



## LA HACIENDA MUNICIPAL DE SEVILLA EN EL SIGLO XVIII\* JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ RUIZ



Existe una coincidencia generalizada a la hora de afirmar que la organización municipal española experimentó durante el siglo XVIII transformaciones significativas en su seno. En la Corona de Castilla, la institucionalización de

diez partidos territoriales, subordinados cada uno de ellos a un superintendente (Auto Acordado, 1 de febrero de 1717), el establecimiento de una Real Junta de Baldíos y Arbitrios en octubre de 1738, el Real Decreto e Instrucción de 3 de febrero de 1745, las Ordenanzas de Intendentes de 13 de octubre de 1749 (capítulos XIV y XV) y, finalmente, la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios (Real Decreto e Instrucción, 30 de julio de 1765) habrían constituido las medidas más importantes en orden a lograr el siguiente objetivo: "la reorganización de las haciendas municipales"<sup>1</sup>.

Reorganización, ¿por qué y para qué? Las hipótesis disponibles sugieren motivos de carácter político y hacendístico. Por lo que se refiere a las primeras, B. González Alonso ha insistido en las tendencias uniformizadoras y centralizadoras de la nueva administración borbónica, en tanto que P. Fernández Albadalejo ha vinculado los debates y proyectos que se sucedieron en torno a la cuestión de las haciendas locales durante las primeras décadas del Setecientos, con la pugna que mantuvieron los defensores de una "monarquía judicial" y los partidarios de otra "ad-

ministrativa"<sup>2</sup>. En favor de las segundas se ha pronunciado entre otros J. Fontana, para quien las reformas hacendísticas dieciochescas deberían contemplarse a la luz del esfuerzo desplegado por las autoridades para incrementar los ingresos del estado<sup>3</sup>. Este es el contexto en el que debemos inscribir la trayectoria de la hacienda local sevillana durante el Setecientos<sup>4</sup>.

### LA HACIENDA MUNICIPAL DE SEVILLA: UN BALANCE (1701-1768)

A comienzos del siglo XVIII, la hacienda sevillana presenta ya las características propias de una hacienda tributaria. Efectivamente, como consecuencia de la privatización parcial de su patrimonio y de la implantación de múltiples arbitrios, fenómenos que se remontan al primer tercio del siglo anterior, tan sólo uno de cada seis reales recaudados proceden del arrendamiento de sus bienes de propios, esto es, de la explotación de su patrimonio (vid. cuadro nº 1)<sup>5</sup>.

Cuadro 1  
Ingresos municipales en 1700-1731  
(media anual) (reales)

