

ESTADO Y REFORMA EN LOS ILUSTRADOS
ESPAÑOLES: PEDRO RODRÍGUEZ
DE CAMPOMANES

M.^a Victoria López-Cordón

Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

DENTRO de este ciclo dedicado al reformismo ilustrado, mi objetivo es tratar de aquellos proyectos que se dirigieron a renovar la maquinaria de la Monarquía, es decir, a mejorar su administración. Una maquinaria que se juzgaba particularmente desengrasada y poco capaz para cumplir con su misión principal, que consistía en mantener indemnes “las fuerzas de su Imperio”, cuidando de la seguridad exterior y promoviendo la prosperidad interna. Proyectos que, por su propia naturaleza, no podían ser concebidos más que por personas comprometidas en el ejercicio del poder o que, al menos, conocían lo suficiente sus entresijos como para atreverse a dar un diagnóstico certero de sus males. Éste fue, sin duda, el caso de muchos de los hombres que ocuparon cargos de responsabilidad en el reinado de Carlos III y, muy especialmente, el de Campomanes, cuyos largos servicios a la Corona le convirtieron en un gran conocedor no sólo de sus problemas, sino de sus muchas limitaciones.

El concepto de reformismo, es decir, de medidas concretas dirigidas a remover los obstáculos que se oponían al progreso del país y a corregir los “antiguos descuidos”, se adecúa perfectamente a la mayoría de estas propuestas que no buscan alterar, sino enderezar. No es tan fácil, sin embargo, determinar qué es lo que sus autores consideraban como Estado ni en qué medida, incluso los más optimistas, se mostraban escépticos ante el resultado de las acciones parciales que ellos mismos propugnaban, juzgando que serían inútiles si no se abordaban de manera simultánea objetivos más profundos que podían afectar, incluso, a la propia “constitución política”. Ciertamente que, como ya señaló Maravall en su día, hay que entender este término más en el sentido de estructura social que de ordenamiento jurídico¹ pero, aun así, los cambios que propugna-

¹ J. A. Maravall, “Las tendencias de reforma política en el siglo XVIII español” en *Estudios de historia del pensamiento español. S. XVIII*, Madrid, 1991, p. 62.

ban, sin cuestionar el origen del poder, podían afectar a la organización y a la forma de gobierno, en el convencimiento de que sólo así podría remozarse todo el conjunto. Y es que, tal y como escribiera Campomanes,

Si una máquina compuesta de muchas partes, en lugar de tener estas un trabazón y un sistema ordenado, contase de direcciones contrarias y diametralmente resistentes, claro es que esta máquina carecerá de actividad y se disolverá por sí misma.

Esta opinión, expresada en el *Apéndice a la educación popular*,² no es, desde luego, única, sino que la encontramos frecuentemente repetida en los escritos de muchos otros ilustrados españoles cuya vida transcurrió al servicio de una Monarquía cuyos principios respetaban y compartían, pero cuyo funcionamiento se permitían criticar. Absolutistas y centralizadores consideraban que el Soberano era el eje de todo el sistema, y desconfiaban de cualquier fuero o privilegio que pudiera alterar la creciente uniformidad, o menoscabar el interés general. Pero ahí terminaban las coincidencias, pudiendo distinguirse dos corrientes: una, más moderada, que actuó desde el poder y que atendió sobre todo a promover reformas instrumentales, tanto institucionales como en el personal administrativo, y otra, más radical, y menos explícita, debido a lo comprometido de su posición, que propugnó cambios políticos de mayor alcance. Por razones cronológicas e ideológicas, los hombres de la Ilustración se inscriben en el primer grupo y a ellos me voy a referir, tomando como figura-clave a D. Pedro Rodríguez de Campomanes. Personaje bien conocido, gracias a excelentes estudios cuyo reconocimiento quiero hacer explícito,³ y a la reedición de muchas de sus obras, de su pensamiento, y de su quehacer político, queda todavía mucho por decir, al menos mientras permanezcan inéditos muchos de sus escritos.

2. DE MANTEÍSTAS E INTELLECTUALES ORGÁNICOS

Nacido en 1723 en el seno de una familia hidalga asturiana, Campomanes, como otros muchos hombres de su generación, apenas obtuvo una licenciatura en Leyes, se trasladó a la Corte para probar fortuna. Su objetivo era lograr establecerse allí, lo que significaba entablar relaciones, ganar amigos y hacerse un

² P. Rodríguez de Campomanes, *Apéndice a la educación popular de los artesanos*, Madrid, 1775-1777.

³ Los más utilizados en este trabajo han sido los de L. Rodríguez, *Reforma e Ilustración en la España del siglo XVIII: Pedro Rodríguez de Campomanes*, Madrid, 1975; M. Bustos Rodríguez, *El pensamiento socio-económico de Campomanes*, Oviedo, 1982; V. Llombart, *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Madrid, 1992; C. Castro, *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, 1996 y J. M. Vallejo García-Hevia, *La Monarquía y un ministro, Campomanes*, Madrid, 1997.

nombre, abriendo brecha a través de las dos únicas palancas posibles, las recomendaciones y el paisanaje. Para actuar como abogado debía superar un examen del Consejo de Castilla y acreditar haber practicado de pasante al menos durante cuatro años y a ello se aplicó. Trabajó primero como meritorio en el bufete de D. Juan José Ortiz de Amaya, uno de los abogados más prestigiosos de aquel momento, reputado como regalista y buen conocedor del derecho nacional y, más tarde, en el de D. Miguel Cirel, aragonés experto en las leyes de aquel reino, con quien estuvo hasta 1745, en que se colegió, abrió su propio despacho y fue recibido como abogado de los Reales Consejos. Había tenido la desgracia de no poder aprovechar la protección del asturiano Campillo, fallecido en 1743, pero conocía bien cuáles habían sido sus preocupaciones, desde la real hacienda y la libertad de comercio a la crítica abierta a las órdenes religiosas, y también tuvo acceso a sus escritos, por lo que no es de extrañar que, años más tarde, en 1786, se convirtiese en el promotor de la publicación de sus obras. Por otra parte, el vacío de su apoyo fue pronto compensado con la benevolencia con que le trataron sus sucesores, Ensenada y Wall.

Nunca quiso ser un simple plumista, por lo que, desde el principio, su ascenso social se fue cimentando en la voluntad decidida de destacar en los círculos intelectuales del Madrid de Fernando VI. El contacto con Ortiz de Amaya despertó su afición a la historia, aunque fue probablemente a través de Cirés como conectó con el círculo de los eruditos aragoneses de la Corte, entre los que estaban Casiri y Carbonell. También sabemos que asistió a tertulias, algunas de tanto prestigio como la de Sarmiento y que era un asiduo consultor de bibliotecas, sobre todo de la Real. Escribió mucho y supo bien a quién dedicar su producción literaria para que ésta resultara políticamente oportuna, por lo que no es extraño que sus esfuerzos tuvieran éxito y que la publicación de las *Disertaciones históricas...* le abriera las puertas de la Academia de la Historia al año siguiente.⁴

En 1755 obtuvo su primer puesto al servicio de la Corona, como asesor de Correos. A partir de entonces, durante casi cincuenta años y desde distintas instituciones, Campomanes no cesará en comportarse como un perfecto burócrata. Siguió escribiendo mucho, aunque ya no para obtener reconocimiento intelectual, sino por encargo, o como complemento al ejercicio de sus funciones, manteniendo siempre una estrecha conexión entre sus reflexiones y su trabajo, como si la pluma fuera, tanto o más que la ley, el instrumento de su quehacer diario. Sin embargo, habló muy poco de sí mismo, hasta el punto que, lo que de él sabemos es, sobre todo, lo que nos cuentan otros:

Era un hombrecillo pequeño, moreno, de una fealdad no equívoca, pero se sentían tentados de hallarlo guapo oyéndole hablar –escribe de él Casanova en 1767–. Su elocuencia, viva e impetuosa, estaba llena de autoridad y de

⁴ Publicadas en Madrid, en 1747, las *Disertaciones históricas del Orden y cavallería de los Templarios*, están dedicadas al propio Fernando VI y a su poderoso ministro Carvajal.

seducción. Enemigo de la Iglesia, porque conocía a fondo sus pérfidas intenciones, se pronunciaba en toda ocasión y abiertamente, contra los abusos que a pesar de todos los esfuerzos eterniza en la desgraciada España. Todo cedía a la más viva ironía de su razonamiento; qué de prejuicios ha demolido con el pico de su pluma, ese Voltaire español.⁵

Pese a las habituales fantasías del italiano, había mucho de verdad en estas apreciaciones, ya que, bastantes años más tarde, en 1786, Townsend, también dejó una visión bastante parecida, de la que se desprende que el asturiano mantenía su ironía y le seguía gustando cultivar las maneras distraídas de un erudito:

Entre las personas a las que fui presentado –escribe en relación con su visita a la Academia de la Historia–, había un hombre de avanzada edad que parecía, a primera vista, tener un aspecto desagradable y de maneras poco formales. No me dijo nada, pero se volvió y tomó un libro. Poco después le vi ocupar el sillón de presidente...⁶

Claro que más tarde, tras conocer quién era el personaje, cambió de actitud, le invitó a su casa, donde “tuve la dicha de gozar de su conversación durante más de dos horas”, mostrándose a partir de entonces tan “condescendiente, amable y cordial”, que el inglés llegó a considerarle como uno de los personajes “más dignos” de la España de aquel momento.

