

Prólogo

Afrontar el estudio del siglo XVIII español es tarea titánica porque requiere saber mucho de lo que en tal centuria se desencadena, pero también sobre los puntos de arranque de los que se partía, sobre el conglomerado de elementos sobre los cuales operarán los intentos de transformación dirigidos por nuestros gobernantes. Aparece ante nosotros tal siglo como una suerte de parteaguas que divide la singladura de la Monarquía Hispánica en dos grandes momentos muy diferentes entre sí, cuando no, antitéticos, si bien la Historia no es propensa a saltos sin red, con abandono total de lo pretérito.

Así, de un lado, tenemos los siglos XVI y XVII, correspondientes a los Austrias mayores y menores, partidarios de una concepción confederal de la realidad monárquica que necesitó en su momento de artilugios institucionales para poder compatibilizar, por una parte, el ejercicio de la autoridad regia, con, por otra, el necesario respeto a la realidad política y constitucional de cada territorio, reputado como espacio de carácter singular, dotado de un régimen propio que los monarcas se comprometían a respetar el inicio de sus mandatos (ahí están los juramentos que marcaban esa dualidad rey-reino). Se usaron para tales fines los Virreyes y, sobre todo, los Consejos, imprimiendo al modo de gobierno de esta amplia Monarquía bihemisférica y compleja una incuestionable dimensión jurisdiccional que se insertaba a la perfección en la dinámica del Derecho Común, orden jurídico que sustentaba todo lo que allí acontecía, orden universal, inmenso e intenso, cuyo propósito último era la impartición de la justicia, el dar a cada uno lo suyo. Gobernar era hacer justicia, era juzgar, era decir el derecho para que rigiera la equidad. Sobre todo y más que nada. Los Consejos fueron los instrumentos específicos que cumplieron ese cometido en la cúspide del sistema, junto con las Audiencias que poblaron esos territorios peninsulares, europeos y americanos (amén de los Alcaldes y Corregidores a nivel local), y cuyas demarcaciones geográficas eran las más relevantes y trascendentales en orden a la configuración de los territorios y a la dominación sobre los mismos.

De otro lado, el siglo XVIII marca un cambio de paradigma evidente. La Guerra de Sucesión rompe el idílico panorama que se respiraba, puesto que se produce una notoria quiebra de la relación constitutiva entre rey y reino. El cambio dinástico apuesta por una forma de gobernar que, sin renunciar a la justicia, busca espacios donde esas pautas procesales se vayan diluyendo y donde sea factible una toma de decisiones mucho más rápida, veloz, expeditiva. Un modo de gestión que conduce hacia una Monarquía más administrativa y menos jurisdiccional, a una cierta dinámica estatal, nunca de perfiles absolutistas, que necesita de nuevos dispositivos para que la toma

de decisiones se acelere. El resultado es la aplicación de las llamadas potestades domésticas o económicas, - aquellas destinadas en su origen a gobernar la familia como célula social básica, en cuanto que primera corporación - a la realidad más extensa del reino, erigiendo al monarca en el padre o pastor de esa comunidad primigenia. El reino era una familia de familias, un gran rebaño. A su cabeza figuraría el padre de todos los padres, el buen pastor. Como tal, el monarca tenía la posibilidad de gobernar ese reino, concebido a modo de gran familia o enorme grey, de una manera más directa e instantánea, sin deliberaciones prolijas, sin escrituras casi eternas, sin sentencias, sin acudir a la vía procesal, sin defensas, réplicas o dúplicas. De modo preventivo o de una forma punitiva ulterior (represión), el rey mantenía el orden de la gran familia (ese reino como suma de corporaciones) en provecho de ésta, de todos y cada uno de sus miembros, para salvaguardar su estructura y su pervivencia. En beneficio de todos, comenzando por él mismo.