Arbitrios	1.081.009
Bienes de propios	189.481
<b>Total</b>	<b>1.270.490</b>

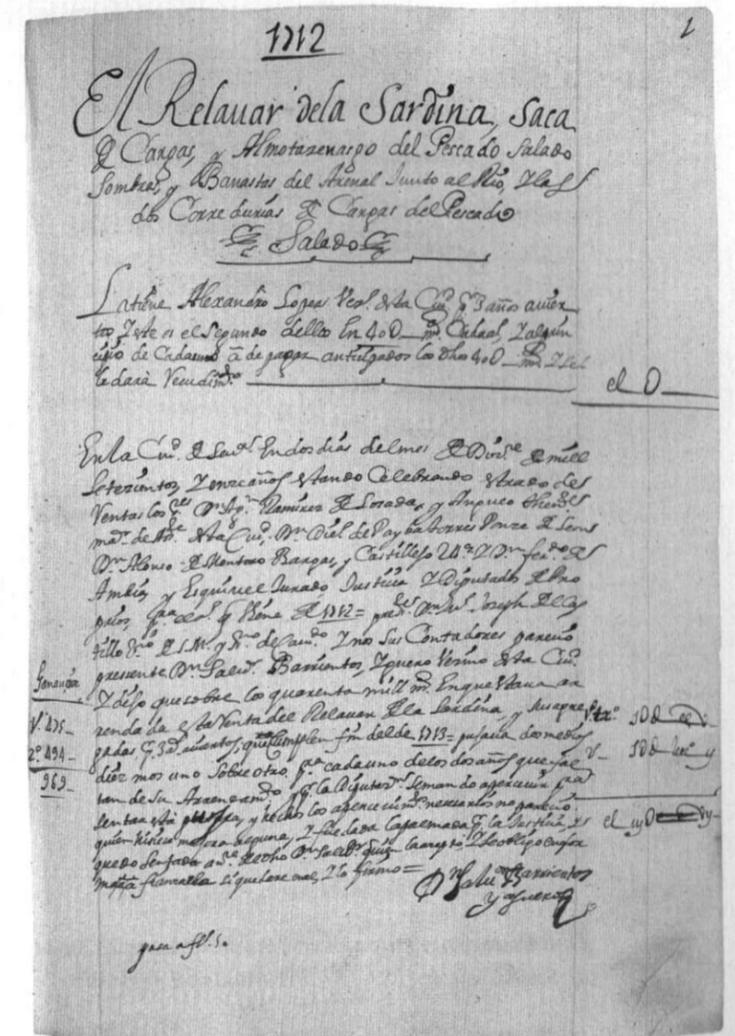
Cada uno de los once arbitrios municipales existentes dispone de su propia administración, separada e independiente del resto<sup>6</sup>. Esta multiplicidad resultaba enormemente gravosa para la institución y, lo que es peor, obstaculizaba la gestión unitaria de las sumas recaudadas. Por contra, es el propio Ayuntamiento quien administra estos impuestos de manera directa, circunstancia que contrasta con el predominio del sistema de arrendamiento en el ámbito de los bienes de propios.

Aunque la reconstrucción anual de los ingresos municipales entre los años 1701 y 1768 resulta poco menos que imposible, la imagen que se deduce de la evolución de las rentas arrendadas (vid. el gráfico nº 1) y de la comparación del producto anual de los arbitrios 1700-1731, 1746-1750 (vid. la respuesta nº 24 del Catastro) y en los años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor del "Reglamento de Propios y Arbitrios de la ciudad de Sevilla", el 1 de enero de 1768, no es otra que la de estancamiento, con tendencia final a la recuperación (vid. gráfico nº 1). Estancamiento de los ingresos nominales. Los ingresos reales debieron disminuir como consecuencia de la evolución alcista de los precios.

Evolución de los arrendamientos de los bienes de propios (1701-1768)  
(1701 = base 100 = 203.099 rv.)



Frente a la imagen de estancamiento que nos ofrecen los ingresos nominales del Ayuntamiento sevillano durante la mayor parte del siglo XVIII, el seguimiento de la deuda municipal nos presenta una evolución diametralmente opuesta a la de aquéllos. Tomando el capital de los censos



La ciudad de Sevilla estaba gravada con numerosos arbitrios, de los que este documento recoge algunos: "el relavar de la sardina", la "saca de cargas y almotazenazgo del pescado salado y sombras y banastas del Arenal, junto al río". (Archivo Municipal de Sevilla.)

pendientes de redención el año 1701 como base igual a 100, los números índices de la deuda consolidada municipal ascendieron a 226.2 en 1735 y se mantuvieron en torno a 184.8 de 1751 a 1768 (vid. gráfico nº 2).

Este fuerte crecimiento obedeció, ante todo, a la necesidad de financiar los "servicios" prestados a la causa de Felipe de Anjou en el curso de la guerra de Sucesión (tres regimientos de caballería y doce de infantería, por un im-

Razón de los Derechos impuestos en saca de Cargas, y Carruages, Cacao, y Chocolate, pertenecientes a los Propios, y Arbitrios de Sevilla, correspondientes, y enajenados en todo el Año de 1783. Cuya Receptoría está a cargo de D.<sup>o</sup> Juan I<sup>o</sup> Muñoz de la Guardia. La primera columna, contiene por el orden numerado los Despachos librados por dicha Receptoría, intervinidos por esta Contaduría Titular. La segunda, comprende los valores peculiares a los D<sup>os</sup> de Arbitrios en saca de Cargas, y Carruages. La tercera, el impuesto de Anís en libra de Cacao, y Chocolate. La cuarta columna, el D<sup>o</sup> de Propios, en que se comprende el de las tres Conducciones, y la cuarta Conducción de Cargas de Corambre, que se recaudaban separadas, aunque unidas, va en la propia suma.