Poderoso, culto, convincente, algo agrio de carácter y, sobre todo, “muy bien informado”, le pareció también a Alexander Jardine, que le conoció en 1790.⁷ Sin embargo, entre sus rivales políticos y entre sus subordinados, tenía fama de duro y de imponer a todos su ritmo de trabajo y son bien conocidos sus duros enfrentamientos con el Conde de Aranda, que siempre consideró que, como fiscal, intentaba usurparle sus funciones.⁸ Comentando su etapa como gobernador del Consejo de Castilla, el corregidor Armona señalaba su excesivo personalismo, que convertía las sesiones en un continuo “yo lo mando todo, yo lo puedo todo, en todo se ha de ver mi nombre... nadie más que el presidente habla”, impidiendo cualquier réplica u oposición a sus criterios.⁹ Realidad o ficción, estas opiniones cuadran bien con la imagen que de él nos ofrece el grabado póstumo que, siguiendo el retrato de Mengs, distribuyó la Academia, en el que aparece togado y con la mano apoyada en una mesa llena de

⁵ J. Casanova de Seingalt, “Memorias”, en J. García Mercadal, *Viajes de extranjeros por España y Portugal*, Madrid, 1962, t. III, p. 610.

⁶ Townsend, “Viaje por España...” en García Mercadal, op. cit. III, p. 1410.

⁷ A. Jardine, *Letters from barbary, France, Spain and Portugal*, Londres, 1790, II, p. 76.

⁸ J. Fayard y R. Olaechea, “Notas sobre el enfrentamiento entre Aranda y Campomanes” en *Pedralbes*, 1980, pp. 5-42.

⁹ J. A. Armona y Murga, *Noticias privadas de casa útiles para mis hijos (recuerdos del Madrid de Carlos III)*, ed. J. Álvarez Barrientos, E. Palacios y M. C. Sánchez García, Madrid, 1989, pp. 138-39.

libros, con el semblante serio y vigilante al mismo tiempo. Apariencia cuidadosamente construida de un hombre que se hizo a sí mismo, tenaz y muy celoso de su dignidad, a quien, sin duda, gustaba el ejercicio del poder. ¿Intelectual orgánico como a veces se llama a estos ilustrados eruditos y pragmáticos, que no sólo no desdeñan, sino que buscan estar en la cima? Probablemente le con venga más este título que el de ministro, en el sentido etimológico del término, ya que se trata de un hombre tan seguro de sus propios criterios como de la necesidad de imponer la racionalidad más absoluta en la acción de gobierno y que no regateó esfuerzos “para esmerarse en sacrificar su vida y hacienda, si fuera necesario, en el servicio de los Señores Reyes y de la Corona”.¹⁰

Dedicación que siempre tuvo un doble carácter: de servicio diario, en el seno de las distintas instituciones que le tocó servir, y de pensamiento, sacando a luz reflexiones y proyectos de todo tipo. Y es que, si examinamos la carrera de Campomanes desde 1755 hasta su muerte, ocurrida en 1803, encontramos siempre un perfecto paralelismo entre sus escritos y los distintos puestos que desempeñó, sin permitirse más distracción que alguna que otra incursión al estudio del pasado.

Como asesor de correos, redactó las *Ordenanzas* y un *Itinerario de las Carreras de postas*, dirigido a facilitar el servicio de los empleados y a prestar al público una información de la que, hasta entonces, se carecía, como distancias entre lugares, posibles medios de comunicaciones e, incluso, un mapa de la España peninsular, obra del cartógrafo Tomás López. También escribió su *Noticia geográfica del Reino y caminos de Portugal*, cuyo objetivo final era facilitar la entrada del ejército en el país vecino, en caso de conflicto, del que hablaremos más adelante.¹¹ También redactó otros muchos borradores relativos a la planificación de este servicio en España y en América que quedaron inéditos. Como ministro togado de Hacienda su atención se volcó en los *Discursos sobre el origen, naturaleza y arreglo de las rentas provinciales y del comercio de la América* y en sus *Reflexiones sobre el comercio español a Indias*, entre otros escritos; como fiscal primero del Consejo y entre 1767 y 1783 del Consejo y de la Cámara de Castilla, dio a luz sus obras más polémicas como *Tratado de la regalía de amortización* o el *Juicio Imparcial*, en los que puso su erudición y su prestigio como historiador al servicio de la política, y también las obras más difundidas como *Discurso sobre el fomento de la industria popular* y el *Discurso sobre la educación popular de los artesanos*, publicados en 1775 y 1776 respectivamente. El *Memorial ajustado del expediente... de la Mesta* y sus numerosas alegaciones fiscales¹²

¹⁰ A. C. Copia de su testamento de 1791.

¹¹ *Itinerario de las carreras de Posta de dentro y fuera del Reino, que contiene también I. Leyes y privilegios con que se gobiernan en España las Postas desde su establecimiento. II Y una noticia de las especies de moneda extranjera, reducidas a las de España con los precios a los que se pagan las postas en varios países*, Madrid, 1761; *Ordenanzas de correos*, Madrid, 1761; *Noticia geográfica del Reino y caminos de Portugal*, Madrid, 1762.

¹² *Colección de alegaciones fiscales del Exmo. Sr. Conde de Campomanes*, ed. J. Alonso, Madrid, 1841-1843, 4 vols.

reflejan bien su desbordante actividad de este periodo y lo variado de sus intereses. Gobernador interino primero, entre 1783 y 1789, y después propietario del Consejo de Castilla, presidente de las Cortes que se celebraron ese último año y, finalmente, consejero de Estado entre 1792 y 1797, en estos años finales redacta muchos informes de carácter político-administrativo, desde el *Proyecto para reunir la Junta general de comercio al Consejo de Hacienda al Reglamento del Consejo de Estado*, así como una serie de *Apuntamientos* sobre cuestiones de gran actualidad, como las repercusiones de los “sucesos” de Francia, o la cuestión del libre comercio en Luisiana y Florida.

No se limita, desde luego, su actividad a estos escritos, ya que, como es bien sabido, sus borradores son abundantísimos y algunas de sus obras conocieron varias versiones. Pero manuscritas o impresas, en todos ellos dio muestra de un modo de obrar muy característico de los reformistas de aquellos años en los que la pluma y la acción parecían armas, no sólo imprescindibles sino complementarias, al servicio de unos mismos objetivos.

3. RAZÓN DE ESTADO Y FELICIDAD PÚBLICA

¿Y cómo concibe el Estado y la política quien con tanto ahínco se aplica a servirle? Es cierto que, como con frecuencia se ha señalado, las opiniones de Campomanes tienen siempre un carácter más práctico que teórico, y que su fidelidad al ordenamiento monárquico-estamental en que estaba inserto nunca tuvo fisuras, pero eso no le impidió ser un observador inteligente de los acontecimientos, ni considerar como irrevocables algunos de los cambios que se estaban produciendo.

Hombre reflexivo y gran lector, no podía por menos que conocer las principales corrientes de pensamiento político de su tiempo, pero nunca se decantó con claridad por ninguna de ellas. Le interesaba todo aquello que favoreciera la acción racionalizadora del Estado y que favoreciera el poder de un monarca dedicado a expandir “las luces del siglo”, de ahí su relativismo y su escaso interés por otras formas de gobierno. Fue, sobre todo, un convencido regalista pero, tampoco en este ámbito, su ofensiva contra la amortización eclesiástica y las órdenes religiosas menguaron su respeto a la Iglesia, en una actitud perfectamente acorde con el catolicismo ilustrado que profesaba. De este eclecticismo es buena prueba su amplia e interesante biblioteca, en la que, junto a ejemplares de Maquiavelo, Bodino, Hobbes y Bossuet, de Hume y Locke, a quien apreciaba especialmente y, también, de Montesquieu, Voltaire y Rousseau, hay otra gama de autores que representan la tradición española, como Arias Montano, Mariana o Saavedra Fajardo.¹³

¹³ J. Soubeyroux, “La Biblioteca de Campomanes. Contexto cultural de un ilustrado” en *Actas del Séptimo Congreso de la Asociación Internacional de Hispanistas*, pp. 997-1006, y V. Llombart, *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Madrid, 1992, pp. 41, 71-74 y 329-335.