El citado esquema se transpone a la gobernación de los reinos y halla sus dos campos propicios en materia de Guerra y en la Hacienda. Allí es donde se precisan de esas decisiones no arbitrarias, sino concienzudas, reflexionadas, meditadas, si bien no adoptadas a través de cauces jurisdiccionales, de esquemas procesales, largos y pausados, abundantes y escritos, sometidos siempre a escrutinio jurisdiccional: el rey decide y lo hace de una vez, sin cortapisas, porque la urgencia de los momentos y de las materias lo impone así. No puede haber figura de juicio, ni sentencia, sino que se ha de operar de un modo más expedito porque el normal desarrollo de ambos asuntos requiere, casi impone, tal decisión acelerada. Las citadas materias exigen esas soluciones y además están íntimamente conectadas porque no cabe asunto bélico sin sustrato económico. Se dice, de un modo un tanto exagerado, que el Estado moderno nace de la guerra y para la guerra. En todo caso, sin ser del todo cierto, la guerra es algo vinculado de modo natural a la aparición de esa estructura superior, absorbente y totalizante. La guerra no lo hace nacer, pero sí lo consolida y le da sus perfiles determinantes. Por tanto, los Borbones buscan una reforma que permita esa acción más inmediata y todos sus movimientos deben leerse en tal clave y en las dos direcciones apuntadas. Si repasamos algunas de las figuras institucionales que ellos importan de sus precedentes ejemplos franceses, vemos que todas ellas están conectadas con estos dos campos y además con formas de acción no vinculadas a la justicia. Pensemos en los Secretarios del Despacho (los futuros Ministros) o en los Intendentes, las dos reformas más relevantes de toda la centuria. Son figuras que operan a través de técnicas comisariales, no de delegaciones, y que lo hacen en estos dos rubros referidos, el militar y el económico, ligados en sus propias personas. Y lo efectúan además en claro detrimento de las autoridades jurisdiccionales convencionales (Consejos, Audiencias, Corregidores), provocando una situación de conflicto que es casi el estado natural de todas estas instituciones en el Antiguo Régimen. Especialmente complejo fue el tratamiento de la Hacienda, con la urgencia además de que ese departamento conformaba la pieza esencial para que la máquina pública, en todos sus campos, lograse operar de modo efectivo. Por eso, se realizaron a lo largo de la centuria, conforme al plan trazado inicialmente por Orry en los inicios del reinado de Felipe V, toda una

serie de reformas dirigidas a incrementar los ingresos, contener los gastos y, sobre todo, hacer más racional la gestión de todo lo económico. Desde los tesoreros a los administradores de rentas, contadores, arrendatarios, superintendentes e intendentes, junto con los Secretarios de Hacienda y el anciano Consejo del ramo, todas estas figuras se pusieron en marcha para asegurar esa paz económica que permitía afrontar todas las demás acciones políticas. Ese reformismo, sin embargo, se hizo sin extirpar las viejas instituciones, por lo que la conflictividad estaba servida y casi al orden del día. Un Secretario del Despacho comandaba estas dependencias administrativas (en todo caso, no era una Administración tal y como hoy la entendemos) y de la acción de aquél se derivaban todos y cada uno de los oficiales y la paulatina conformación de un departamento público que los aglutinaba a todos ellos bajo un mando uniforme que trataba de armonizar lo central y lo periférico.