Otro documento referido a los arbitrios impuestos en la Ciudad de Sevilla, éste de 1783. (Archivo Municipal de Sevilla.)

porte cercano a los tres millones de reales) y los "donativos" que, de manera forzosa, se exigieron a la ciudad los años 1712, 1713, 1719 y 1727 (también por un importe cercano a los tres millones de reales). Por lo que se refiere a éstos, sobre una población calculada de 13.600 vecinos, se repartieron 60 reales por vecino para manutención de las tropas acuarteladas y remonta de la caballería en 1712 y, al año siguiente, otros 50 reales más, diez de ellos para el sitio de Barcelona. En 1719 se repartió una suma global cercana a los 300.000 reales y, finalmente, el año 1729, 800.000 reales por cuenta del valimiento de la 5ª y 6ª impositores, correspondientes a los años 1713 y 1714, y otros 330.000 más para pagar los gastos ocasionados por la estancia de los reyes en la ciudad.



El análisis del capítulo de gastos, finalmente, que limitaremos, a falta de otras referencias, al año 1768, arroja un resultado verdaderamente dramático. Del millón largo de reales previstos en el Reglamento de Propios y Arbitrios como "dotación fija, y anual para las cargas y gastos de Sevilla", unos 575.000 salían tan prontamente como entraban de las arcas municipales, sin que pudiera disponerse de los mismos (vid. cuadro nº 2, apartados 1, 4 y 5). Por lo que se refiere a los libramientos "no fijos", se incluyen aquí desde las gratificaciones que se daban por matar lobos o la lucha contra los incendios, a los gastos de pleitos, mantenimiento de edificios públicos (fuentes, conducciones de agua, molinos, matadero, cárcel, etc.), empedrado, conservación del puente de barcas, etc. La variedad e importancia de estos capítulos, cuyas atenciones sobrepasaron enseguida los 160.000 reales anuales previstos, no sólo impidió el cumplimiento del "Reglamento" sino también la posibilidad de acometer reformas urbanísticas cada vez más inaplazables.

**LAS REFORMAS MUNICIPALES DEL SIGLO XVIII: ¿OBJETIVO POLÍTICO O MANIOBRA HACENDÍSTICA? (1736-1768)**

El conjunto de administraciones y contadurías señalado, al que para tener una visión completa del entramado financiero municipal hemos de añadir la contaduría de

propios y la contaduría de la Comisión del Desempeño, fue sometido a un proceso de fusión y simplificación durante el Setecientos, cuyos principales jalones fueron la creación de una Junta de Arbitrios el año 1736 y el establecimiento de una Junta Municipal de Propios y Arbitrios, el año 1768.

La creación de la Junta de Arbitrios de Sevilla, el 21 de julio de 1736, debe ser interpretada a la luz del pleito que venían manteniendo la ciudad y sus principales acreedores desde comienzos de siglo, en torno a la tasa de interés aplicable a los títulos de la deuda municipal. Como es sabido, la reducción de los tipos de interés al 3%, decretada el 12 de febrero de 1705, no fue de aplicación a la deuda consolidada del Estado hasta el año 1727 ni, a lo que parece, a las deudas de los ayuntamientos, con la excepción de Madrid. Es más, buena parte de los préstamos tomados por la ciudad de Sevilla durante la guerra de Sucesión soportaron, con la autorización de la Corona, intereses del 5% anual.

Una vez restablecida la paz y normalizada la situación internacional, esto es, una vez que la contratación de nuevos censos por los municipios al objeto de satisfacer las necesidades pecuniarias del Estado dejó de ser necesaria, se reabrió el debate acerca de la conveniencia o no de que las deudas públicas moderasen sus tasas de interés como ya había ocurrido con las deudas privadas. En Sevilla, la cuestión fue planteada por el jurado Francisco Velero de Urbina el 1 de septiembre de 1721. Dos semanas después, el cabildo de regidores hizo suya la propuesta del jurado, acordando solicitar al rey la reducción de los intereses que devengaba la deuda de la ciudad en un 2%. Los acreedores, por su parte, entre quienes se encontraban algunos caballeros veinticuatro, bien a título particular (como Nicolás Tercero Mesía, Francisco de Torres, Juan Ramón Collado, etc.), bien como portavoces de instituciones religiosas (como el hospital de la Misericordia, la capilla de las Benditas Animas del convento de San Francisco, etc.), decidieron entonces constituir una junta de afectados con la finalidad de conducir su oposición a lo que consideraban un despojo por la vía judicial<sup>7</sup>.

