

AUTOPSIA DEL DESPACHO FINANCIERO. EJECUCIÓN Y CONTROL DE PAGOS EN EL TESORO MILITAR DEL EJÉRCITO DE FLANDES (SIGLO XVII)*

Alicia Esteban Estríngana
Universidad de Alcalá

Resumen: Este artículo reconstruye los trámites estipulados por la Corona para justificar el abono de las sumas transferidas a los Países Bajos leales para financiar la maquinaria de guerra desplegada en el territorio. El modelo de gestión vigente en el sistema administrativo militar contemplaba la expedición, reunión y verificación del cúmulo de justificantes generado por las ingentes operaciones de pago realizadas anualmente, anteponiendo el hipotético resguardo de la hacienda real a los requerimientos de la propia praxis administrativa. El análisis de la práctica institucional cotidiana de los departamentos financieros del ejército permite constatar no sólo la rigidez de dicho modelo, sino también la ausencia manifiesta de un verdadero compromiso regio de adaptación orientado a su reformulación.

Palabras clave: finanzas militares, historia de la contabilidad militar, historia de la administración, siglo XVII, ejército de Flandes.

Abstract: This paper reconstructs the procedure stipulated by the Spanish Crown to justify the military payments made in the catholic Low Countries. The modus operandi of the military administrative system consisted in the issuing, gathering and checking of the great number of proof of payment executed every year. It was preferred the hypothetical security of the Royal Treasury to the requirements of the administrative practice. That is why the daily institutional practice of the military finance departments not only shows the inflexibility of this model, but also the Crown's lack of a true compromise of adjustment in order to reconsider the model.

Key words: military finances, military accounting history, administrative history, 17th century, army of Flanders.

* Este texto se enmarca en un proyecto financiado por la CAM (nº de ref. 06/0106/2002)

La mecánica administrativa ligada al manejo de los recursos que se hallaron a disposición de la Real Hacienda castellana durante los siglos XVI y XVII ha sido objeto de muy pocos estudios. Los aspectos funcionales, relativos al trámite administrativo vigente en los organismos que conformaban su entramado institucional —el conjunto de operaciones, procedimientos, mecanismos, instrumentos y pautas de gestión, intervención y control observadas y efectuadas por dichos organismos en el ejercicio de sus funciones y competencias específicas—, apenas han recibido atención y son precisamente los que aquí se analizan, aunque circunscritos a un marco institucional restringido.

El análisis comprende la práctica cotidiana de una tesorería concreta ubicada a miles de kilómetros del aparato gestor que actuaba como núcleo o eje central de todo el sistema hacendístico castellano. Un aparato que se ocupaba de procurarle los fondos que precisaba, porque, desde el punto de vista de los ingresos de tesorería, el Tesoro militar o, más precisamente, la Pagaduría general del ejército de Flandes desempeñaba funciones pasivas en el sentido de meramente receptoras —en ningún caso de recaudación—, y mantenía, por eso, una relación de dependencia indiscutible con el núcleo del sistema en materia de aprovisionamiento dinerario. El presente estudio reconstruye la organización y el funcionamiento de esta tesorería militar encargada del cobro, manejo y distribución de ingentes sumas de dinero, puestas a su disposición para sustentar una potente maquinaria de guerra.

El volumen de ingresos y de gastos que dicha Pagaduría registró en el transcurso del último tercio del siglo XVI y de buena parte del siglo XVII fue superior al de otras tesorerías militares castellanas y al de otras pagadurías, generales o particulares, operantes en cualquier otro territorio de la Monarquía Católica y alimentadas con fondos de procedencia exclusiva o mayoritariamente castellana. Pero no era sólo el volumen de fondos manejado lo que la distinguía o distanciaba de las demás, sino también el ritmo frenético que registraban los movimientos de entrada y de salida de caudales. Efectivamente, y por lo que respecta a los ingresos del Tesoro militar del ejército de Flandes, cabe señalar que la recepción de los caudales transferidos hasta la plaza de cambio de Amberes no siempre se efectuaba con la celeridad necesaria. Aún así, el colapso coyuntural o transitorio que podía experimentar el sistema de contratación, transferencia y abono de los créditos suscritos por el Consejo de Hacienda de Madrid con los asentistas de la Corona no siempre implicaba una deceleración de las operaciones de ingreso en la Pagaduría general. Y es que la entrada de caudales no tenía por qué paralizarse en tales coyunturas, ya que el propio sistema contemplaba o incluía expedientes de “urgencia” que mitigaban su circunstancial inoperancia: la Pagaduría general podía negociar crédito en Amberes sobre ingresos pendientes de cobro, es decir, hipotecar plazos y letras venideras de la provisión anual de fondos para obtener recursos. Su comportamiento era, pues, relativamente dinámico a la hora

de procurarse el líquido que precisaba y, de alguna manera, eso permite considerarla, antes que mera receptoría, verdadera proveeduría de caudales.

Con todo, si la mecánica registrada por las cuantiosas operaciones de ingreso, mejor dicho, si el procedimiento de tramitación y los requisitos formales establecidos en torno al cobro e ingreso de caudales en la Pagaduría general llegaron a plantear problemas, nunca se consideraron insolubles ni amenazaron con paralizar la maquinaria de guerra. En no pocas ocasiones, la Corona se percató de que los movimientos de entrada de caudales, ligados a la cobranza de las letras de cambio y, en particular, a la cobranza de los anticipos suscritos sobre letras y plazos venideros, se hallaban sometidos a una fiscalización deficiente. La clave se hallaba, más que en cómo atajar el problema, en hacerlo de manera que las medidas adoptadas para subsanarlo no tuvieran efectos contraproducentes sobre la propia praxis administrativa. Dada la magnitud del gasto y la celeridad de con la que se debían atender los pagos, ni siquiera los cajeros de la Pagaduría general establecidos en Amberes llegaban a manipular el dinero, que solía ser consignado a partidas de gasto ya consumidas mucho antes de llegar a la plaza de cambio. Muchas veces, los propios hombres de negocios de Amberes implicados en el sistema de pagos de las letras se entendían directamente con los acreedores del Tesoro militar y, en tales circunstancias, la Corona se avino a sacrificar el rigor de los trámites instrumentados para intervenir, registrar y controlar el cobro de las provisiones dinerarias por mera conveniencia. Algo que, como veremos, no siempre ocurrió en materia de pagos contra el Tesoro militar por razones concretas y eso permite percibir con mayor nitidez los constreñimientos propios del sistema de gestión administrativa vigente en el ejército de Flandes, es decir, las limitaciones que presentaban los procesos y los procedimientos de inspección empleados para controlar los flujos de dinero, incapaces de afrontar las exigencias que continuamente se planteaban.

Desde luego, la computación y el registro puntual de la infinidad de partidas de gasto que desglosaban los varios millones de escudos consumidos anualmente por la Pagaduría general entrañó dificultades insalvables que pusieron de manifiesto la limitada flexibilidad que presentaba el modelo teórico de funcionamiento de la administración financiera militar. Un modelo normalizado, en el sentido de jurídicamente reglamentado –a través de las minuciosas instrucciones que acompañaban a los nombramientos de los titulares de las diferentes oficinas o departamentos financieros del Tesoro militar y de las órdenes que éstos recibían para resolver problemas surgidos en situaciones concretas–, que era imposible aplicar y observar al pie de la letra. La reconstrucción de la práctica institucional cotidiana así lo demuestra y es esta práctica la que se analizará detenidamente con ánimo de confrontar teoría de gestión con actividad gestora. La confrontación demuestra el distanciamiento existente entre una y otra y permite deducir que la actuación de los departamentos financieros del ejér-

cito de Flandes y la mecánica de las operaciones en ellos efectuadas no se hallaban completamente condicionadas por los métodos y las pautas establecidas, pero no puede negarse que llegaron a encorsetar el marco de sus actividades de modo determinante. Dichos departamentos trataron de adaptar los requisitos y las formalidades que imponía el sistema de gestión de las finanzas militares a las exigencias de la realidad, pero su éxito fue sólo parcial, porque su esfuerzo de adaptación los sobrecargó de trabajo. Sus funciones no aumentaron, pero sí el volumen de tareas que debían desempeñar para cumplirlas y, a la postre, eso acabó desbordándolos y comprometiendo su eficacia. Cuestión ésta, la del grado de adecuación existente entre las finalidades y los logros del sistema que será preciso considerar y valorar en el transcurso del análisis. Pero primero se impone la necesidad de realizar algunas aclaraciones a propósito de cómo se hallaba organizado el Tesoro militar del ejército de Flandes, a cómo funcionaba y a cuál había sido su trayectoria, es decir, su dinámica de organización y de funcionamiento, hasta por lo menos las décadas centrales del siglo XVII.

