales sin amortizar hasta el 4,16 por ciento (24.000 el millar).

Para administrar la deuda municipal se crearía una junta compuesta por diez miembros elegidos a partes iguales por la ciudad y los censalistas, que cobraría y pagaría en el Banco público, y se reuniría al menos una vez al mes. Esta misma junta sería informada por el ayuntamiento antes de proceder al arrendamiento de sus bienes de propios por si sus componentes podían encontrar quien ofreciera una suma mayor.

El acuerdo alcanzado por la ciudad de Zaragoza con sus acreedores, ins-

<sup>22</sup> C. DE LA HOZ GARCÍA, «Las reformas de la hacienda...»

<sup>23</sup> G. REDONDO VEINTEMILLAS, «El siglo XVII zaragozano: crisis en la hacienda municipal», *Estudios*, 1977, pp. 109-140, reproduce el texto del acuerdo.

<sup>24</sup> Los datos correspondientes al año 1651 en *ibid.*; los de 1683 en Archivo Municipal de Sevilla (AMS), scc. XII, tomo 29, doc. 6 (*Noticia que dan los Eletos de los Acreedores Censalistas de la Muy Ilustre Ciudad de Valencia, a sus Principales, sobre el modo de mejorar sus cobranzas/Imprimatur Pons, RFA*. Este documento contiene la *Proposición que haze la Imperial Ciudad de Zaragoza a sus Censalistas*, fechada el 18 de febrero de 1683).

pirado a su vez en la concordia pactada por los censalistas del ayuntamiento de Barcelona en 1668 y del General de Cataluña en 1670<sup>25</sup>, llevó a los de la ciudad de Valencia a proponer en 1688 una solución similar, toda vez que se les debían los atrasos de trece años completos, aunque parece que sin éxito<sup>26</sup>.

Este segundo "modelo" no fue exclusivo de las ciudades de la Corona de Aragón, si bien en Castilla los acreedores tuvieron que recurrir a los tribunales de justicia para lograr que sus demandas fueran atendidas por las autoridades municipales.

Sabemos, por ejemplo, que tras haber logrado que los bienes y rentas de la ciudad fueran concursados por orden judicial en 1604/1608, los acreedores de Toledo forzaron al ayuntamiento, en 1635, a desprenderse de parte de su patrimonio a fin de resarcirse por lo que se les debía<sup>27</sup>. En 1665 le llegó el turno a Granada, a la que se señalaron 10.000 ducados para sus "alimentos", esto es, para sus gastos más indispensables, destinándose el resto al pago y redención de los censos municipales<sup>28</sup>. En 1689 los bienes y rentas del ayuntamiento de Málaga fueron concursados por sus acreedores, quienes «se asentaron de forma definitiva en las rentas del concejo para cobrar los atrasos». Ni siquiera esto fue suficiente, por lo que «las cláusulas hipotecarias de los censos comenzaron a funcionar inexorablemente. Tenemos constancia de la enajenación, transitoria y también definitiva, de ciertos oficios concejiles, algunas dehesas y otras propiedades inmuebles»<sup>29</sup>. En 1697, por fin, los propios de Córdoba, que ya habían sido afectados por distintas reclamaciones judiciales desde 1679, fueron embargados por la Chancillería de Granada, corriendo a partir de entonces su administración por cuenta de un receptor nombrado por la misma<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> J. CARRERA PUJAL, *Historia política y económica de Cataluña*, Barcelona, 1947, resume el contenido de ambas concordias en el vol. II, pp. 296-297. Agradezco esta noticia a Isabel Lobato Franco.

<sup>26</sup> AMS, scc. XII, tomo 29, núms. 4 y 5 («Proposición que hazen los electos censalistas de la muy ilustre ciudad de Valencia, a su muy ilustre magistrado», sin fecha, y «Noticia que dan los eletos de los acreedores censalistas de la muy ilustre ciudad de Valencia, a sus principales, sobre el modo de mejorar sus cobranzas», sin fecha).