La resolución definitiva del pleito planteado se dilató

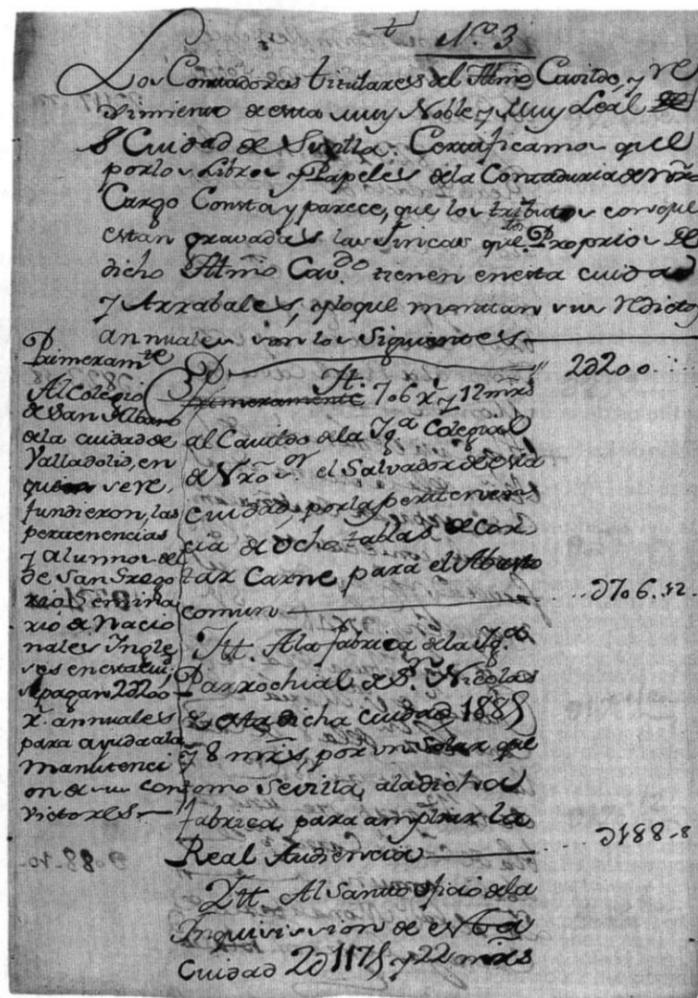
Cuadro 2  
El gasto municipal en 1768

1. Deuda pública	30,1 %
2. Gastos de personal	26,8 %
3. Gastos "no fijos"	15,3 %
4. Refacción eclesiástica	12,1 %
5. Impuestos estatales	11,8 %
6. Fiestas-conmemoraciones	2,2 %
7. Limosnas	1,6 %
8. Varios	0,1 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>

100 % = 1.064.497 reales

Razón de los valores producidos, y consumidos de los Derechos de Propios, y Arbitrios, en el presente Año de 1783. Impuestos en saca de Cargas, y Carruages, Cacao, y Chocolate. La 1.<sup>a</sup> columna, comprende el D<sup>o</sup> de Arbitrios en Cargas, y Carruages, Cacao, y Chocolate. La 2.<sup>a</sup>, el correspondiente a Propios, por las tres Conducciones, en Cargas, y Carruages, en que se comprende el igual derecho por la cuarta Conducción de cargas de Corambre de todos géneros, cuatros, y al pelo, que se cobran desta Ciu.<sup>d</sup> Fiel Receptor D.<sup>o</sup> Juan I<sup>o</sup> Muñoz de la Guardia.

Año tras año, el Fiel Receptor correspondiente daba razón de los ingresos y gastos ocasionados con motivo de la recaudación y administración de cada arbitrio. (Archivo Municipal de Sevilla.)



