JOSE MARIA MARILUZ URQUIJO

Gestiones en torno de la formación de un Código de Hacienda en España (1780-1790)

Separata de la
Revista de Historia del Derecho 12
Buenos Aires, 1984

GESTIONES EN TORNO DE LA FORMACION DE UN CODIGO DE HACIENDA EN ESPAÑA (1780 - 1790)

por JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO

La exaltación del derecho Real registrada en el siglo XVIII en detrimento del Romano y del Canónico no significó que se aceptase acríticamente el derecho positivo vigente. Por el contrario, gobernantes y juristas particulares expresaron repetidamente su disconformidad con la situación del derecho Real en una situación muy semejante a la que coetáneamente manifestaban otros letrados europeos ante el derecho de sus respectivos países [1].

En una casi total coincidencia hacia mediados del siglo XVIII se aspira a depurar los cuerpos legales de las disposiciones derogadas o en desuso reduciendo por consiguiente el número de leyes; a perfeccionar la sistematización existente; a formular los textos con una claridad que los haga comprensibles para todos o para la mayoría de los que deben obedecerlos y que evite la necesidad de una interpretación que pueda violentar su sentido; a generalizar la aplicación del derecho dictado por la Corona eliminando en lo posible

[1] Sobre la idea de codificación en la España del siglo XVIII véase VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *La codificación en la Argentina*, Buenos Aires, 1977, p.p. 41 y ss. Para un panorama de las tendencias y proyectos reformistas de otros lugares de Occidente véase JACQUES VANDERLINDEN, *Le concept de code en Europe Occidentale du XIIIe au XIXe siècle. Essai de définition*, Bruxelles, 1967.

particularismos y privilegios; a lograr una mayor certeza y un mejor conocimiento de la ley; a erradicar antinomias y leyes desacordes con las luces del siglo. Esos reclamos de reforma suelen ir acompañados de críticas a lo caótico e incoherente del sistema legal existente, nocivo a la felicidad pública y simultáneamente atentatorio contra la Corona y los vasallos.

Un buen exponente de esa generalizada corriente renovadora es don Cenón de Somodevilla, Marqués de la Ensenada, cuyo objetivo constante —según el mejor de sus biógrafos— fue introducir en todos los ramos de la administración "el orden, la regularidad y la sencillez" [2]. Alentando tales metas es natural que abordase el problema de la confusión legislativa y que procurase resolverlo con las pautas propias de la época que tendían a esos mismos fines.

En 1751, Ensenada, que ocupaba las secretarías de Hacienda, Guerra, Marina e Indias, propuso a Fernando VI crear una junta de ministros doctos y prudentes con el encargo de formar una nueva recopilación que podría llamarse *Código Ferdinando* o *Ferdinandino* en homenaje al Monarca. Justificaba el reemplazo de la recopilación de 1567, lo que —recordaba— ya había sido deseado infructuosamente por Felipe V, con el argumento muy a tono con su época de que convenía reducirla a una tercera parte dado que contenía muchas leyes revocadas, en desuso, no acomodadas a los tiempos presentes, demasiado complicadas o que debían ser aclaradas [3]. En otro escrito sin fecha, titulado *Puntos de gobierno*, Ensenada encarece la necesidad de mejorar la administración de justicia en lo civil y criminal mediante un "código claro y sucinto" e invoca el ejemplo prusiano del *Código Federico* [4]. La iniciativa de Ensenada es similar a otras lanzadas en los años inmediatamente anteriores o posteriores y no la recordamos aquí por su singularidad sino

[2] ANTONIO RODRÍGUEZ VILLA, *Don Cenón de Somodevilla, Marqués de la Ensenada*, Madrid, 1878, p. 294.

[3] Idem, p. 133.

[4] Idem, p. 158.

por considerarla representativa de una concepción que, bajo la influencia del racionalismo imperante, es compartida por muchos hombres de mediados de la centuria aun por los legos lo que demuestra que el problema estaba dejando de ser de exclusivo interés profesional para atraer a un círculo más amplio de ensayistas y reformadores. Por esa misma época José Clavijo y Fajardo, que sólo ha recibido una muy superficial formación jurídica y que además no ahorra ironías contra los que hacen profesión de enredarnos en pleitos, se pregunta por qué no se podrá poner en un "cuerpo metódico" las leyes útiles para formar el "código de nuestra nación" de modo que todo el mundo conozca sus derechos, sepa el bien y el mal, el premio y la pena y no se vean los hombres precisados a obrar a ciegas. Y avizorando el futuro concluye con tono esperanzado que "quizá este tiempo feliz no está distante. Acaso está más cerca de lo que parece" [5].

El proyecto de Ensenada se instalaba en la modernidad de su siglo por su pretensión de novedad y de un nuevo orden, pero conservaba residuos del sistema tradicional como el de comprender un heterogéneo conjunto de disposiciones. Tal actitud clausura una etapa y aunque en lo sucesivo se sigan registrando algunos proyectos o realizaciones análogas, en la segunda mitad del siglo comienzan a planearse códigos orgánicos [6] caracterizados por un contenido especializado y por acentuar la exigencia de una reformulación uniforme, realizaba de una sola vez, y no limitada a recoger antecedentes de épocas diversas.

En rigor no faltaban antecedentes hispánicos de legislar por separado algunas ramas del derecho, como lo testimonian ordenanzas militares, mineras o mercantiles, ni ejemplos extranjeros como el *code pénal* de Laverdy de 1752. Es

[5] José Clavijo y Faxardo, *El pensador*, t. II, Madrid, 1762, p.p. 88 y 92. Jefferson Rea Spell ha señalado la directa influencia rousseauniana de este artículo de Clavijo. Cfr. Jefferson Rea Spell, *Rousseau in the Spanish World before 1833. A study in franco-spanish literary relation*, Austin, 1938, p. 30.