El punto de partida de la reflexión política de Campomanes arranca de la consideración del carácter social del estado, instituido para preservar los individuos y evitar el abuso de unos sobre otros. Si no originales, sus ideas en este sentido son muy claras, definiéndolo como

una agregación de ciudadanos bajo leyes y superiores legítimos que los conservan en paz a sus personas y a sus haciendas, librándoles ya de sus enemigos externos, ya de las agresiones e injusticias internas que dañen o perjudiquen al estado común, a cualquiera de los ciudadanos en particular, o a una clase de ciudadanos de la prepotencia de otra de las clases.¹⁴

Su existencia no es debida al azar, sino a la necesidad histórica de establecer un contrato de carácter irreversible, con obligaciones para las dos partes, en virtud del cual,

queda al arbitrio del que ejercita la soberanía, el juicio de la necesidad, utilidad y conveniencia de los establecimientos que se dirigen a la felicidad pública.¹⁵

Como para Hobbes, sus opiniones se sustentan en la visión de un estado de naturaleza poco armonioso, que es el motor impulsor del pacto inicial, y el fundamento del poder del Monarca. Pero lo sostiene sin romper del todo con la escolástica, y apoyándose en la tradición española, lo que le sirve de freno a la hora de sacar las consecuencias últimas de estas ideas. Defensor convencido de la condición “supremo e independiente” de la actividad real en el orden civil y de la necesidad de que el soberano sólo responda de su conducta ante Dios,¹⁶ insiste, sin embargo, en que la “obligación natural” del Príncipe no es otra que promover el “bien” o la “utilidad común”, y en que ese es el compromiso principal contraído al suscribir el pacto. Se trata, sin duda, de una solución de compromiso entre la teoría contractual y la de origen divino que a Campomanes no le plantea demasiados problemas, porque lo que verdaderamente le preocupa no es el origen del estado o el carácter de la transferencia de poder del pueblo al soberano, sino sus consecuencias prácticas. La primera de todas, la autoridad casi absoluta que tiene el monarca, como “cabeza de la república civil”. Después su papel indiscutible como legislador, y la obligación inexcusable que de ello se desprende de buscar, ante todo, “la felicidad común”; y, por último, la necesaria ecuanimidad de su mandato, en el convencimiento de que, entre los ciudadanos, “todo privilegio, es odioso” y cualquier menoscabo de las leyes “despótico”. Así, felicidad pública, orden, justicia... no son sólo formas distintas de denominar la esencia de lo que consiste el correcto ejercicio

¹⁴ J. Alonso, *Colección de alegaciones fiscales del Exmo. Sr. Conde de Campomanes...*, Madrid, 1841-43, vol. III, p. 104.

¹⁵ *Juicio imparcial sobre las letras en forma de Breve...*, Madrid, 1768, p. 109.

¹⁶ *Tratado de la regalía de Amortización...*, Madrid, 1765, p. 36.

de la potestad suprema, sino el único límite existente a la voluntad real, que es omnipotente, pero no arbitraria.

Respaldada en estas ideas, su visión sobre el ejercicio del poder resulta extraordinariamente coherente, ya que lo convierte en una serie de exigencias concretas, determinadas por la necesidad de resolver problemas que están marcados por su propia historicidad. Es, también, esta misma concepción pragmática la que fundamenta su pensamiento reformista, que no es otra cosa que la expresión de la obligación que cada edad tiene de contribuir en lo posible al “bienestar” del conjunto.¹⁷ Porque, en su opinión, la verdadera y sabia política no consiste en disposiciones inmutables ni en máximas fijas, sino en respuestas útiles para atender a las necesidades que se presentan en una determinada sociedad. Por ello, y de acuerdo con estas premisas, la función principal del Estado consiste en mantener la paz y el orden, aunque será la coyuntura concreta de cada momento histórico la que deba marcar la conducta a seguir, sobre la base de su total responsabilidad e independencia, y en el convencimiento de que “cada edad en su tiempo está obligada a mejorar lo que pueda en beneficio del bien común”. Es decir, si bien las dificultades y los problemas suelen repetirse, las directrices políticas del soberano deben ser variadas, adaptándose al presente y a las características específicas de cada comunidad, asumiendo el legado del progreso, ya que “cuando más se adelante la edad del mundo, más se multiplicarán las experiencias y conocimientos humanos”.¹⁸ En esta misma línea de constante equilibrio entre lo nuevo y lo viejo, de cambio y de permanencias, le gustaba repetir que, las leyes, sólo debían durar mientras fuesen útiles, pero advertía también sobre la necesidad de cambiarlas en el momento oportuno, ni demasiado pronto, porque las nuevas podían provocar rechazo, ni demasiado tarde, que se diera lugar a una “mala y violenta terminación”.¹⁹

Siguiendo estas pautas y desde el comienzo de su carrera, Campomanes fue un firme defensor de la eficacia política del programa del reformismo. Estaba convencido de que

un sabio y sano gobierno puede hacer feliz en un corto tiempo todo un reino, y siendo largo lo puede hacer rico, pero siendo duradero y puesto sobre cimientos fijos, casi lo hará inexpugnable.²⁰

Eso era lo que, en su opinión, venía ocurriendo en España desde la llegada de los Borbones, feliz acontecimiento que había servido para rectificar el rumbo equivocado de la Monarquía austriaca, proporcionando al país nuevas energías. A partir de entonces, y hasta el reinado de Carlos III,

¹⁷ *Respuesta fiscal sobre abolir la tasa y establecer el comercio de granos*, Madrid, 1764, p. 5.

¹⁸ *Discurso sobre la educación popular de los artesanos*, Madrid, 1775 (reed. 1975), p. 59.

¹⁹ *Tratado de la regalía...* cit. p. 57.

²⁰ *Bosquejo de política económica española...* (1750), ed. J. Cejudo, Madrid, 1984, p. 35.

Nuestros soberanos, llenos de amor a sus vasallos, dan todo el auxilio posible a la felicidad y prosperidad general de la nación... sus celosos magistrados disipan las tinieblas y abusos que la escasa noticia había introducido en España...²¹

Pero a la muerte de este Monarca, Campomanes empezó a considerar otros imponderables. Su visión de la realidad de cada estado se va haciendo menos autónoma, porque conoce de cerca las dependencias del sistema del equilibrio europeo. También comprende mejor el significativo peso de las fuerzas que se oponen a las reformas en el interior del propio país y la necesidad de actuar cada vez con mayor prudencia política para no provocarlas.²² Cambió su posición en el aparato de poder y también se quebró su confianza en el futuro, debido a que éste se hacía mucho menos previsible y cada vez más sujeto a “circunstancias”, que le desbordaban.²³ Más que pesimismo, sus papeles de los últimos años lo que expresan son serias dudas sobre en qué fundamentar las decisiones que deberían adoptarse, sometida como estaba la propia razón de estado a profundas contradicciones. Aun así, el inalcanzable objetivo de aquella pública felicidad de la que tantas veces habló, sigue estando presente en sus escritos, pero más como imperativo moral que como meta.

4. AL PODER POR LA ADMINISTRACIÓN

Cuando Campomanes hablaba de estado se refería tanto a la administración del territorio como a la política exterior, y a las dos dedicó, aunque en muy diferente proporción, buena parte de su actividad. Y lo hizo, como ya hemos señalado, desde tres instituciones tan significativas como fueron la Administración General de Correos, Postas y Caminos, el Consejo de Castilla y el Consejo de Estado. En el transcurso de su actividad en cada una de ellas no sólo resolvió y escribió sobre materias de su competencia, sino que también se preocupó por su correcto funcionamiento, incidiendo así en muchas de las reformas administrativas que entonces se llevaron a cabo.

Nombrado asesor del ramo de Correos en 1755 por Wall, a propuesta del oficial Juan de Chindulza, a quien había conocido en la tertulia de Sarmiento, fue éste un puesto del que siempre guardó un grato recuerdo, por ser, según sus propias palabras, el principio “de mis servicios y adelantamientos hasta llegar al empleo de Gobernador del Consejo”.²⁴ Dependía entonces este ramo de la Secretaría de Estado, aunque gozaba de jurisdicción propia, por lo que la

²¹ *Respuesta fiscal sobre abolir la tasa...* cit. p. 105

²² Sobre las circunstancias de 1790 y las implicaciones del asunto Cabarrús, ver Llombart, cit. pp. 311-313.

²³ M. V. López-Cordón, “Relaciones internacionales y crisis revolucionaria en el pensamiento de Campomanes” en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, I, 1980, p. 63.