1. El Tesoro militar. Organización, funcionamiento y trayectoria¹.

Desde 1567, año en el que el dispositivo militar comandado por el duque de Alba se instaló en los Países Bajos, la Real Hacienda castellana dispuso en Flandes una de sus tesorerías más activas. A nivel estructural, la organización administrativa que, a partir de entonces, se ocupó de gestionar los recursos destinados a sostener ese dispositivo no incorporó novedades significativas respecto al modelo administrativo militar vigente en Castilla y aplicado a todas las fuerzas expedicionarias de financiación sustancialmente castellana que campeaban o habían campeado fuera del reino. El modelo se basaba en la tripartición de funciones de tesorería, encomendadas a otras tantas oficinas o departamentos financieros que configuraban el Tesoro militar: Pagaduría general, Contaduría del Sueldo y Veeduría general.

La Pagaduría general desempeñaba funciones de naturaleza ejecutiva. El pagador y sus oficiales manejaban los fondos que la Corona transfería a Amberes mediante letras de cambio y realizaban operaciones de distinto signo. Por una parte, se ocupaban de la cobranza de las letras y mantenían una relación muy estrecha con los hombres de negocios que las abonaban en la plaza de cambio; y por otra, ejecutaban los pagos necesarios para aprovisionar el ejército y remunerar a todo su personal. La Contaduría del Sueldo desempeñaba una decisiva labor de fiscalización sobre el consumo

¹ Un análisis detallado de todas las cuestiones que se tratan en este primer apartado en A. Esteban Estríngana, *Mecanismos institucionales y financieros de la Monarquía Católica. El eje Madrid-Bruselas en el siglo XVII (1592-1643)*, tesis doctoral inédita, Universidad de Alcalá, 2001, pp. 2-32, 484-511 y 536-581 y *Guerra y finanzas en los Países Bajos católicos. De Farnesio a Spinola (1592-1630)*, Madrid, Ediciones del Laberinto, 2002, pp. 29-81.

de dichos fondos por dos motivos. El primero, los registros, listas y pliegos que confeccionaba recapitulaban el personal civil y militar que podía recibir haberes vía Pagaduría general. Y el segundo, las órdenes de pago necesarias para efectuar los desembolsos debían ser emitidas en esta oficina, que llevaba “razón y cuenta particular” de los mandamientos de pago y, en consecuencia, libros de cuentas donde quedaba constancia pormenorizada de todo lo distribuido. El trámite y la contabilidad del gasto también competían a la Veeduría general, que desempeñaba un cometido igualmente fiscalizador, si bien es cierto que bastante más completo, puesto que abarcaba el itinerario completo de los fondos. Su personal intervenía en las operaciones de cobro y pago y supervisaba los procesos de ingreso y desembolso al objeto de certificar que los caudales habían sido correctamente recibidos y abonados y, como es lógico, también oportunamente registrados y contabilizados en cualquiera de las dos direcciones de entrada o de salida. Eso le permitía efectuar una labor de coordinación y resumen de ingresos y gastos que la Contaduría del Sueldo no podía llevar a cabo con el mismo rigor, puesto que no podía obtener, de primera mano, datos relativos al cobro de caudales. En este ámbito, su información procedía de las relaciones que la Pagaduría general debía proporcionarle obligatoriamente y es lógico que la contabilidad emanada de los libros de intervención de cobros y pagos que se componían en la Veeduría general adquiriera mayor apreciación.

De hecho, la Veeduría llegó a gozar, incluso, de cierta superioridad formal respecto a la Contaduría del Sueldo. La sanción oficial de dicha superioridad se produjo en 1598, fecha en la que la Contaduría perdió uno de sus dos titulares en activo y la correspondiente duplicidad de registros, listas y libros de cuentas que mantenía, muy común en la contabilidad de la Real Hacienda castellana. Tal duplicidad había sido relativamente útil –su utilidad radicaba la fiabilidad de las anotaciones, sometidas a la recíproca conformidad de los dos titulares–, hasta mediados de la década de 1580. Pero, a partir de ese momento, la Veeduría general inició la composición de sus propios registros y libros de cuentas por orden real –hasta ese momento, se había valido de los de la Contaduría para desarrollar sus propias funciones–, y comenzó a custodiar las listas originales que recapitulaban los efectivos y el personal que percibía sueldos del Tesoro militar por imposición de Madrid. La consideración de originales derivaba de la precedencia con la que registraban y reflejaban las modificaciones operadas entre los efectivos, pues, cada vez que se tomaba muestra o se incorporaban a sueldo nuevas unidades, eran las listas de la Veeduría y no las de la Contaduría las que salían de los “Oficios del Sueldo”, condición asumida por la Veeduría general desde el momento en que comenzó a llevar “razón y cuenta particular” del sueldo de la gente de guerra y del personal militar.

Como es lógico, la rivalidad y los conflictos de competencias surgidos entre las dos oficinas fueron habituales hasta 1598 y se prolongaron hasta la primera década de

la nueva centuria e, incluso, hasta fechas posteriores. Pero no fueron éstos los únicos conflictos interdepartamentales que padeció el Tesoro militar conforme transcurría la década de 1590. En este período, el marco administrativo en el que operaba el ejército de Flandes fue blanco de una ambiciosa tentativa reformista que, entre otras muchas cosas, se materializó en la polémica implantación de nuevos instrumentos de contabilidad y de control de las operaciones de caja. En este ámbito, las novedades fueron sustancialmente tres.

La primera, el establecimiento de una comisión o institución nueva –la superintendencia de la hacienda militar–, a la que se encomendaron funciones que no eran nuevas en absoluto. Ciertamente, el cometido del superintendente de hacienda era fiscalizar los pagos mediante un trámite adicional que se superponía a los existentes y consistía en signar o señalar las libranzas una vez emitidas y en tomar “cuenta y razón” de cada una de ellas. Ninguna libranza que careciera de la señal del superintendente podía ser abonada por el pagador general, puesto que no sería considerada como justificante legítimo de desembolso, es decir, no sería admitida como certificación de descargo válida por los organismos de intervención de cuentas pertinentes. Dicha señal adquiriría, así, el valor de autorización de pago y permitía ejercer un férreo control sobre el consumo de recursos de la Pagaduría general. Pero los tramites y formalidades propias de los departamentos financieros existentes presentaban ya esta doble dimensión registradora y fiscalizadora de los pagos ejecutados y es lógico que acabara desatándose rivalidad entre el superintendente de hacienda y dichos departamentos. El encuentro de competencias fue especialmente flagrante en el caso de la Veeduría general, que también tenía atribuida la función de señalar las libranzas conforme se ejecutaba su abono. La intervención de las operaciones de pago consistía precisamente en eso y la Veeduría admitió no estar dispuesta a tolerar injerencias tan manifiestas en su campo de actividades. De hecho, fue su oposición decidida la que acabó con la superintendencia de hacienda, cuya vigencia se circunscribió a unos pocos años (1593-1596).

La implantación de la superintendencia fue la respuesta de la Corona a la relativa relajación que las operaciones de control habían experimentado durante la etapa del duque Parma (1578-1592). La ofensiva lanzada por Farnesio, primero en territorio rebelde y en el interior de Francia más adelante, así lo había exigido. La existencia de controles rigurosos sobre las operaciones de pago entorpecía el consumo de los recursos de la Pagaduría general, porque retardaba su salida de caja y eso comprometía la buena marcha de las operaciones militares. Cuando las imputaciones de corrupción contra el régimen de Parma se generalizaron a comienzos de la década de 1590, la Corona trató de conjugar los mecanismos de control existentes con otros nuevos, pensando que su complementariedad y su recíproca combinación los reforzaría mutuamente. Con todo, éstos últimos sólo eran nuevos en apariencia. Por eso, la

medida sólo contribuyó a confundir funciones y nada se avanzó en materia de delimitación o de clarificación de competencias. Al final, intereses en juego obligaron a dar marcha atrás: la atribución, al nuevo oficio, de competencias y de funciones que ya se hallaban atribuidas y que ya estaban siendo desempeñadas lesionaba derechos adquiridos y los titulares de las oficinas tradicionales presionaron enérgicamente para restablecer el *statu quo*.

