

El resultado de este ejercicio ejemplar de inserción de la historia local en la historia global es ciertamente estimulante para todos los estudiosos de una historia no nacionalista de la Monarquía hispánica y de las coronas de Portugal y de Castilla, siendo además muy innovador para la historiografía en torno a las Azores. No queda sino con-

vidar a los lectores a que se sumerjan en esta viva, dinámica y contradictoria experiencia social de la isla Terceira.

Mafalda SOARES DA CUNHA
CIDEHUS-Universidade de Évora

Traducción: Federico Palomo

TORRES SÁNCHEZ, Rafael, *El precio de la guerra. El estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons, 2013, 464 págs., ISBN: 978-8492-8209-24.

1. John Brewer elaboró el concepto de Estado fiscal-militar en 1989¹⁷ para describir el cambio de la monarquía británica después de la Revolución Gloriosa. El historiador matizaba una clásica oposición entre dos vías hacia la modernidad. Según esta, los mecanismos de control parlamentario de la monarquía constitucional insular habían creado el marco necesario para financiar la política expansiva de Gran Bretaña gracias a una deuda pública que se beneficiaba de la confianza del público. Frente a ella, las monarquías absolutas del continente habían procurado consolidar sus administraciones para crear sistemas fiscales eficientes, pero su gestión arbitraria del crédito las privaba de una deuda comparable a la inglesa. Según Brewer, esta oposición infravaloraba el crecimiento de la administración inglesa en el siglo XVIII y el incremento de la presión fiscal, cuyo papel en la financiación de la guerra no era desdeñable; más que a la forma del régimen político, convenía atribuir estas transformaciones al esfuerzo del Estado británi-

co por adaptarse al cambio de escala de la guerra. Otros historiadores vieron en su propuesta una invitación a examinar de cerca los mecanismos por medio de los cuales los estados de aquella época conseguían – o no – crear consenso en la población acerca de la necesidad de costear las guerras y de las formas elegidas para hacerlo, centrándose no únicamente en la forma de los regímenes políticos sino también en el trabajo cotidiano de las instituciones y la dinámica de las relaciones políticas. Así, se fue completando y matizando la lectura de Brewer sobre el caso británico. En fechas más recientes, se ha desarrollado la comparación entre Inglaterra y varios países continentales¹⁸, un trabajo colectivo en el que Rafael Torres Sánchez ha desempeñado un papel activo¹⁹.

¹⁷ *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, Londres, Unwin, 1989.

¹⁸ STORRS, C.: "Introduction: The Fiscal-Military State in the 'long' Eighteenth Century", en STORRS, C. (ed.): *The Fiscal-Military State in Eighteenth Century Europe. Essays in honour of P.G.M. Dickson*, Farnham, Ashgate Editions, 2008, pp. 1-22.

¹⁹ TORRES SÁNCHEZ, R. (ed.): *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, EUNSA, 2007.

En *El precio de la guerra*, el autor aborda el caso español de forma original y sugerente. Concentra el estudio en un período cronológico breve, los diez años del “ciclo de guerras” abierto con las expediciones del Mediterráneo y Atlántico y concluido por la participación en la Guerra de Independencia de Estados Unidos (1774-1783). La restricción cronológica le permite dedicar atención a lo que realmente interesa: una comprensión fina de las dinámicas políticas de la España de Carlos III. Para evaluar el grado en que esta monarquía participa del modelo de Estado fiscal-militar, no se limita a comparar el incremento del tamaño de los ejércitos españoles y de la presión fiscal o la forma institucional de la deuda del rey con el caso inglés, aunque el libro ofrece datos cuantitativos. Tampoco se atiene a describir “cómo el Estado de Carlos III movilizó recursos para la guerra”. Rafael Torres pretende “comprender”, lo que implica reconstruir los proyectos de los gobernantes (pp. 18-19). Contribuye así –por la vía de la Hacienda– al debate sobre la Ilustración de la España de Carlos III²⁰, alimentando la idea de que el rey y sus ministros de confianza no pretendieron transformar en profundidad la dinámica política de la monarquía.

El libro se divide en tres partes. La primera analiza las contribuciones voluntarias de los súbditos; la segunda estudia los impuestos; la tercera, la deuda. En cada parte, Rafael Torres estudia los proyectos iniciales de los ministros en Madrid, su proceso y sus espacios institucionales de elaboración, sus modos de legitimación, la forma cómo negociaron