Al realizarse el Catastro de Ensenada, Sevilla, al igual que las demás poblaciones averiguadas, debió emitir un certificado de sus bienes de Propios, así como de los censos y cargas con que se hallaban gravados. El certificado está fechado en 1751. (Archivo Municipal de Sevilla.)

más de diez años, pues hubo que esperar al Auto dado por el Consejo de Castilla, el 5 de febrero de 1732, para que la ciudad obtuviera un pronunciamiento favorable a sus tesis. En este cambio de actitud -el primer Auto del Consejo en torno al tema, de 12 de diciembre de 1721, había sugerido a las autoridades municipales sevillanas que, mediante la venta de censos al 3%, procedieran a la redención de los capitales de los títulos que devengaban tasas de interés superiores- debió influir la preocupación de los gestores de la Hacienda Real, expresada por el propio fiscal del Consejo, para quien si las cosas continuaban como estaban

*"aun en una urgente y precisa necesidad, que se ofrezca a dicha ciudad, de hazer algún servicio a su Magestad, no podrá ejecutarlo".*

El Auto de Revista del Consejo, de 14 de julio de 1736, confirmó la reducción de las tasas de interés de la deuda municipal de Sevilla al 3% anual, pero impuso también la creación de una Junta específica para la administración de los arbitrios sobre los que venía sustentándose el servicio de la misma y para la devolución de los principales de los títulos: la Junta de Arbitrios de Sevilla.

Integrada inicialmente por el asistente, dos caballeros veinticuatro y un jurado, la planta definitiva de esta Junta no fue establecida hasta el 18 de diciembre de 1736, en que se ordenó que al frente de la misma, con carácter de juez privativo, figurase un consejero de Castilla: José de Castro y Araujo. A éstos se añadiría, a partir del año 1753, el procurador mayor de la ciudad<sup>8</sup>. Tras las actuaciones practicadas por la Real Junta de Baldíos y Arbitrios y por el con-

sejero de Castilla, Gabriel de Olmeda, Marqués de los Llanos, la dirección de la Junta de Arbitrios de Sevilla terminó siendo acumulada al asistente de la ciudad, coincidiendo con la creación, el año 1745, de Juntas similares en todas las intendencias del Reino (vid. cuadro nº 3).

Cuadro 3

La Junta de Arbitrios de Sevilla (1736-1758)

Presidencia

- 1736 José de Castro y Araujo  
(Consejero de Castilla, 10 de noviembre de 1713)
- 1738 Real Junta de Baldíos y Arbitrios
- 1741 Gabriel de Olmeda  
(Consejero de Castilla, 10 de agosto de 1739)
- 1745 Ginés de Hermosa y Espejo  
(Intendente del Ejército de Andalucía, 8 de diciembre de 1737)  
(Asistente de Sevilla, marzo de 1738)
- 1752 Fernando de Valdés y Quirós  
(Intendente Provincial de Córdoba, 13 de febrero de 1750)  
(Intendente del Ejército de Andalucía, 22 de marzo de 1752)  
(Asistente de Sevilla, 1 de julio de 1752)
- 1758 Francisco Manuel de la Matha Linares  
(Consejero de Castilla)

El cometido esencial de la Junta de Arbitrios de Sevilla era, como hemos señalado, la administración de los arbitrios municipales y, sobre todo, la redención de los censos que soportaban, operación que se esperaba llevar a cabo con el 2% resultante de la reducción de los tipos de interés del 5 al 3%, con efectos retroactivos desde el

23 de septiembre del año 1722. En última instancia, se confiaba en la extinción final de los arbitrios, una vez desaparecida su razón de ser: el pago de los intereses de la deuda municipal. De hecho, la sola aplicación de las sumas comprometidas hasta entonces al pago de los intereses de la deuda mencionada, junto con los réditos que fuesen dejando de devengar los títulos redimidos, habría permitido extinguir la totalidad del principal de la deuda municipal sevillana en unos treinta años.