[6] Giovanni Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, vol. I. *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976, p. 222.

justamente en esta rama del derecho penal en la que se harían sentir desde hora temprana los deseos oficiales de lograr un código español que, al concentrar normas dispersas, introdujese las reformas reclamadas por la Ilustración. Tras una sugerencia de la Sala de Alcaldes, que en 1770 había propuesto la formación de un código criminal, la Corona retomó la idea seis años más tarde con la mira de que se recopilasen "todas las leyes penales omitiendo las que no están en uso, evitando la perplejidad que las mismas leyes producen por su contrariedad, oscuridad o variación de costumbres, según la diferencia de tiempos". Se iniciaron así algunos trabajos que dieron como resultado la redacción de un plan de código criminal en 1787 [7] que al parecer no alcanzó a ser debidamente desarrollado.

En la misma década, en 1784, la Real Academia de Santa Bárbara de Madrid, por iniciativa de su presidente Gálvez, estableció el premio de una medalla de oro a quien presentase la mejor memoria sobre *La necesidad de un código de leyes nacional y las reglas exactas para su formación*, lo que revela el marcado interés que el tema despertaba entre algunos juristas del momento aunque el hecho de haberse debido declarar desierto el concurso obligue a no exagerar la difusión de ese interés sobre la generalidad de los letrados [8]. De todos modos el clima ideológico oficial se mostraba propicio a los intentos de codificación, máxime en aquellas áreas donde la abundancia de disposiciones dificultaba su conocimiento y en las que el interés público resultaba especialmente afectado.

Durante todo el siglo XVIII el Estado español había dirigido una particular atención a los temas atinentes a la Real Hacienda dictando normas sobre impuestos, cajas reales,

[7] JOSÉ A. CASABÓ RUIZ, *Los orígenes de la codificación penal de España: el plan de código criminal de 1787*, apartado del *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Madrid, 1969; JUAN SEMPERE Y GUARINOS, *Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del Reynado de Carlos III*, t. III, Madrid, 1786, p. 174.

[8] ANTONIO RISCO, *La Real Academia de Santa Bárbara de Madrid (1730-1808). Naissance et formation d'une élite dans l'Espagne au XVIIIème siècle*, t. I, Toulouse, 1979, p. 370.

aduanas, tribunales de cuentas, contribuciones aclesiásticas, deuda pública, con tal prodigalidad que la acumulación de disposiciones dispersas parecía calculada para provocar la confusión de burócratas y contribuyentes. José Canga Argüelles observa que para que los dependientes de hacienda puedan desempeñarse con acierto deben apostillar las ordenanzas y reglamentos anotando las alteraciones que hayan sufrido ya que las leyes de hacienda suelen estar expuestas a "continuas modificaciones" [9].

Una de las personas que estaba más al tanto de tales dificultades era el propio Secretario de Hacienda Miguel de Múzquiz, Conde de Gausa, que había llegado al cargo después de haber prestado servicios en las oficinas de hacienda durante veintisiete años [10] y que, al decir de un contemporáneo, conocía bien a fondo el manejo de su Secretaría [11]. Múzquiz tenía motivos para conocer también los citados afanes codificadores del Marqués de la Ensenada ya que había sido su discípulo [12].

Hacia 1780 ó 1781 el ministro, considerando que había llegado el momento de dar un paso efectivo por ese camino, encargó en nombre del Rey al miembro del Consejo de Hacienda Antonio de Robles Vives que dirigiese la formación de un "código o colección de todas las instrucciones, reglamentos, cédulas y Reales decretos con que se gobierna la Real Hacienda". Como fundamento de esa medida aducía la conveniencia de evitar las dudas o perjuicios que pudiesen dimanar de la dispersión de las disposiciones y de permanecer inéditas muchas de ellas y la necesidad de que fuesen bien patentes de modo que cada uno supiese su respectiva

[9] JOSÉ CANGA ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda para uso de los encargados de la Suprema Dirección de ella*, t. I, Londres, 1826, p. 183, verb. *apostilla*.

[10] FRANÇOIS ROUSSEAU, *Règne de Charles III d'Espagne (1759-1788)*, t. I, París, 1907, p. 188.

[11] CONDE DE FERNÁN NÚÑEZ, *Vida de Carlos III. Con la biografía del autor*, Apéndice y notas por A. MOREL-FATIO y A. PAZ Y MÉLIA, t. I, Madrid, 1898, p. 203.

[12] JOSÉ CANGA ARGÜELLES, *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1840, p. 127.

obligación: los vasallos lo que debiesen contribuir, los administradores de rentas Reales lo que debían exigir, los jefes principales lo que debían celar y los tribunales de justicia las normas aplicables a las causas concernientes al ramo de hacienda. Para que el comisionado pudiese cumplir debidamente el encargo fue facultado a obtener las copias que precisase en la Secretaría de Hacienda, archivos, secretarías, contadurías y demás oficinas de Hacienda [13].

¿Quién era Antonio de Robles Vives y cuáles eran los antecedentes que podían haber motivado su designación como director del proyectado "código o colección" de hacienda? Nacido en Lorca, Murcia, en 1735 [14] se gradúa de bachiller en Derecho Canónico en la Universidad de Toledo y en 1760 lo encontramos integrando la Junta de Cánones de San Juan Nepomuceno que funcionaba en el Colegio del Salvador [15] al tiempo que frecuentaba como pasante el bufete del licenciado Manuel López Herrero. En febrero de 1763 se recibe de abogado, presta el correspondiente juramento [16] y se incorpora al Colegio de Abogados de Madrid [17].

Unos años después alcanza la celebridad como jurista y aun algún renombre literario merced a su intervención en el trajinado asunto del Voto de Santiago, supuesta concesión de privilegios a la Iglesia de Santiago de Compostela por Ramiro I, confirmada por varios reyes posteriores e impugnada como falsa desde el siglo XVI. Impedidos de cobrar compulsivamente los derechos comprendidos en el Voto, los agentes de la Iglesia de Santiago se habían contentado durante mucho tiempo con pedirlos por vía de limosna a los

13 Archivo Histórico Nacional de Madrid (en adelante citaremos AHN), Hacienda, lib. 8032, f. 519.

14 AHN, Estado. Orden de Carlos III, exp. 41. Por línea paterna descendía de Antonio, hijo de José de Robles Vives y de María Muñoz de Don Pedro. Su madre Ana García de Alarcón era hija de Francisco José de Alarcón y de María del Pozo Morata.

