

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA
DE LA RENTA DEL TABACO
EN NAVARRA DURANTE
EL SIGLO XVIII

SERGIO SOLBES FERRI

Resumen: El presente artículo está centrado en la evolución de la gestión administrativa del monopolio fiscal del tabaco en Navarra durante la centuria dieciochesca. Su inicio se sitúa en el arrendamiento del estanco en 1717 por el Gobierno central a la Hacienda foral de Navarra –propietaria del mismo desde su creación en 1642– y analiza las sucesivas fases a través de las cuáles dicha administración central fue progresivamente adquiriendo el control absoluto de la renta en este territorio.

Palabras clave: *Administración, finanzas públicas, tabaco, Navarra.*

Abstract: The present paper is specially based in the evolution of the administration of the tobacco state monopoly in the Kingdom of Navarre during the eighteenth century. We start in the lease of the income in 1717 to his old owner (the Foral Administration since 1642) and analyse the following phases through the Central Government was getting the absolute control of the monopoly in this territory.

Key-words: *Administration, public finance, tobacco, Navarre.*

Uno de los expedientes fiscales que experimenta mayor desarrollo y crecimiento económico durante el siglo XVIII, como es el estanco del Tabaco (convertido desde mediados de siglo en la tercera fuente de ingresos de la Corona, después de alcabalas y millones), no ha tenido la fortuna de experimentar una dedicación historiográfica equivalente a su enorme trascendencia. Ni sus ingresos líquidos, ni las posibilidades administrativas y fiscales que ofrecía esta renta, relativamente novedosa y no sujeta por tanto a los vicios y perversiones de las más tradicionales, han sido puestas de manifiesto de modo suficiente¹. Esto ha ocurrido, asimismo, con el importante papel que dicho estanco jugó en la reforma administrativa de la Real Hacienda en Navarra durante la primera mitad del siglo XVIII, como vamos a tratar de mostrar en este estudio.

Durante los siglos XVI y XVII, Navarra pudo mantenerse fuera de las reformas ha-

ciendísticas de la Monarquía gracias a la circunstancia de haber quedado absolutamente al margen de la financiación de sus crecientes gastos. Sin embargo, la nueva administración borbónica sí tuvo desde el primer momento la intención de incluir a este reino dentro del proyecto de renovación de las bases fiscales de la Monarquía. Tras diferentes vicisitudes, esta reorganización fue finalmente diseñada a partir de 1717 y consolidada en 1749. Su resultado fue el que permitió la convivencia, con una mayor o menor tensión según circunstancias y períodos, de un poder central cada día más identificado con los principios del «Despotismo Ilustrado» y un poder foral investido de una importante capacidad legislativa y gubernativa, hasta la firma de la Ley Paccionada de 1841 por los gobiernos liberales de Isabel II. Pensamos que se trata de una cierta novedad historiográfica señalar que, en el desarrollo de este proceso, el Gobierno de la Monarquía se apoyó fundamentalmente en las posibilidades de actuación que le ofrecía una renta que, hasta 1717, había pertenecido y había sido gestionada por la Hacienda Foral de Navarra. Estamos hablando del monopolio o estanco del Tabaco.

LA EVOLUCIÓN DE LA REAL HACIENDA EN NAVARRA ENTRE 1700-1722

Los navarros no dudaron a la hora de mostrar todo su apoyo a la nueva dinastía representada por Felipe V –circunstancia verificada tanto en las Cortes de 1701-02 como en las de 1705– y, de este modo, consiguieron iniciar el siglo XVIII ajustándose perfectamente a la línea gubernativa y fiscal heredada del reinado anterior. Las rentas reales pertenecientes a la Real Hacienda en Navarra en este momento, pueden ser agrupadas en torno a tres partidas: los Servicios de las Cortes, la renta de Aduanas (conocida en Navarra como renta de Tablas) y los rendimientos del Patrimonio regio, aunque este último concepto había quedado prácticamente enajenado al completo durante la centuria anterior².

La Guerra de Sucesión sería, en definitiva, el acontecimiento que diera al traste con estas privilegiadas bases fiscales pues, a partir del año 1706, la administración central comenzó a aplicar también en este territorio el proyecto concebido por Orry inicialmente para los territorios castellanos, fundamentado en la necesidad de reducir gastos y aumentar los ingresos del Erario público. También en este reino fue dispuesto el Real Valimiento de rentas y oficios, que permitió el recurso a fuentes de ingreso extraordinarias, afectó a los caudales correspondientes a las concesiones de Cortes otorgadas y recaudadas durante estas fechas y posibilitó la retención de una parte porcentual de los salarios abonados en el reino. La consecuencia más trascendente de la aplicación de estas medidas de urgencia en este territorio, fue que el monarca pudo conocer que muchas de las contribuciones exigidas en Navarra no repercutían en absoluto sobre su tesorería, dado el enorme volumen de reducciones consignadas sobre ellas, y que, como contrapunto, existían fórmulas capaces de remediar esta situación. Por ello, la vuelta a la normalidad tras el largo episodio bélico, iba a tener grandes repercusiones para el reino en cuanto a sus posibilidades de conservar el planteamiento hacendístico anterior.

Después de un período en el que el gobierno central estuvo ocupado con la aplicación de la Nueva Planta en los reinos aragoneses, la administración volvió su mirada hacia Navarra absolutamente decidida a poner fin a la referida situación. Se iniciaba entonces un proceso de reforma conjunta de las rentas reales de Navarra que es un reflejo difuso de la nueva organización fiscal dispuesta en los reinos de la Corona de Aragón, al estar fundamentada en la exacción de una imposición anual y regular equivalente a las Rentas Provinciales –obtenida, en este caso, a través de los donativos de las Cortes–; en la supresión de las aduanas del reino para permitir la unificación de las contribuciones de Rentas Generales; y en la introducción de los «estancos» castellanos en este territorio

–especialmente el del tabaco–. El punto de partida de esta reforma, para el caso navarro, se sitúa en las Cortes de 1716-17 en las que el Gobierno obtuvo el arriendo en su favor de dicho estanco, la imposición de un nuevo expediente fiscal basado en el cobro de derechos de entrada a los comerciantes naturales –anteriormente exentos– y la libre disponibilidad por parte de la real tesorería de los caudales ofrecidos a través de donativos.

Alberoni, sin embargo, no debió quedar plenamente satisfecho con los resultados alcanzados en dicha reunión y decidió apostar, tan sólo un año después de la clausura de las Cortes, por la aplicación rigurosa de todos los apartados de su proyecto con todas sus consecuencias. Fue decretado entonces el traslado forzoso de las aduanas de Navarra a la frontera pirenaica, la exigencia en ellas de los derechos castellanos y el establecimiento de la figura de un Intendente como institución encargada de velar por la aplicación estricta de los designios del Gobierno central sobre este territorio. A mediados de 1718, la reforma de las rentas reales tradicionales de Navarra era completa y el régimen hacendístico impuesto se asemejaba bastante al de los reinos aragoneses.

Sin embargo, la intervención personal de Felipe V, la Guerra contra la Cuádruple Alianza, la caída de Alberoni, los intereses del comercio francés y el descenso de los rendimientos aduaneros, entre otras razones, obligaron a la administración real a frenar y dar marcha atrás en la aplicación de estas medidas³. Con la reposición a finales de 1722 de las aduanas navarras en sus fronteras tradicionales, parecía que el reino podría retornar a los planteamientos fiscales anteriores a la reforma, pero no se trataba de un retorno incondicionado. En este momento crítico, resultaba necesario diseñar un plan hacendístico particular para el reino, que no podía ser ni el dispuesto en los reinos aragoneses –porque lo impedían los privilegios de Navarra que el rey había decidido respetar– ni tampoco el heredado del tiempo de los Austrias –porque el Gobierno no estaba

dispuesto a tolerar por más tiempo las escasas contribuciones y la excesiva libertad comercial de sus naturales—. Sería precisamente la renta del Tabaco la que iba a adquirir, a partir de este instante, un creciente protagonismo en la actividad reformadora de la Monarquía sobre el reino de Navarra.

EL ARRIENDO DE LA RENTA DEL TABACO POR LA REAL HACIENDA Y SUS PRIMERAS DISPOSICIONES (1717-1730)

Por la ley 19 de las Cortes del año 1642, el rey Felipe IV había otorgado al reino de Navarra, entre otros, el expediente del estancamiento de la venta del tabaco, para que la nascente Hacienda Foral (también llamada Vínculo del Reino) pudiera arrendarlo en su propio beneficio. Esta circunstancia, se inscribe en una coyuntura de dotación de recursos semejante a la que sucedía durante estos años en las Provincias Vascaas, aunque la elección de este expediente de ingreso en concreto, se relaciona más bien con el estancamiento del mismo producto que había tenido lugar en los reinos de Castilla en 1636.

El arrendador encargado por la Hacienda Foral de su gestión adquiriría, en principio, el monopolio de la venta del producto al por menor; sin embargo, el incremento inmediato de sus rendimientos, provocaría también una creciente atención acerca de sus posibilidades. Así esta figura obtendría, por ley de las Cortes de 1652, el monopolio de la introducción del producto en Navarra que, hasta los años veinte del XVIII, sería adquirido fundamentalmente en los puertos de Bilbao, San Sebastián o Bayona. Siguiendo este proceso de consolidación del monopolio, se introduce en 1652 la figura de un juez conservador específico para la renta, con poder para determinar en las causas de fraudes sobre este producto; en las Cortes de 1688 se tomaron nuevas medidas para mejorar la vigilancia contra las introducciones fraudulentas, se aumentaron las penas contra los defraudadores —que serían nuevamente incrementa-

das en 1701— y se otorgaron más posibilidades de registro a los guardas.

De este modo, en los años anteriores al cambio de centuria, la renta del Tabaco ya era el expediente más rentable del Vínculo navarro y, en consecuencia, comenzaba a vislumbrarse la intención del gobierno central por hacerse con su manejo. Tan sólo la Guerra de Sucesión obligó a la nueva administración borbónica a retrasar la aplicación de sus propósitos. Ello nos permite llegar a la firma, en abril de 1715, del que sería el último contrato de arrendamiento de la renta por cuenta de la Diputación, dispuesto para los cuatro años comprendidos entre el período mayo de 1715/abril de 1719, a razón de 46.500 reales de plata anuales.

El acuerdo estaba condenado a no cumplirse porque, con el final del episodio bélico, dos novedosos argumentos vinieron a reafirmar a la administración central en la idea de que esta forma de gestionar el estanco navarro resultaba intolerable. Por una parte, la amistad de las dos monarquías vecinas —Francia y España—, con el consiguiente aumento de las relaciones comerciales entre ambas, provocaba el incremento de las introducciones fraudulentas de tabacos holandeses en Navarra a través de Francia, de tal modo que no sólo perjudicaban los ingresos del arrendador sino que, el producto barato y de calidad que llegaba, acaba abasteciendo, con un nuevo trasvase ilegal de fronteras, los mal aprovisionados territorios septentrionales de Castilla. En segundo lugar, con los decretos de Nueva Planta, la Secretaría de Hacienda había obtenido en su favor desde 1707 el producto y la gestión del estanco en los territorios de la Corona de Aragón que, por las razones antedichas, se resentían de los mismos tráficós ilegales.