²⁴ C. Castro, cit. p. 51.

asesoría que se había concedido a Campomanes, que pertenecía al juzgado de Correos de Madrid, tenía mucho que ver con su reputación como abogado. Su labor allí se centró, principalmente, en tres cuestiones: defender los derechos de la Real Hacienda, tanto en relación con la construcción de la nueva Casa de Correos de Madrid, como respecto a la reorganización de la administración de las estafetas; redactar unas nuevas *Ordenanzas*, que sirvieron para regular los mecanismos postales y las competencias de los distintos empleados, abordando cuestiones tan concretas como la instalación de buzones, el reparto de la correspondencia o la entrega bajo firma de los pliegos certificados; y, por último, preparar una nueva reglamentación de las obras viarias, que contemplasen las obligatorias paradas de postas y regularizasen, a través de un contrato entre la administración y un vecino, el carácter semipúblico de esta actividad, sometiéndola a reglas precisas.²⁵ Fue precisamente para cumplir con estos objetivos para lo que redactó los escritos antes citados, pero no son sus propuestas concretas lo que me interesa destacar aquí, sino la importancia que la idea del control del territorio tiene en su pensamiento y la estrecha relación que establece entre la existencia de una red lo más compacta posible de servicios y comunicaciones y el objetivo de lograr un gobierno eficaz.

Pero fue durante sus largos años en el Consejo de Castilla cuando sus esfuerzos por mejorar la administración dieron mejores frutos. En su condición de fiscal intervino en varias ocasiones en la organización del personal subalterno del Consejo y también participo en reformas orgánicas de cierta trascendencia en algunas de sus salas, como la de Alcaldes de Casa y Corte, a finales de los años sesenta.²⁶ Pero sobre todo intentó racionalizar la administración de la justicia, convirtiendo las Salas de Hijosdalgos de las Chancillerías en Salas Segundas de lo Criminal, que fue uno de los pocos cambios que esta institución experimentó en el siglo XVIII,²⁷ y redistribuyendo en lo posible el ámbito territorial de los tribunales, mediante la ampliación jurisdiccional de la Audiencia de Sevilla y la creación de una nueva Real Audiencia en Extremadura.²⁸ Campomanes, que había publicado en 1778 un *Itinerario de un viaje desde Madrid al Coto y otros datos descriptivos del viaje a Extremadura*²⁹ y era propietario de una finca cerca de Mérida, pensaba que la nueva institución, además de sus funciones específicas, contribuiría a paliar algunos de los pro-

²⁵ S. Madrazo, *El sistema de transportes en España, 1750-1850*, Madrid, 1984, I, pp. 96 y ss.

²⁶ J. M. Vallejo, *La Monarquía y un ministro...* cit. pp. 60 a 65 y 72 y ss.

²⁷ La medida se hizo efectiva por una R.C. de 13 de enero de 1771 (*Nov. Rec. V*, 12, 17) y pasaba a denominarlas Salas Segundas del Crimen y de Hidalguías. Sobre esta reforma ver J. M. Vallejo, cit. pp. 94 y ss.

²⁸ Vallejo, cit. supra, pp. 113 y ss. La tramitación del asunto fue larga, ya que el expediente se inició en 1778 y la Audiencia fue establecida por una Pragmática del 30 de mayo de 1790. Sobre su trayectoria ver J. L. Pereira Iglesias y M. A. Melón Jiménez, *La Real Audiencia de Extremadura. Fundación y establecimiento material*, Cáceres, 1991.

²⁹ Publicado por E. Rodríguez Amaya en la *Revista de Estudios Extremeños*, vol. IV, 1948, pp. 201-246.

blemas específicos de aquella provincia, como el contrabando y los conflictos con la Mesta. Una de sus intervenciones más directas y significativas fue en relación con los corregidores, que habían perdido buena parte de su efectividad en el territorio castellano. Desde comienzos de los años setenta, la Cámara tenía plena conciencia de que muchas de estas deficiencias eran consecuencia de la escasa remuneración de sus titulares, así como de lo poco efectivo de los juicios de residencia y se mostró partidaria de resolver ambas cuestiones. A la mala situación económica se unía la desorganización originada por la transformación de muchos corregimientos de capa y espada en otros de letras, a instancias de muchas ciudades, cansadas de carecer del correspondiente alcalde. También eran frecuentes los conflictos con los intendentes, ya que las competencias de ambos se seguían sobreponiendo, a pesar de las Instrucciones de 1740.³⁰

Como fiscal, Campomanes conocía bien esta situación, al tiempo de estar convencido de la importancia de simplificar funciones para conseguir que ambas instituciones actuaran con mayor eficacia. A él se debió la redacción definitiva de una medida tan significativa como la R.C. de 3 de noviembre de 1766, por la cual se delimitan las funciones de unos y otros, dejando a los corregidores las competencias de justicia y policía y a los intendentes las de guerra y hacienda. Pero no terminó ahí su gestión, ya que, unos meses más tarde, apenas apagados los rescoldos del motín, a instancias suyas, se abrió un nuevo expediente con objeto de mejorar la retribución y las expectativas profesionales de las personas que solicitasen estos puestos, de modo que,

quitando a los hombres de honor y literatura el tedio con que han mirado siempre esta carrera, les anime a emprenderla.³¹

La Cámara ordenó se hiciesen los informes correspondientes y el resultado de los cuales fue revelador de la pésima situación en que estaban los corregidores. No sólo era verdadera la “escasa dotación” que denunciaban, sino que la corta duración del cargo y la “falta de premio” se revelaban como males inherentes al ejercicio de esta actividad. Por ello la propuesta fue un inmediato aumento salarial, así como la elevación del periodo de vigencia del nombramiento a seis años y la formación de una escala móvil que regularizase los ascensos. Todas estas medidas, propuestas por la Cámara al rey en 1775, se materializaron posteriormente en la Real Cédula de 21 de abril de 1783, por la que se crean tres tipos de corregimientos de distinta categoría y salario.³²

Pero la mejora del ejercicio del oficio no era la única novedad que Campomanes contemplaba. Se mostró partidario de que sólo pudiera entrarse en este

³⁰ B. González Alonso, *El corregidor castellano (1318-1808)*, Madrid, 1970, pp. 266 y ss. y J. M. Vallejo, cit. pp. 140 y ss.

³¹ Cit. por B. González Alonso, *El corregidor castellano*, p. 252.

³² Sobre estas propuestas A.G.S. Gracia y Justicia, leg. 816.

cuerpo por la clase inferior, exigiendo además el título de licenciado o doctor, información judicial de lo ejercido en los tribunales, o de lo enseñado durante cuatro años, así y del examen del consejo. Su propuesta, que se consagró en el Reglamento de ingreso en la carrera de 6 de febrero de 1784 y en la posterior Instrucción de 15 de mayo de 1788, es una opción en favor de ir sustituyendo los corregidores de capa y espada por otros juristas y una formalización de las “calidades” que debían concurrir en los pretendientes. Era, también, una forma de exigir que sus titulares tuviesen la especialización y la profesionalización suficiente para transformar la figura de los antiguos delegados regios en funcionarios. Fue éste, el de la formación, un tema que siempre le preocupó, quejándose con frecuencia ante la Cámara del

mucho tiempo que pierden los pretendientes en la Corte, sin que a los más se les observe el menos deseo de instruirse.³³

¿Y cuáles eran, en su opinión, los conocimientos imprescindibles para acceder a un puesto en la administración del Estado? Pocos pero perfectamente explícitos: conocer el Derecho Real y las leyes patrias y contar con cierta práctica forense. Dado que, en su opinión, los candidatos útiles no eran muchos, llegó a proponer la necesidad de formar una matrícula de todos los pretendientes y empleos, a partir de la cual se pudiera hacer los nombramientos con rapidez y conocimiento de causa.³⁴

Como decano primero y después como gobernador del Consejo de Castilla, las atribuciones de Campomanes fueron muy amplias y también el número de las consultas e informes que llevó a cabo.³⁵ Aunque, quizás, desde el punto de vista de las reformas administrativas lo más significativo sea su intervención en el proyecto de transformación de la Junta General de Comercio en Sala de Comercio del Consejo de Hacienda. Aunque Campomanes nunca perteneció a ese organismo e, incluso, criticó la autoridad especial que, como los consulados, detentaban en detrimento de la jurisdicción ordinaria del Consejo de Castilla, intervino activamente en las reformas que, a instancias del ministro Lereña, se llevaron a cabo en 1790.³⁶ El proyecto del ministro, muy crítico respecto a su funcionamiento, pretendía convertirlo en Sala del Consejo de Hacienda y separar los asuntos de comercio de los de moneda y minas que también formaban parte de sus competencias. Y como era preceptivo, remitió el expediente al entonces gobernador del Consejo de Castilla para que emitiera su dictamen, tal y como hizo, poco más tarde. Acompañaban al mismo unas *Observaciones*

³³ Ibidem, p. 257.

³⁴ Una detallada exposición del contenido y gestación de todas estas disposiciones en Vallejo, cit. pp. 156 a 171.

³⁵ Vallejo, cit. cap. VI y VII, pp. 435 y ss. estudia detenidamente sus actuaciones en este periodo.