15 ANTONIO RISCO, *La Real Academia* cit., t. I, p. 34.

16 AHN, Consejos 12123, exp. 15.

17 PEDRO BARBADILLO DELGADO, *Historia del Colegio de Abogados de Madrid*, t. II, Madrid, 1957, p. 254.

pueblos de Galicia que estuviesen dispuestos a pagarlos voluntariamente, pero en la segunda mitad del siglo XVIII se animaron a exigirlos como si fuesen obligatorios. Comprendidos en el gravamen algunos pueblos pertenecientes a los estados del Duque de Arcos, éste reclamó mediante una representación redactada por Antonio de Robles Vives que fue impresa en 1771 [18].

En defensa de su cliente Robles escribe un enérgico alegato en el que no sólo trata de probar la falsedad e injusticia del Voto de Santiago sino que desliza algunas críticas contra determinadas bulas y abunda en expresiones contrarias a las extralimitaciones pontificias en asuntos temporales. Juan Sempere y Guarinos la considera una excelente pieza literaria capaz de desmentir a los que opinan que no son tales las redactadas para el foro y junto a su forma elogia el fondo del escrito [19]. Dado el crudo regalismo de la época ninguna manifestación podía ser más grata a los oídos oficiales que los alardes antipapales de Robles ni más indicada para hacerse conocer ventajosamente por las autoridades. No mucho después recibía el nombramiento de fiscal de la Real Cancillería de Valladolid y más tarde el de juez subdelegado de la Real Junta de Comercio, Moneda y Minas, caballero de la Orden de Carlos III y miembro del Consejo de Hacienda.

Movido a veces por la necesidad profesional y otras por sus inclinaciones intelectuales Robles Vives se vuelca gustosamente al estudio del pasado medieval aprovechando para destilar toda la inquina que sentía el hombre del siglo XVIII por el Derecho Romano. Así, en su *Discurso sobre la autoridad de los fueros municipales*, fechado en Valladolid el 24 de octubre de 1778 se suma a los contrarios a la enseñanza de éste en las universidades añadiendo que cuando la Nación se gobernaba por los fueros municipales se mantuvieron los naturales en paz y justicia y el Estado abundó en

[18] ANTONIO ROBLES Y VIVES, *Representación contra el pretendido Voto de Santiago que hace al Rey Nuestro Señor D. Carlos III el Duque de Arcos*, Madrid, 1771.

[19] JUAN SEMPERE Y GUARINOS, *Ensayo* cit., t. V, p. 38.

fuerzas para resistir numerosos ejércitos de enemigos mientras que desde que comenzó el estudio del Derecho Romano en las universidades la Nación fue decayendo de su antiguo vigor y los súbditos fueron peor administrados. Obnubilado por su antipatía al Derecho Común nuestro autor llega a olvidar que las Partidas se adecuaban al centralismo político al que él mismo adhería y pasa a atacarlas alegando que "leyes romanas y decretales se vistieron a la española con la capa de las Partidas para introducirse en nuestro gobierno bajo este disfraz" [20].

Al comentar la ley 3, *tít.* 1, lib. II de la Nueva Recopilación que prescribe guardar los fueros en aquellos casos en que se usaron, plantea la disyuntiva de si la ley se refiere al uso generado por la "voluntad del Rey o al actual que produce la voluntad de los súbditos" y se pronuncia por "aquel uso habitual que da el Príncipe a las leyes con su promulgación" con lo que los fueros "obligan sin la pretendida prueba del uso actual y por consiguiente que habiendo ley en el respectivo fuero municipal de cada pueblo se ha de juzgar por ella antes que por las Partidas" [21].

En unas *Memorias* que escribe mientras desempeñaba la fiscalía de Valladolid recurre a otra incursión retrospectiva para abordar un tema de rigurosa actualidad: el de la situación de los señoríos cuya gradual incorporación a la Corona venía siendo propiciada con mayor o menor fortuna por las autoridades desde principios del siglo. Reúne allí argumentos favorables a la restitución a la Corona de la Villa de Dueñas, "su señorío, jurisdicción, rentas, pechos y derechos, alcabalas, tercias y demás que socolor de dueños de ella han llevado" los Condes de Buendía, Duques de Medinaceli [22] con lo que se alínea en la misma corriente incorporacionista que el Conde de Campomanes, Francisco Carrasco de la Torre y otros influyentes juristas de la época.

[20] AHN, Estado 31682; dieciocho fojas manuscritas.

[21] Idem.

[22] JUAN SEMPERE Y GUARINOS, *Ensayo* cit., t. V, p. 39; SALVADOR DE MOXÓ, *Incorporación de señoríos a la Corona*, Valladolid, 1959, p.p. 51 y ss.

A la par de sus funciones oficiales, Robles Vives participa activamente en algunas academias de la Corte en las que suelen airearse temas controvertidos o precisados de mayor estudio. Antonio Risco lo ha ubicado en una academia de sagrados cánones, liturgia, historia y disciplina eclesiástica que fue uno de los centros del jansenismo español y en la famosa Real Academia de Santa Bárbara que llegó a presidir [23].

Es justamente en esta última donde coordina los trabajos comunes en torno al problema de la hacienda con el fin de esclarecer con la colaboración de todos el intrincado panorama de las rentas Reales. Reparte los distintos ramos entre otros tantos académicos "para que trabajando a un tiempo sin embarazarse uno a otro se forme con mayor brevedad por cada uno la disertación respectiva al ramo que se le encargase con expresión de su origen, valoración y últimas reglas con que se gobierna en el día" [24]. En la citada nota de Múzquiz se vincula esta empresa con el encargo del "código o colección", suponemos que como trabajo preparatorio del mismo.

