

---

## COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS

### COMENTARIO SOBRE EL LIBRO DE RAFAEL TORRES SÁNCHEZ: *LA LLAVE DE TODOS LOS TESOROS. LA TESORERÍA GENERAL DE CARLOS III*. MADRID: SÍLEX, 2012, 286 PÁGS.

A través de la Tesorería General, Rafael Torres Sánchez ofrece una historia política del gobierno de la hacienda del reinado de Carlos III. Se trata de saber cómo el rey y su entorno consolidan la “autoridad” real –un término recurrente en el libro– en el seno de la propia administración civil de la Hacienda y frente a grupos de súbditos influyentes, como los altos oficiales del ejército o los hombres de negocios. Asimismo, el análisis de las razones que se dan los actores para justificar su política de gasto (¿qué gastos conviene preferir y por qué? ¿qué grado de obligación tiene el rey en pagar a diversos acreedores?) permite acercarse a sus concepciones del Estado y de la economía. El esfuerzo constante de Torres Sánchez por dar cuenta de la dimensión conflictiva de las reformas de la Tesorería General y por dar contenido a los conceptos manejados por los actores le permite evitar el escollo de un relato progresivo y finalista, cuyo motor sería la creciente eficacia –aunque sí describe cambios técnicos– y cuyo fin sería el nacimiento de una hacienda *pública*, del todo ajena a las preocupaciones de sus protagonistas. Debo señalar que el autor del libro, Sergio Solbes Ferri (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) y yo planeamos escribir una historia a seis manos de la Tesorería General en el siglo XVIII, fruto de intercambios que ya llevan algunos años y de una concepción compartida de lo que ha de ser esta historia<sup>1</sup>. Por lo tanto, mi comentario de *La llave de todos los tesoros* será inevitablemente comprometido.

#### 1. Una oficina central en la administración de la Hacienda

La Tesorería General no es un pretexto o un mero hilo director del relato. Ocupa un lugar central en la administración de la Hacienda desde la creación, en 1703, de una Tesorería Mayor de la Guerra destinada a reunir en su caja de Madrid y en sus agencias en el resto del “continente” de España la mayor parte de los fondos destinados a la guerra y a los gastos políticamente importantes (el mantenimiento de las casas reales, de los Consejos y tribunales, de las “covachuelas” y de los diplomáticos). Situada bajo las órdenes de otra figura creada adrede de forma simultánea por Felipe V, el Secretario del Despacho de Guerra (1703) y de

---

<sup>1</sup> Se menciona en la introducción, p. 18, nota 14.

Guerra y Hacienda (1705), la Tesorería no se puede separar del proyecto de una administración ejecutiva. Ésta se traduce por el espacio importante ocupado por la vía reservada y la marginación política de ciertos Consejos.

La característica esencial de esta Tesorería Mayor es su organización en una red jerarquizada, en la cual los agentes del Tesorero constituyen una sola cuenta con él : se trata en regla general de los tesoreros de los ejércitos y reinos o provincias con tropas y, en 1718-1720, de pagadores de los ejércitos y de las provincias sin tropas. Así, la presencia del Tesorero Mayor no se limita a la corte, al contrario de lo que fue la Tesorería General creada por Carlos V en el siglo XVI. Ésta desaparece al final de la Guerra de Sucesión, por lo que en 1718, es posible rebautizar una Tesorería Mayor extendida a todas las provincias llamándola Tesorería General. Aunque en 1721 se vuelve formalmente a una Tesorería Mayor limitada a sus tesoreros en provincias y reinos con tropas, los contemporáneos suelen vacilar entre las dos denominaciones y se impone la de Tesorería General de forma duradera a partir de los años 1740. El objetivo de la red y la cuenta única, que ya exponen los promotores de la Tesorería Mayor y el propio rey en 1703-1705, es hacer más efectivo el control de la actividad del Tesorero durante su ejercicio, para conocer las disponibilidades sin tener que esperar varios años hasta que los Tesoreros rindan su cuenta ante la Contaduría Mayor de Cuentas. Por ello, la Tesorería Mayor es más que una caja encargada de hacer gastos concentrando los fondos. Es un órgano destinado a controlar el estado de los fondos y comprobar su uso. Así lo perciben los actores, llegando algunos a equipararla a una Veeduría General.

A partir del momento en que se crean intendentes, ya durante la Guerra de Sucesión, la historia de la Tesorería y la de las intendencias se confunden. En efecto, como lo señala Torres Sánchez, aunque la historiografía se interesó ante todo por las competencias de justicia y policía de estos nuevos agentes, son determinantes sus competencias en materia de hacienda y figuran entre las más conflictivas. Concebidos como agentes locales de los Secretarios del Despacho, los intendentes trabajan en estrecha unión con los agentes locales del Tesorero, dándoles órdenes, velando por su aplicación y siendo co-responsables de sus eventuales fraudes. Esta asociación entre la Tesorería General, las Secretarías del Despacho y las Intendencias hace que cada reforma de una de ellas afecta a las demás. Así, sería difícil escribir una buena historia del gobierno de la Hacienda y de su administración local sin referirse a la Tesorería General. Al empezar por la Tesorería General, analizada en todas las páginas del libro en su relación con los órganos que se relacionan con ella y con los individuos que les dan vida, Rafael Torres sienta las bases de esta historia de la Hacienda.

## 2. Una construcción conflictiva

Los seis capítulos del libro ofrecen un acercamiento progresivo al funcionamiento de la Tesorería. Los cuatro primeros dan cuenta de la construcción de la institución y su

funcionamiento interno. El quinto y el sexto examinan dos sectores específicos de su actividad, el Real Giro y el control del gasto de Marina.

El primer capítulo se centra en las primeras décadas de existencia de la Tesorería, mostrando cómo al filo de conflictos entre el Secretario del Despacho de la Hacienda, otros ministros, los Consejos de Castilla y Hacienda, los mandos militares y el propio Tesorero General o Mayor, se elabora el diseño que se estabiliza a partir del ministerio de Campillo (descrito en la planta de 1743). El autor demuestra de forma convincente que este diseño es el resultado de una elección política. En efecto, tres cuestiones suscitan conflictos y reciben respuestas variadas al filo de las sucesivas reformas que conoce la Tesorería entre 1703 y 1743. 1) ¿Debe extenderse la Tesorería a las provincias sin tropas, creándose para ello intendentes en ellas y pagadores de la Tesorería? Esta solución es la que se pone a prueba entre septiembre de 1718 y diciembre de 1720, abandonándose después. 2) ¿Qué ministros están habilitados a dar órdenes de gasto a la Tesorería? Además del Secretario del Despacho de Hacienda, los demás Secretarios del Despacho y el Gobernador del Consejo de Hacienda aspiran a ejercer una tutela en ella. 3. ¿Debe el Tesorero Mayor o General constituir una cuenta única con los tesoreros o pagadores locales? En 1726, Nicolás de Hinojosa, respaldado por el duque de Ripperdà, pone a prueba una efímera Tesorería General madrileña cuyo titular no es responsable del control y el manejo de los tesoreros de ejército, separándose las cuentas respectivas. En este esquema mantenido siete meses (marzo-septiembre), no se abandona el objetivo de la “cuenta universal”, pero se confía su elaboración a las Contadurías Generales de Valores y Distribución, organismos exteriores a la Tesorería General encargados de intervenir su actividad.

A partir de 1743, el esquema estable es el de una Tesorería Mayor o General situada bajo la única autoridad del Secretario del Despacho y Superintendente de la Real Hacienda; se compone de una caja en Madrid y unos tesoreros de ejércitos en las provincias y reinos con tropas; todos forman una sola cuenta y trabajan bajo el control permanente de unas contadurías del cargo y de la data que forman parte de la planta de la Tesorería, aunque el Tesorero no nombra a los contadores que le controlan, respetándose aquí la regla usual. A mi modo de ver, el camino que lleva a esta solución es todavía más conflictivo de lo que describe Torres Sánchez y necesitan estudiarse los actores del conflicto para poder precisar en qué etapas y por qué se decide optar por el modelo que acaba imponiéndose. Aun así, el aporte decisivo del primer capítulo consiste en mostrar que la forma adoptada es el resultado de una elección política. La Tesorería responde a una visión del gobierno monárquico: se construye, a partir de mediados del siglo, como una máquina de control del gasto al servicio del ministro de Hacienda, quien tiene que imponer su autoridad al Tesorero y a sus subalternos, pero también a los demás Secretarios del Despacho y a los Consejos.

### 3. Cuenta única y autoridad del rey

La centralización de la información permitida por la cuenta única tiene por supuesto ventajas financieras. Sabiendo dónde está el dinero y dónde se necesita, el Tesorero General puede adaptarse, haciendo las transferencias necesarias de un lugar a otro. Los capítulos 4 a 5 muestran que estos objetivos se consiguen en gran parte. No obstante, Ripperdà e Hinojosa, quienes en 1726 defendían una tesorería sin cuenta única, pensaban lograr idéntica flexibilidad gracias a una estructura más ligera. Por ello, el criterio decisivo en la apuesta por una cuenta única no parece ser una eficacia de la “cuenta y razón” concebida en términos técnicos. De lo que se trata es de eficacia política: asegurar al rey que sus órdenes, transmitidas por el ministro, serán ejecutadas.

Lo atestigua la insistencia de Campillo en 1743 en imponer el control del Secretario del Despacho y Superintendente de la Hacienda Real sobre la transmisión de la deuda de un Tesorero General a su sucesor: esto significa que la garantía dada a los acreedores del rey depende de la responsabilidad del político, verdadero interlocutor de los hombres de negocios, y no del buen crédito del que maneja los fondos. Torres Sánchez pone de relieve esta dimensión política, mostrando que las reglas que Campillo enuncia para la Tesorería se hacen eco a la reforma que el mismo Campillo impone a la Secretaría del Despacho y Superintendencia de Hacienda. Cabe señalar que al actuar así, Campillo se sitúa en la exacta continuidad de algunos de sus predecesores de los años 1720. Sin embargo, lo que era en época de Fernando Verdes Montenegro (1724) y José Patiño (1726-1736) una pretensión que se enfrentaba a fuertes resistencias se convierte en regla habitual a partir de mediados del siglo. Asimismo, se deben leer en esta perspectiva política las sucesivas modificaciones aportadas a los procedimientos de control y el análisis de la composición de las oficinas de la Tesorería, en este primer capítulo y en el tercero.

### 4. La apuesta por la administración de la hacienda militar

En segundo lugar, Rafael Torres Sánchez pone de relieve la importancia de la administración de la hacienda militar en la construcción de la Tesorería General. Ésta descansa, en las provincias, en la colaboración con los intendentes de tropas, cuya preeminencia sobre los intendentes de provincias sin tropas se afirma cuando se restablecen los segundos (1749). Controlada por el Secretario del Despacho de la Hacienda en lo que concierne al manejo de fondos, la actividad de los intendentes de tropas en este campo está sometida a las reglas elaboradas para la Tesorería. A ello se añade el apoyo político que el Secretario de Hacienda suele aportar al Tesorero General cuando un intendente entra en conflicto con él. La participación de los Secretarios del Despacho de Hacienda al lado de los de Guerra en la selección de los comisarios de guerras, decidida por el marqués de Esquilache, completa un edificio orientado al control del gasto de guerra por el solo ministro

de Hacienda. Por otra parte, la misma constitución de la red de la Tesorería y los procesos de control contable, minuciosamente descritos, confirman que el objetivo esencial es el control del gasto, pues ocupa un espacio reducido el control de la recaudación de rentas en la actividad de la Tesorería (capítulo 3).

Para Torres Sánchez, esta opción de una Tesorería cuyos pilares son las tesorerías de ejércitos sólo era una de las vías posibles. La otra era una red construida en base a las administraciones encargadas de la recaudación de rentas – por ejemplo, a partir de 1739, las direcciones generales de rentas. La decisión del marqués de Esquilache de obligar a los responsables de la recaudación a remitir cada mes sus sobrantes a los tesoreros de ejércitos indica claramente que la subordinación va en sentido contrario. En opinión del autor, esta vía “militar” no es una señal de impotencia. Así, matiza la idea de que el abandono de las intendencias y pagadores de las provincias sin tropas, en enero de 1721, es un fracaso.

Todo el libro tiende a mostrar que se impone esta vía porque funciona bien la organización así diseñada, en particular porque el corto número de individuos implicados (en comparación con el gran número de empleados de los arrendadores o administradores de rentas) reduce los costes y porque los ministros están convencidos de que hay menos fraude en este sector de la hacienda que en la recaudación fiscal. En mi opinión, esta explicación no tiene por qué ser incompatible con la que insiste en que los Borbones apostaron por una reforma de su propia administración, renunciando a una magna reforma de las rentas provinciales, porque entendieron que no podían deshacer los equilibrios de poderes locales y porque admitían la participación de los poderosos en los beneficios de la recaudación a nivel municipal. En otros términos, lo probable es que hay fraudes más tolerables que otros, o mejor dicho, fraudes que no son tales para los ministros del rey católico. Para cerciorarse de ello, convendría que los investigadores dediquemos más atención a los discursos de los actores sobre casos concretos de fraude. Asimismo, sería deseable que contemos con estudios precisos del control financiero de la recaudación de rentas, para poder establecer comparaciones con las modalidades de control de la Tesorería General.

### **5. La institucionalización de la Tesorería General**

La Tesorería General fue “una institución viva, que evolucionó, y en su evolución se fue articulando como un eficaz instrumento de gobierno”, concluye Torres Sánchez (p. 267). El libro demuestra en efecto cómo a partir de los años 1740 la existencia de la Tesorería General, en la forma descrita, deja de cuestionarse. La Tesorería crece, absorbiendo cajas que antes no formaban parte de su red, cual la depositaría de Indias en 1751, el Real Giro (1752) y la depositaría de las Temporalidades (para gestionar los bienes confiscados a los jesuitas y pagarles sus pensiones) en 1767. El libro pone de relieve dos momentos de cambios significativos. A principios de los años 1750, el tesorero Nicolás de Francia, con el apoyo del

marqués de La Ensenada, consigue poner en obra dos mecanismos de control que se habían instituido formalmente ya en los años 1720, pero no se habían aplicado (1752-1753): la alternancia entre dos Tesoreros Generales y la anualidad, que permite que dediquen el año consecutivo a su ejercicio a ordenar y rendir su cuenta –al mismo tiempo, se crea una Tesorería de Ordenación (1753) a la que el Secretario Múzquiz dará planta fija (1766)–. Con pocas excepciones, se respeta la alternancia anual para el resto del siglo. El mismo Francia afina y uniformiza los procedimientos contables de la Tesorería, imponiendo en 1753 a todos los tesoreros locales una misma clasificación de sus operaciones que apenas se modifica en las décadas sucesivas y multiplicando los formularios para facilitar la uniformización de la documentación. Asimismo, les impone el envío mensual de relaciones de sus operaciones, acompañadas por justificativos. Quedan por dilucidar las razones por las cuales los predecesores de La Ensenada y Francia no insistieron en aplicar estas recetas que, en gran parte, habían imaginado, y las que permiten entender por qué éstos sí se empeñan y cómo consiguen ser obedecidos. El gobierno de Esquilache parece ser otra etapa clave, ya que el ministro refuerza la preeminencia de la Tesorería sobre las administraciones de rentas y paralelamente amplía las competencias de los intendentes en este campo. Sin embargo, de momento, desconocemos los proyectos de Esquilache para la Tesorería y los argumentos con que acompañó estas disposiciones, que podrían ayudar a reconstruir su visión del gobierno de la hacienda.

Torres Sánchez muestra que, a raíz de estos cambios, la Tesorería General adquiere entidad institucional. La prueba más fehaciente de ello es la durabilidad en el cargo de los Tesoreros Generales durante el reinado de Carlos III. Francisco Montes dirige la tesorería sin interrupción de 1770 a 1796, alternando este cargo con la dirección del Real Giro hasta 1783; el marqués de Zambrano permanece en el cargo de 1765 a su jubilación, en 1794. Estos Tesoreros Generales no se ven afectados por los cambios de ministros de Hacienda ni por la muerte de Carlos III, señal de su competencia profesional, pero también de la autonomía de la Tesorería.

Por otra parte, el estudio de la actividad de la Tesorería en tres terrenos –las operaciones del Real Giro, el gasto de las tesorerías de ejército y el gasto destinado a Marina–, a partir de mediados del siglo, permite comprobar que la institución es capaz de cumplir con sus cometidos y, hasta cierto punto, de adaptarse a la evolución del mercado financiero. En el capítulo 4, Torres Sánchez analiza los “libretes”, unos documentos de gran interés, elaborados para uso interno del Tesorero para facilitar el seguimiento de las cuentas particulares de los tesoreros del reino. Producidos en la sede madrileña a partir de la documentación enviada por los tesoreros de ejércitos, “en constante uso durante todo el año”, le permiten al Tesorero conocer la distribución de los gastos por tesorería, por tipo de pago y por mes, distinguiendo netamente los movimientos internos a la red de tesorería (transferencias de efectivo y crédito de una tesorería a otra) de los pagos hechos a acreedores. El Tesorero, por lo tanto, puede

saber dónde se gastó el dinero en el mes anterior, y también conocer sus disponibilidades con un solo mes de retraso, lo que responde a los objetivos de “cuenta universal” asignados desde su creación a la Tesorería.

Este dominio de la información le permite adaptarse a la demanda de una guerra, cuyas formas y espacios cambian durante el reinado de Carlos III, y responder a parte de las urgencias, como lo muestran los tres últimos capítulos del libro. El capítulo 6, dedicado al gasto de Marina, estudia el intento de Pedro Castejón (sucesivamente inspector general de los arsenales y Secretario del Despacho de Marina) de devolver a los militares de Marina la iniciativa del gasto en el marco de cada uno de los departamentos de Marina, en los años 1770. La tentativa fracasa, por la dificultad a la que se enfrentan las juntas de dirección de los departamentos a la hora de prever los gastos –un contemporáneo explica entonces que no se pueden convertir los militares en “plumistas”, reconociendo así, no sin desprecio, la competencia profesional de los oficiales de hacienda–. Además, la separación entre departamentos se revela insostenible, tanto por los movimientos de hombres y navíos como porque los proveedores trabajan a escala peninsular. A partir de fines de los años 1770, el propio Castejón opta por indicar al Secretario del Despacho de Hacienda sus necesidades, dejando que el Tesorero General organice la forma de satisfacerlas. Con razón, Torres Sánchez considera que el episodio muestra que lo que dio flexibilidad a la Tesorería General fue precisamente su organización en red en la que la información centralizada en Madrid circulaba con fluidez, así como su capacidad de inspirar confianza a los hombres de negocios.

## 6. La competencia profesional

La institucionalización de la Tesorería General también se traduce por la afirmación de una competencia profesional. El autor la estudia en los mismos tesoreros, en particular en Francisco Montes, que reivindica su experiencia de mercader y no pierde ninguna oportunidad de expresar su concepción de lo que han de ser las misiones de su Tesorería y los efectos de su actividad en la economía y en los mercados monetarios (capítulos 4 a 6). Zambrano, más gris, menos locuaz, se contenta con recordatorios de la práctica de la Tesorería, sin comprometerse personalmente. Lo significativo aquí es que esta referencia a la “memoria institucional” (p. 96) satisface a sus interlocutores, lo que confirma que la capacidad de la Tesorería no depende exclusivamente de la personalidad de su jefe. Así, la gestión de la Tesorería no parece cambiar de los años pares a los impares mientras alternan Montes y Zambrano. Asimismo, el análisis de las operaciones del Real Giro ilustra la competencia de la Tesorería a la hora de intervenir en el mercado de letras de cambio y de venta de plata (capítulo 5).

¿Es más competente el personal de la Tesorería General que en la primera mitad del siglo? Resulta difícil aquí tomar la medida del cambio, a falta de estudios monográficos de los

Tesoreros comparables al que ofrece Torres Sánchez y de estudios de la trayectoria profesional y el trabajo cotidiano del resto de su planta. Si nos atenemos a los Tesoreros Generales, en la primera mitad del siglo, se conoce la presencia a la cabeza de la Tesorería General de peritos del control financiero, como Fernando Verdes Montenegro (1721-1724), de asentistas y arrendadores experimentados, como el marqués de Campoflorido (1707-1709), Tomás de Iriberry Goyeneche (1726-1727) o Mateo Pablo Díaz Lavandero (1727-1729, 1734-1736), o del promotor de la banca que fue Nicolás de Hinojosa (1716-1720, 1724-1726). Tres de ellos, Campoflorido, Verdes e Hinojosa, han dejado testimonios de la alta conciencia que tenían de su valor profesional. Por ello sería imprudente imaginar un progreso en la segunda mitad del siglo XVIII.

Sin duda cambia la naturaleza de la formación intelectual de los tesoreros, que espera mayores estudios. Verbigracia, Montes se interesa por la economía política, preocupación ausente en sus predecesores de los años 1720. Por otra parte, y sobre todo, parece cambiar la valoración que se hace de los talentos financieros de los Tesoreros. En el nombramiento de Montes, Carlos III indica que lo elige “por la inteligencia y exactitud con que habéis manejado los negocios del Consulado y Comercio de Cádiz” (p. 92), reconociendo sus dotes para ejercer el liderazgo del colectivo de mercaderes, pero también su calidad de buen comerciante. Asimismo, el papel de consejeros de confianza del ministro de Hacienda que tienen los Tesoreros Generales durante el reinado de Carlos III autoriza a pensar que se les reconoce una pericia general, no limitada al conocimiento de las tareas de ejecución de los pagos. Pienso que no era concebible reconocerles tanta competencia profesional en los años 1720, cuando Verdes (en tanto Secretario del Despacho de Hacienda) o Patiño tenían que imponer la autoridad del Secretario del Despacho y Superintendente de Hacienda a hombres que se preguntaban si no convendría elegir como ministro a un verdadero banquero.

### **7. La Tesorería General y los hombres de negocios**

Aunque se afirman la autoridad del rey, a través del ministro de Hacienda, y la competencia profesional de la Tesorería General, no se asiste a una evicción progresiva de los intereses privados en la Hacienda real, como se sabe. Ahora bien, la relación de los hombres de negocios con la Tesorería General es uno de los aspectos menos explorados hasta ahora. Por ejemplo, observamos que grandes asentistas o arrendadores ejercen como Tesorero Mayor o General en la primera mitad del siglo, pero carecemos –de momento– de informaciones que nos permitan pasar de la conjetura, a la hora de preguntarnos si su trayectoria fue de promoción individual o correspondió a estrategias financieras colectivas. El libro de Torres Sánchez no resuelve esta incógnita, pero mejora nuestra comprensión de las relaciones de la Tesorería General y los hombres de negocios en dos aspectos.



---

Primero, alimenta la hipótesis de que algunos grupos de negocios contribuyeron a conformar la Tesorería como la red centralizada que se acaba imponiendo después de los conflictos de los años 1720. En investigaciones anteriores, habíamos notado que, en el marco preciso de la provisión militar, los asentistas contaban con la pareja formada por el Secretario de Hacienda y el Tesorero Mayor para comunicarles informaciones sintéticas sobre las necesidades a satisfacer, influyendo incluso en la forma de presentación de los datos (como el recurso a “mapas” o cuadros). En este terreno pues, los hombres de negocios aparecían, a principios del siglo XVIII, como promotores y beneficiarios de la centralización que caracteriza a la Tesorería. El estudio del gasto de Marina de Carlos III que ofrece Torres Sánchez abunda en esta dirección, cuando muestra que los asentistas de Marina prefieren tratar con el Tesorero General en Madrid, antes que con las juntas de los departamentos de Marina. Por supuesto, para precisar esta relación, queda mucho camino por recorrer. Necesitaríamos saber más de la participación de los hombres de negocios más prominentes en los conflictos sobre la forma de la Tesorería que se multiplican en el primer tercio del siglo XVIII, lo que la documentación no siempre facilita. Sería deseable comprobar a lo largo del siglo del siglo si los contemporáneos establecen una relación causal entre la forma cambiante de la recaudación de las rentas y la organización de la Tesorería –de momento, los historiadores contamos con coincidencias cronológicas y nuestro talento para interpretarlas sin anacronismos–. Además de la probable influencia política de los hombres de negocios en la evolución de la forma de la Tesorería, cabe tomar en cuenta una cultura de trabajo que se pudo transmitir de un ámbito a otro. Sería deseable, por lo tanto, poder comparar la organización cotidiana del trabajo de la Tesorería General con la de las compañías de arrendadores o asentistas. Este trabajo sólo puede ser colectivo.

En segundo lugar, Torres Sánchez hace una hipótesis seductora, cuando supone que la evolución de la forma de la Tesorería General y de su peso en el seno de la administración de la Hacienda permite modificar la relación establecida con los hombres de negocios en provecho de la monarquía. Así, supone que la creciente cantidad de fondos gestionados por medio de la Tesorería en los años 1730 y 1740 es lo que lleva a replantear las relaciones con los hombres de negocios, ya que “la necesidad de sostener la liquidez de la Tesorería General acudiendo a hombres de negocios también disminuyó” (p. 30). En los años sucesivos, precisamente, se negocian los asientos de provisión militar en condiciones más favorables al rey. Aunque los hombres de negocios siguen siendo imprescindibles, la Tesorería aparece como uno de los instrumentos que permiten presionarlos. El acontecimiento clave, por supuesto, es la suspensión de pagos de 1739, organizada por un ministro que fue hombre de negocios y Tesorero General. Este libro se añade así a la lista de los trabajos que en los últimos años abogaron a favor de un estudio monográfico de dicha suspensión. El estudio de la actividad de la Tesorería en el Real Giro, a partir de 1752, confirma que la Tesorería General puede ejercer una influencia en la actividad de los hombres de negocios, al

---

seleccionar a los que asumirán las tesorerías locales de este departamento (p. 39) y al intervenir en el mercado de cambios y divisas (cap. 5). La relación de fuerzas parece invertirse, por lo tanto, a favor de la Tesorería. No obstante, la evolución, que se conoce mal, no es necesariamente lineal, como podrían manifestarlo los avatares de la relación entre Cabarrús, enemigo declarado de Montes (como ya mostró Torres Sánchez), el banco de San Carlos y la Tesorería.

### 8. ¿Un éxito?

En el proceso de institucionalización de la tesorería al que se asiste en la segunda mitad del siglo, se observa una administración capaz de responder a los objetivos de control financiero que se le asignaron. Asimismo, se convierte en actor económico preeminente, gracias a su capacidad de regulación de los flujos financieros, a su influencia en la determinación del nivel de los cambios y, en último resorte, de los precios, y a la posibilidad que tiene de sustentar el crédito de las casas de negocios que sirven sus fines. A este respecto, es una institución que funciona y parece satisfacer las esperanzas de sus promotores, por ejemplo en la erradicación de los fraudes que tenían interés en erradicar. Esto no significa que sea eficaz, porque para preguntar si lo es, tendríamos que empezar preguntándonos en qué consistía la eficacia para los actores y cuáles eran sus criterios de evaluación. Un primer paso para contestar esta pregunta podría ser la comparación con los modelos de gestión de los países vecinos, en particular la comparación que tal vez hicieron los coetáneos. Torres Sánchez sugiere así comparaciones sugestivas con los casos francés e inglés, sin desarrollar el tema.

Ahora bien, el autor sugiere una respuesta para los años finales del reinado de Carlos III, dando a entender que la capacidad para gestionar la Tesorería no debe confundirse con la capacidad para gestionar la Hacienda. En efecto, en su opinión, el entorno de Carlos III piensa en términos de equilibrio presupuestario, mostrándose reticente frente a formas provechosas de crédito. Al esforzarse por evitar crear una deuda, no se prepara para satisfacer los gastos extraordinarios, viviendo por lo tanto bajo la amenaza constante del desequilibrio (pp. 133-135). En el contexto de fuerte presión causado por las guerras marítimas de los años ochenta y de rápido cambio de los mercados financieros, esta lógica resulta difícil de sostener, y puede contribuir a explicar las crecientes dificultades de la Hacienda española.

En suma, *La llave de todos los tesoros* es una lectura provechosa para quien se interesa por la historia política del reinado de Carlos III porque contribuye a colmar un vacío. En efecto, si tenemos buenas historias sectoriales de la hacienda (la repartición social de ciertas cargas fiscales, su recaudación, el gasto militar, la cuantificación de los ingresos del rey, la organización formal de ciertos servicios...), se echaba de menos un conocimiento de las visiones de la hacienda y, a través de ésta, del Estado que presidían a las reformas. Torres Sánchez muestra cómo un proyecto de gobierno de la Hacienda se construye en el conflicto

---

entre diversos grupos partidarios de las reformas borbónicas, pero promotores de concepciones diferentes de la autoridad real. Durante el reinado de Carlos III, hombres como Montes, Esquilache o Múzquiz comparten la voluntad de erigir una administración fuertemente jerarquizada, orientada a la ejecución de las órdenes de un rey de guerra que sigue considerando a las finanzas como su patrimonio. Como lo señala el autor, los liberales reconocerán la utilidad del instrumento técnico. Así, el libro es una invitación a buscar una explicación de la crisis del Antiguo Régimen en la misma eficacia administrativa de la monarquía –y no en su decrepitud– y en su creciente desfase con las esperanzas políticas de la sociedad española.

**Anne Dubet**

Clermont Université, Université Blaise Pascal, EA 1001, Centre  
d’Histoire Espaces et Cultures – Institut Universitaire de France