<sup>27</sup> J. MONTEMAYOR, *Tolède entre fortune et déclin*, Limoges, Presses Universitaires, 1996.

<sup>28</sup> J. MARINA BARBA, *Poder municipal y reforma en Granada durante el siglo XVIII*, Granada, Universidad-Ayuntamiento, 1992.

<sup>29</sup> F. J. QUINTANA TORET, «La hacienda municipal de Málaga...».

<sup>30</sup> J. M. DE BERNARDO ARES, *Corrupción política y centralización administrativa: la hacienda de propios en la Córdoba de Carlos II*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1993.

CRISIS FINANCIERA MUNICIPAL Y ARBITRISMO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVII:  
VALENCIA COMO PRETEXTO

De los arbitristas han escrito, entre otros, J. Vilar, J. H. Elliott y J. A. Maravall<sup>31</sup>. Ahora bien, no deja de ser paradójico que la cuestión del arbitrista —sobre todo si tenemos en cuenta que la palabra arbitrio es empleada en la actualidad para designar distintos tipos de exacciones locales— apenas se haya vinculado al tema de las finanzas y del endeudamiento municipales.

Hace años dedicamos un pequeño artículo al caso de Sevilla<sup>32</sup>, por lo que dedicaremos las líneas siguientes al comentario de varios textos relacionados con la ciudad de Valencia a fin de dar a conocer este tipo de literatura económica, tan desatendida hasta el presente.

A lo largo del siglo XVII los problemas hacendísticos de la ciudad de Valencia no hicieron más que empeorar, provocando finalmente que las pensiones dejaran de pagarse: en 1661 los atrasos alcanzaban los dos años y un importe superior a las 272.000 libras; en 1688 los trece años, esto es, una suma equivalente a 1.500.000 de libras<sup>33</sup>.

Una situación como ésta no podía pasar desapercibida para la "opinión pública". Menos aún, si cabe, si tenemos en cuenta que la propia ciudad pidió ayuda y consejo a sus acreedores para poner fin a una situación tan calamitosa, de aquí la existencia de varios textos, impresos entre los años 1628 y 1688, y que consideramos arbitristas por su insistencia en cómo sacar dineros para reducir el endeudamiento de la ciudad.

<sup>31</sup> J. VILAR, *Literatura y economía. La figura satírica del arbitrista del siglo de oro*, Madrid, 1973. J. ELLIOTT, «Introspección colectiva y decadencia en España a principios del siglo XVII», en *Poder y sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona, Crítica, 1982, pp. 198-203. J. A. MARAVALL, «Interpretaciones de la crisis social del siglo XVII por los escritores de la época», en *Homenaje a M. Bataillon*, Sevilla, 1984, pp. 111-158.

<sup>32</sup> J. I. MARTÍNEZ RUIZ, 1989.

<sup>33</sup> Sobre la hacienda municipal de Valencia en la Edad Moderna véanse los trabajos de R. FERRERO MICÓ, *La hacienda municipal de Valencia durante el reinado de Carlos V*, Ayuntamiento de Valencia, 1987, y V. GIMÉNEZ CHORNET, «Política económica i hisenda municipal de la ciutat de València en el segle XVIII», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, núm. 21, 1995, pp. 243-247. El siglo XVII apenas ha recibido atención por parte de los investigadores. Tan sólo contamos con algunos trabajos puntuales de M. S. REIZÁBAL GARRIGOSA, «Poder financiero y poder político en la ciudad de Valencia a principios del siglo XVII», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, núm. 13, 1987, pp. 281-299; id., «Análisis sociológico de los censalistas de la ciudad de Valencia (1600-1625)», Saitabi, 1989, pp. 99-118; id., «La crisis financiera de la ciudad de Valencia en el siglo XVII. Las repercusiones inmediatas de la expulsión de los moriscos», *Pedralbes*, XIII, 1993, pp. 521-534, y A. FELIPE ORTS, «Las visitas de inspección. Un intento de solución a la crisis financiera de la ciudad de Valencia durante el siglo XVII», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, núm. 20, 1994, pp. 143-165.