¿Cuál fue el resultado final del encargo? No sabemos otra cosa sino que Robles Vives fallece en 1802 [25] y que para entonces ya hacía por lo menos una década que se había perdido toda esperanza de que terminara el código.

A la muerte del Conde de Gausa le había sucedido Pedro López Lerena, Conde de Lerena, que fue designado Secretario de Hacienda el 25 de enero de 1785. Durante su ministerio, convencido Carlos III de la necesidad de un "código o recopilación de leyes de Real Hacienda que sirviese de regla para la decisión de los puntos relativos a este ramo y de instrucción a sus dependientes" y de que por no haberse logrado hasta el momento tan importante obra se infería grave perjuicio al público, comisionó el 1º de diciembre de 1789 al licenciado José de Covarrubias para que extendiese

[23] ANTONIO RISCO, *La Real Academia* cit.

[24] AHN, Hacienda, lib. 8032, f. 519.

[25] ANTONIO RISCO, *La Real Academia* cit., t. I, p. 447.

un plan con arreglo a algunas instrucciones que le impartió. Aprobado ese plan el 5 de agosto de 1789 le fue señalado un sueldo por el tiempo que le ocupase la obra y en 1790 fue autorizado para revisar los archivos de hacienda en busca de los antecedentes que le fuesen necesarios [26].

José Portatiu de Covarrubias, más conocido por sólo su apellido materno, era un abogado del foro madrileño que había alcanzado alguna nombradía por sus producciones literarias y sus traducciones. Hijo del capitán José Portatiu y de Juana Covarrubias, era nacido en la diócesis de Oloron, Francia, y se había educado en la Universidad de Valencia de donde egresó con el grado de bachiller en leyes [27].

A partir de julio de 1771 había asistido como pasante al estudio de Antonio Sánchez y Santiago y a la academia de jurisprudencia teórico práctica que éste mantenía en la Corte [28] hasta que en 1775 fue recibido como abogado [29]; al año siguiente se incorporó al Colegio de Abogados de Madrid [30].

Atraído tanto por la literatura como por su profesión, Covarrubias, que luce su calidad de socio correspondiente de la Academia de Ciencias y Bellas Letras de París, planea en 1775 publicar junto con dos amigos un *Diario Español* que se ocuparía de los grandes escritores españoles del pasado y de proporcionar información de actualidad sobre las letras, ciencias y artes de la Península y del extranjero. Solicita y obtiene el correspondiente permiso pero al parecer no alcanza a publicar el periódico [31].

[26] AHN. Hacienda, lib. 8042, f. 90, nota de Lerena a los Directores Generales de Rentas.

[27] AHN, Consejos 12135-12136.

[28] A esta academia se refiere su fundador en ANTONIO SÁNCHEZ SANTIAGO, *Idea elemental de los tribunales de la Corte en su actual estado y última planta*, t. I, Madrid, 1787, Introducción.

[29] AHN, Consejos 1235-1236.

[30] PEDRO BARBADILLO DELGADO, *Historia* cit., t. II, p. 227.

[31] AHN, Consejos 5537, exp. 6; PAUL J. GUINNARD, *La presse espagnole de 1737 a 1791, Formation et signification d'un genre*, París, 1973, p. 35; FRANCISCO AGUILAR PIÑAL, *La prensa española en el siglo XVIII. Diarios, revistas y pronósticos*, Madrid. 1978, p. 28.

Su vocación de publicista lo lleva a dar un traspié que lo indispone —al menos momentáneamente— con colegas y autoridades. Los originales de su *Discurso sobre el actual estado de la abogacía en los tribunales de la Nación*, pasados a la censura del Colegio de Abogados, son objeto de una severa crítica firmada por la Comisión Directiva del Colegio. En ella se puntualizan expresiones imprudentes, inoportunas o arbitrarias tales como los párrafos donde tiende a desacreditar las academias de jurisprudencia o en las que compara el modo de cubrir las vacantes de plazas togadas con el juego de lotería o donde ofrece una exagerada versión sobre las malas resultas de la multitud de abogados. La crítica de Covarrubias —según el Colegio— "envuelve una censura pública a la dirección del Gobierno y del celo con que ha debido y debe remediar" los defectos existentes, por lo que no sólo ha de negarse el permiso de impresión sino mandarse recoger los ejemplares manuscritos que pudieran estar en circulación [32]. A su vez, los tres fiscales del Consejo, en agosto de 1780, consideran que la censura del Colegio ha omitido incriminar otros párrafos igualmente merecedores de reparos y que la publicación del *Discurso* agraviaría a varios organismos respetables sin servir de instrucción al público. El expediente queda allí interrumpido [33], pero con el tiempo Covarrubias consigue superar la dificultad.

Sea porque brinda explicaciones convincentes, sea porque la crítica considerada inadmisible empieza a ser valorada como una útil colaboración a los deseos de reforma, el *Discurso* aparece "con licencia" en 1789 dirigido a "los ilustres y perfectos abogados españoles". Covarrubias acaba también por recomponer sus relaciones con sus colegas pues escribe por cuenta del Colegio de Abogados un *Discurso de la fundación, gobierno, prerrogativas y estado actual del Colegio* y es elegido Vice Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia de Santa Bárbara en la que consigue imponer sus ideas pedagógicas reemplazando los ejercicios referentes

[32] AHN, Consejos. Impresiones 5544, exp. 100.

[33] Idem.

al examen de casos particulares que él había criticado anteriormente en su escrito sobre el estado de la abogacía por un plan de estudios de carácter sistemático [34].