Algo parecido sucedió con la segunda de las novedades a las que nos referíamos arriba: la implantación de una nueva oficina de “cuenta y razón”. En este caso, la medida se hallaba directamente relacionada con la voluntad de aplicación de un sistema de contabilidad distinto del que entonces empleaban los Oficios del Sueldo del ejército. La peculiaridad de la nueva Contaduría del Libro de Caja era el empleo del sistema de contabilidad de “partida doble” y el propósito de la Corona era lograr que dicho sistema conviviera con el sistema de “cargo y data” empleado por la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general. Es decir, el ordenamiento contable que se pretendía establecer en el Tesoro militar del ejército de Flandes preveía la convivencia de los dos sistemas de contabilidad, porque el provecho que de ellos se esperaba obtener era radicalmente distinto. El de “cargo y data” seguía resultando útil para conocer la posición deudora o acreedora de cuantos manejaban fondos del Tesoro, en un momento dado o al concluir su comisión, respecto al propio Tesoro militar. Pero no lo era tanto para conocer el estado que presentaban sus cuentas generales en cada momento, es decir, para conocer cuáles eran sus disponibilidades en según que coyunturas. Sobre todo teniendo en cuenta que existían tesorerías o pagadurías particulares –como la Pagaduría de la Artillería o la Pagaduría de la Armada–, que recibían fondos de la Pagaduría general del ejército, y que el aparato militar contaba con “*cuerpos*” o “*ministérios*” que disponían de una gestión autónoma, esto es, oficinas y departamentos especializados en llevar “cuenta y razón” de los fondos asignados a título particular.

Efectivamente, los Trenes de Artillería y Víveres disponían de sus propias contadurías de libros y también la Armada de Flandes dispuso de oficinas de contaduría y veeduría propias y privativas. Y aunque siempre se trató de preservar la unidad de caja en relación con los fondos que se remitían a los Países Bajos, es decir, la integración, conexión o centralización de las cuentas relativas a los ingresos del Tesoro militar para facilitar su control, la diversificación y el aumento imparable del gasto militar obligó a fragmentar o parcelar la contabilidad general. De ahí que los departamentos arriba referidos llegaran a desgajarse de la matriz institucional conformada por la Pagaduría general, la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general. A comienzos de la década de 1630, la Artillería dejó de contar con una pagaduría propia y la Armada mucho tiempo atrás (1609), puesto que, al ser restablecida en Dunquerque una vez expirada la Tregua de los Doce Años, se trasladó a la plaza portuaria un oficial de la Pagaduría general encargado de la recepción y distribución de los fondos

que su superior le remitía desde Amberes o Bruselas para acometer gastos ligados al programa de reactivación naval, protagonista de la nueva ofensiva antiholandesa propugnada por Madrid a comienzos de la década de 1620. En ambos casos, el pagador general “reasumió” antiguas funciones², pero tanto las oficinas de contaduría y veeduría de la Artillería como las de la Armada se conservaron: todo lo más, compartieron titular para ahorrar costes y evitar rivalidades suscitadas por la consabida confusión de competencias. También perduraron en el caso de los Víveres, aunque carecieron siempre de una pagaduría propia, quizá porque las vituallas y el pan de munición se libraban por orden del propio capitán general del ejército, al igual que sucedía con las soldadas, y a diferencia de lo que ocurría en los otros dos casos, donde se libraba por orden del capitán general de Artillería y del capitán general de la Armada.

Considerando, pues, la relativa dispersión o diversidad de cuentas existente en el Tesoro militar, es lógico que la Corona se preocupara por obtener una visión global esclarecedora de la situación general de sus cuentas mediante un sistema contable distinto al empelado. El sistema de “partida doble” o “del libro de caja” podía proporcionar precisamente eso, una imagen más integrada, coherente y sistemática de la contabilidad militar, y la implantación de la Contaduría del Libro de Caja data de 1596. Pero la amplia gama de responsabilidades que le fueron encomendadas comprometió su consolidación y pervivencia en el organigrama administrativo del ejército de Flandes. Como era habitual, buena parte de las funciones que debía desarrollar las desarrollaban ya otras oficinas, si bien es cierto que de manera mucho menos rigurosa y, por tanto, fidedigna. De hecho, lo único exclusivamente “suyo” era la técnica aplicada al registro y a la computación de las operaciones de ingreso y pago, que le confería el rigor del que carecían las restantes oficinas.

Entre sus competencias más polémicas, destaca la de señalar las libranzas conforme iban siendo emitidas por la Contaduría del Sueldo para tomar nota de los abonos, cometido que había desempeñado el superintendente de hacienda bajo la vehemente contestación de la Veeduría general. Y es que convertía al contador del Libro

² Funciones que, en el caso de la Armada, fueron desdobladas temporalmente entre los años 1635 y 1642. Durante esta etapa, la Armada de Flandes volvió a contar con una pagaduría propia gestionada por el depositario general de presas, Toribio [Gutiérrez] de Bustamante; copias de los títulos que le facultaban para desempeñar ambos cometidos, fechados en Madrid, 8-2-1635, en Archivo Histórico Nacional, Madrid (AHNM), Estado (E), legajo (leg.) 1293, s. f. y libro (lib.) 262, ff. 71-73 y 106-107. El desdoblamiento de pagadurías se produjo por un único motivo: la necesidad de asegurar a la Armada el aprovisionamiento dinerario indispensable para su potenciación y sostenimiento. Provisión de fondos que había resultado deficitaria entre 1621 y 1635, ya que el flujo de dinero hacia Dunquerque se interrumpía cada vez que las fuerzas terrestres requerían financiación extraordinaria. La desmembración perduró hasta que el pagador general don Juan de Lira fue relevado por Tomás López de Ulloa a comienzos de 1642: “Orden de don Francisco de Melo al pagador general Tomás López de Ulloa para que juntamente con su oficio sirva el de pagador de artillería”, Bruselas, 25-1-1642, Archives Générales du Royaume de Bruxelles (AGRB), Secrétairerie d’État et de Guerre (SEG), registre (reg.) 42, ff. 69-70.

de Caja en interventor de las operaciones de pago, algo que la Veeduría tampoco consintió ahora. Sobre todo teniendo en cuenta que dicho contador también fue autorizado a actuar como interventor de las operaciones de ingreso, como consecuencia directa de la tercera y última de las novedades implantadas en Flandes en la década de 1590. Nos referimos al establecimiento, en 1596, de un arca de tres llaves, que afectaba al sistema de entrega del dinero –rigurosamente centralizado una vez que el arca estuvo operativa–, y fortalecía el control sobre la recepción de los fondos que alimentaban la Pagaduría general.

El funcionamiento de un arca de estas características implicaba la existencia de un control recíproco tripartito, porque al arca no podía entrar dinero sin la concurrencia de los tres ministros que tenían encomendada la custodia de cada una de las llaves –el pagador general, el veedor general y el contador del Libro de Caja–, y lo mismo sucedía en la otra dirección, nada podía salir del arca sin el concurso de tales ministros. El conflicto estaba servido, porque las competencias de los dos últimos eran claramente coincidentes. Únicamente les separaba la técnica contable empleada para llevar “cuenta y razón” detallada de lo que entraba y salía del arca y, por extensión, de la Pagaduría general. Y es lógico que la Veeduría general se sintiera no sólo agravada, sino también peligrosamente amenazada, dada la fiabilidad de la información que dicha técnica contable podía proporcionar. Amenaza extensible a la Contaduría del Sueldo, que se enfrentó a la extinción de uno de sus dos titulares dos años después del establecimiento de la Contaduría del Libro de Caja. Aunque la extinción no fue motivada por la implantación de la nueva Contaduría, no cabe duda de que la doble titularidad de aquella resultaba aún más superflua desde que ésta funcionaba y todos los departamentos financieros del ejército pensaron que podían enfrentarse a su propia extinción en un plazo de tiempo no necesariamente dilatado. Sensación que perjudicó a la Contaduría del Libro de Caja por la posición de centralidad que se la otorgó en el organigrama financiero militar por la siguiente razón.

Si bien para la composición del Libro del Arca (conformado por un libro Diario y un libro Mayor), es decir, para la composición del libro en el que se pretendía centralizar la información de la contabilidad “al por mayor” de los recursos que alimentaban la Pagaduría general, la nueva Contaduría no precisaba el auxilio ni la colaboración de ningún otro departamento, no sucedía lo mismo en el caso del Libro llamado propiamente de Caja (con su libro Diario y su libro Mayor). Aquel debía reflejar datos relativos a los ingresos netos percibidos, al consumo del caudal con someras especificaciones sobre la trayectoria seguida una vez que salía del arca, y a la situación de déficit o superávit que el arca presentara en cada momento. Éste último, la trayectoria de cada partida desde su salida del arca, pues en él se pretendía centralizar la información de la contabilidad “al por menor”. Y eso implicaba plena dependencia de datos que no podía obtener de primera mano y que se hallaban disemina-

dos en los libros de cuentas de las distintas contadurías y veedurías generales y particulares que conformaban el Tesoro militar (Sueldo, Artillería, Víveres e, incluso, Armada).