El día 24 de septiembre de 1716 el congreso navarro reunido en Pamplona recibía la propuesta de arriendo perpetuo de la renta del Tabaco por parte de una Real Hacienda que actuaría como si de un particular se tratara, bajo las mismas condiciones y precios que disfrutaba en ese momento

su arrendador Agustín de Sesma (es decir, 46.500 rls. anuales). Los motivos aducidos son los que hemos referido anteriormente, añadiendo el enorme coste que significaban los guardas dispuestos en la frontera sin ninguna utilidad. El virrey de Navarra, Príncipe de Castellón, iba más allá señalando que, habiendo consultado el rey y sus ministros este problema con la Cámara de Castilla –institución encargada de tramitar los asuntos gubernativos relacionados con el reino de Navarra– ésta había recomendado el recurso a la mencionada fórmula al no hallar en ella agravio alguno para el reino, sino interés de unos naturales que hallaban un arrendador permanente y seguro que aseguraba el abastecimiento de los vecinos y la calidad de los tabacos. La Hacienda Foral conservaría todos los derechos inherentes a la propiedad teórica del estanco y la Real Hacienda debería ajustarse permanentemente a las leyes del reino.

A la vista de que la pretensión real no encerraba contrafuero y que la propuesta había sido hábilmente sugerida por la Cámara, el congreso navarro tuvo que conformarse con admitirla, no sin un cierto desagrado. Eso sí, temiendo que con el tiempo se produjera la pérdida de su teórica titularidad sobre la renta, procuró que la concesión no fuera perpetua sino temporal –por ocho años–, con el objeto de hacer necesaria su renovación periódica. De este modo, la Real Hacienda adquiriría desde el primero de mayo de 1717 el control la gestión del estanco en Navarra, aunque manteniendo la curiosa particularidad –o ficción– de que la renta seguiría perteneciendo teóricamente a la Hacienda Foral.

No obstante, antes de que se cumpliera el primer aniversario del inicio del arriendo, se verificó el 20 de abril de 1718 el ya conocido traslado de las aduanas a la frontera francesa, con lo que el territorio navarro quedaba perfectamente integrado en el ámbito de gestión de la Secretaría de Hacienda. En ese momento, las particularidades establecidas sobre el estanco resultaban superfluas, porque los guardas castellanos de

aduanas podían vigilar los tránsitos ilícitos de estos géneros, el intendente podía asumir las funciones del juez conservador del tabaco, etc.. Pero esta situación se iba a transformar absolutamente cuando el Gobierno de la Monarquía admite el fracaso de este proyecto y da marcha atrás en sus disposiciones. Con las aduanas repuestas en sus fronteras tradicionales el 31 de diciembre de 1722, la administración directa por la Real Hacienda del estanco del Tabaco sería la única de todas las medidas anteriormente dispuestas que realmente había quedado consolidada en Navarra y la que ofrecía, por tanto, mayores posibilidades de intervención al Gobierno al depender su gestión en exclusiva de la Superintendencia de Tabacos.

A lo largo de este período inicial de administración de la renta por el gobierno central, las personas seleccionadas para ser situadas al frente del estanco se comportaron simplemente como arrendadores, manteniéndose fieles a las tradiciones establecidas en el reino en torno a esta cuestión, y sin introducir apenas novedades en su administración. La Real Hacienda no había contemplado tan siquiera la posibilidad de obtener grandes beneficios de dicho control e incluso se admitía la posibilidad de que su gestión fuera deficitaria; tampoco se observa propósito alguno de actuar por este medio sobre los privilegios comerciales o fiscales tradicionales de Navarra. Esta es la situación que se observa al menos hasta 1722.

Sin embargo, en esta última fecha la situación cambia espectacularmente. El primero de septiembre de 1722, el primer administrador escogido por la Real Hacienda para hacerse cargo del estanco es sustituido por un nuevo empleado como es Manuel Xarquiés. Sus instrucciones le ordenan proceder a una completa reordenación del territorio navarro en diferentes administraciones particulares y cajas agregadas a ellas con sus correspondientes capitalidades; se incrementan las atribuciones de los administradores de cada uno de estos partidos,

con facultades especiales delegadas del juez conservador para denunciar, embargar tabacos y prender a los defraudadores (lo que les sitúa por encima de las propias justicias municipales); como complemento a estas medidas, el número de ministros del resguardo aumenta hasta alcanzar los cincuenta individuos, incluyendo muchos guardas castellanos expertos en la lucha contra el fraude; queda expresamente dispuesta la posibilidad de que estos empleados pudieran recurrir a aduaneros confinantes de las Provincias Vascas y de Francia, así como a los ministros de a pie y a caballo empleados en la renta de Aduanas; y se exige además la colaboración incondicional de los alcaldes y regidores de las distintas poblaciones de Navarra.

Las posibilidades anejas al control del estanco del Tabaco, mayores ya que las de Aduanas, comenzaban a ser explotadas con estas medidas. El gobierno de Grimaldo se proponía controlar realmente las fronteras del reino, para evitar que se introdujera desde Francia o las Provincias Vascas más tabaco del necesario para el consumo de sus habitantes o cualquier otro tipo de tránsito prohibido. Parecía decidido, incluso, a sacrificar la liquidez de la renta en favor del aumento del resguardo (150.000 rls. de costes administrativos frente a los 50.000 anteriores), pues su objetivo principal era el de salvaguardar los rendimientos del productivo estanco castellano, siempre beneficiado por un mayor rigor en el control de los tráficos ilegales a través de Navarra.

La Diputación protestó por estas novedades, centrandó su argumentación en que las facultades otorgadas a los administradores eran ilícitas en su territorio y denunciando, además, la corrupción de los funcionarios y los atropellos que cometían con los vecinos. Sin embargo, Jacobo de Flon, Administrador General del Tabaco de la Monarquía, también escribía por entonces al nuevo ministro de Hacienda, Verdes Montenegro, acusando a los naturales de falta de colaboración en la lucha contra el fraude, de

bloquear a la justicia con continuos pleitos de competencias, terminando por tachar de «obstruccionista» a la propia Diputación por presentar constantes recursos ante el Consejo Real ante las decisiones del juez conservador. Proponía, en consecuencia, que les fuera completamente arrebatada a las justicias forales cualquier tipo de capacidad jurídica sobre el estanco para depositarla exclusivamente en manos de funcionarios reales dependientes del gobierno central.