³⁶ J. M. Vallejo, cit. pp. 529-544 y P. Molas Ribalta, “Campomanes y la reforma de la Junta de Comercio” en *Homenaje a Antonio de Bethencourt Massieu*, Madrid, 1997, pp. 518 a 546.

generales en las que planteaba su disconformidad con el proyecto, debido a la mezcla de actividades judiciales y gubernativas que se mantenían en materia mercantil y al establecimiento de una jurisdicción específica. Tampoco se mostraba de acuerdo con agregarla al Consejo de Hacienda y proponía separar de la Junta todos los asuntos judiciales y centrar los esfuerzos de la misma en la expansión del comercio.³⁷

Todas estas ideas fueron desarrolladas en sendas instrucciones que el propio Campomanes y otro comisionado, Ibarra, elaboraron posteriormente. La primera versó sobre el papel de la propia Junta, entendida como tribunal superior de comercio, del que se segregaban, sin embargo, los asuntos contenciosos para que pudiera dedicarse al “conocimiento exacto” y el fomento de los intercambios. En ella se expresaba también la conveniencia de redactar un código mercantil y se proponía la formación de una escuela profesional específica. La segunda se ocupó de la reforma de los consulados, recomendando su reorganización y que fueran servidos por comerciantes al por mayor o, en todo caso, por navieros. Ambos dictámenes iban acompañados de una minuta de decreto que detallaba la composición de la Junta. Presidida por el secretario de Estado de Indias, se incluían en ella, junto a tres consejeros de Indias, los directores de comercio y los de rentas, según un turno, y otros consejeros de designación real, a los diputados de comercio en su calidad de hombres experimentados de este ramo, aunque su voto sólo era consultivo.³⁸ Aunque ninguno de estos proyectos tuvo resultados prácticos son, sin embargo, expresivos de la preocupación que siempre tuvo Campomanes por diferenciar los aspectos administrativos de los jurisdiccionales, evitando duplicidades y solapamientos y de su decidida postura en favor de una mayor profesionalización del personal de los distintos ramos del gobierno del reino.

Cesado como presidente del Consejo de Castilla en 1791, la última etapa de la vida política del Conde transcurrió en el de Estado, para el que fue propuesto en 1792, nada más restablecerse esta institución, suspendida en sus funciones desde la creación de la Junta Suprema en 1787. No era, sin embargo, el mismo organismo que antes, ya que a él se habían incorporado como miembros de pleno derecho los secretarios del despacho y porque dejaba a la libre designación del rey la elección del cargo de decano, que hasta entonces era desempeñado siempre por el consejero más antiguo. El que su titular, el conde de Aranda, fuera también el titular de la Primera Secretaría de Estado, no dejaba de ser otra anomalía.³⁹ Para solventar estos inconvenientes se pensó en dotarla de un reglamento y se creó una comisión encargada de redactarlo, formada por

³⁷ P. Molas Ribalta, cit. pp. 521 y ss.

³⁸ P. Molas Ribalta, cit. supra, p. 531 y Vallejo, cit. pp. 547 y ss.

³⁹ El político aragonés estaba, además, especialmente comprometido en el buen funcionamiento del restaurado organismo, ya que, en un Plan de Gobierno redactado en 1781, había propuesto no sólo que recobrase su prestigio perdido, sino que sirviese de órgano de control del gobierno y de medio de corrección frente a un posible despotismo ministerial (R. Olaechea, *El Conde de Aranda y el Partido Aragonés*, Zaragoza, 1969, pp. 157-186).

Almodóvar, Campomanes y Llaguno, que actuaba de secretario. El equipo trabajó de prisa y en pocas semanas su objetivo quedó cumplido, promulgándose el nuevo reglamento el 25 de mayo de 1792.⁴⁰ Obra fundamentalmente de Campomanes, el texto estaba dividido en 8 capítulos y 35 artículos en los que se sistematiza la dinámica interna del Consejo, y se recogen aspectos formales de la institución histórica junto con otros nuevos, que se tomaban literalmente de la extinta Junta de Estado. Esta misma voluntad continuista quedaba reforzada por el deseo de convertir al Consejo en órgano supremo de la Monarquía en materias graves, por encima de otros cuerpos consultivos. Pero así como la Junta recibía su poder de los secretarios de Estado y se hallaba organizada en torno a la figura del primer ministro, ahora no existía ninguna primacía explícita y su importancia estaba limitada por la presencia de los consejeros ordinarios, que potenciaban la función consultiva del conjunto.

En los muchos apuntamientos que el consejero escribió con este motivo, sus ideas reformistas se explicitan con claridad, así como su deseo de prescindir de cualquier "máxima" que pudiera despertar hostilidad contra el nuevo organismo. Por todo ello prefirió elaborar una instrucción de carácter más normativo que político, en la que se busca racionalizar en lo posible su funcionamiento, evitando duplicidades y eliminando aquellas atribuciones que no se juzgasen imprescindibles. También recomendaba no cansar al Rey, con la utilización constante de la vía reservada y clarificar las competencias dentro de la administración, resolviendo los conflictos jurisdiccionales mediante "un arreglo de los fueros privilegiados".⁴¹ Incluso llegará a proponer que se convierta en Tribunal supremo en este tipo de litigios, tal y como lo había intentado años antes con el de Castilla, pero la idea no llegó a prosperar. La política exterior sigue siendo uno de sus cometidos más importantes, recomendando, de manera especial, que los consejeros tuvieran una formación específica en estas cuestiones. Separación de jurisdicciones, clarificación de funciones y profesionalización son los principios administrativos que inspiran este reglamento, en el que también puede verse un constante recelo tanto frente a las primacías personales, como frente a los procedimientos no reglados.

5. LA LECCIÓN DE LA HISTORIA

En el siglo XVIII, la historia estaba de moda. Juristas y teólogos recurrían para reforzar sus argumentaciones y el pasado, sobre todo cuando se refería a tradiciones eclesíásticas y derechos regios, era un tema de gran actualidad. Pero no todo eran consideraciones políticas, ya que, al mismo tiempo, los nuevos métodos aportados por Papebroch y Mabillon suponían la revalorización de las fuentes documentales, al convertirlas en el instrumento imprescindible

⁴⁰ M. V. López-Cordón, "Relaciones internacionales..." cit. p. 58.

⁴¹ A.C. leg. 26/6.

para llegar a la verdad, por encima de cualquier otra consideración. En España los esfuerzos pioneros de Nicolás Antonio, del marqués de Mondéjar y de Juan Lucas Cortés empezaron a dar sus frutos a comienzos de la centuria, culminando el proceso en la figura y en la obra de Mayans, el abanderado de la crítica histórica.⁴² Y, lo mismo que ocurrió en otros países, la exigencia de un mayor rigor fue inmediatamente y vino acompañada del deseo de ampliar el objeto mismo de conocimiento, estudiándose así aspectos que hasta entonces nunca habían sido tratados. En los años centrales de siglo, tres hechos resultan determinantes para entender la evolución de la práctica histórica en nuestro país: el interés por el mundo medieval más remoto, entendido como verdadera época fundacional; la preocupación por escribir una verdadera “historia civil”; y, por último, la proyección de los propios valores sobre el pasado y, en consecuencia, su utilización como instrumento político, no sólo desde el punto de vista de la polémica, sino como fundamento de un presente que se aspira a modelar. En cierto sentido, reformismo y nueva historiografía se dan la mano, no sólo porque comparten los mismos objetivos y lenguaje,⁴³ sino porque en todo ilustrado, independientemente de su actividad profesional y de su formación, había un prurito de historiador.⁴⁴

El que lo fue con todas sus consecuencias fue Campomanes, académico y dos veces presidente de la Real Academia de la Historia, entre 1764/1791 y 1798/1801. Su afición por esta disciplina fue temprana y la convirtió en el medio a través del cual un joven abogado provinciano, no dotado para la literatura, empezó a abrirse camino en la compleja vida cultural de la Corte. El estudio del pasado le sirvió para corregir su marcado pragmatismo, al tiempo que le proporcionó un bagaje intelectual y dialéctico de gran utilidad a la hora de fundamentar sus argumentaciones y refutar las contrarias. De su faceta de historiador y del uso constante que hace de sus conocimientos de esta disciplina en sus escritos, hay una serie de aspectos que me gustaría señalar, ya que considero que resultan determinantes para una comprensión adecuada de su pensamiento. El primero de todos es de carácter general y se refiere a su propia concepción de la historia, menos optimista y bastante más erudita que crítica, si nos atenemos a las pautas marcadas por la historiografía ilustrada del momento. Y es que, en efecto, su concepción del devenir de la humanidad está más en la línea de un proceso ascendente, pero no continuo, que inspirada en la teoría del progreso. Es más, su confianza en el futuro resulta continuamente matizada por las sombras que todavía amenazan el presente: “Nuestra edad, más instruida, ha mejorado las ciencias”, dirá en más de una ocasión, pero para

⁴² A. Mestre, *Mayans y la España de la Ilustración*, Madrid, 1990 y “Conciencia histórica e historiografía”, vol. XXXI de la *Historia de España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1987, pp. 318 y ss.