su aplicación con varios grupos de poder y la evaluación que los propios actores hacen de los resultados obtenidos. Su idea recurrente es que el significado de los proyectos de los gobernantes no reside solo en sus intenciones iniciales: también se debe buscar en la puesta en obra de estas y los comentarios que suscita entre sus promotores. Por otra parte, precisamente porque se negocia, las políticas que se ponen en obra no las definen solo los gobernantes, sino también sus agentes en la corte o fuera de ella, los contribuyentes y los acreedores del rey. Con esta óptica, Rafael Torres analiza episodios de la historia de la Hacienda de aquellos años poco o mal conocidos, como la recaudación de un sinnúmero de donativos individuales en la geografía peninsular, la negociación de los préstamos y donativos del clero, la discusión suscitada por la gestión del monopolio del tabaco, la puesta en marcha de la “extraordinaria contribución”, el proyecto imperial de papel moneda y las diversas fórmulas de crédito ensayadas por la monarquía. Los lectores los descubrirán. Había dado cuenta de parte de estos episodios en artículos monográficos: el libro los coloca en el marco de una política coherente del rey y sus ministros, asociándolos a una concepción de la monarquía. En efecto, el estudio de las tres caras enunciadas permite contestar la pregunta inicial del libro, la de saber si España fue un Estado fiscal-militar. La respuesta de Rafael Torres más bien negativa: aunque la monarquía consigue acrecentar sus recursos financieros para costear ejércitos crecientes, los gobernantes no pretenden emular el modelo fiscal británico ni su deuda pública, por razones ante todo políticas. España no es un Estado fiscal-militar porque no pretende serlo.

²⁰ SÁNCHEZ BLANCO, F.: *El absolutismo y las Luces en el reinado de Carlos III*, Madrid, Marcial Pons, 2002.

2. Tanto los gobernantes como los contribuyentes comparten la doctrina clásica de la fiscalidad. Según esta, el rey solo tiene derecho a recurrir al impuesto cuando su patrimonio no resulta suficiente y únicamente para destinarlos a gastos justos aquí, una guerra que se presenta como defensiva, no reclamando más que la cuantía necesaria para dichos gastos. No se trata tan solo de una estrategia destinada a adormecer a los contribuyentes. Los gobernantes esperan varios meses –iniciada ya la guerra contra Inglaterra– para solicitar una elevación de las rentas provinciales castellanas y los equivalentes aragoneses. Entretanto, piden donativos. En efecto, tanto los gobernantes como los contribuyentes solicitados o sus representantes –individuos, ciudades, prelados, cabildos eclesiásticos, asambleas forales, gremios, etc.– consideran que las contribuciones obligadas (los impuestos) son injustas, atentan contra la costumbre y sus privilegios y son susceptibles de causar daño a los más débiles, mientras que las voluntarias, además de proteger a los pobres, son más meritorias. En una sociedad que se regula por el mérito y el servicio al Rey, esta dimensión de la fiscalidad es esencial. Las obligaciones gratuitas descritas por varios especialistas de los siglos XVI y XVII todavía tienen plena eficacia: es obligado dar al rey precisamente porque él no impone el donativo; a su vez, las contribuciones espontáneas, hechas “voluntariamente, sin premio, intereses ni reintegro”, obligan al monarca a la gratitud. La definición de la calidad de las contribuciones –servicios, donativos o imposiciones– es objeto de exámenes rigurosos en juntas y Consejos y de negociaciones con los contribuyentes, no por afición a la disquisición escolástica, sino porque están en juego el

estatuto de estos y las recompensas que pueden esperar de parte del rey.

No se trata de dar una imagen idílica de la negociación estudiada. La presión sobre los contribuyentes es tenaz, algunos son más obligados que otros –así, los servicios “voluntarios” que concede el reino de Navarra se exigen a los contribuyentes como imposiciones – y la doctrina compartida deja suficiente margen a la interpretación para que la definición de su traducción concreta suscite el conflicto. No obstante, la atención a lo que Rafael Torres llama “paternalismo fiscal” permite comprender por qué la corona renuncia de forma deliberada a una transformación radical de la fiscalidad: para preservar la generosidad de los súbditos, se decide no institucionalizar una forma de coacción que surtió efecto y podía elevar las contribuciones voluntarias; el alza de las imposiciones ordinarias es “extraordinario” –aunque se prorroga cada año–, pretendiéndose acabar con él cuando termine la guerra. Los resultados obtenidos tienen a confortar la convicción de los actores: el dinero de las contribuciones voluntarias llega más rápido a las cajas de la Tesorería General que el producto de la “extraordinaria contribución”. La otra cara de la moneda es un incremento de los recursos más tardío y moderado que en el caso británico. Además, en el caso de las contribuciones voluntarias, su volumen no es previsible. Sería más difícil comparar el grado y la naturaleza del consenso suscitado. Los españoles dicen pagar por fidelidad al rey, “dueño absoluto”, pero también por la patria, la nación y la Iglesia.

3. Rafael Torres evidencia otras dos elecciones que explican la diferencia entre España y Gran Bretaña. En la gestión de la renta del tabaco, una de las más ele-

vadas, se renuncia a acabar con el monopolio y a optar por un comercio libre, aunque esta fue una de las opciones consideradas en alguno de los arbitrios examinados. La política adoptada—elevación del precio de venta y reforzamiento del resguardo— no permite prevenir su efecto perverso, agravado por la dificultad de las comunicaciones con los productores americanos: se reduce el consumo oficial y crece el contrabando. La otra decisión concierne a la deuda pública y es en parte una renuncia. Lo mismo que el impuesto solo se justifica cuando el patrimonio real es insuficiente, la deuda se considera como una solución inevitable para colmar el déficit, pero no es ni un medio de financiación ordinaria, alternativa a la fiscalidad, ni un instrumento de desarrollo económico. El análisis de las formas de crédito elegidas confirma que se pretendió ante todo responder a la urgencia, sin querer crear un mercado de títulos de deuda. En el caso de los juros y la deuda de la “testamentaría” heredada de Felipe V, Rafael Torres previene al lector contra lecturas extemporáneas. Así, no se puede tildar la política de desempeño de los juros de “ineficaz”, cuando se observa que este no era el objetivo prioritario. El fondo de reducción de juros se quería usar, ante todo, como reserva para las urgencias, como ya hiciera Ensenada. Por otra parte, a la hora de elegir a los acreedores a reembolsar, se dio la prioridad a los del primer rey Borbón, dejando atrás a los que habían heredado títulos de deuda de los Austrias —creo que aquí, más que la voluntad de dar lustre a la nueva dinastía, pesó la presión efectiva de los acreedores, fueran hombres de negocios defraudados o ministros hambrientos—.

El examen de las innovaciones del reinado confirma la cautela de los gobernantes. Tanto el “fondo vitalicio” (un

conjunto de rentas de una o dos vidas instituido en 1769) como los empréstitos en Amsterdam pudieron tener más amplitud, porque existía una demanda. En el primer caso, el Ministro de Hacienda Múzquiz impuso cantidades máximas, que sólo fueron superadas durante la guerra, restableciéndose después. No se buscó facilitar la venta de rentas fuera de Madrid ni se pretendió informar a los titulares sobre el uso de los caudales recaudados; algo que siguió formando parte de los secretos compartidos entre el Ministro de Hacienda, el Tesorero General y los responsables del fondo. Finalmente, se comprende mejor la filosofía y el alcance de la gran innovación del período, los vales reales, cuando se la compara con el proyecto que la precedió, el de un papel moneda utilizable como medio de pago en el conjunto de la monarquía para sostener a la economía, paliando los inconvenientes de la incomunicación entre España y el continente americano. En el caso de los vales, predominó la búsqueda de liquidez, pasando al segundo plano los objetivos económicos, y se quiso preservar a la Tesorería General de los eventuales daños causados por el tráfico de estos efectos, optando por confiarlos al Banco de San Carlos. La única solución realmente motivada por razones económicas, y no solamente financieras, es la imposición de censos a los titulares de fondos conservados en los depósitos públicos de Castilla, ideada por Campomanes para hacer uso de estos caudales “muertos”, poniéndolos en “circulación”, y sacar al monarca de apuros. Con todo, si, al terminar de la guerra, los vales constituyen las dos terceras partes de la deuda total, Rafael Torres observa que el volumen de esta es muy inferior al de las deudas francesa y británica, aunque su coste es comparable (no verificándose el principio de

que la arbitrariedad de las monarquías absolutas eleva el coste del crédito, una constatación importante en términos historiográficos). La escalada del endeudamiento empezará en la década siguiente.

Entretanto, la hipótesis del autor es que la monarquía evitó de forma deliberada iniciar cambios que habrían dado un mayor margen de participación a los actores económicos. En el caso de la deuda, se esforzó por controlar la distribución de los beneficios de las soluciones iniciadas, eligiendo a sus beneficiarios entre sus principales acreedores (los Cinco Gremios Mayores de Madrid o la conexión de Cabarrús), una solución no exenta de conflictos. Esta orientación probablemente se puede explicar por las ideas económicas de los gobernantes, pero tiene que ver ante todo con su concepto de la monarquía.

4. El estudio permite adentrarse, por fin, en la práctica de gobierno y administración de la Hacienda. Hace ya algún tiempo que se considera con precaución el relato en virtud del cual la consolidación de una forma de gobierno “ejecutivo” se traduce en el incremento de las formas de coacción en detrimento de la negociación y en la superioridad absoluta de la “vía reservada” de los Secretarios del Despacho sobre los Consejos. Al analizar cómo funcionan las instituciones de gobierno durante la Guerra de Independencia americana, Rafael Torres puede observar cómo se ponen a prueba las reformas borbónicas iniciadas desde la Guerra de Sucesión y cuáles son sus límites desde el punto de vista financiero.

El cuadro es matizado y complejo. Por una parte, se confirma el protagonismo de la vía reservada. No significa que el canal de decisión sea único, ya que, como en épocas anteriores, el Secretario de Hacienda Múzquiz tiene que compar-

tir la elaboración de la política hacendística y, en numerosos casos, la conducción de la negociación con contribuyentes o hombres de negocios con el Secretario de Estado, Floridablanca. La ausencia de tensiones con el de Guerra sin duda es meramente circunstancial: Múzquiz asume el interinato desde la muerte del Conde de Riela en 1780. Por otra parte, su protagonismo no elimina la “vía de los Consejos”: parte de las decisiones relativas a donativos, impuestos o deuda se toman en el diálogo y, en muchos casos, la tensión con los Fiscales del Consejo de Castilla, en particular Campomanes. La rivalidad entre el Consejo de Castilla y la Secretaría y Superintendencia de Hacienda es patente en el ámbito del control de las haciendas municipales: coexisten dos formas de acceso a la información sobre el manejo local, la de los intendentes de ejércitos y provincias, controlada por el Ministro de Hacienda, y la de las contadurías de propios y arbitrios, bajo tutela del Consejo de Castilla, y forcejeando Múzquiz con Campomanes para imponer una forma “gubernativa” de resolución de los negocios de las ciudades, en lugar de la “contenciosa” defendida por el Fiscal. Si la vía de los intendentes es más efectiva a la hora de obtener unas cifras fiables, los actores locales, por su parte, saben valerse de la tensión entre dos vías para intentar defender sus posiciones. En este aspecto, el trabajo de Rafael Torres completa el estudio de las reformas de Esquilache y Campomanes realizado por Carmen García García hace dos décadas²¹. En otros ámbitos, Campomanes y Múzquiz se apoyan mutuamente, como en la gestión de los censos sobre depósi-

²¹ *La crisis de las haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996.

tos públicos. Quedaría por aclarar la naturaleza de la colaboración entre los tres ministros, la justificación y el reparto, tal vez negociado, de sus respectivas competencias. Asimismo, la presencia, entre sus colaboradores, de algunos de los colaboradores de confianza de Esquilache, como Pedro Salvador de Muro, es una invitación a calibrar la herencia dejada por éste.

El otro interés del trabajo de Rafael Torres reside en su demostración de que gobernar la Hacienda, ante todo, es negociar. Aunque el esquema de presentación de análisis de los procesos de decisión es vertical, por simplificar la exposición, la elaboración de las políticas que se llevan a cabo no lo es. De hecho, algunas iniciativas importantes proceden de interesados, como los Cinco Gremios Mayores (fondo vitalicio), los vales reales (Cabarrús y su grupo), y probablemente otras cuyos autores no se identificaron (como el proyecto de papel moneda). Otras, que parecen fruto de la imaginación de los Ministros o sus colaboradores, reciben inflexiones fundamentales al filo de la negociación con los actores encargados de ejecutarlas a nivel local y los contribuyentes solicitados (el estudio de los donativos de Navarra y la “extraordinaria contribución” es modélico). Los responsables tienen una conciencia aguda de la autonomía de los actores locales, en particular los municipios y el clero, y eventualmente de la capacidad de resistencia de las comunidades locales —en Madrid pesa el recuerdo del Motín de Esquilache—. El recurso a tales las autoridades locales como intermediarios, más que un

límite para el poder del Estado, se puede considerar como un medio más de obtener contribuciones sin suscitar excesivas resistencias ni perder tiempo. Lo ilustra el papel desempeñado en la consecución de un préstamo eclesiástico por los prelados, cuya integración a la monarquía, todavía en aquellos años, es corroborada por la flamante tesis de Andoni Artola²². En este esquema, una de las misiones de los intendentes consiste en activar la negociación, más que en imponer unilateralmente decisiones de Madrid. Resultaría interesante observar, en el caso de las ciudades, hasta qué punto las reformas del gobierno municipal iniciadas después de los motines de 1766 modificaron la dinámica de esta negociación financiera. En efecto, la contrapartida evidente de esta negociación es el mantenimiento del orden estamental, que contribuye a limitar el crecimiento fiscal de España.

5. El libro ofrece así un excelente ejemplo de la fecundidad del concepto de Estado fiscal-militar, porque el autor no lo reduce a cuestiones cuantitativas —el coste de la guerra y la evaluación en cifras de la capacidad de financiación de la monarquía—, sino que aborda frontalmente su problemática interpretativa. El resultado permite comprender mejor la monarquía de Carlos III y contribuye así a un rico debate sobre las Luces españolas y los orígenes de la ruptura de 1808.

Anne DUBET

Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand

²² *De Madrid a Roma. La fidelidad del episcopado en España (1760-1833)*, Gijón, Ediciones Trea, 2013.