Las cosas fueron, sin embargo, muy distintas. Aunque es cierto que se produjo una importante reducción de las deudas de la ciudad, que pasaron de unos 12 millones de reales en 1735 a poco más de 9,5 en 1768, y que gracias a la moderación de las tasas de interés al 3% las sumas absorbidas por el pago de los intereses de la deuda se redujeron entre 1736 y 1768 a la mitad, si tenemos en cuenta el proyecto inicial de redimir la totalidad de la deuda municipal y de aliviar a la vecindad suprimiendo arbitrios ya innecesarios, hemos de hablar de fracaso siquiera parcial. Este fracaso habría que atribuirlo al hecho de que los recursos liberados al reducirse los tipos de interés de la deuda al 3% fueron desviados hacia otros objetivos: fundamentalmente, el pago del valimiento de la mitad de arbitrios a la hacienda pública -durante la década de 1740- y la contribución de paja y utensilios, de la que la ciudad de Sevilla había estado exenta hasta entonces<sup>9</sup>.

De acuerdo con el Real Decreto e Instrucción de 30 de julio de 1760, cuyo artículo tercero disponía que el Consejo de Castilla "con conocimiento de verdadero valor de los propios" señalaría a cada ayuntamiento "la cantidad a que debe ceñirse, tanto en los gastos de la administración de justicia, como en las fiestas votivas, salario, médico, cirujano, maestro de primeras letras y demás obligaciones", y con los Decretos de 16 de abril de 1763, 23 de septiembre de 1765 y 6 de octubre de 1767, la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino elaboró, y el Consejo de Castilla aprobó, un *Reglamento para la Administración de los Propios y Arbitrios de Sevilla* que, remitido al asistente de la ciudad el 24 de diciembre de 1767, entró en vigor a partir del día 1 de enero de 1768.

El citado *Reglamento* especificaba "que la adminis-



## NOTAS

<sup>1</sup>El autor desea hacer constar que el presente estudio fue confiado, inicialmente, al profesor D. José Pérez Blanco, catedrático de Teoría Económica de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Sevilla, quien, conocedor de sus trabajos acerca del tema, tuvo a bien trasladarle el compromiso que había adquirido con el Comisariado de Sevilla para la realización del mismo.

<sup>2</sup>Sobre este tema *vid.* B. González Alonso: "El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII", *Revista de Estudios de la Vida Local*, 190, 1976 (luego recogido en *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla durante el Antiguo Régimen*. Madrid, Siglo XXI, 1981, págs. 203-234); A. Domínguez Ortiz: *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*. Barcelona, Ariel, 1976, págs. 454-475; y J.M. García Marín: *La reconstrucción de la administración territorial y local*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987 (separata del tomo XXIX, volumen I de la *Historia de España* de Menéndez Pidal). Junto a estas reformas habría que mencionar, en otro orden de cosas, la creación de los síndicos personeros y diputados del Común (Auto Acordado de 5 de mayo de 1766).

<sup>3</sup>P. Fernández Albadalejo: "La Monarquía"; *Actas del Congreso Internacional sobre "Carlos III y la Ilustración"*. Madrid, Ministerio de Cultura, 1989, tomo I, págs. 1-89.

<sup>4</sup>J. Fontana: "Introducción", en *Carlos III, Madrid y la Ilustración*. Madrid, Siglo XXI, 1988.

<sup>5</sup>En este sentido, ¿no va siendo hora ya de replantear la verdadera intencionalidad de medidas como la reducción de las tasas de interés de los censos al tres por ciento, que, más que aliviar a las endeudadas economías municipales, permitió la contratación de nuevos censos, o el carácter benéfico del Real Decreto e Instrucción de 30 de julio de 1760, cuyo objetivo inconfesable bien pudo ser incrementar el rendimiento de los impuestos estatales a través de una paralela reducción de los arbitrios municipales? Estos hechos, unidos 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 el establecimiento de un dos por ciento sobre el producto de los arbitrios locales, al objeto de sufragar el mantenimiento de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, parecen confirmar el carácter eminentemente fiscal de las reformas em-

prendidas en el ámbito de la administración municipal.

<sup>6</sup>J.I. Martínez Ruiz: *Finanzas municipales y crédito público en la España Moderna* (de próxima publicación por el Ayuntamiento de Sevilla). Este cuadro tan sólo recoge la evolución de los bienes de propios administrados mediante arrendamiento, a excepción de las caballerías de Villamartín.