El primero de ellos, obra de Juan Bautista Ferrer, proponía reducir todos los arbitrios existentes a uno solo, impuesto sobre el pan, que permitiría a la ciudad disponer libremente de unas 110.000 libras al año, una vez pagadas las 20.000 que importaban los salarios de la misma y las 140.000 de las pensiones de los censos<sup>34</sup>.

Josep Lop, por su parte, ofrecía la sustitución de los censales existentes, que lo eran al quitar y al 5 por ciento de interés anual, por otros vitalicios al 3 por ciento. Reconocida la dificultad de hallar quién prestara a la ciudad en tales condiciones, consideraba que se hallarían con toda seguridad suscriptores si se les prometía que las pensiones de los censalistas que fueran falleciendo se irían repartiendo entre los vivos. Muerto el último, quedaría libre la ciudad de su deuda<sup>35</sup>.

El texto siguiente, anónimo y sin fecha, pero posterior al año 1685, resume en primer lugar los efectos del «medio de los quitamientos», aprobado por el rey el 22 de diciembre de 1660, y en virtud del cual se creó un fondo de amortización de 20.000 libras anuales para redimir los censales existentes. Habida cuenta de que la operación habría de prolongarse a lo largo de unos ciento dieciséis años, pues el principal de la deuda municipal ascendía por entonces a unos 2,3 millones de libras, proponía la inmediata monetización de la misma mediante la entrega de "albalanes" («libranzas pagaderas en la Taula», de las que se dice serían «moneda corriente», «dinero efectivo», «la moneda de bellón de este Reyno») a los acreedores por un importe idéntico al capital de sus censos. Estos albalanes se irían retirando con posterioridad de la circulación con lo que rindieran las rentas municipales de Valencia. La clave del arbitrio, que el autor se reserva, radicaba en cómo evitar que los albalanes fuesen falsificados. Sobre los efectos que un crecimiento tan brutal de la cantidad de dinero tendría en los precios no se dice nada<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> *Discurso y proposición de un expediente para el desempeño de la ciudad de Valencia y para que sus vezinos puedan vivir sin la... carga de la multitud de sisas... / por Juan Bautista Ferrer. En Valencia: por Iuan Chrysostomo Garriz...*, 1628. No hemos podido consultar el texto del *Discurso*, pero sí la *Aprobación, y razones muy eficaces en favor del arbitrio de Iuan Bautista Ferrer, para el desempeño de la Ciudad de Valencia... / Por Pedro de Cleberia. En Valencia, por Iuan Bautista Marcal...*, 1628 (Biblioteca Universitaria de Sevilla, 330/128).

<sup>35</sup> *Expediente facil, y practicable, para desempeñar, y descargar la Ciudad de Valencia, de las muchas deudas que la oprimen... / proponele el Doctor Joseph Lop. Impresso en Valencia, por Geronymo Vilagrasa...*, 1669 (Valencia, Biblioteca Nicolau Primitiu, XVII/33-24).

<sup>36</sup> *Muy Ilustres Señores. El infeliz estado, que oy padeze la hacienda de la Illustre Ciudad de Valencia... (Valencia, Biblioteca Nicolau Primitiu, XVII/F-38)*. No hemos podido consultar, a fin de completar esta relación de textos, los titulados *Expediente para dar a la Ciudad patrimonio, y con el que pague enteramente las pensiones a sus censalistas: y quitar las sisas que tiene impuestas / Joseph Adell (¿1653?)* (Valencia, Biblioteca Municipal Serrano Morales, 12/20 (10)) y *Expediente facil y practicable para desempeñar la hacienda de la illustre ciudad de Valencia*

El último de los arbitrios localizados comienza refiriéndose a la invitación ofrecida por la ciudad a sus acreedores para participar en la búsqueda de soluciones tendentes al desempeño de la hacienda municipal. Lo que propone el autor del texto, anónimo, fechado en torno a 1688, es dedicar 10.000 de las 20.000 libras anuales del «medio de los quitamientos» citado con anterioridad, a participar en la creación de la «General Compañía de Españoles» que se proyectaba constituir, suponemos que al estilo de las compañías privilegiadas de Inglaterra, Holanda o Francia, y de la que se esperaban obtener cuantiosos beneficios que habrían de servir para amortizar la deuda de la ciudad<sup>37</sup>.