⁴³ J. A. Maravall, “Mentalidad burguesa e idea de Historia” en *Revista de Occidente*, nº 197, 1972, pp. 250-286.

⁴⁴ F. López, ed. de la obra de J. P. Forner, *Discurso sobre la Historia*, Madrid, Ed. Labor, 1973, p. 23.

recordar inmediatamente que “el fanatismo, las doctrinas sediciosas y sanguinarias, la laxitud en las costumbres, en una palabra la ignorancia”...⁴⁵ sigue atenazando el porvenir de la humanidad.

Si en las *Dissertaciones históricas...* el exceso de erudición y de documentación parecía una exigencia del tipo y objetivo de la obra, en la *Antigüedad Marítima de la República de Cartago...*, que ha sido considerada como su obra histórica más importante, los planteamientos distan también mucho de ser modernos, pese a sus esfuerzos por destruir tópicos y mitos sin fundamento.⁴⁶ Y lo mismo cabe decir de algunos de los juicios que, como censor, emite en la Academia de la Historia.⁴⁷

Los otros aspectos, más que a cuestiones de método, se refieren sobre todo a los temas o a las cuestiones históricas que suscitan su atención preferente. Como no podía menos de ocurrir en un economista, le interesa todo lo relativo a la historia del comercio, que tan bien representada está en su biblioteca. También, y estrechamente relacionado con ella, siente una especial inclinación por conocer el pasado inmediato de Inglaterra, para estudiar el cual solía recomendar la obra de Hume.⁴⁸ Era un admirador de las Actas de Navegación inglesas y de las ordenanzas de Cromwell, y no ocultaba cuánto más acertada le parecía esta política que la seguida por España o Francia en el siglo precedente. Aunque nunca vertió estas enseñanzas prácticas en una obra propiamente histórica, al resultar fallido su proyecto de escribir una historia del comercio y de la marina española, sus obras económicas están llenas de alusiones sobre estas cuestiones.⁴⁹

La Antigüedad, la navegación, Inglaterra... pero como no podía ser menos lo que verdaderamente le apasiona es la historia española por sus implicaciones con el presente. Su visión de la misma está caracterizada por tres notas: el goticismo, la visión negativa del gobierno de los Austrias y, finalmente, la preocupación por las Indias, cuya colonización e integración considera fallida. Sus fuentes son los Anales y crónicas de Hernández del Pulgar, de Ambrosio de Morales, Hurtado de Mendoza y la Historia de Mariana, además de un buen número de obras sobre Concilios, textos jurídicos y lo más significativo de la literatura arbitrista. Y sus proyectos más ambiciosos como director de la Academia, la *Diplomática Española* y el *Diccionario Geográfico*, ninguno de los cuales vio terminado.⁵⁰

⁴⁵ *Noticia geográfica de los reinos y caminos de Portugal*, Madrid, 1762, p. 174.

⁴⁶ R. Krebs, *El pensamiento histórico, político y económico del Conde de Campomanes*, Santiago de Chile, 1960 y Llobart, cit. pp. 75-78.

⁴⁷ M. T. Nava, *Reformismo ilustrado y americanismo: la Real Academia de la Historia*, tesis doctoral inédita, Madrid, Univ. Complutense, 1988.

⁴⁸ En su biblioteca había dos ejemplares de los *Discours Politiques*, Amsterdam, 1754 y 1767, y la *Histoire de la Maison de Tudor*, Amsterdam, 1967, 3 vols.

⁴⁹ M. Bastos, cit. p. 268 y ss. y Llobart, cit. pp. 329 y ss.

⁵⁰ F. Álvarez Requejo, *El conde de Campomanes. Su obra histórica*, Oviedo, 1954, pp. 101 y ss.

Campomanes, como la mayoría de los hombres de su generación, consideró la época visigótica como una verdadera edad de oro, en la cual se habían puesto las bases políticas, jurídicas y sociales de la Monarquía española, lográndose, entonces, una iglesia verdaderamente nacional. Más tarde, los reinos cristianos no hicieron más que restaurar aquella antigua situación, tal y como probaban, a su juicio, las leyes de aquel periodo. Su visión de la España musulmana también resulta muy positiva, lo que es un signo de modernidad, debido a los progresos introducidos en la agricultura y al florecimiento de las artes. Tanto en la historia erudita de las *Dissertaciones*, como en el *Discurso de la Regalía de España*, en el *Tratado de la regalía de amortización* o en el *Juicio imparcial*, las alusiones históricas a este periodo fundacional son muy frecuentes para apoyar su regalismo y como fundamento de su postura claramente episcopalista.⁵¹ Por ello aprovecha cualquier ocasión para añorar aquellos tiempos en que, los antiguos mozárabes, se mantenían firmemente unidos a la “verdadera religión” y para recalcar que eso era así porque observaban

los cánones de la Iglesia de España y de la liturgia gótica y leyes eclesiásticas, recurriendo en las dudas y casos graves a la celebración de concilios, o a consultarse los obispos recíprocamente y al Metropolitano para asegurar sus determinaciones.⁵²

Y lo mismo ocurre en el polémico tema de las “manos muertas” o en sus diatribas contra los monjes granjeros.

Respecto a su visión negativa del periodo austriaco los testimonios son todavía más abundantes. Desde su punto de vista, el reinado de los Reyes Católicos constituye la última etapa de prosperidad de la historia española, ensombrecida solamente por las inmediatas consecuencias de su política matrimonial, porque con los Habsburgo llegaron los compromisos bélicos, los impuestos excesivos y las deudas que arruinaron el país. Su gran culpa fue la ambición, o lo que todavía era peor, haber desaprovechado las oportunidades únicas que aquellos tiempos conocieron. Así, refiriéndose al reinado de Felipe II, señala:

Si hubiera abandonado aquel gobierno el espíritu de conquista, habría útilmente convertido el producto de las Indias en aumentar y consolidar la población de España... Parece que la nación no conocía, en aquella crisis de Europa, sus verdaderos intereses; y que adoptó lo contrario de cuanto ellos no debían dictar: miradas las cosas con diligencia y examen; sin llevarse del oropel de dictados y trofeos vanos.⁵³

⁵¹ *Dissertaciones históricas...* cit. p. 131; *Juicio Imparcial...* cit. p. 55; *Tratado de la regalía de España...* cit. p. 47; *Tratado de la regalía de amortización...* cit. p. 223. Comentarios en L. Rodríguez, cit. pp. 80-81.

⁵² A.C. 23/32. Censura a la *España Sagrada* del P. Flórez. Tomado de M. Bustos, cit. p. 69.

⁵³ *Discurso sobre la educación popular de los artesanos...* cit. p. 307.

Fue una equivocación no comprender que “todos los estados tienen unos límites naturales” y que la verdadera grandeza de las naciones consiste en “su cohesión interna” y en la prosperidad económica.⁵⁴ De “error político” llega a calificar la política que aquel monarca siguió con Portugal, “por complacer a los portugueses, desazonando a todos los demás vasallos de España y fuera de ella”, ya que en su opinión, sabiendo esperar,

la igualdad de intereses hubiera reunido los súbditos de naciones y lenguas tan diferentes⁵⁵

Atribuye la crisis posterior a factores políticos y económicos, siguiendo casi al pie de la letra los argumentos de los arbitristas españoles, cuyos textos conoce bien, pero rechaza las consideraciones de carácter moral que, con frecuencia, éstos incluyen en sus escritos. Desde su punto de vista, la raíz de toda esa política equivocada no era otra que la ignorancia,

única fuente de que nace la decadencia y miserable situación en que halló S.M. la Monarquía.⁵⁶

Su visión crítica de la conquista y colonización de América se fundamentaba en la idea de que los españoles de entonces no supieron sacar partido de sus inmensas posibilidades, perdiéndose así una importantísima fuente de riqueza que otras monarquías supieron aprovechar. Es éste un tema que le preocupa de manera especial y que explica su enorme curiosidad por leer obras y noticias relativas a aquellos territorios, de los que llegó a contar con una excelente colección y sus intervenciones en favor de conocerlos mejor en la Academia.⁵⁷ Desde 1752 en que empezó a preparar una historia inconclusa de “la marina, comercio y derecho náutico de España”,⁵⁸ hasta sus reflexiones de los últimos años,⁵⁹ sus escritos están plagados de citas de escritores económicos del pasado y del presente que ratifican esta visión, desde Sancho de Moncada o Fernández Navarrete a Ustariz y Campillo, y desde Colbert hasta Josias Child y los enciclopedistas. Mercantilista convencido, su visión del pasado tiende a subrayar sus argumentos económicos, sobre la base de la historia comparativa. Así, refiriéndose al siglo XVII, lamenta que otras consideraciones hubieran impedido dedicar a estos asuntos la atención prioritaria que requerían:

⁵⁴ *Antigüedad marítima...* cit. p. 91.