<sup>7</sup>Se trata de los siguientes: dos cuartos por libra de azúcar, un cuarto por alajú o celemin de cebada, medio real por libra de chocolate o cacao y por carga de ropa o de mercaderías y un real por arroba de aceite (arbitrio nº 1); medio real por arroba de vino (arbitrio nº 2); de un real a un real y medio por arroba de vino (según su procedencia), un real por botija o 22 reales por pipa de vino y medio real por arroba de aceite (arbitrio nº 3); dos maravedíes por libra de carne y tocino (arbitrio nº 4); dos maravedíes por libra de carne y tocino (arbitrio nº 5); ocho maravedíes por libra de nieve o hielo (arbitrio nº 6); cuatro maravedíes por libra de carne y medio real por arroba de vino (arbitrio nº 7); dos por ciento sobre las ropas y mercancías, dos reales de plata por arroba de lana y un peso escudo de plata por botija de aguardiente (arbitrio nº 8); dos maravedíes por libra de carne y tocino (arbitrio nº 9); dos maravedíes por libra de carne (arbitrio nº 10) y dos maravedíes por libra de carne y tocino (arbitrio nº 11). Tal y como se deduce de la respuesta nº 24, los arbitrios 1, 8 y 9 sufrieron ligeras modificaciones durante la primera mitad del siglo XVIII.

<sup>8</sup>"Memorial ajustado del pleyto, y autos, que se han seguido, y están pendientes en el Consejo entre partes; de la una la ciudad de Sevilla (...); y de la otra Don Diego de Torres y la Vega Ponce de León, Conde de Miraflores de los Angeles; el Marqués del Val-Hermoso; Don Ignacio de Ibarburu, y otros consortes, hasta el número de más de 180 acrehedores..." (Madrid, 13 de febrero de 1734) (A.M.S., Sec. 1ª, carpeta 163, nº 440).

<sup>9</sup>Los primeros veinticuatro y jurados que formaron parte de la Junta fueron el Conde de Villanueva, Martín Navarro y Benito de Cuéllar, respectivamente (*vid.* M.J. Álvarez Pantoja: "Funcionalidad de las haciendas locales; las reformas de los propios y arbitrios sevillanos (1750-1780)", en M. Artola y L.M. Bilbao (eds.): *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, págs. 1-15).

<sup>10</sup>J.I. Martínez Ruiz: "La deuda municipal de Sevilla en la Edad Moderna: tendencias a

largo plazo (1537-1768)"; comunicación presentada al IV Congreso de la Asociación de Historia Económica, celebrado en Alicante en diciembre de 1989 (inédita).

<sup>11</sup>Las dos contadurías fueron reducidas a una sola el año 1774, a raíz de la muerte del contador Bernabé de Sedano. El Consejo ordenó entonces que, en lo sucesivo, se alternasen a la hora de cubrir las vacantes que se fuesen produciendo los cabildos de regidores y jurados.

<sup>12</sup>Las dos tesorerías fueron reducidas a una sola por decreto del Consejo de 11 de julio de 1772. Un decreto posterior, de 7 de diciembre de 1776, acrecentó de nuevo su número a dos y estableció que en la provisión de las vacantes se alternarían la ciudad y el propio Consejo.

<sup>13</sup>M.J. Álvarez Pantoja: "La hacienda municipal sevillana en el Trienio Liberal", en *Hacienda Pública Española*, 55, 1978, págs. 25-96.

<sup>14</sup>F. Aguilar Piñal: *Siglo XVIII*. Sevilla, Universidad, 1982 (2ª ed. corregida y aumentada), pág. 159. El *Reglamento* preveía la existencia de un sobrante de 536.778 reales anuales.

<sup>15</sup>C. García García: "La crisis de las haciendas municipales: las ayudas financieras de los concejos a la hacienda real (1740-1820)", en *Fiscalitat estatal i hisenda local* (ss. XVI-XIX). *Funcionament i repercussions socials*. Institut d'estudis balearics, Palma de Mallorca, 1988, págs. 427-450. *Vid.* también la tesis doctoral, inédita, de R. Fernández Carrión: *Bienes de propios y haciendas locales en Andalucía* (Sevilla, septiembre de 1990).