Puede decirse, por tanto, que el sistema de contabilidad de “partida doble” se consideró complementario al sistema existente. Eso dejó a la Contaduría del Libro de Caja en una posición de extrema debilidad, a merced de la asistencia y de la buena voluntad de las restantes oficinas de “cuenta y razón”, condenadas a desempeñar labores auxiliares y a padecer una clara supeditación respecto a la oficina que la Corona había pretendido erigir en núcleo del sistema de gestión de las finanzas militares. La resistencia y el boicot de todos esos departamentos, que perdían autoridad e influencia al tempo que veían incrementado su volumen de trabajo con esas nuevas labores, impidió a la nueva Contaduría desarrollar una parte sustancial de su cometido, y su vigencia, y la vigencia del arca de tres llaves, no sobrepasaron el año 1600.

Desde el punto de vista de la ejecución, intervención y computación de las operaciones de tesorería, el sistema de gestión de las finanzas del ejército de Flandes traspasó el umbral de la nueva centuria sustancialmente inalterado. Entre 1600 y 1607, y de 1621 en adelante, el Tesoro militar se enfrentó a problemas que el inicio de la guerra con Francia, en 1635, no hizo más que agravar. Afectaban a las operaciones de pago, cuya ejecución, apresurada e impulsada por un gasto bélico desproporcionado, complicó enormemente la contabilidad militar. Las complicaciones añadidas al de por sí complejo proceso de asiento o anotación de las partidas que componían las diferentes cuentas relativas a ingresos y pagos de la Pagaduría general causaron enormes dificultades a los Oficios del Sueldo del ejército. Dificultades aún más preocupantes considerando que cualquier falta, fallo o demora presente en el proceso de control simultáneo del tránsito y de la distribución de los caudales que se hallaban a disposición del Tesoro militar repercutía negativamente en el proceso de control retrospectivo que se efectuaba sobre ese mismo tránsito y distribución: el de intervención de cuentas, entendido como fase de revisión y verificación de los pagos (y de los cobros) supuestamente realizados o contabilizados. Y es que la rendición de cuentas de los pagadores generales del ejército de Flandes entrañaba desafíos de naturaleza administrativa que comenzaban mucho antes de ser entregadas en la Contaduría Mayor de Cuentas castellana.

Ciertamente, la entrega de las llamadas “*cuentas finales*” requería un proceso previo de preparación y composición cuya duración era directamente proporcional al tiempo que el pagador había permanecido en ejercicio y a la magnitud de los caudales que habían pasado por sus manos durante este tiempo. Se componían de un conjunto de pliegos, listas y relaciones juradas (bajo pena del trestanto) que elaboraban los propios pagadores particularizando los cargos y datas correspondientes a los diferentes ejercicios anuales. Pero se acompañaban de una serie de comprobantes o de jus-

tificantes de pago y descargo (libranzas y recaudos) expedidos por la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general que el pagador adjuntaba para certificar todas y cada una de las operaciones de desembolso efectuadas. Y también de las relaciones de cargos (recetas) y de datas o descargos que despachaban ambos departamentos a partir de los ingresos y de los pagos que habían sido anotados en sus libros de registro y cuentas. Esos justificantes y estas relaciones constituyen el despacho financiero propiamente dicho del Tesoro militar: un despacho sumamente lento y prolijo cuyos trámites y diligencias encerraban un elevado grado de complejidad.

Como vamos a comprobar en los apartados siguientes, la acumulación desproporcionada de una variada gama de certificaciones contables pendientes de expedición, exigidas como garantía de la correcta distribución de los fondos del Tesoro, fue uno de los problemas más graves a los que se enfrentaron los departamentos financieros del ejército de Flandes conforme transcurría el siglo XVII. En primer lugar, porque el requisito de su expedición y adjunción a las relaciones interanuales de cobros y pagos que los pagadores generales estaban obligados a ajustar al concluir su gestión prolongaba indefinidamente los plazos de presentación de sus cuentas. Y en segundo, porque su variedad y multiplicidad complicaba de tal manera el proceso de revisión y verificación contable que los organismos de intervención de cuentas podían tardar no sólo años, sino décadas en emitir los finiquitos que daban por concluido el examen de la gestión de los pagadores generales. La eficacia de tales organismos resultaba, por eso, cuestionable y no porque carecieran de la capacitación necesaria para alcanzar sus objetivos, sino por el tiempo que debían invertir para lograrlos, es decir, por los plazos anormalmente dilatados que empleaban en lograr la consecución efectiva de los fines asignados dentro del sistema de gestión hacendística general.

Quizá era la eficiencia, más que la eficacia, de tales organismos el punto débil del sistema. En cualquier caso, cuando las cuentas de un pagador general se cerraban y finiquitaban en la Contaduría Mayor de Cuentas, diez, veinte e, incluso, treinta años después de haber finalizado su gestión, de poco servían ya las conclusiones extraídas por la institución. Generalmente, no tenían repercusiones de orden administrativo relacionadas con el establecimiento de una supervisión más rígida sobre la Pagaduría general o con la definición de nuevos y más precisos procedimientos de carácter contable. Si existían *resultas* o alcances a favor de la Real Hacienda (abonos de dudosa justificación, considerados alcances o saldos en contra del pagador en cuestión), mejor dicho, si el pagador no podía adjuntar justificantes de pago o descargo válidos, certificando que todas las partidas que figuraban en su cargo habían sido efectivamente distribuidas por cuenta del Rey, la Corona solía llegar a un acuerdo con él o con sus herederos. Las investigaciones se cerraban a cambio de su compromiso de pagar una multa cuyo valor era directamente proporcional a la suma alcanzada, gravada o no por la pena del trestanto. Suma que, como veremos, no tenía por qué haber sido malversada

o defraudada, sino carecer de la justificación requerida. Tras varias décadas de proliferas investigaciones, la Corona se limitaba a “escarmentar”, de manera indirecta y simbólica, a los pagadores que se hallaban en ejercicio: las multas impuestas a sus antecesores disuadían de posibles comportamientos fraudulentos y persuadían sobre la importancia de desempeñar una gestión cuidadosa.

Con todo, la sobrecarga de trabajo de la Contaduría Mayor de Cuentas ha sido el argumento más común –por no decir el único–, de los esgrimidos hasta la fecha para explicar el atasco presente en el proceso de rendición de cuentas y la demora que registraba el despacho del correspondiente finiquito a tesoreros y demás ministros y oficiales obligados a rendir cuentas. Por lo que a los pagadores generales del ejército de Flandes se refiere, el atasco se producía mucho antes de que las suyas llegaran a la Contaduría, como se demostrará más adelante, y una vez allí, el volumen de trabajo pendiente acababa desbordando las posibilidades de la institución. De la misma manera, una vez iniciado el proceso de revisión, la magnitud de las operaciones de cargo y descargo que era preciso someter a una comprobación concienzuda y a un contraste minucioso generaba nuevos retrasos. Y no sólo porque el proceso se desarrollara con extremada lentitud, sino porque, a veces, era preciso solicitar aclaraciones a Bruselas. Efectivamente, no era extraño que la Contaduría Mayor de Cuentas remitiera, a la Contaduría del Sueldo y a la Veeduría general, “*pliegos de resultas*”, es decir, relaciones de descargos dudosos que no quedaban suficientemente probados en las cuentas de tal o cual pagador general, encargándoles verificar si los pagos en cuestión podían ser o no justificados de acuerdo con los datos que obraban en su poder. Y esta fase del proceso generaba nuevas demoras, dada la sobrecarga de trabajo, corriente y atrasado, que padecían ambos departamentos.

A continuación se analizan todas las variables que incidían en la anormal dilación experimentada por el despacho financiero del Tesoro militar del ejército de Flandes y se valoran sus repercusiones en el funcionamiento de la administración hacendística general.

2. La justificación de los pagos: libranzas y recaudos.

Para rendir cuentas, el pagador general debía tener en su poder una serie de documentos cuyo cometido era justificar que los desembolsos supuestamente ejecutados por su mano habían sido realizados efectiva y lícitamente. En otras palabras, demostrar que, en los libros de la Contaduría del Sueldo y de la Veeduría general del ejército, existía constancia de los pagos efectuados y, por tanto, justificación de haber sido convenientemente autorizados. En teoría, tanto el registro como la autorización de un pago debían efectuarse de manera casi simultánea al desembolso propiamente dicho. Pero no siempre sucedía así y la demora de estas dos fases del proceso, es decir,

la antelación relativamente anormal que podía experimentar la fase de ejecución del pago respecto a la de su legítima justificación –toda vez que el pagador asistía de antemano con el dinero necesario para ello–, explica por sí sola los interminables retrasos que aquejaba el despacho financiero.

El justificante de pago común era la libranza y, en líneas generales, cualquier orden de pago emitida en nombre de quien asumía la máxima potestad de decisión sobre los fondos del Tesoro militar contra el pagador general tenía el “*requisito de libranza*” si contenía las señales del contador del Sueldo y del veedor general, seguidas de la fórmula “*tomo la razón*”. Un requisito contable de indudable valor, porque garantizaba tres cosas: que el desembolso era lícito, esto es, conforme a las órdenes reales; que se había llevado a efecto; y que había sido debidamente anotado en los libros de registro y cuentas de sus respectivas oficinas para resguardo de la hacienda real. Pero, en la práctica, la dinámica de la distribución y de la computación de las partidas distribuidas no eran tan simple.

En realidad, tanto el registro como la autorización de cualquier abono ejecutado por la Pagaduría general dependían de la tipología y de las circunstancias del pago³. En teoría, los “*pagamentos generales*” –los que tenían por objeto la remuneración de las tropas (salarios de tercios, regimientos y guarniciones enteras)–, y los pagos destinados a cubrir gastos ordinarios –los asociados al mantenimiento regular de los Trenes de Artillería y Víveres (compra de vituallas y de todo tipo de pertrechos, municiones o bastimentos)–, se debían realizar mediante libranzas “*en forma*”, “*de toda forma*” o despachadas “*en forma final*”. Se trataba de libranzas extendidas a su debido tiempo –antes de efectuarse el desembolso–, según estipulaban las normas que regulaban el procedimiento a seguir en materia de distribución. Y supuesto que el veedor general “*intervenía*” (en) el pago presenciándolo –“*intervenir*” significaba ver al pagador pagar y, en teoría, cualquier abono se debía realizar “*con su intervención*”, es decir, en su presencia o en la de alguno de sus oficiales–, no necesitaban de ningún otro requisito o despacho adicional para adquirir el valor de justificantes de descargo válidos. Eso significaba que el pagador general podía adjuntarlas a sus relaciones interanuales de cargo y data cuando le llegaba el momento de rendir cuentas.

Estas libranzas “*en forma*” eran órdenes de pago emitidas por el contador del Sueldo sobre el pagador general. Su emisión iba precedida de una orden formal dirigida al contador y conocida con el nombre de *mandato*. La extendía un secretario en nombre de quien asumía la máxima potestad de decisión en materia de pagos, siempre un miembro del alto mando del ejército, fuera el capitán general o los rangos

³ La información expuesta a continuación procede de “Copia del papel que dio el pagador general [don Juan de Lira] sobre despacho para la Pagaduría general y de la respuesta que tuvo a la margen. Todo fue por mayo y junio de 1637. El pagador general. Sobre la suspensión de despacho que padece la Pagaduría general”, AGRB, SEG, reg. 90 bis, ff. 146-160.

inmediatamente subordinados a él en el organigrama militar: el gobernador de armas o el maestro de campo general. El contador formalizaba y autorizaba la libranza original –en los registros y libros de la Contaduría del Sueldo quedaba siempre una copia de la misma–, mediante su rúbrica y la impresión de la fórmula “*tomo la razón*”. Tras ser rubricada por quien se hallaba facultado por el Rey para ordenar pagos contra el Tesoro, era dirigida a la Pagaduría general. Una vez ejecutado el abono, el veedor general –que debía “*tomar la intervención*” del pago (dar fe de su ejecución)–, certificaba que se había realizado en su presencia a través de dos requisitos formales: su rúbrica y la fórmula “*tomo la razón*”, estampadas junto a la carta de pago –un reconocimiento de cobro que tomaba forma de declaración obligatoria extendida por quien lo efectuaba asegurando haber recibido el dinero–, que figuraba en el reverso de la libranza. Una vez señalada, el veedor registraba el abono en los libros de la Veeduría general.

El caso descrito era el único, en realidad, en el que el pagador tenía en su poder el justificante de pago desde el momento mismo en que lo ejecutaba, porque no todos los pagos se realizaban mediante esta modalidad de libranzas despachadas “*en forma final*”. Los destinados a cubrir gastos urgentes o extraordinarios y los pagos a particulares (en abono de sueldos, pensiones y asignaciones graciosas) se efectuaban “*sin requisito de libranzas*”, mediante órdenes de pago conocidas con el nombre de *billetes* y dirigidas directamente al pagador general. Los emitía algún secretario en nombre de quien ostentaba la facultad de ordenar pagos contra el Tesoro y supuesto que, en este tipo de abonos, no se requería la participación de la Contaduría del Sueldo en la emisión de la orden que precedía al desembolso ni la “*intervención*” de la Veeduría general en el momento de ejecutarlo, era necesario que el propio pagador acudiera después a ambas oficinas para solicitar dos cosas. Cuando se trataba de pagos a particulares, su registro en los libros: cada carta de pago era entonces señalada y registrada (“*notada*” y “*tomada la razón*”), siendo tenida tras ese trámite por “*libranza de toda forma*”. Y cuando se trataba de pagos urgentes o extraordinarios, el correspondiente *recaudo*.

El recaudo era una libranza de carácter retroactivo que la Contaduría del Sueldo debía extender y registrar y la Veeduría general señalar y registrar “*para que [al pagador general] se le reciba y pase en cuenta la cantidad de dinero que pagó o socorrió*”. Se extendían en nombre de quien poseía la facultad de ordenar los pagos, que debía rubricarlos antes de ser entregados al pagador general. El recaudo puede ser entendido, por tanto, como registro propiamente dicho del pago efectuado –de su asiento en los libros de la Contaduría del Sueldo y de la Veeduría general–, y como certificación oficial de que el pago había sido registrado efectivamente *a posteriori* en los libros de ambas oficinas. Se trataba, por eso, de un justificante de descargo impres-

cindible para el pagador general, que debía adjuntarlo a su propio cómputo de descargos en el momento de presentar sus cuentas.

En condiciones normales, el despacho de los recaudos dependía de la rapidez con la que fueran solicitados y del tiempo invertido en su expedición, que no tenía por qué diferirse demasiado, pues el registro del abono se realizaba automáticamente, una vez comprobada la carta de pago. Pero al pagador no siempre le resultaba fácil reunir los recaudos que precisaba y el hecho de que los Oficios del Sueldo no llevaran al día el despacho de este tipo de certificados estaba directamente relacionado con la vigencia de una modalidad específica de libranzas: las llamadas libranzas “*de comisarios*”.

Las extendían y rubricaban ciertos comisarios de la Contaduría del Sueldo y de la Veeduría general y no los titulares de ambas oficinas. Estos comisarios se hallaban comisionados en puestos fijos (generalmente plazas y presidios alejados y, en ocasiones, aislados y rodeados de posiciones enemigas) en los que también residían de ordinario (“*de asiento*”) o de modo temporal (“*por tiempo*”) oficiales de la Pagaduría general. O bien, comisarios que se trasladaban a enclaves remotos y conflictivos para tomar muestras, presenciar la distribución de soldadas, municiones y bastimentos, o “*recibir al sueldo*” a compañías nuevas, es decir, alistarlas y registrarlas en los pliegos de asiento que las acreditaban como miembros efectivos del ejército y las facultaban para recibir haberes de la Pagaduría general. En definitiva, comisarios encargados de contabilizar los efectivos y las necesidades de las tropas de guarnición y de campaña destacadas en territorios marginales.

A causa de los impedimentos de carácter bélico que dificultaban la comunicación con las oficinas centrales de los dos departamentos en el transcurso de la campaña, los comisarios disponían de relaciones y de registros propios, es decir, de listas, pliegos de asiento y relaciones contables particulares y “*separadas*” de las generales que se hallaban a disposición de dichas oficinas. Por tanto, ni las modificaciones que se operaban después de cada muestra ni los desembolsos necesarios para compensar el déficit de municiones y bastimentos eran conocidos allí antes de que las pagas fueran distribuidas y las compras fueran efectuadas. Por la propia dinámica de la guerra, resultaba preciso librar antes de que tal información llegara a las oficinas centrales y las libranzas eran extendidas, rubricadas y registradas por los mismos comisarios de la Contaduría del Sueldo, que las emitían en nombre propio –y no en el de quien asumía la máxima potestad de decisión en materia de pagos–, sobre los oficiales de la Pagaduría general “*con relación de que con carta de pago de la parte se despachará el recaudo*”. Una vez que había constancia de su abono mediante las cartas de pago, las libranzas eran rubricadas por los comisarios de la Veeduría general. Su rúbrica y la fórmula “*se le hacen buenos al pagador general los [X] escudos que consta de la libranças y carta de pago haver pagado*”, presente al pie de las libranzas, certificaban

que el desembolso se había producido efectivamente y que había sido anotado en sus propios registros contables.

Esta certificación provisional funcionaba como recaudo “*de cautela*” o “*cauteloso*”, pues servía de precaución o resguardo a la Real Hacienda –las libranzas “*de comisarios*” solían ser conocidas como libranzas “*de cautela*”, “*cautelosas*” o “*en el inter*”, es decir, emitidas “*por vía de pólizas y cautelas*” en espera de la certificación oficial definitiva (el recaudo) que acreditaba el desembolso–, entre tanto se despachaba un recaudo “*en forma*” o “*recaudo final*”. Éste último, rubricado ya por el veedor general y por el contador del Sueldo en las oficinas centrales: el único justificante de pago que los organismos de control de cuentas aceptaban como válido cuando el pagador general presentaba las suyas, es decir, la única prueba que el pagador podía presentar o alegar en su descargo.

El despacho de los “*recaudos finales*” estaba sujeto a una serie de requisitos administrativos que provocaban interminables retrasos. En los libros de la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general debía figurar una copia de cada una de las libranzas “*de cautela*” y de sus correspondientes recaudos “*cautelosos*”, que se sometían a una rigurosa revisión en las oficinas centrales de los dos departamentos. Era necesario comprobar que los abonos que certificaban habían sido efectivamente anotados por los comisarios en sus respectivos registros. Y la comprobación sólo podía realizarse una vez que sus listas, pliegos y relaciones contables llegaban a Bruselas al terminar la campaña pudiendo ser entonces, examinadas y contrastadas en la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general. Cuando las oficinas centrales tenían constancia de que lo certificado había sido abonado efectivamente (verificación de las cartas de pago de las partes) y registrado (verificación de las relaciones), la partida era asentada en los libros, se anotaba en la relación de descargos del pagador que se elaboraba en ambas oficinas al tiempo de despachar los recaudos, y se expedía el respectivo “*recaudo final*”.

En realidad, la propia libranza “*de cautela*” y su correspondiente recaudo “*cauteloso*” funcionaban como “*recaudo final*” si portaban las rúbricas del veedor general y del contador del Sueldo, acompañadas de las pertinentes fórmulas que constataban su paso por las oficinas centrales. Estas fórmulas, semejantes a la consabida “*tomo la razón*”, pero algo más prolijas, también debían figurar en las copias de tales documentos que quedaban en los registros de ambas oficinas, donde debía quedar constancia de su expedición. Y la obligatoriedad de reproducir íntegro el contenido de la certificación de descargo que se entregaba al pagador general alargaba el proceso indefectiblemente.

La acumulación de recaudos pendientes de expedición difería el despacho financiero, pero las libranzas “*de comisarios*” no eran las únicas culpables del retraso.

Las órdenes de pago dirigidas directamente al pagador general para obtener “*dineros adelantados para casos urgentes de toda prisa*”, es decir, los billetes destinados a cubrir cualquier emergencia o gasto extraordinario, eran considerados “*cautelos*”, puesto que su anotación en los libros de registro de la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general se realizaba con posterioridad al desembolso. En tales casos, el propio billete y su correspondiente carta de pago servían de resguardo al pagador y al propio Tesoro militar para la posterior expedición del justificante de descargo necesario (el correspondiente recaudo). Así lo reconoció el pagador general don Juan de Lira al recapitular, en la primavera de 1637, el origen y la introducción del “*noscivo modo de despacho que llaman cautela a la real hacienda*”⁴.

Lira admitía más adelante que, para el pagador general, “*asistir de antemano*” con importantes sumas de dinero, que le eran requeridas continuamente para adelantar el servicio real, era algo habitual, es decir, no se hacía sólo con ocasión de “*algún accidente o prisa forçosa*”. Efectivamente, tras el inicio de la guerra con Francia, la Pagaduría general fue sometida a una gran presión. El despliegue de las operaciones bélicas en los dos frentes generaba gastos ingentes y el ritmo de los pagos era vertiginoso. La celeridad era tal que, incluso en condiciones normales, no era posible aguardar el tiempo necesario para la tramitación de las libranzas formales. En tales circunstancias, el volumen de pagos que necesitaba ser justificado mediante recaudos —la mayor parte de los que se realizaban a lo largo de la campaña, en realidad—, había crecido de forma desproporcionada. El uso de las “*cautelos*” había sobrepasado los límites normales, si bien es cierto que, en algunos casos, por pura desidia y comodidad de quien ordenaba los pagos, como denunció el veedor general don Luis Felipe de Guevara por esas mismas fechas. Según él, gran variedad de pagos relativamente comunes y en absoluto urgentes, incluidos los que se ordenaban y ejecutaban en la propia Corte de Bruselas, lejos del fragor de las operaciones, se había dejado de efectuar mediante libranzas “*en forma*” desde hacía tiempo⁵. Quien ordenaba los pagos, fuera el maestre de campo general, el gobernador de armas o el capitán general del ejército, debía ocuparse de multitud de asuntos ajenos a los propiamente hacendísticos dentro y fuera del campo de batalla. Y para él, era mucho más práctico rubricar los billetes que extender su secretario que rubricar, primero los *mandatos* dirigidos al contador del Sueldo y, más adelante, las libranzas que éste le remitía para ser luego enviadas a la Pagaduría general.

Las normas que regulaban el procedimiento a seguir en materia de distribución no se observaban a rajatabla y, en 1637, cinco años después de que Tomás López de

⁴ “Copia del papel que dio el pagador general sobre despacho para la Pagaduría general”, *ibid. supra*.

⁵ “Respuesta que se dio a un papel del pagador general don Juan de Lira”, 1637, AGRB, SEG, reg. 90 bis, ff. 171-177.

Ulloa hubiera abandonado la Pagaduría general, quedaban multitud de recaudos pendientes de expedición de su etapa al frente del oficio. El recurso masivo a los pagos “*por vía de cautela*” pone de manifiesto una de las contradicciones básicas del conjunto de normas que los departamentos financieros del ejército estaban obligados a seguir a la hora de ejecutar y de contabilizar cualquier abono. Las medidas y procedimientos de carácter contable, destinados a autorizar y a justificar la validez de los desembolsos de la Pagaduría general, retrasaban los pagos y entorpecían la distribución. Y el alto mando del ejército no podía admitir semejantes trabas cuando estaba en juego su reputación y el rendimiento de la propia maquinaria de guerra. En realidad, la dinámica de los acontecimientos y la misma política regia exigían muchas veces, si no burlar, al menos, sortear o eludir ciertos mecanismos o trámites de control administrativo y contable para acelerar los pagos y para que el dinero llegara a tiempo allí dónde era necesario⁶. Trámites que, paradójicamente, resultaban esenciales para los intereses reales en términos de fiscalización y de control administrativo, porque su función primordial era garantizar que el proceso de distribución de los fondos del Tesoro militar se desarrollaba en la forma debida. El abuso de las “*cautelas*” era un imperativo de la propia dinámica política y militar: la urgencia de la distribución motivaba ciertas omisiones y aparentes negligencias y resultaba determinante para que la demanda de recaudos, en la Contaduría del Sueldo y en la Veeduría general, sobrepasara las posibilidades reales del despacho de ambas oficinas.

3. El despacho financiero y la composición de las cuentas de la Pagaduría general.

La acumulación de recaudos pendientes de expedición amenazó con convertirse en un problema administrativo de dimensiones insalvables en los últimos años de la década de 1630, cuando los pagadores generales Tomás López de Ulloa (1626-1632), Antonio Vedel (1633-1634) y don Juan de Lira (1635-1641) comenzaron a presionar para obtener sus certificaciones de descargo atrasadas.

Algunos años antes, el veedor general don Luis Felipe de Guevara, de paso por Madrid en comisión particular, había sugerido algunas medidas capaces de agilizar el despacho financiero del Tesoro militar. En su opinión, era conveniente que los Oficios del Sueldo del ejército dispusieran de un oficial ordinario, diputado para el despacho corriente de los recaudos que justificaban los pagos ejecutados sin mediar libranzas “*en forma*”, y que dos oficiales “*de los que al presente ay o añadiéndolos*”, se dedi-

⁶ Un problema parecido se vivía en la Casa de la Contratación de Sevilla y la necesidad de “dotar de mayor flexibilidad a la disposición de las remesas reduciendo la burocracia administrativa” al objeto de acelerar los pagos ha sido puesta de manifiesto por C. Álvarez Nogal, *El crédito de la Monarquía Hispánica en el reinado de Felipe IV*, Ávila, Junta de Castilla y León, 1997, pp. 80-83.

caran exclusivamente al despacho de los recaudos atrasados del primero de los pagadores arriba referidos, “*porque si en esto no se pone mucha atención, las cuentas serán eternas y las resultas inútiles, pues el largo tiempo habrá consumido las hazien-das de los deudores y se perderán los alcanzes*”⁷. Madrid se mostró de acuerdo en que uno de los seis oficiales que asistían regularmente al despacho ordinario y general de cada una de las oficinas por elección y nombramiento de su titular se ocupara exclu-sivamente de la tramitación de recaudos. También se avino a que otros dos oficiales se encargaran de formalizar los justificantes de pago que Tomás López de Ulloa necesi-taba para ajustar y presentar sus cuentas. Pero se negó a autorizar la agregación de oficiales extraordinarios para no gravar con nuevos sueldos el Tesoro militar⁸.

Con todo, acelerar el proceso de presentación de cuentas de los pagadores gene-ales no era tan difícil si la Contaduría Mayor de Cuentas aceptaba libranzas “*de cau-tela*” y recaudos “*cautelosos*” como justificantes de descargo válidos sin que portaran la rúbrica de los titulares de la Contaduría del Sueldo y de la Veeduría general. Esta fue otra de las medidas sugeridas por Guevara para agilizar el despacho financiero: prescindir de la certificación de las oficinas centrales de ambos departamentos de que las partidas abonadas mediante libranzas “*de comisarios*” habían sido debidamente anotadas en sus libros (el “*recaudo final*” propiamente dicho). Pero, como él mismo advirtió, prescindir del preceptivo registro de tales partidas en los libros donde se centralizaba la contabilidad general de ambos Oficios, que se efectuaba al tiempo de expedir las correspondientes certificaciones de descargo, conllevaba una clara relaja-ción del control contable que sería preciso subsanar si la Corona estaba dispuesta apli-car la medida⁹.

De momento, nada se innovó, ni siquiera temporalmente, es decir, mientras la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general se ponían al día en la tramitación del despacho atrasado. La emisión de los “*recaudos finales*” y la anotación de las partidas distribuidas mediante libranzas “*de comisarios*” en los registros generales eran dos fases complementarias de un mismo proceso y no parecía lógico anular una, si la otra tenía que ser observada sin ningún tipo de cuestionamiento. Aparentemente, la única manera de superar los interminables retrasos que afectaban al despacho de los justifi-cantes de pago, fueran los ejecutados mediante billetes, fueran los ejecutados mediante libranzas “*de comisarios*”, era aumentar el personal adscrito a los dos departa-mentos involucrados en ese tipo de despacho. Así lo aseguró el Cardenal-Infante don

⁷ Capítulos 13 y 14 del “Papel de 23 capítulos que ha dado don Luis Felipe de Guevara sobre lo que podría prevenir y disponer para el buen gobierno del ejército de Flandes”, Madrid, 8-1-1633, AGRB. SEG, reg. 206, ff. 68-81 y 83-94.

⁸ Respuesta real a los caps. 13 y 14 del “Papel de 23 capítulos que ha dado don Luis Felipe de Guevara...”, *ibid.* supra.

⁹ Cap. 15 del “Papel de 23 capítulos que ha dado don Luis Felipe de Guevara...”, Madrid, 8-1-1633, *ibid.* supra.

Fernando –al frente del ejército de Flandes entre finales de 1634 y finales de 1641–, cuando, algunos años después, puso en conocimiento del Rey las reiteradas quejas de sus oficiales, abrumados por el peso del trabajo pendiente¹⁰.

La dilatación del despacho contable se estaba convirtiendo en un problema insoluble y, en la primavera de 1635, unos meses después de colocarse al frente de la Pagaduría general, don Juan de Lira decidió adoptar un papel activo para solucionarlo, al menos, en lo que a él le afectaba. Puesto que el titular de la Veeduría general, don Luis Felipe de Guevara, se hallaba en Madrid y su teniente, Cristóbal de Almirón, no podía tomar decisiones que pudieran provocar cambios significativos en el despacho, Lira solicitó al titular de la Contaduría del Sueldo, Diego de Hernani, que facultara a sus comisarios para “*despachar en forma final*”. A fin de cuentas, él los había nombrado y eso significaba que podía y debía confiar en la limpieza y celo con que desempeñaban sus funciones. Pero Hernani advirtió que no podía innovar el despacho sin autorización del Rey o del Cardenal-Infante. El titular del oficio era responsable de los actos de sus subordinados y estaba obligado a responder por ellos y a supervisar su trabajo, “*además de que tales despachos –los expedidos en “forma final” por comisarios–, nunca se han hecho en estos estados, no obstante que en tiempo de Hortuño de Ugarte, pagador general que fue dellos [1608-1619] y no mal papelista, quixo introducir con Su Majestad ya el que se hiziese y no pudo salir con ello*”¹¹. Sólo podía ofrecer a don Juan de Lira “*excusar la prolixidad que hasta agora ha havido de copia de recaudos y [...] despacharle los que procedieren de comisarios con toda brevedad sin dichas copias y abreviatura de palabras en los recaudos, que vienen a ser, en calidad, como libranzas en forma y el más breve despacho que puede pretender*”¹².

El contador proponía omitir la copia de libranzas “*de cautela*” y recaudos “*cautelosos*” en los libros generales de la Contaduría del Sueldo, rubricándolos, sin más, una vez comprobadas las cartas de pago de las partes y las relaciones particulares aportadas por los comisarios. Supuesto que se iba a limitar a señalarlos y a estampar la fórmula “*tomo la razón*”, que daban fe de su registro –porque también estaba dispuesto a obviar la inclusión de las pertinentes fórmulas que constataban el paso de dichas libranzas y recaudos por la oficina central, algo más largas y de inscripción más entretenida–, la certificación que obtendría el pagador vendría a ser similar a una libranza formal.

Pero don Juan de Lira no quedó satisfecho y dirigió un memorial al Cardenal-Infante exponiendo las razones que le impulsaban a solicitar que “*los comisarios des-*

¹⁰ Don Fernando a Felipe IV, Bruselas, 12-2-1635, AGRB, SEG, reg. 212, f. 158.

¹¹ Copias de varios billetes intercambiados por don Juan de Lira y Diego de Hernani, fechados en Bruselas, 9-4-1635 y 10-4-1635, Archivo General de Simancas (AGS), Estado (E), legajo 2051.

¹² “Lo que ha propuesto el contador del ejército para abreviar el despacho del pagador general”, sin fecha, AGS, E, leg. 2051.

pachen las libranças en toda forma y [...] que, con exclusión de las copias y sin necesidad de otro requisito que tomar en la Veeduría general y Contaduría [del Sueldo] razón de las dichas libranças, le sirvan de despacho y recaudo final para sus quentas". Lira entendía que el proceso de comprobación de las relaciones de los comisarios y de las cartas de pago de las partes también debía ser suprimido para agilizar el despacho: el registro de las cantidades desembolsadas mediante libranzas "*de comisarios*" en los libros generales de los dos departamentos debía ser automático. De lo contrario, Tomás López de Ulloa aún tardaría mucho tiempo en poder presentar sus cuentas. Las preparaba desde hacía casi tres años y aún le faltaban recaudos para justificar una suma que excedía los dos millones de escudos. Los dos oficiales ocupados exclusivamente de su expedición en la Contaduría del Sueldo y en la Veeduría general no habían logrado acelerar el despacho. Pero todo cambiaría si el pagador general sólo era obligado a presentar libranzas y recaudos "*de cautela*" en las oficinas centrales para que las sumas distribuidas por ese procedimiento fueran convenientemente registradas, y se le autorizaba a presentarlos, luego, como "*recaudo final*", es decir, como justificante de descargo válido sin ir rubricado por el veedor general y por el contador del Sueldo, para agilizar aún más el proceso¹³.