⁵⁵ P. R. Campomanes, *Reflexiones sobre el comercio español a Indias* (1762), ed. V. Llombart, Madrid, 1988, p. 403.

⁵⁶ *Memorial ajustado de orden del Consejo...* Madrid, 1768, p. 174. Cit. L. Rodríguez, p. 83.

⁵⁷ J. Muñoz Pérez, “La idea de América en Campomanes” en *Anuario de Estudios Americanos*, nº 10, 1953, pp. 217 y ss. y M. T. Nava, “En torno a la historiografía oficial indiana...” en *Revista de Indias*, nº 185, 1989, pp. 111 a 133.

⁵⁸ F. Álvarez Requejo, cit. pp. 177 y ss. y V. Llombart, “Estudio preliminar” a *Reflexiones sobre el comercio...* cit. p. XVI y ss.

⁵⁹ M. V. López-Cordón, “Relaciones internacionales y crisis...” cit. pp. 70-74.

Por desgracia, España oprimida de guerras en todas las partes del mundo, mientras Inglaterra echaba los cimientos de esta Revolución mercantil, que inclinó la balanza de su lado, no tenía tiempo para meditar en los medios para atender a nuestra navegación.⁶⁰

Lo curioso es que, a pesar de estas críticas, Campomanes se esfuerza en defender la política allí seguida por la Monarquía, desde las Leyes de Indias al mestizaje, y en subrayar los efectos civilizadores y cristianizadores de la presencia hispana en aquel continente, saliendo al paso a los adversos juicios que renacen en su época. Pero el problema estriba en que, con los datos del presente en la mano, no le cuadra esta visión, achacando el desvío a factores que ni a él mismo le convencen como el mal funcionamiento institucional, las restricciones legales o la falta de información correcta.⁶¹ Y es que, detrás de la aparente defensa del fiscal y de la moderación de sus juicios, late, como ya señaló Llombart, una denuncia explícita del propio método colonizador, del régimen comercial establecido y del sistema impositivo erigido sobre los intercambios.⁶²

Las ideas históricas de Campomanes no son ni originales ni siquiera novedosas en lo que tienen de fundamento histórico, pero fueron compartidas por otros ilustrados y gozaron en ese momento de gran aceptación, como no podía ser menos al estar formuladas por el propio director de la Academia de la Historia. Y tanto como su contenido me interesa resaltar su difusión no sistemática, es decir, a través de obras no propiamente históricas y su flexibilidad a la hora de ser utilizadas para recordar el pasado o para hablar del presente.

6. MONARQUÍA ESPAÑOLA Y COYUNTURA EUROPEA

En la medida en que los problemas internacionales constituían la gran política de la Monarquía, y eran los que condicionaban al resto, ningún reformista podía pasar por alto sus implicaciones, ni dejar de tratar, aunque fuera de manera indirecta, aspectos relacionados con ellos. Tal ocurre con Campomanes, cuyas reflexiones sobre la “decadencia” española siempre hacen referencia a causas exteriores, así como también señala las consecuencias diplomáticas de la crisis interna. De manera específica abordó por primera vez este tipo de cuestiones en 1762, en que empezó a escribir unas *Reflexiones históricas* en que se da resumen de las anteriores guerras entre españoles y portugueses y de las razones con que el Rey puede unir a la corona los países que conquisten las armas en Portugal, cuyo oportunismo en la coyuntura de la guerra hispano-británica-portuguesa, paralelo al de su *Noticia geográfica del reino y caminos de Portugal*, está fuera de toda duda.⁶³ En ella intentaba no sólo defender los de-

⁶⁰ *Reflexiones...* cit. p. 242.

⁶¹ *Ibidem*, p. 246.

⁶² Llombart, *Campomanes, economista...* cit. p. 127.

⁶³ P. Rodríguez de Campomanes, *Noticia geográfica del reino y caminos de Portugal*, Madrid, 1762.

rechos de Carlos III a aquel trono, sino también persuadir a los portugueses de la conveniencia de unirse a los españoles, “no solo por obligación, sino por interés justo”, para

acabar con los males que la desmembración de Portugal ha ocasionado a la Monarquía de España en todos tiempos.⁶⁴

Se trata de una obra inconclusa y sin consecuencias, pero interesante ya que esos planteamientos prounionistas los comparten muchos otros políticos de su generación, aunque sólo Floridablanca los expresa de manera tan clara. También es un buen ejemplo del marcado oportunismo de muchos de sus escritos, ya que, una vez superada la coyuntura bélica e inmerso él mismo en las preocupaciones de su nuevo cargo de fiscal, no volverá a tratar de este tema ni otros similares hasta que las responsabilidades administrativas le obliguen a ello. Así ocurrió en 1782, en que, con ocasión de la recuperación de la isla escribió unas reflexiones tituladas *Ventajas que ofrece a España la posesión de Menorca*, en las que no sólo aborda cuál debía ser la política a seguir allí, perfectamente acorde con la que habían llevado a cabo los ingleses, sino que subraya la importancia de este enclave para tratar de establecer relaciones amistosas con las potencias berberiscas, dirigidas a activar el comercio mediterráneo.⁶⁵ En su opinión, la favorable coyuntura internacional y el alejamiento de los ingleses proporcionaba buenas oportunidades para consolidar la victoria militar con la paz y las actividades mercantiles, asegurando así la supremacía española en la zona.

Que sus proyectos en esta zona marítima eran más económicos que militares quedó claro en un escrito que redactó, pocos días antes de abandonar su puesto en el Consejo de Castilla, con el título de *Reflexiones en que se apuntan hechos que conviene tener presentes, al tiempo de tratarse del examen acerca de la conservación o abandono de las Plazas de Orán y Mazarquivir*, cuyo objetivo es servir de base a las deliberaciones que sobre este tema, y a requerimiento del Rey, deberían hacerse en el Consejo.⁶⁶ En ellas, después de hacer una relación histórica de la conquista de dichas plazas, critica la política seguida por sus gobernadores, hasta el punto de considerar difícil una rectificación y aboga por su abandono, por considerarlas costosas e inútiles.

Con independencia del interés que le suscitan estas cuestiones, hasta su etapa de consejero de Estado no tuvo ocasión de elaborar una reflexión mas profunda sobre la posición internacional de la Monarquía española, lo cual no impide que aparezcan de manera recurrente ciertos comentarios o alusiones relativas a la política exterior del momento, o que se refiera indirectamente a ella al tratar otro tipo de problemas, lo que nos permite conocer cuáles eran sus puntos de vista en esta materia.

⁶⁴ A.C. Caja 4, n. 6, *Papeles sobre la Noticia geográfica...*

⁶⁵ A.C. 37/39 y Vallejo, cit. pp. 464-67.

⁶⁶ A.C. 27/33 y Vallejo, cit. pp. 461-63.

Como buen ilustrado, también en este campo, Campomanes apoyaba sus apreciaciones más personales en sus lecturas políticas y jurídicas. Y entre los libros prohibidos que había obtenido permiso para leer en 1754, estaban no sólo las obras de Hobbes, Locke, Moro, Bacon y, sobre todo, Montesquieu, antes citadas, sino también las de Pufendorf y Heynecio que eran la base de las concepciones internacionalistas del momento. Conocía personalmente a Olmeda y León, el introductor en España de las doctrinas de Vattel, y fue un fiel seguidor de las ideas expresadas por Campillo en su *Tratado de los intereses de Europa*. Sobre estas bases, no es extraño que el asturiano se inclinara en favor de una visión mecanicista del espacio político-internacional, regulada y estable, en el que las ambiciones estuviesen prudentemente contenidas por reglas de carácter más jurídico que moral. Dos ideas me parecen sustanciales en su pensamiento: la firme defensa de la razón de estado en materia de política exterior, lo que le lleva a relativizar el sentido de buena parte de las concepciones al uso y, templando las consecuencias últimas de este principio, un escrupuloso respeto por los compromisos y las normas libremente contraídas que, en su opinión, siempre debían prevalecer, por encima de las “mudanzas” y veleidades de la coyuntura y los gobiernos. Llevado de su bien conocido sentido práctico y de su escaso aprecio por las discusiones de carácter teórico, no considera que las relaciones entre potencias deban guiarse por lazos de familia, ni por simpatías más o menos firmes, sino que prefiere que prevalezcan a la hora de los compromisos “los intereses y la buena inteligencia”, entendiendo ambas cosas en un sentido más inmediato que histórico. Así, conceptos como alianza o neutralidad tienen siempre en sus escritos un valor instrumental, que les permite adecuarse a lo cambiante de los tiempos y a la conveniencia de cada parte. Tampoco la amistad entre potencias es una disposición natural, ni tan siquiera una consecuencia del pasado, sino el resultado de unos objetivos confluyentes y el fruto del buen entendimiento entre los gobernantes, entendiendo por tales los reyes y sus gabinetes. En ningún momento piensa en la paz como una exigencia ética, ni siquiera como un bien deseable en sí mismo, sino como una conveniencia, sobre todo cuando de su ruptura no se siguen ventajas inmediatas. En esta misma línea, la guerra, desprovista de cualquier carga afectiva, tampoco es un mal, sino un medio costoso de alcanzar objetivos que no se consiguen de otro modo. Contrario a cualquier tipo de intervención en los conflictos internos de los estados, en su pensamiento la frontera entre lo exterior y lo interior está perfectamente trazada, si bien reconoce que la estabilidad y el desarrollo de un país constituyen una plataforma indispensable para su acción internacional. El nexo entre ambos ámbitos lo constituyen la economía y el comercio, que considera como fuerzas tanto o más efectivas que los mismos ejércitos.