Covarrubias dedica parte de su tiempo a realizar traducciones del idioma francés al castellano. Vierte así los discursos de Henri François D'Aguesseau y publica parte de ellos en 1781 precediéndolos de unas páginas en las que manifiesta su propia preocupación por mantener en el foro un lenguaje claro y elegante, libre de las corruptelas que estaban enturbiando el estilo de los abogados de su tiempo. Lo que más lo sorprendió al llegar a la Corte —relata— fueron los escritos plagados de *yporques* de modo que algunos llenaban un pliego de clausulones "enlazados todos con esta partícula que se repetía en cada renglón" y pronto pudo observar que la elocuencia había sido desterrada de los alegatos de los abogados [35]. Covarrubias comparte así la preocupación de varios autores que en la segunda mitad del siglo XVIII bregaron por reformar el estilo usado en los tribunales, en lo que consiguieron resultados muy alentadores [36].

En 1782 aparece su traducción del extenso prospecto de la Enciclopedia Metódica francesa [37] que le brinda algunos ejemplos de cómo se encaran las cuestiones jurídicas y hacendísticas en el país vecino. En la parte de jurisprudencia

[34] PEDRO BARBADILLO DELGADO, *Historia* cit., t. III, p. 72; ANTONIO RISCO, *La Real Academia* cit., t. II, p.p. 280 y 753; JOSÉ DE COVARRUBIAS, *Plan de disertaciones sobre práctica de tribunales aprobado por la Real Academia de Derecho Español y Público con el título de Santa Bárbara formado de orden de la misma*, Madrid, 1792.

[35] MR. DE AGUESSEAU, *Discursos pronunciados en el Parlamento de París*. Traducidos al castellano por DON JOSEPH DE COVARRUBIAS, Madrid, 1781, p.p. IV y IX.

[36] JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *Una utopía jurídica española del siglo XVIII*, en *Revista de Historia del Derecho*, núm. 9, Buenos Aires, 1981, p.p. 313 y s.

[37] *Prospecto de la nueva Enciclopedia Metódica, obra que propone en francés por suscripción Mr. Panckoucke... que ha traducido al castellano del Mercurio de Francia de 8 de diciembre de 1781 en obsequio de la literatura Don Joseph de Covarrubias*, Madrid, 1782. Poco después Covarrubias intervino en la traducción del catecismo del P. François Aimé Pouget realizada por Antonio de Escartín y publicada en Madrid, 1784 (AHN, Consejos 5547, exp. 75).

el proyecto subrayaba la importancia que se daría a la historia de las leyes por entender que era imposible "ser jurista sin estas nociones preliminares" y al anunciarse el tomo consagrado a la hacienda se especificaba que al desarrollarse el tema se tratarían los aspectos históricos de la hacienda. Tal enfoque no hacía sino reforzar la curiosidad hacia el pasado que demostraban muchos juristas españoles de la Ilustración con el fin de disponer de antecedentes invocables a la hora de justificar reformas al sistema vigente o de propiciar un nuevo sesgo a la hermenéutica legal.

Covarrubias pone en juego sus conocimientos históricos en sus *Máximas sobre recursos de fuerza y protección con el método de introducirlos en los tribunales* para cuya edición solicita el correspondiente permiso en 1783. Con el declarado deseo de imitar a los miembros de su familia que en otros tiempos "brillaron en la jurisprudencia", se interna en un terreno que sabe riesgoso pues las autoridades eran especialmente celosas de evitar la más mínima ofensa a los derechos del Estado frente a la Iglesia aunque también era cierto que la Corona había demostrado —casos de Alvarez de Abreu, Rivadeneyra y Barrientos, Hontalva y Arce, etc.— que sabía recompensar con generosidad a quienes salían en defensa de sus regalías. Covarrubias pasó exitosamente la primera valla constituida por la censura del Colegio de Abogados en la que éste elogió sin reservas su discreción y la veneración que tributaba a ambas supremas potestades, pero el dictamen del fiscal Manuel de Lardizábal y Uribe fue más matizado pues aunque reconoció que había tratado bien de las regalías, opinó que había varios puntos en los que hubiese convenido mayor claridad en la exposición de los derechos de la Corona. Transmitidas las objeciones del fiscal *suppreso nomine*, Covarrubias hizo las correcciones del caso y obtuvo la licencia del Consejo [38]. Antes de terminar la impresión Floridablanca hizo allanar la imprenta de Ibarra, se incautó de los originales y de la parte ya impresa y mediante una R.O. del 28 de noviembre de 1784 dispuso nuevas correc-

[38] AHN, Consejos 5548.

ciones con lo que las *Máximas* quedaron finalmente a gusto del mundo oficial y pudieron salir a la luz [39].

Menos accidentada fue su edición de las *Memorias de la última guerra con la Gran Bretaña desde el año 1774 hasta su conclusión*, t. I, Madrid, 1783, referente a la guerra por la independencia de los Estados Unidos.

Los dos últimos trabajos habían contribuido a que fuese conocido por los gobernantes y a que pudiese hacer públicas manifestaciones de adhesión a los ministros y a la ideología oficial. La dedicatoria al Conde de Floridablanca de la *Memoria* abunda en alabanzas a la elocuencia y a la eficacia de los razonamientos del ministro así como a su firmeza para defender las regalías. "¡Qué solidez en los discursos! —exclama—, ¡qué profunda erudición!, ¡qué noble claridad y expresión...! ¿Cuántos monumentos sacó V. E. de la obscuridad y del olvido para manifestar los verdaderos derechos de la Monarquía que impugnaba la ignorancia o la preocupación?" Y en sus *Máximas sobre recursos de fuerza* reitera sus elogios a Floridablanca y los extiende al Conde de Campomanes. Tales expresiones, su voluntad de adecuarse a las directivas oficiales bien acreditada con su docilidad para corregir el texto de las *Máximas* y su indudable laboriosidad acaso sean suficiente explicación para que el Conde de Lerena —hechura de Floridablanca [40]— hubiese pensado en encargarle el Código de Hacienda pese a que hasta entonces no hubiese manifestado una especial inclinación hacia ese campo.