El libro que ha escrito José Ignacio Cebreiro, resultado de su excelente tesis doctoral, nos permite hacer un recorrido por el siglo XVIII con arreglo a las pautas arriba indicadas. Una monarquía administrativa, de tipo policial y técnicas comisariales, con la jurisdicción reducida a los Consejos, desprovistos de pulso político y de la influencia de antaño, se va edificando desde los tiempos de Felipe V hasta los de Carlos IV, para lo cual contará con algunos de los personajes más relevantes del momento, sujetos que pensaron la Monarquía en clave económica para alejar los fantasmas del caótico tiempo de los Habsburgo (y sus suspensiones de pagos casi regulares), que idearon nuevos remedios y alivios financieros, mejores y más correctos gastos, junto con soluciones imaginativas cuando parecía que todo estaba ya escrito, incluyendo la primera desamortización a finales del siglo. Esa nueva administración en lo económico, con todo su ejército de oficiales, fue la encargada de poner en marcha la Monarquía renovada y de hacer que pudiese afrontar desafíos y retos relevantes en lo material, en lo militar y en lo internacional. No era tarea menor, ni tampoco sencilla. Si ya el haz de funcionarios era abundante, mucho más lo sería a partir de esa reforma del cuerpo hacendístico, algo que no se detuvo a lo largo de todo el XVIII. La obra que ahora prologamos es un texto completo que describe y sintetiza cuáles fueron esas instituciones, que suministra un hábil mapa para recorrer Secretarías del Despacho, Intendencias, Tesorerías, Contadurías, etc., sin temor a perderse, acompañado de los Orry, Campillo, Patiño; Ensenada o Múzquiz, que cumplieron sus cometidos con eficacia, con rigor y con sacrificio total. Probablemente, fue inútil porque la Monarquía no consiguió remontar el vuelo, pero estas reformas ilustradas, pese a todo, aplicaron una serie de medidas coherentes, sabias y prudentes que no llegaron a buen puerto por los obstáculos tradicionales, si bien estaban en la buena dirección. Me remito, por ejemplo, al famoso Catastro de Ensenada, ese proyecto de contribución única que habría supuesto una implementación clara de racionalidad en los sistemas fiscales de la Corona de Castilla y León, racionalidad que nunca se llegó a construir.

José Ignacio Cebreiro, casi rozando los noventa años y tras una vida dedicada de modo ejemplar al servicio público como TAC, nos lleva con mano firme y decidida, siempre segura, por ese bosque fiscal, con varios impuestos, diversos oficiales, sucesivos secretarios, reyes que confían en estos y que apenas discrepan de sus opiniones,

innovaciones de corte moderno, resistencias que vienen de antaño, avances y retrocesos, éxitos y fracasos, etc., a lo largo y ancho de un siglo XVIII que pudo dar mucho más de sí, que prometía más de lo que finalmente logró. Demuestra una solvencia historiográfica muy completa, con amplio manejo de fuentes directas e indirectas, archivos, libros y papeles dispersos, que lo convierten en un observador cualificado de esos tiempos y en un guía certero y sabio para recorrer aquellos arduos territorios. Animo al lector ahora a dar una vuelta por esos tiempos siguiendo las instrucciones de vuelo que el doctor Cebreiro ha tenido a bien regalarnos. Seguro que no les defrauda y, sobre todo, acaban aprendiendo mucho de su bien elaborado trabajo. ¡Qué más puede pedir un libro! ¡Qué más se le puede pedir! Toca ahora disfrutar y contemplar la complejidad de unos tiempos históricos lejanos, pero no remotos, ni completamente desconocidos.

Como director de la tesis de la que el libro trae causa, agradezco profundamente al doctor Cebreiro su incansable trabajo y dedicación, lo mismo que al tribunal que juzgó su trabajo benévolamente y con la máxima calificación a comienzos del año 2024. Pero faltaba la parte final editorial. Ahí intervino la Administración hacendística en un loable esfuerzo para conocer su propia Historia (o, mejor, su Prehistoria en sentido laxo), en suma, para conocerse a sí misma. Quiero mostrar, en fin, mi agradecimiento al Instituto de Estudios Fiscales y, especialmente, a Cristina García-Herrera Blanco, por haber acogido en su proyecto editorial esta monografía doctoral que espera convertirse en un clásico sobre la materia. Acaso sea ese el destino ansiado de todo libro y de todo autor.

En la Ciudad Universitaria Complutense, a julio de 2024

FAUSTINO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones
Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid