

LOS ORÍGENES DEL MINISTERIO DE HACIENDA

La creación de la Secretaría del Despacho de Hacienda
y su evolución hasta el final del Antiguo Régimen (1715-1808)

JOSÉ IGNACIO CEBREIRO NÚÑEZ



MINISTERIO DE HACIENDA
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES
Madrid, 2024

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
ABREVIATURAS	11
PRÓLOGO, por Faustino Martínez Martínez	13
INTRODUCCIÓN	17

PRIMERA PARTE

EL PODER POLÍTICO EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

Capítulo 1. LA CREACIÓN DEL ESTADO MODERNO EUROPEO: <i>EL ESTADO JURISDICCIONAL</i>	29
Capítulo 2. LA DENOMINADA MONARQUÍA ABSOLUTISTA	35
Capítulo 3. EL PODER EN ESPAÑA DURANTE EL REINADO DEL ÚLTIMO AUSTRIA	39
Capítulo 4. NUEVA CONFIGURACIÓN DEL PODER CON EL ADVENIMIENTO DE LOS BORBONES	51

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN FISCAL BORBÓNICA

Capítulo 5. ANTECEDENTES	57
1. LOS CONSEJOS DE LOS AUSTRIAS	57
2. El Consejo de Hacienda	68
2.1. Creación de ese órgano y su evolución hasta fines del siglo XVI	68
2.2. Consolidación del Consejo de Hacienda en el siglo XVII	75
3. La Superintendencia General de la Hacienda Pública	79
4. Las superintendencias provinciales de rentas reales	81
5. Sistemas fiscales vigentes en el último período del siglo XVII	82

5.1. La fiscalidad en la Corona de Castilla	84
5.1.1. El régimen fiscal singular de Navarra y de las provincias vascongadas	86
5.2. La fiscalidad en la Corona de Aragón	87
Capítulo 6. LA SECRETARÍA DEL DESPACHO DE HACIENDA DE FELIPE V	89
1. La Secretaría del Despacho Universal	89
1.1. Creación del órgano	89
1.2. Evolución de la Secretaría	90
2. Comienzo de los reformismos borbónicos	92
2.1. Potenciación de la Secretaría del Despacho	92
2.2. El Consejo de Despacho o Gabinete	94
2.3. Disminución de la influencia de los Consejos	106
3. Reformas iniciales de Orry	111
3.1. Las dos primeras estancias de Orry en España	111
3.2. Tercera estancia de Orry	116
3.2.1. Separación de funciones en la Secretaría del Despacho	116
3.2.2. Creación de la Tesorería Mayor de Guerra	121
3.2.3. Modificación de las formas de recaudación	128
3.2.4. Obtención de ingresos extraordinarios para la guerra de Sucesión ..	129
3.2.5. Cese del marqués de Canales	132
4. Reforma de Amelot: División formal de la Secretaría del Despacho. Cuarta estancia de Orry	138
5. Consolidación de las dos Secretarías del Despacho durante el período 1706-1711. Los Decretos de Nueva Planta para los Reinos de la Corona de Aragón	154
6. Sustitución de Amelot y formación de un equipo de gobierno español	169
7. Iniciativas de Bergeyck	173
8. La reforma administrativa global de Orry durante el bienio 1713-1714	180
8.1. La nueva Tesorería Mayor	182
8.2. Reforma de los Consejos	185
8.3. Modificaciones en la gestión de las rentas	193
8.4. Potenciación de los intendentes	197
8.5. Las Secretarías del Despacho de 1714	203
8.6. El Veedor General	214
8.7. El Intendente Universal de la Veeduría General	216
8.8. Valoración de las reformas de Orry	216
9. Creación de la Secretaría del Despacho de Hacienda	219

10. Extinción de la Secretaría del Despacho de Indias y Marina y contrarreforma de los Consejos	224
11. La irrupción de Alberoni.	228
11.1. La Secretaría del Despacho de Justicia, Gobierno Político y Hacienda	233
11.2. Reforma de los Consejos	241
11.3. Atribuciones contenidas en el poder de 1717.	243
11.4. Nueva regulación de los intendentes	244
11.5. Extinción de la Tesorería Mayor y creación de una nueva Tesorería General	252
11.6. La etapa final	263
12. Hacienda recupera su autonomía	265
12.1. Las reformas de Campoflorido.	272
12.2. Miraval se enfrenta a Campoflorido.	278
13. Abdicación de Felipe V y reajuste de las Secretarías	282
14. La distribución del poder durante el breve reinado de Luis I	286
14.1. Verdes Montenegro Secretario de Hacienda	291
15. Felipe V asume de nuevo la Corona	299
15.1. Retorno de Campoflorido.	302
16. La Secretaría del Despacho de Ripperdà	305
17. Progresiva asunción de las Secretarías del Despacho por José Patiño	317
17.1. Actuación de Patiño en Hacienda	325
17.1.1. Nueva Planta de la Tesorería General	328
17.1.2. Reducción de la Deuda	334
17.1.3. Reordenación de la gestión de las rentas	336
17.1.4. Medidas para afrontar el crecimiento del gasto.	339
17.1.5. La política económica	341
17.1.6. Período final	347
17.2. Relevancia de la década de Patiño	348
18. Redistribución de las Secretarías del Despacho gestionadas por Patiño.	349
19. Breves mandatos de los sucesores de Patiño en Hacienda	351
19.1. Díaz de Lavandero, marqués de Torrenueva, titular de Hacienda.	351
19.2. La suspensión de pagos de Iturralde	355
19.3. El regreso de Verdes	361
20. Campillo Secretario de Hacienda	366
20.1. Consolidación del poder de Campillo: asume Guerra y Marina	371
20.2. La política fiscal	372
20.3. Modificaciones en la gestión de las rentas.	372

	<i>Páginas</i>
20.4. La Planta de la Tesorería General de 1743	376
20.5. El impacto del programa reformista de Campillo	380
21. Comienzo de la bicefalia como sistema de gobierno	382
22. Ensenada sucede a Campillo en todos sus cargos	383
 Capítulo 7. EL DEPARTAMENTO DE HACIENDA DE FERNANDO VI	 389
1. Ensenada y Carvajal en el Gobierno	390
2. Las reformas de Ensenada en la Hacienda Pública	397
2.1. Creación de la Junta de la Deuda de la Testamentaría de Felipe V	400
2.2. Creación del Real Giro	402
2.3. Encuesta para la formación del Catastro.	404
2.4. Gestión directa de todas las rentas provinciales, las salinas, otros monopolios y la Casa del Aposento	407
2.5. Implantación de intendentes en todas las provincias	411
2.6. Asunción por la Secretaría de Hacienda de la administración de los recursos que gestionaba el Consejo de la Cruzada	417
2.7. Modificación de la regulación de la Tesorería General.	419
3. Valoración del plan global de Ensenada sobre la Hacienda Pública	424
4. Configuración de un nuevo sistema de gobierno en 1754.	426
5. Valparaíso, Secretario de Hacienda.	435
6. Periodo final del reinado	438
 Capítulo 8. LA GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA EN EL REI- NADO DE CARLOS III	 441
1. La etapa de Esquilache	442
1.1. Incorporación al primer equipo del nuevo monarca	442
1.2. Gestión de Esquilache en Hacienda.	443
1.3. Esquilache asume Guerra	447
1.4. La caída de Esquilache	449
2. Múzquiz inicia su prolongada gestión al frente de Hacienda.	450
2.1. Reformas en la Tesorería General	453
2.2. Modificaciones tributarias	455
2.3. Los vales reales y el Banco Nacional.	457
2.4. Medidas para estimular la actividad económica.	458
3. Renovación del equipo gubernamental.	461
3.1. Múzquiz, encargado de Guerra	464
4. Pedro López de Lerena, último titular de Hacienda de Carlos III	465
4.1. Iniciativas de Lerena en Hacienda	470

	<u>Páginas</u>
Capítulo 9. EL DEPARTAMENTO DE HACIENDA DEL REY CARLOS IV ..	477
1. Gardoqui releva a Larena en Hacienda	479
2. Soler dirige Hacienda.....	483
CONCLUSIONES	487
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	493
Fuentes manuscritas.....	493
Documentos publicados	493
Bibliografía.....	494

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, lograra 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,