Como Robles Vives, Covarrubias vinculó su misión referente a la hacienda con los trabajos de la academia de jurisprudencia de la que formaba parte. El 2 de junio de 1791 presentó a la Academia de Santa Bárbara un programa de temas adoptado por el cuerpo y puesto luego en ejecución, que encaraba las facultades jurisdiccionales de los organis-

[39] José de Covarrubias, *Máximas sobre recursos de fuerza y protección, con el método de introducirlos en los tribunales*, Madrid, 1785.

[40] Gaspar Melchor de Jovellanos, *Diarios*, Ed. preparada por Julio Somoza, t. I, Oviedo, 1953, p. 245.

mos hacendísticos. El cap. IV del Plan versaba sobre el Consejo de Hacienda y sobre el Tribunal de la Contaduría Mayor de él y proponía tratar del origen del Consejo, plantillas que había tenido en diversos tiempos, jurisdicción actual, objetivo perseguido y organización de la Junta de Juros, de la de Correos y de la de Comercio, Moneda y Minas: la creación de cada una de ellas y sus respectivos tribunales de primera instancia. Otro capítulo del Plan abordaba el tema de la Superintendencia General de Rentas, "tribunal que conoce en primera instancia por sus delegados de todos los asuntos contenciosos civiles y criminales de Real Hacienda"; de su origen y facultades; distinción entre el gobernador, el superintendente y el Secretario de Estado del Despacho Universal de Hacienda "cuyos empleos están reunidos hoy en una misma persona".

En la misma línea de pensamiento que el Conde de Floridablanca el programa apunta a una mayor unificación de la administración: preveía desarrollar las "grandes ventajas y utilidades" que resultarían de reunir todos los Consejos en uno solo denominado *Consejo Supremo del Rey*, dividido en tantas salas de gobierno y justicia como eran los Consejos ahora existentes. Y en otro acápite disponía tratar la conveniencia de reunir la hacienda de Indias a la de España [41]. Aunque, desde luego, el plan docente de la Academia no comprendía ni mucho menos a todos los temas que debía abarcar el código, significaba una vía de aproximación a algunos de ellos.

Sabemos que Covarrubias cumplió el encargo. De acuerdo a un borrador sin fecha ni firma conservado en el Archivo Histórico Nacional de Madrid, uno de los Secretarios de Estado, con el propósito de informar al Rey, pregunta al Secretario de Hacienda acerca del mérito de "una obra que en abril último presentó ...Don Josef de Covarrubias bajo el título de Código o Recopilación de Leyes de la Real Hacienda" [42]. Desconocemos la respuesta y el destino actual

[41] *Plan de disertaciones* cit., passim.

[42] AHN, Estado 4822.

del Código, que confiamos pueda ser hallado algún día por un investigador más afortunado, pero mientras no aparezcan esos originales hoy extraviados creemos de interés referirnos al plan presentado por Covarrubias y aprobado por Carlos IV el 17 de junio de 1790. Fue íntegramente publicado en los números 249 y 250 del *Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa* —editado por Cristóbal Cladera Company— correspondientes a los días 6 y 13 de setiembre de 1790 con el título de "Prospecto del Código o Recopilación de leyes de la Real Hacienda de España, obra encargada por S. M. al licenciado Don Joseph de Covarrubias".

Nuestro autor planea su obra como una compilación de disposiciones Reales y de bulas atinentes a la Hacienda expedidas en distintas épocas y divide ese material "por artículos para mayor claridad". A mitad de camino entre la tendencia tradicional de no descartar las leyes en desuso y el criterio moderno de incluir sólo las normas en vigor, elimina del cuerpo de la Recopilación a todo lo que carezca de vigencia pero sugiere agregarle un apéndice en el que se copien a la letra aquellas ordenanzas, cédulas e instrucciones "que hayan dado o hecho regla general en la legislación de la Real Hacienda, de las cuales se hallen derogados, alterados, modificados, corregidos o mejorados algunos o muchos artículos cuya lectura será muchas veces necesaria para entender y penetrar a fondo el sistema, el enlace y consecuencia de cada ramo en particular". Y a renglón seguido se pregunta "¿cuántos de estos fragmentos suelen servir con el tiempo para mejorar o reedificar las obras que se habían demolido? ¡Hasta los errores y desaciertos de los hombres aprovechan para evitarlos y buscar el camino de la verdad y de la perfección!"

Covarrubias concede a la historia una importancia relevante a tal punto que más de la mitad del *Prospecto* está consagrado a los preliminares históricos. Considera que para comprender cabalmente la administración del Real Patrimonio "que es uno de los ramos más importantes de la política

y legislación" debemos conocer las causas que motivaron el establecimiento de cada contribución y de su mantenimiento, el método seguido en la recaudación, administración y distribución de la Real Hacienda y las personas o tribunales que han corrido con su Superintendencia a través de los tiempos porque todos esos antecedentes —sostiene— tienen una "íntima conexión y enlace con su actual administración". Cabe señalar que esa necesidad de unir historia y derecho y el poner a la primera al servicio del segundo es una concepción bien arraigada en la época. Todavía en 1799 al encargarse a Juan de la Reguera Valdelomar la corrección de la Nueva Recopilación se le ordena que simultáneamente a esta tarea prepare una historia de la legislación en la que anote "los defectos advertidos en los códigos legales que por de pronto no se pudiesen remediar para que con el tiempo se corrijan" [43].

Para su mejor inteligencia Covarrubias divide a la historia que proyecta en cuatro partes, a saber:

I. Origen y establecimiento de cada renta, contribución, servicio o derecho. Comprendía algunas noticias sobre pechos, rentas y servicios antiguos que se utilizaron en los primeros tiempos de la Monarquía y luego particulares referencias sobre a) portazgos, b) minas, c) tercias reales, d) alcabalas, e) mestrazgos de las órdenes, f) bula de la Santa Cruzada, g) subsidio, h) excusado, i) servicios ordinarios y extraordinarios, j) millones, k) lanzas y medias annatas, l) lanas, m) renta del tabaco, n) papel sellado, o) penas de cámara, p) rentas de Aragón, Valencia y Cataluña, q) rentas de Navarra, Vizcaya, Alava y Guipúzcoa y algunas breves noticias sobre las de Mallorca, Menorca, Ibiza y Canarias.

Con el fin de dar una idea sobre el tratamiento que da a cada uno de estos apartados transcribimos seguidamente lo que proyecta sobre la renta del tabaco:

[43] RC del 15 de julio de 1805 sobre la formación y autoridad de la Novísima Recopilación.

> Esta renta que ha llegado a ser uno de los ramos más considerables del Real Patrimonio, no se conoció en especie hasta el reinado del Señor Felipe IV. El Reino escogió por uno de los medios para el servicio de los dos millones y medio, la imposición de tres reales en cada libra de tabaco que entrase a venderse en estos Reinos y luego, por concesión de los mismos se erigió en estanco y dio en arrendamiento. Se dará una historia exacta de su origen, progresos y aumentos de su fábrica y beneficios, de su gobierno y administración, alteraciones, mudanzas y plantas que ha habido y del estado en que se halla en la actualidad.

Al ocuparse de los orígenes de determinadas contribuciones en las que se ventilaban los respectivos derechos de Iglesia y Estado, Covarrubias adopta una postura claramente favorable al Estado acorde con las tendencias regalistas de la época.

II. Gobierno de las rentas reales desde el principio de la Monarquía hasta el presente. Tras un bosquejo sobre el período anterior al de los Reyes Católicos se haría más detenida mención de los tribunales, oficinas y personas que dirigieron la hacienda en los reinados posteriores, destacando a quienes más se hubieran distinguido en ello. Se incluirían asimismo noticias sobre los reglamentos, órdenes, instrucciones, proyectos y disposiciones que se hubieran expedido para perfeccionar la administración del Real Patrimonio.

III. Dificultades financieras por las que ha atravesado la Monarquía en distintas épocas y arbitrios discurridos para solucionarlos. Como en el caso anterior se pondrá el acento en el período iniciado con los Reyes Católicos por entender que fue entonces cuando empezaron los grandes gastos de la Corona y cuando se introdujeron profundos cambios en el gobierno de España.

IV. Análisis de los proyectos y medios que se han propuesto en los siglos XVII y XVIII para desempeñar y mejo-

rar la Real Hacienda o algunos de sus ramos, por ejemplo la idea de reducir todas las contribuciones a una sola. Se pondría especial énfasis en lo referente a la política aduanera, delicada cuestión en la que deben conciliarse el bien del Erario y el bien del vasallo y de la que depende la protección de la agricultura, comercio e industria nacional, "manantiales fecundos de las riquezas y éstas de la prosperidad y aumento de la Real Hacienda".

Las cuatro partes del desarrollo histórico no son enfocadas con un afán de mera erudición o de conocimiento desinteresado sino con el deliberado fin de que sirvan para comprender mejor el problema del presente proporcionando un caudal de experiencia y de posibles soluciones. Lo que se busca en la historia es el hilo de Ariadna que ayude a orientarse en el laberinto de la organización actual de la Real Hacienda.

Al tratar los diferentes tópicos abordados en la parte histórica recurre a una periodización uniforme que podría discriminarse así: etapa anterior a los Reyes Católicos; desde éstos hasta Felipe II inclusive; desde Felipe II hasta el último de los Austrias con especial mención de la "célebre junta de medios del Reinado de Carlos II"; Reinado de Felipe V en el que "tomaron las cosas un nuevo semblante"; Reinados posteriores hasta los días en los que escribe. Como otros historiadores de la época borbónica se complace en contrastar el lastimoso estado en el que quedó el país al extinguirse la dinastía austríaca y la restauración que experimentó con la nueva dinastía.

Finalizada la vista hacia el pasado el *Prospecto* encara el "plan metódico" con el que se llevaría a cabo el Código, al que se divide en ocho libros subdivididos en un total de cuarenta y seis títulos.

El libro primero, sobre tributos y rentas provinciales, se inicia con las leyes que puntualizan la obligación que tiene cada vasallo de contribuir a las necesidades del Estado y continúa detallando las alcabalas, tercias Reales, servicio ordinario y extraordinario, servicios de millones, fiel medi-

dor y ramos agregados. En cada caso se prevé incluir las leyes que establecieron dichos ramos y las que regulan su recaudación.

De las rentas generales se ocupa el libro II que las agrupa en diezmos o derechos de los puertos de mar, diezmos o derechos de los puertos secos, almojarifazgos y rentas de lanas.

Los estancos y minas integran el contenido del libro III que comprende la renta del tabaco, papel sellado, renta de la sal, estanco de ramos menores tales como lacre, naipes, pólvora, etc. y minas.

En el libro IV, bajo el título de rentas eclesiásticas, Covarrubias reúne la cruzada; subsidio y excusado; maestrazgos; espolios, vacantes, medias annatas y tercera parte beneficial.

El libro V, dedicado a las rentas particulares y casuales, trata de lanzas y medias annatas, de títulos y oficios; sosa y barrilla; penas de cámara, señoreaje y monedaje; efectos de la Cámara y otros; regalía de aposento y Real Lotería.

El pujante regionalismo que aún late bajo el centralismo borbónico del siglo XVIII obliga a consagrar el libro VI a ocuparse separadamente de las rentas particulares de Aragón, Valencia, Cataluña, Navarra, Vizcaya, Alava, Guipúzcoa, Islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Canarias.