Este conflicto tendría que ser resuelto en las Cortes de Estella de 1724-26, en las que también habría que proceder a la renovación del primer contrato de arriendo, pues los ocho años del período inaugurado en 1717 concluían en abril de 1725. Así, por la Real Cédula de 30 de mayo de 1724, el monarca hacía suya la propuesta de Flon sobre la reducción de la capacidad jurídica de las justicias forales y solicitaba la nueva prorrogación del arriendo. El congreso defendió sus argumentos en un memorial dirigido al monarca pero era plenamente consciente de que, después de la concesión de 1717, no tenía más opción que ofrecer la prórroga solicitada y ceder en sus pretensiones, si quería mantener la posesión teórica del estanco, el dinero que anualmente recibía por ello y la necesidad de que el gobierno se ajustase en su manejo a las leyes de Navarra. Así pues, a finales de 1725, comunicaron al virrey su decisión, cediendo en el tema de las competencias jurisdiccionales y prorrogando el contrato de arrendamiento por los ocho años siguientes. De este modo, la ley 76 de las Cortes de Estella suspende la ley de 1688 que otorgaba jurisdicción privativa sobre el tabaco a alcaldes y regidores de Navarra, quedando éstos absolutamente inhibidos para conocer y proceder en causas dependientes de dicho estanco. Los administradores, ministros y guardas de la renta dependerían exclusivamente desde este momento del juez conservador que, a su vez, estaría directamente subordinado a la Superintendencia General de la renta del Tabaco de Madrid.

Nació un nuevo y particular régimen hacendístico para el reino de Navarra, diferente al que Felipe V heredó, pero igualmente distinto del que se había pretendido sin éxito imponer durante la anterior etapa, al estar basado en la renuncia manifiesta por parte de la autoridad central a aplicar nuevas disposiciones sobre las dos rentas tradicionales del reino, como son los Servicios y Aduanas, para centrar todos sus esfuerzos en aumentar el control fronterizo del territorio a través de los empleados del Tabaco.

LA CREACIÓN DE UNA “ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL” DEL TABACO EN NAVARRA (1731-1742)

Durante los años veinte de este siglo, se produjo una fuerte caída en los rendimientos del estanco a nivel nacional, porque la capacidad de respuesta de la industria tabaquera parecía haberse agotado ante el aumento constante de la demanda, lo que estimulaba el contrabando. Ello motivó una progresiva reorganización de la renta a nivel de toda la Monarquía para mejorar su gestión, incidir en la lucha contra el fraude, la corrupción administrativa, asegurar el abastecimiento de todos los reinos peninsulares y aumentar sus ingresos⁴. En este contexto, comienza a observarse una cierta tendencia, representada por Patiño, encaminada a lograr la integración plena de Navarra dentro del mercado nacional, a romper su dependencia con respecto a Francia y a obtener un control aduanero que garantizase el control absoluto del abastecimiento, distribución y venta de los tabacos.

No resulta sorprendente, por ello, que el reino de Navarra fuera considerado como un partido administrativo más en el momento de la imposición de la *Universal Administración de la Renta* a partir del 1º de septiembre de 1731, establecida sobre la base de la *Instrucción General* para el gobierno de la renta del tabaco de mayo de 1727, con la que no quedaron resquicios para el control absoluto de la Monarquía sobre la renta⁵. Se dispuso que el territorio del «Viejo Reyno»

se rigiera en su administración por las mismas normas vigentes en las diferentes “administraciones provinciales” de la renta, conservando tan sólo la particularidad del pago de los 46.500 rls. de plata anuales a la Hacienda Foral y ciertas prerrogativas jurídicas de sus naturales. Este territorio tendría que ser exclusivamente abastecido desde las fábricas de Sevilla para evitar la posibilidad de adquirir tabacos franceses o guipuzcoanos y la posterior tentación de introducirlos en Castilla y Aragón; por la Real Orden de 11 de abril de 1731, quedaba establecido un nuevo aumento en el número de los ministros destinados al resguardo de la renta; y, en abril de 1734, cuando se cumplía el plazo previsto para la finalización del segundo contrato, se forzó a la Diputación para que consintiera en la prorrogación del mismo por otros ocho años sin la necesidad de proceder a la necesaria convocatoria de Cortes Generales, lo que confirmaba la posesión sobre el estanco que ya tenía de hecho la Real Hacienda.

Algunos años más tarde, fue publicada la Real Cédula de 1 de marzo de 1736 que, siguiendo con este proceso, introducía las siguientes novedades: para estimular la adopción de oficios de la renta, los empleados del tabaco sólo podrían ser emplazados por causas criminales ante su juez conservador y los estauqueros, además, no podrían ser gravados con cargas ni oficios concejiles; para una mayor celeridad y eficiencia en la resolución de los pleitos, se aprobaba la posibilidad de imputar delitos de fraude con testimonio contrastado, sin necesidad de la aprehensión real de los géneros; asimismo, se establecía la posibilidad de que los visitadores y cabos de ronda pudiesen preparar estas causas y ponerlas en estado de sentencia antes de dar cuenta al juez conservador; y, para incrementar el riesgo de los defraudadores, se elevaban las penas para extranjeros a los 500 dcs. o seis años de presidio en Africa y para naturales a 400 dcs. o cuatro años de presidio, siendo aplicadas las mismas penas por la cooperación con los contrabandistas y

elevadas a cuatro años la penas de cárcel para mujeres, arrastrando a los maridos o padres descuidados al mismo castigo. Además, hubo una encubierta ampliación de funciones de los guardas del tabaco que podían detener y registrar, de hecho, a quien estimasen oportuno. Con las medidas de 1736, dio inicio una nueva época en la administración de la renta caracterizada por una mayor severidad en la lucha contra el fraude y el castigo de los infractores aunque, en cualquier caso, los contrabandos continuaron siendo importantes, sin que los resguardos fueran nunca capaces de detener por completo esta actividad.

Las disposiciones de estos años todavía respetan las prerrogativas del reino y no atentan contra la esencia de los fueros aunque, obviamente, ya no se ajustan exactamente a la situación previa al arriendo del estanco por la Real Hacienda ni a las promesas hechas entonces de mantener la renta como si de un arrendador se tratara. Poco a poco, el gobierno iba aplicando medidas favorables a sus intereses y, a la vez, comenzaba a mostrar el deseo de incrementar los rendimientos del estanco en la propia Navarra (hasta entonces tan sólo se había preocupado por los de Castilla y Aragón), para sostener el número creciente de empleados dispuestos para el gobierno de esta renta. Durante las negociaciones emprendidas estos años, Patiño había comunicado abiertamente a los delegados del reino que tan sólo tenía dos opciones para adoptar en el caso navarro con vistas a frenar los persistentes contrabandos: quitar al reino la propiedad del estanco y dejar la renta en Navarra igual que en los demás dominios de la Corona o aplicar en Navarra un sistema parecido al de las Provincias Exentas –libre introducción de mercancías para abastos, con la prohibición expresa de extraer el producto a territorios limítrofes del mercado castellano-aragonés–. Patiño era partidario de optar por el primer caso, aunque manteniendo vigentes las prerrogativas del reino; sin embargo, su sucesor

Campillo no estaría de acuerdo con él en lo que a este aspecto se refiere.

UN PASO ATRÁS EN EL PROCESO: LA REINTEGRACIÓN DE LA RENTA AL VÍNCULO (MAYO 1742-ABRIL 1744)

La renovación del contrato de 1734 había otorgado a la Real Hacienda el control de la renta por un nuevo periodo de ocho años que concluía precisamente en abril de 1742. Llegado este momento, la Diputación inició las pertinentes negociaciones con el nuevo Secretario de Hacienda José Campillo y, para su propia sorpresa, el ministro no tuvo reparo alguno en confesar a los representantes del reino que la renta del Tabaco no producía beneficio alguno en Navarra por los grandes gastos de su resguardo y que, aún así, no se habían conseguido limitar ni tan siquiera mínimamente los fraudes que se cometían: el único efecto logrado, concluía, había sido el rechazo generado entre los naturales hacia sus ministros y guardas. En consecuencia, por la orden contenida en la Real Cédula de 22 de abril de 1742, la administración decidía reintegrar a la Hacienda Foral de Navarra la gestión y el recaudo de los valores de esta renta desde el mes de mayo siguiente. El Gobierno abandonaba la dirección del estanco en Navarra y, siguiendo la opción alternativa de apostar por un modelo semejante al vascongado, procuraría afrontar el problema del contrabando en este reino desde sus fronteras exteriores, adonde se trasladarían los resguardos que en ese momento estaban situados en su interior.

Fermín de Goyeneche se desplazó a la Corte como delegado del reino con la misión de exponer a Campillo las normas básicas con las que la Diputación pretendía dirigir la renta. En su exposición afirmó que el reino restablecería la jurisdicción de alcaldes y regidores municipales, mantendría cuarenta guardas en estrecho contacto con los de aduanas y los de reinos vecinos y ofrecería al Gobierno la posibilidad de situar colaboradores secretos en el reino. El deseo de Campillo de recortar gastos en la

difícil coyuntura internacional que se iniciaba con la Guerra de Sucesión de Austria, hizo que las negociaciones con Goyeneche llegasen a buen puerto, lo que se traduce en el Real Decreto de 28 de septiembre de 1742 y la real resolución de 10 de octubre de ese mismo año. El reino tan sólo tuvo que aceptar la limitación de que el aprovisionamiento de géneros se hiciera obligatoriamente desde los almacenes reales de Madrid con tabaco elaborado en Sevilla.

No parece necesario desarrollar mucho más la fórmula de gobierno que la Diputación estableció porque, en definitiva, estaba destinada a desaparecer al cabo de dos años. Tan sólo merece la pena destacar que pretendió, desde un primer momento, administrar por sí misma el estanco sin recurrir al sistema de arriendos, que compró el género efectivamente en Madrid, que optó como vía jurídica por la que siempre había manifestado su preferencia y que mostró una resuelta oposición al fraude. Pese a ello, cuando la renta fuera de nuevo reclamada por la Real Hacienda en las Cortes de Tudela de 1743-44, todavía tropezaba con dos problemas: se quería evitar a toda costa la entrada de tabaco desde Francia pero los abastos desde Sevilla vía Madrid no eran suficientes; y, aunque hubo varios descaminos, las protestas arreciaban desde la Corte porque la Diputación era incapaz de suprimir los fraudes –algo que, no olvidemos, la administración central tampoco había logrado–.

Posteriormente pudo saberse que la reintegración de la renta del Tabaco a la Hacienda Foral había sido motivo de duras disputas en el seno del Gobierno, concretamente entre los cargos de dirección de la renta –contrarios a la medida– y la Secretaría y Superintendencia de Hacienda –favorable a la misma–. La muerte de Campillo, en abril de 1743, junto con las noticias que llegaban del descenso de la rentabilidad del estanco en Aragón y Castilla, parecían augurar que la nueva etapa iba a ser realmente efímera. El sustituto de Campillo en todos sus cargos, Cenón de Somodevilla, futuro Marqués de la

Ensenada, no era partidario de continuar su filosofía. Según él, la administración regia debía hacerse cargo de la gestión de todas las rentas de la Corona aún a costa de que fuesen poco rentables porque, sin duda, otras ramas de la economía se beneficiarían de la influencia de un correcto y bien orientado manejo de las mismas. Afirmaba, además, que antes de la renuncia se había conseguido trasladar al interior de Navarra gran parte de la vigilancia contra el fraude y que ésta era financiada, aunque no completamente, por las contribuciones de los propios navarros mientras que, desde 1742, dicha ventaja se había perdido.

La decisión final de Ensenada de recuperar el arriendo tomó forma de Real Orden el día 21 de octubre de 1743, al tiempo que Felipe V convocaba la nueva reunión de Cortes en la que se solicitaría a los navarros la revocación del decreto de abril de 1742.

LA RECUPERACIÓN DECIDIDA DEL ESTANCO Y LA EXTENSIÓN DE SUS DISPOSICIONES SOBRE LA RENTA DE ADUANAS (1744-1765)

Las constantes alteraciones en la administración del estanco del Tabaco en Navarra durante el período 1741-1744 coinciden también, a nivel de toda la Monarquía, con la puesta en marcha de un nuevo proceso de renovación general de la renta iniciado por Campillo tras la aplicación de la *Instrucción General* de 26 de enero de 1740, la cuál contiene la normativa legal que habría de regir en el ámbito de la renta hasta bien entrado el siglo XIX –con importantes novedades en cuanto a precios de venta, cargos de gobierno y atención a la distribución del género–. Quizá no hayan sido convenientemente valoradas por la historiografía las dificultades que se encontraron en la aplicación de las medidas contenidas en dicha disposición, algo que es especialmente cierto para el caso navarro como acabamos de ver. En este reino, dicho proceso de renovación puede afirmarse que no concluye hasta el retorno de la renta al ámbito de la Real Hacienda decidi-

do por Ensenada y su inmediata reordenación administrativa y funcional.

La dificultad de la nueva concesión del arriendo del estanco solicitada por Ensenada durante las Cortes de 1743-44 ya no estaba en la propia cesión del mismo sino en sus condiciones: desde Madrid se pretendía obtener la gestión perpetua de la renta y que las apelaciones a las sentencias del juez conservador fueran a la corte; por su parte, el reino insistía en un contrato rigurosamente temporal, en someter a los empleados de la renta a la autoridad de las justicias del reino, en reducir las atribuciones sobre causas jurídicas de los visitadores y cabos de ronda, y en restablecer la necesidad de las aprehensiones reales para inculpar a los naturales. En definitiva, una parte deseaba retornar con el nuevo arriendo a las condiciones de 1717 y la otra a las de 1736. Finalmente, se llegó al acuerdo reflejado en la ley de 17 de abril de 1744 que otorgaba a la Real Hacienda un nuevo contrato de arriendo del estanco, propiedad de la Hacienda Foral, por los ocho años siguientes y al mismo precio que en anteriores contratos. Quedaba legalmente dictaminada, ahora sí por consentimiento de las Cortes, la necesidad de vender en el reino el producto fabricado en Sevilla en exclusiva, así como la prohibición del tránsito de tabacos a otros reinos. Las restantes condiciones por las que se gestionaría el estanco serían, pese a las pretensiones de la Diputación, las dispuestas hasta 1736 aunque, frente al deseo de Ensenada, las apelaciones a las sentencias del juez conservador serían remitidas a una junta formada por ministros del propio reino.

Ensenada retomaba con decisión el modelo castellano como fórmula para gestionar el estanco del tabaco en Navarra, manteniendo algunas de las particularidades del reino, frente a la preferencia de Campillo por el modelo vascongado. Deseaba sus ventajas –control de la venta y distribución del producto, así como el traslado de los resguardos al interior de este territorio– y no temía el grave inconveniente de su se-

guro déficit. Las circunstancias de 1744 todavía eran semejantes a las de 1728, en el sentido de que la única posibilidad de introducir el personal necesario para la vigilancia de las extensas fronteras del reino pasaba por ampliar el número de empleados de la renta del Tabaco, pues las aduanas seguían arrendadas. Así que, con el objeto de mostrar que el gobierno era plenamente consciente de este particular y estaba dispuesto a asumir su decisión, se dispuso a lo largo del año 1745 una nueva organización interna de los empleados de esta renta, por la que prácticamente todas sus categorías fueron ampliadas, tanto en el número de sus miembros como en sus funciones. El personal de administración y vigilancia local se elevó hasta las cincuenta y nueve personas, con una nueva red de administradores y estanqueros que trabajaban íntimamente coordinados con los guardas. El número de los componentes de las distintas partidas y rondas encargadas de velar por el resguardo de la renta llegó, por su parte, hasta las doscientas once personas, situadas bajo la autoridad del nuevo gobernador Antonio de Flon y Sesma. Dicho resguardo quedó establecido en torno a las fronteras con las Provincias Exentas y Francia, mientras que la línea del Ebro y la frontera aragonesa sería vigilada por guardas situados al otro lado de la línea aduanera. En este momento, alrededor del año 1746, concluye en Navarra realmente la reforma de la renta del Tabaco iniciada en 1717: sólo la periódica renovación del arriendo y los 46.500 rls. abonados cada año recordarán quien seguía siendo el propietario teórico de la renta; todas las medidas prácticas de administración, abastecimiento, distribución y jurisdicción del estanco estaban ya en manos del Gobierno central.

Tan sólo nos resta destacar, desviándonos un tanto del ámbito estricto del estanco tabaquero, que esta estructura administrativa reformada que tan bien se había adaptado a las condiciones y leyes de Navarra, trató de ser aplicada sobre las otras

fuentes de ingreso de la Real Hacienda en Navarra. Esto sucedería, en concreto, con la renta de Aduanas cuando se decide, al igual que en el resto de la Monarquía, proceder en 1749 a diseñar su administración directa a través de empleados reales dependientes del Gobierno. El nuevo administrador de Aduanas sería José Antonio de Flon y Zurbarán que, significativamente, también es administrador general del Tabaco, y que se convertiría entonces en Director General de rentas de este reino; como teniente visitador encargado de la vigilancia sería nombrado Antonio de Flon y Sesma, que también es gobernador de la renta del Tabaco; y, entre 1748 y 1750, quedó diseñado el nuevo resguardo de aduanas, compuesto por cuarenta y ocho miembros, poseedores de las mismas prerrogativas y exenciones de oficios que los de tabacos, unificados e integrados en sus misiones—conservando su diferenciación tan sólo en cuanto a la procedencia de sus salarios—, que concentrarían su actividad sobre todo en la Ribera de Navarra (los guardas del tabaco seguirían ocupándose especialmente de las fronteras francesa y vascongada).

Parece ser que el sistema adoptado tuvo una eficacia aceptable. En 1752, al cumplirse los ocho años por los que fue otorgado el anterior arriendo del estanco, los administradores generales se mostraron absolutamente partidarios de renovar el contrato y conservar el sistema establecido. En las correspondientes negociaciones, Ensenada solicitó incluso al regente de Navarra Tomás Pinto Miguel un informe sobre los derechos de propiedad que alegaba la Diputación, con el objeto expreso de terminar con el pago de los 46.500 rls. debidos por la conservación de su antigua tenencia. El regente elaboró el informe requerido, señalando que, en la concesión de 1642, no existía ninguna cláusula de perpetuidad y que estimaba, por tanto, que el gobierno sí podía privar al reino de un derecho otorgado hacia ciento diez años, dado que la concesión fue graciosa y la Real Hacienda no per-

cibió nada a cambio. Pero, sin embargo, el regente concluía su informe asegurando intuir mayores dificultades en la retirada del reino que en la continuidad del sistema adoptado desde 1717, pues el dinero correspondiente al arriendo ya no suponía una cantidad relevante en relación con los ingresos de entonces y, caso de anular esta partida, habría que compensar a la Hacienda Foral con alguna fuente de ingresos alternativa. El ministro de Fernando VI, aceptando el dictamen de Pinto Miguel, decidió no introducir modificaciones al respecto.

Durante las Cortes de 1757 fue conveniente prorrogar de nuevo el contrato, aunque no hubiera finalizado el establecido en 1752. Pronto llegó la comunicación de Valparaíso en este sentido y la respuesta del reino anunciando la nueva cesión del estanco a la Real Hacienda. Las únicas variaciones sobre las condiciones de 1744 serían el arriendo por tres trienios en lugar de dos cuatrienios y la inhabilitación de los ministros de la renta para reconocer por sí mismos a las mujeres, que tendrían que ser registradas por otras personas de su mismo sexo. La escritura se firmó el 2 de diciembre de 1757 y se mantendría en vigor hasta el mismo día del año 1766; por descontado, no varía el precio del arriendo de los habituales 46 500 reales de plata.

Hubo una nueva prorrogación, con la que concluiremos nuestro estudio, en las Cortes de 1765-66. A través del marqués de Esquilache, el reino recibió la comunicación oficial del deseo de continuar con la fórmula establecida y, por la ley 64 de estas Cortes, fue prorrogado el arriendo a la Real Hacienda por otros doce años hasta el 2 de diciembre de 1778. Lo curioso es que la discusión de las condiciones de su cesión no había ocupado ni tan siquiera una sesión de estas Cortes.

CONCLUSIONES

Tras la obtención del arriendo del estanco del Tabaco en Navarra en 1717 y convertirse ésta en la única medida hacendísti-

ca consolidada en este territorio tras el fracaso del proyecto de Alberoni de traslación aduanera (1718-1722); la administración directa por parte de la Real Hacienda de la renta del Tabaco sufrió entre 1722 y 1745 un continuado proceso de reformas por el que todas sus prerrogativas de gobierno fueron siendo progresivamente centralizadas a favor de la Superintendencia General de la Renta. El principal logro que obtuvo el Gobierno central con estas disposiciones, fue la posibilidad de introducir y aumentar el número de guardas destinados a la vigilancia de las fronteras del reino y el control de sus tráficos comerciales, precisamente cuando perdía capacidad de actuación por medio de los funcionarios de la renta de Aduanas. La circunstancia negativa para el Real Erario, sería la necesidad de soportar un crecido déficit en esta partida, debido al hecho de que los ingresos derivados de la venta del producto en este reino nunca fueron suficientes para hacerse cargo del coste derivado del mantenimiento de sus empleados más los 46.500 rls. de plata que anualmente debía entregar a la Hacienda Foral.

Esta es la situación a la que Campillo quiso poner fin en 1742 pudiéndose constatar con la reintegración de la renta al ámbito foral que, de no quedar consignado este gasto sobre el producto de las rentas navarras, había que trasladarlo de igual modo sobre los partidos administrativos limítrofes a este territorio y que, además, descendían los ingresos del estanco en general. Ensenada decidió, en consecuencia, retomar en 1744 la anterior administración directa del estanco a través de la Real Hacienda y completar más tarde su reforma con una nueva organización de sus empleados y con la aplicación del mismo sistema de administración directa sobre las aduanas navarras en 1749.

Después de esta última fecha, el gobierno central controlaba perfectamente todo el proceso de abastecimiento, distribución y venta del producto en Navarra; sus empleados disponían de todo el control administrativo y jurídico del estanco y, a través de ellos, había logrado su propósito de intervenir decididamente en el control gubernativo del reino y de los tráficos comerciales realizados en este territorio.

NOTAS

* Este artículo contiene una sucinta reelaboración del apartado referido a los cambios administrativos de la renta del Tabaco en Navarra incluidos en mi libro *Rentas Reales de Navarra: proyectos reformistas y evolución económica (1701-1765)*, Pamplona: Gobierno de Navarra. En este caso, han sido suprimidas prácticamente todas sus notas y referencias bibliográficas, remitiéndome para ello a la mencionada publicación y a la escogida bibliografía que acompaña a este texto.

1 Esta fue una de las conclusiones extraídas a la conclusión del Simposio *Tabaco y Economía en el siglo XVIII*, celebrado en Pamplona los días 2 y 3 de abril de 1998 cuyas actas han sido publicadas por González Enciso y To-

rres Sánchez (ed.) (1999). Este obra incluye una bibliografía actualizada de estudios referidos a la renta del Tabaco a la cual también podemos remitirnos en este caso.

- 2 Un análisis más completo de estas cuestiones en Solbes (1999).
- 3 Las causas de esta reposición para el caso de Navarra están expuestas en Solbes (1996: pp. 422-27).
- 4 Cfr. González Enciso (1988 y 1989) y Rodríguez Gordillo (1978 y 1994).
- 5 Rodríguez Gordillo (1984, p. 29) y (1990, p. 64).
- 6 Rodríguez Gordillo (1990, p. 64), González Enciso (1988, p. 266) o Comín y Martín Aceña (1999, p. 58)

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO ÁLVAREZ, Luis (1984): «De la manufactura a la industria: la Real Fábrica de Tabacos de La Coruña (1804-1857)», *Revista de Historia Económica*, vol. 2, n° 3, pp. 13-34.
- ALONSO ÁLVAREZ, Luis (1994): «Notas sobre el contrabando de tabaco en España», *Hacienda Pública Española, Monografías n° 1/1994*, pp. 231-251.
- ARAMBURU ZUDAIRE, José Miguel (1988): «Polémica sobre el estanco del tabaco en las Cortes de 1716-17», *I Congreso de Historia de Navarra*, Príncipe de Viana, Pamplona, pp. 9-17.
- ARTOLA, Miguel (1978): «La Hacienda Real de Navarra en el Antiguo Régimen», *Hacienda Pública Española n° 55*, Madrid, pp. 131-46.
- ARTOLA, Miguel (1982): *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza Ed./Banco de España.
- COMÍN COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA, P. (1999): *Tabacalera y el estanco del tabaco en España, 1636-1998*, Madrid: Fundación Tabacalera.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. ed (1990): *Haciendas forales y hacienda real. Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruíz Martín*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- GARCÍA MIGUEL, Virginia (1993): «El sistema fiscal navarro durante el reinado de Carlos II: el estanco del tabaco», *II Congreso General de Historia de Navarra, Príncipe de Viana*, Anejo 15, pp. 127-35.
- GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario (1993): «Haciendas Forales y Reformas Borbónicas. Navarra, 1700-1808», *Revista de Historia Económica*, n° 2/1993, p. 307-334.
- GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario (1996): *Hacienda, Población y Precios (siglos XVI-XVIII)*, Pamplona: Príncipe de Viana, Serie: Estadísticas Históricas de Navarra.
- GARZÓN PAREJA, M. (1972): «El tabaco y la Real Hacienda», *Homenaje al profesor Carriazo*, Sevilla: Universidad, tomo II, pp. 235-44.
- GONZÁLEZ ENCISO, A. y TORRES SÁNCHEZ, R. (eds.) (1999): *Tabaco y economía en el siglo XVIII*, Pamplona: EUNSA.
- GONZÁLEZ ENCISO, Agustín (1988): «Organización y valores de la renta del Tabaco en la primera mitad del siglo XVIII» en CREMADES, C. (ed.), *Actas del I Symposium Internacional: Estado y Fiscalidad en el Antiguo Régimen*, Murcia: Universidad, pp. 259-277.
- GONZÁLEZ ENCISO, Agustín (1989): «Aspectos de la renta del tabaco en el reinado de Carlos III» en *Actas de Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*, Madrid: Ministerio de Cultura, tomo II, pp. 315-335.
- HERNÁNDEZ ESCAYOLA, C. (1999): «Los últimos arrendatarios del estanco del tabaco en Navarra (1700-1717)», en GONZÁLEZ ENCISO y TORRES SÁNCHEZ (eds.) (1999).
- LOPEZ LINAJE, J. y HERNÁNDEZ ANDREU (1990): *Una historia del tabaco en España*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- RODRÍGUEZ GORDILLO, José M. (1975): «Primeros proyectos de las nuevas fábricas de tabacos de Sevilla en el siglo XVIII», *Archivo Hispalense n° 177*, Sevilla.
- RODRÍGUEZ GORDILLO, José M. (1978): «Una aportación al estudio de la expansión de la renta del Tabaco en el siglo XVIII», *Historia. Instituciones. Documentos*, Sevilla: Universidad, pp. 373-393.
- RODRÍGUEZ GORDILLO, José M. (1984): *Un archivo para la historia del tabaco*, Madrid: Fundación Tabacalera.
- RODRÍGUEZ GORDILLO, José M. (1985): «La tradición tabaquera en España» en *Historia, economía, cultura y sociología del tabaco*, La Coruña: UIMP.
- RODRÍGUEZ GORDILLO, José M. (1990): «El Tabaco: del uso medicinal a la industrialización», en *Catálogo de la Exposición de la Agricultura Viajera*, Madrid: CSIC, pp. 53-81.
- RODRÍGUEZ GORDILLO, José M. (1994): «El fraude del estanco del tabaco (siglos XVII-XVIII)», *Hacienda Pública Española, Monografía n° 1/1994*, pp. 61-77.
- SOLBES FERRI, Sergio (1992) «Los Servicios de las Cortes de Navarra en el siglo XVIII» en I. FORTEA y CREMADES GRINÁN, C. M^a (eds.), *Fiscalidad y Hacienda en el Antiguo Régimen*, Murcia: Universidad de Murcia, pp. 569-580.
- SOLBES FERRI, Sergio (1994): «El intento borbónico de creación de un mercado interior unificado: el caso de Navarra (1718-1722)» en SUÁREZ, V. y LOBO CABRERA, M. (eds.), *El comercio en el Antiguo Régimen*, Las Palmas de Gran Canaria: ULPGC, pp. 277-289.
- SOLBES FERRI, Sergio (1998) «La gestión de las Tablas de Navarra heredada por los Borbones en los inicios del siglo XVIII: arrendamiento o administración directa», *III Congreso General de Historia de Navarra*, Pamplona: Príncipe de Viana.
- SOLBES FERRI, Sergio (1999): *Rentas reales de Navarra: proyectos reformistas y evolución económica (1701-1765)*, Pamplona: Gobierno de Navarra.
- SOLBES FERRI, Sergio y LUXÁN MELÉNDEZ, Santiago (1999): «El funcionamiento del estanco del Tabaco en Canarias y en Navarra (1730-1780): un ejercicio de historia comparada», en *Actas del XIII Coloquio de Historia Canario-Americana*, Casa de Colón-Gobierno de Canarias.