Campomanes siempre postuló el fortalecimiento del Estado, frente a cualquier poder, institución o estamento que pudieran debilitarlo desde dentro y, con parecidos argumentos, también sostuvo que, en el orden internacional, los intereses propios de la Monarquía debían prevalecer sobre las pretensiones de

cualquier otra potestad confesional o dinástica. Hombre bien informado, conoce bien los principios que manejan los grandes tratadistas de su tiempo y no duda en incorporarlos a su lenguaje, aunque con ciertas matizaciones. Así se manifiesta como un firme defensor de la idea de equilibrio, si bien tiene plena conciencia de su distinta significación en Europa y en América y, por ello, se muestra cada vez más convencido, sobre todo a partir de 1780, de las ventajas que una cierta independencia del sistema podía reportar a la Monarquía española. En la conflictiva situación de comienzos de los años noventa, aboga en favor de la neutralidad, entendiéndolo por tal, una posición

que a nada obliga, da tiempo para ir observando los sucesos, para aprovechar las disposiciones internas y las oportunidades que los sucesos vayan ofreciendo, sin comprometer el decoro del rey, ni hacer esfuerzos inútiles, ni peligrosos.⁶⁷

En su pensamiento está perfectamente clara la idea de que la política exterior española tiene que atender un doble frente, y por ello prefiere mantener posiciones equidistantes en la creciente polarización de fuerzas que se está produciendo.

Para Campomanes dos acontecimientos de signo contrario marcan la coyuntura de aquel momento que siguió muy de cerca como miembro del Consejo de Estado: la crisis de la monarquía francesa en 1789 y el restablecimiento del poder real en Polonia. Ambas cuestiones, en la medida que despiertan los celos y las ambiciones de otras potencias, estaban, en su opinión, poniendo a prueba el sistema internacional imperante, el del equilibrio de estados, y trastocando los hilos de la diplomacia europea. Respecto a la Francia su oposición es profunda y su pronóstico de lo más pesimista, convencido como está de que una “mutación repentina de las antiguas leyes y usos” no puede producir más que excesos. Pero estos sentimientos no impiden que sepa apreciar las grandes novedades que allí se están produciendo, desde la abolición de los estados privilegiados a la movilización del pueblo, al cual se ha ganado “con ventajas reales y a todos perceptibles”.⁶⁸ En cualquier caso, y con independencia de su opinión sobre lo que en el vecino país está ocurriendo, Campomanes no rechaza el nuevo régimen político francés por su forma de gobierno, ya que siente el máximo respeto por estados como Holanda, Suiza o Estados Unidos, sino por los excesos que protagonizan algunos sectores y por no respetar algunos principios que él considera fundamentales.

Respecto a la situación polaca, su apoyo a la Constitución establecida el 3 de mayo de 1792 es total, ya que por ella “el común del pueblo adquiriría el estado que le conviene, saliendo de la actual esclavitud”.⁶⁹ Por ello lamenta pro-

⁶⁷ A.C. 26/17, *Consideraciones sobre el estado actual...*

⁶⁸ A.C. 26/17 y M. V. López-Cordón, “Relaciones internacionales y crisis...” cit. pp. 81 y ss.

⁶⁹ *Ibidem*.

fundamente la intervención del ejército de Catalina II y que, una vez más, las ambiciones territoriales de los príncipes vecinos hayan prevalecido sobre los deseos de los propios polacos. Desde su punto de vista ambos sucesos trastornan intensamente el orden internacional europeo y guardan una estrecha conexión, ya que la crisis interna que deja fuera de la escena a Francia, coincide con la expansión territorial del Imperio de los Zares que, una vez firmada la paz con los turcos, prosigue su expansión, desde la península de Crimea hasta California y Alaska. Y como resultado de todo ello prevé la configuración de un nuevo sistema de antagonismo protagonizado por Rusia y Gran Bretaña, rivales en tres mares, el del Norte, el Negro y el del Sur. También le preocupan las estrechas relaciones que mantienen San Petersburgo, Berlín y Viena, hasta el punto de establecer una relación directa entre la agresión rusa contra Polonia y la guerra declarada por Austria y Prusia contra la Convención. Convencido de que ha cambiado el sistema de equilibrio europeo le preocupan las repercusiones que tenga para España, sobre todo cuando la previsible derrota francesa le deje sin su único aliado frente a la política inglesa. En este contexto, Campomanes recomienda prudencia, para no verse comprometida en un juego de intereses que no son los suyos, midiendo con realismo las propias fuerzas y teniendo muy en cuenta no sólo las limitaciones estratégicas de la Monarquía, agravadas por la existencia de una frontera con Francia, sino los condicionamientos políticos que llevaron a las estrechas relaciones entre ambas potencias, que en absoluto considera fruto de un "affaire" familiar.

Poco afecto a las obligaciones de orden moral o ideológico, siente una gran desconfianza hacia la cruzada contrarrevolucionaria que se está predicando y recomienda no comprometerse con ella. Como economista considera que el erario español no puede afrontar los gastos de una guerra, y como político desconfía de la actuación de Inglaterra, por lo que recomienda negociar primero con aquella Corte y no contraer más compromisos que los estrictamente diplomáticos, es decir,

tomar partido de medianeros armados, favoreciendo baxo mano a los príncipes de sangre sin contraer otros empeños con las potencias del continente, sino en cuanto se dirijan a la restauración del orden en Francia.⁷⁰

Extraña ambigüedad en un fiel servidor del Antiguo Régimen que no puede entenderse sin conocer el dilema que como consejero de Estado se plantea con toda claridad:

O Inglaterra o Francia, porque sin el apoyo de uno de los dos arriesgamos todo lo ultramarino.⁷¹

⁷⁰ A.C. 26/17, *Extractos y observaciones...*

⁷¹ A.C. 26/17, *Borrador de las segundas observaciones...*

Para Campomanes, como para otros muchos de sus contemporáneos más lúcidos, las medidas que el gabinete británico está tomando para compensar la pérdida de las antiguas colonias americanas son todavía más peligrosas que la situación anterior, porque a partir de entonces la Monarquía española debe hacer frente a dos enemigos en aquellos territorios: Inglaterra y Estados Unidos, cuya significación simbólica y estratégica considera con enorme lucidez, recomendando con insistencia una política de concordia con la nueva potencia.

El análisis de las circunstancias europeas y la consideración de los intereses ultramarinos llevaron a Campomanes a apoyar una “tercera vía” en la difícil coyuntura de la guerra contra la Convención, que no es otra sino la de la neutralidad, única salida airosa, a su entender, para una potencia que debe atender un doble frente, el europeo y el americano. Es también la solución más comprensible para un hombre que rechazó los postulados emocionales a la hora de la decisión política, y que antepuso siempre la razón de estado a cualquier otra consideración.

7. CONCLUSIONES

Hombre complejo y no carente de contradicciones, la figura de Campomanes representa bien los logros y las limitaciones del reformismo ilustrado en España.

Confió plenamente en el papel del Rey como impulsor de los cambios, le sirvió fielmente y gozó de su apoyo durante toda su vida, frente a las críticas e, incluso, las denuncias al Santo Oficio y fue un decidido partidario de remover cuantos “estorbos” se oponían a su visión de progreso, ya fueran jurídicos, económicos o, simplemente, de carácter instrumental. De todas sus muchas facetas he querido destacar la de servidor del Estado porque no sólo es la más consecuente con su dilatada trayectoria profesional en distintas instituciones de la Monarquía, sino también la que mejor conviene al prototipo que fue de otros muchos ilustrados, menos conocidos que él, e incluso anónimos, que con la pluma en la mano, en las covachuelas y en las imprentas, constituyeron la minoría activa que, en la administración y en la naciente opinión, intentó poner en marcha una alternativa imposible de racionalidad política y mantenimiento del status quo.

Su larga vida le permitió conocer las primeras señales de alarma del sistema y seguir de cerca el desarrollo de fórmulas mucho más radicales. Nunca cerró los ojos al presente, y el desorden de la nueva situación le afianzó en su propuesta. Pero más que los cambios, se negó a aceptar la subversión de valores que en aquel tiempo se estaba operando, convencido como estaba de que la felicidad pública sólo podía llegar por la vía del buen gobierno y la moderación.