#### LOS PROBLEMAS DE LA HACIENDA PÚBLICA, RAZÓN DE SER DE LA REFORMA DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES DEL SIGLO XVIII

Poco después de que se estableciera en Valencia (marzo de 1715), Cataluña (diciembre de 1715), Aragón (enero de 1716) y Mallorca (octubre de 1717) una contribución única equivalente a las rentas provinciales percibidas en Castilla, las principales ciudades de la Corona de Aragón fueron “separadas” de la administración de sus bienes de propios y rentas, confiándose su gobierno a los intendentes generales. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en Valencia, en virtud de una Orden de 31 de agosto de 1717, extendida en noviembre de ese mismo año a la de Alicante. Pues bien, consideramos que no se ha reparado suficientemente en el hecho de que tal “separación”, de la que se esperaba un alivio para los vecinos obedeció, entre otros fines, al de «hacer mas suave la paga de los equivalentes» recién implantados<sup>38</sup>, esto es, constituyó un medio al servicio de la maximización de los ingresos de la Hacienda pública.

En la Corona de Castilla, encontramos vinculaciones similares entre las necesidades de la Hacienda pública y muchas de las reformas que afectaron a las haciendas municipales a lo largo del siglo XVIII. Por ello, ¿no va siendo hora ya de admitir que la verdadera intencionalidad de medidas como la reducción de tasa de interés de los censos al 3 por ciento a partir del año

de las muchas deudas que la oprimen en los atrasos de las pensiones de los censos que debe / por Juan Bautista Lorente. En Valencia: por Vicente Cabrera, 1685 (citada en Palau VII, 142341).

<sup>37</sup> Arbitrio, que se presenta a la muy illustre ciudad de Valencia: para que tenga con que pagar, con puntualidad, sus acreedores (Valencia, Biblioteca Nicolau Primitiu, XVII/F-7).

<sup>38</sup> Ésta es, literalmente, la expresión que encontramos en una Real Orden de 12 de junio de 1718 dirigida al intendente general del reino de Valencia, que se encuentra inserta en una certificación de «los impuestos, derechos, sisas y arbitrios» de la ciudad fechada el 13 de mayo de 1730 (Biblioteca Universitaria de Sevilla, 113/147, núm. 8).

1706 fue reducir la carga financiera que pesaba sobre las haciendas municipales a fin de permitirles la contratación de nuevos censos, cuya última beneficiaria sería la Hacienda pública en virtud de los mecanismos descritos en este artículo, o el carácter benéfico del real decreto e instrucción de 30 de julio de 1760, relativo al establecimiento de un reglamento de propios y arbitrios en todos los pueblos y ciudades del reino, cuya verdadera finalidad no era otra que incrementar el rendimiento de los impuestos estatales mediante una previa o paralela reducción de los impuestos municipales “sobrantes”?

Decisiones como las indicadas, junto a la posibilidad de que la Real Junta de Baldíos y Arbitrios pudiese ordenar la aplicación de los arbitrios que careciesen de autorización «al pago de las contribuciones reales», el valimiento de la mitad del producto de las sisas y arbitrios municipales durante diez años a partir de 1741 y otras tantas que sería demasiado prolijo enumerar, parecen confirmar el objetivo eminentemente fiscal, de reforzamiento de la capacidad fiscal de la Hacienda pública se entiende, de gran parte de las medidas de reforma de la administración municipal llevadas a cabo en el siglo XVIII.