El libro VII versa sobre el "gobierno universal de la Real Hacienda". Sus dos primeros títulos desarrollan la Secretaría del Despacho Universal y la Superintendencia General, no obstante que en el día se hallaban reunidas. A continuación se recopilan las normas sobre el Consejo Real de Hacienda y sus divisiones en salas; la Secretaría de gobierno del Consejo y de Millones; la Contaduría Mayor de Cuentas y otras; la Tesorería General y otras; la Real Junta y demás oficinas de juros; la Dirección General de Rentas y otras oficinas subalternas; de los intendentes y sus obligaciones; de las administraciones y demás oficinas subalternas de las Provincias. En un siglo que había visto crecer considerablemente el número de las oficinas de Hacienda y de sus oficinistas y en el que el empleado estatal había pasado a ser

un tipo cada vez más perfilado, cabe subrayar que al referirse a las distintas dependencias de hacienda, Covarrubias incluye las "obligaciones respectivas de sus empleados y oficiales". No se mencionan, en cambio, los derechos de tales empleados frente a la Administración.

El último libro contiene disposiciones de carácter procesal y penal agrupadas en sendos títulos referentes al orden judicial, los privilegios del Fisco, las penas de defraudadores y contrabandistas y la introducción y extracción de géneros y efectos de ilícito comercio.

Al editar el *Prospecto* Cladera agrega una breve nota en la que quizá inducido por la importancia que Covarrubias había concedido al estudio del pasado o llevado por sus propias inclinaciones intelectuales [44], hace caso omiso del principal objetivo del encargo que era formar un actual y ordenado cuerpo de disposiciones y encarece la conveniencia de disponer de una historia de la Real Hacienda al estilo de la planeada [45].

El Código no fue promulgado. Desconocemos las objeciones concretas que puedan habérsele formulado pero con prescindencia de ellas acaso no fueran ajenas a su virtual rechazo algunos episodios ocurridos en la época y el clima ideológico formado en torno de la Hacienda. Tres de las figuras a cuya sombra había tratado de colocarse Covarrubias se eclipsan en un breve lapso: Campomanes es reemplazado como Presidente del Consejo de Castilla en abril de 1791, en enero de 1792 fallece Pedro López de Lerena y al mes siguiente se produce la caída de Floridablanca y junto con ellos declina la influencia de otros funcionarios que se habían movido en su órbita. El propio Covarrubias, objeto de acusaciones cuya naturaleza ignoramos pero que él atribuye a "la envidia animada de la venganza y apoyada por la ca-

[44] E. VARELA HERVÍAS, *Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en España*, Madrid, 1966, p.p. 12 a 22.

[45] *Espíritu* cit., núm. 250 del 13 de setiembre de 1790, p. 38.

lumnia" es reducido a "estrecho y horroroso encierro" en 1792 y tratado como reo de Estado [46].

Lo caótico de una Real Hacienda caracterizada por las desigualdades regionales y personales, la multiplicidad de contribuciones y las dificultades de su recaudación requerían la formación de un cuerpo que sistematizara y reuniera las disposiciones dispersas pero esa misma situación cuestionada por muchos que venían reclamando una drástica reforma del sistema hacían poco aconsejable proceder a la estabilización que supone todo código. Parecía prematuro fijar un régimen que había entrado en crisis antes de hacerle sustanciales modificaciones.

Además, en 1795 empiezan a reeditarse en Madrid los volúmenes de la *Práctica de la administración y cobranza de las Rentas Reales y visita de los ministros que se ocupan de ellas* de Juan de la Ripia considerablemente adicionados por el miembro de la Academia de Derecho Público de Santa Bárbara y Secretario de la Balanza de Comercio Diego María Gallard, que viene a atenuar las dificultades de hallar las disposiciones pertinentes a cada caso. La portada de la obra ya anuncia que ha sido "corregida con las nuevas cédulas, decretos y órdenes que no se habían publicado hasta aquí sobre las rentas de que trata". Y en las advertencias a los tomos primero y segundo se insiste en que "gran parte" del mérito de la obra dimana de la inserción a la letra de las Reales Ordenes y Decretos que rigen la administración y cobranza de las rentas para lo que se ha obtenido autorización Regia de pedir a las oficinas respectivas las noticias

[46] *Aventuras del Telémaco, hijo de Ulises.* Publicalas del francés al castellano para el Príncipe Ntro. Sr. DON JOSEPH DE COVARRUBIAS del Consejo de S. M., fiscal togado de las Chancillerías y titular de la Policía de Madrid y su rastro, t. I, Madrid, 1797, p.p. 7 a 43. Esta traducción iniciada en la prisión y completada luego de obtener su libertad fue duramente atacada por ANTONIO DE CAPMANI en un folleto titulado *Comentario con glosas críticas y joco serias sobre la nueva traducción castellana de las Aventuras de Telémaco.* Lo dedica a la Nación Española D.A.C.M., Madrid, 1798. Afectado por esa censura Covarrubias destruyó todos los ejemplares no vendidos de la edición. (Cfr. FRANCISCO AGUILAR PIÑAL, *Bibliografía de autores españoles del sig'o XVIII,* t. II, Madrid, 1983, p. 596.

o copias que convinieren. Cuando varios años después, en 1805, aparece el índice general de los cinco tomos publicados entre 1795 y 1796 Gallard se ocupa en anotar las disposiciones posteriores a esas fechas para mantener la utilidad de la obra.

Ese mismo año de 1805 Francisco Gallardo Fernández, con el propósito de ofrecer un "cuerpo histórico y legislativo" sobre la hacienda española comienza a publicar su obra sobre *Origen, progreso y estado de las rentas de la Corona de España* en la que reúne un grueso conjunto de disposiciones debidamente sistematizadas.

Aunque, obviamente, no fuesen el "Código o Recopilación" previsto años antes, es innegable que ambos libros facilitaban el conocimiento de las normas vigentes por parte de los contribuyentes y empleados con lo que en buena medida se cumplían los objetivos perseguidos por la Corona. Por otra parte, también en el año 1805 era promulgada la Novísima Recopilación que al recoger muchas de las disposiciones hacendísticas hasta entonces dispersas disipaba la urgencia del código de Hacienda.