El teniente de veedor general Cristóbal de Almirón y los contadores de la Sala de Cuentas de Bruselas —una sección especial de la Contaduría Mayor de Cuentas establecida en Bruselas en 1608 y facultada para intervenir y fenecer todas las cuentas "menudas o accesorias", es decir, dependientes de las cuentas "mayores o principales" de los pagadores generales¹⁴—, fueron invitados a pronunciarse acerca de las diferencias que el pagador general y el contador del Sueldo mantenían sobre la "*forma del despacho*". Almirón coincidió con Hernani en no autorizar a sus comisarios a despachar en "*forma final*" sin tener, al menos, autorización del Cardenal-Infante en ese sentido. Pero comprendía las razones que impulsaban al pagador a solicitarlo así y admitió que "*el no averse hecho esta forma de despacho*" en el pasado no era razón suficiente "*para que no se haga al presente*"¹⁵. Por su parte, la Sala de Cuentas admitió que el problema tenía "*echadas raíces*" y se había convertido en "*carne y sangre*" del despacho financiero. De su dilatación se derivaban multitud de inconvenientes para la Real Hacienda y para los pagadores generales, que no podían ajustar sus cuentas en plazos razonables y padecían, por ello, "*gran detrimento de su hacienda, reputación y crédito por culpa agenda*", siendo "*justo, de toda equidad y justicia y precisamente necesario, proveer de remedio y obviar tanto y tan notorio mal de aquí ade-*

¹³ Memorial, sin fecha, (abril o mayo de 1635) de don Juan de Lira, AGS, E, leg. 2051.

¹⁴ Sobre el origen, funcionamiento y trayectoria de la Sala de Cuentas de Bruselas, A. Esteban Estríngana, *Mecanismos institucionales y financieros...*, pp. 536-558.

¹⁵ "Respuesta de Cristóbal de Almirón sobre el memorial del pagador general a don Martín de Axpe", Bruselas, 23-5-1635, AGS, E, leg. 2051.

lante". En opinión de la Sala, el remedio consistía en autorizar a los comisarios a emitir libranzas "*en forma final*", corriendo por su cuenta y riesgo cualquier fallo o errata. De esta forma, el pagador general tendría pronto y final despacho de las sumas que sus oficiales distribuyeran en cualquier parte, por alejada o conflictiva que resultara, y los oficiales que trabajaban en la Contaduría del Sueldo y en la Veeduría general quedarían eximidos de la prolijas labores que conllevaba el despacho de los "*recaudos finales*". La Sala se fundaba en precedentes tan válidos como equivalentes: los miembros de los Oficios del Sueldo que, en 1620, habían acompañado al ejército de intervención del Palatinado, comandado por Spinola, habían sido autorizados por los titulares de los departamentos financieros del ejército de Flandes a despachar en "*forma final*". De igual manera eran autorizados los oficiales mayores o tenientes que se hacían cargo de la Veeduría general y de la Contaduría del Sueldo en ausencia de sus titulares. ¿Por qué no podían serlo los comisarios, que desempeñaban sus funciones "*fuera de la residencia de los ministros*", si así lo requería el servicio real?¹⁶.

La fluidez del despacho financiero dependía de que determinados procedimientos administrativos de carácter contable experimentaran una modificación sustancial y el Cardenal-Infante se apresuró a poner en conocimiento de Madrid todos los detalles de la polémica. Lógicamente, la Contaduría Mayor de Cuentas, como organismo competente para la intervención de las cuentas de los pagadores generales del ejército de Flandes, debía pronunciarse antes de tomar ninguna resolución al respecto¹⁷. Según ella, que se mostró mucho más conservadora que la Sala de Cuentas de Bruselas, el resguardo de la Real Hacienda dependía de que, en las oficinas centrales de la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general, se comprobaran las listas, pliegos y relaciones particulares de los comisarios para verificar lo que había sido efectivamente librado en su nombre. Pero coincidía con Hernani en que el remedio para "*escusar la dilación y largueça de los recaudos en forma y facilitar la brevedad de la quenta del pagador*" pasaba por omitir la copia de libranzas y recaudos "*de cautela*" en los registros generales de los dos departamentos y por que los "*recaudos finales*"

"no contengan más escritura de la substancial para que se reciba en quenta al pagador lo que constare haver pagado justamente por ellas y por las cartas de pago de las partes [...] y firmándolo el veedor general y el contador del ejército se tome por bueno y breve y fácil despacho y siguro de falta o yerro [...] y abrá en sus libros la

¹⁶ "Copia del parecer de la Sala de Cuentas sobre el memorial del pagador general don Juan de Lira", Bruselas, 30-5-1635, AGS, E, leg. 2051.

¹⁷ Don Fernando a Felipe IV, Bruselas, 20-11-1635, AGS, E, leg. 2051. La carta se acompañaba de los billetes intercambiados por don Juan de Lira y Diego de Hernani, del memorial remitido por Lira al Cardenal-Infante y de los pareceres emitidos por Cristobal de Almirón y por la Sala de Cuentas sobre el memorial del pagador general citados más arriba.

uenta y razón que se deve [...] y se excusará el dar los suplimientos que se han dado para hazer bueno en las quentas de los pagadores de Flandes [...] todo lo que havían pagado por cautelas y pólizas en el ynter”.

La Contaduría Mayor de Cuentas reconocía más adelante que, en el pasado, la dilación del despacho de los “*recaudos finales*” se había solventado mediante “*suplementos*”. Es decir, mediante órdenes emitidas ocasionalmente en nombre del monarca para revestir de validez operaciones que se habían realizado sin observar todos los trámites administrativos requeridos o, por mejor decir, sin atenerse a la tramitación exigida e, incluso, operaciones que se habían realizado en contra de lo estipulado, esto es, de aquello que se hallaba específicamente regulado y normalizado. Los suplementos eximían, pues, de responsabilidades a la persona en favor de la cuál eran expedidos, en este caso, a los pagadores generales del ejército de Flandes. Pero no todos habían corrido la misma suerte. Francisco de Lejalde, al frente de la Pagaduría general entre 1567 y 1579, había sido de los menos afortunados. Sus cuentas fueron objeto de análisis en la década de 1970 con conclusiones abiertamente contrapuestas¹⁸. Por eso, merece la pena destacar aquí cuál había sido, según recordaba la propia Contaduría Mayor de Cuentas a mediados de 1636, el “defecto” esencial que presentaban.

“Haviéndose presentado y dado en esta Contaduría Mayor de Quentas las de Francisco de Lixalde, pagador que fue en los dichos estados [Bajos] hasta fin del año de 1579, que salió el ejército dellos [Paz de Arras] y reparádose en hazer buenas algunas partidas que se havían pagado en virtud de cautelas de comisarios y otras órdenes, respecto de dezir que no se havían podido sacar recaudos en forma por la mucha prisa con que salió el dicho ejército, parece que, haviéndose presentado algunas certificaciones del contador del ejército que estavan cargadas algunas partidas en sus libros, se hizieron buenas las que consto estar hecho cargo en ellos”¹⁹.

Pero todas aquellas partidas que no se hallaban anotadas en los libros generales de la Contaduría del Sueldo y de la Veeduría general del ejército, en tanto que pagos de los que no constaba testimonio o justificación alguna, fueron considerados alcances (saldos negativos) contra Lejalde. Por tanto, el hecho de las cuentas de los pagadores generales no se hallaran en regla no les convertía necesariamente en prototipos de la “corrupción imperialista” propia de la “administración española” de los Países Bajos ni tampoco en ministros incompetentes abrumados por el peso del tra-

¹⁸ A. W. Lovett, “Francisco de Lixalde: a Spanish Paymaster in the Netherlands (1567-1577)”, *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 84 (1971), pp. 14-23 y G. Parker, “Corrupción e imperialismo en los Países Bajos españoles: el caso de Francisco de Lixalde (1567-1612)”, en *España y los Países Bajos (1559-1659)*, Madrid, Rialp, 1986, pp. 205-223 [edición inglesa de Londres, 1979].

¹⁹ Parecer de la Contaduría Mayor de Cuentas, Madrid, 31-5-1636, AGS, E, leg. 2051.

bajo, como se ha insinuado²⁰. La presunta “confusión” que rodeaba sus cuentas puede ser objeto de una lectura bien distinta, considerando únicamente la incidencia que la propia mecánica contable pudo tener en la presencia de irregularidades y los pormenores terriblemente complejos que presentaba el despacho financiero vigente en el Tesoro militar del ejército de Flandes.

A partir de 1580, según aseguraba la Contaduría Mayor de Cuentas algo más abajo, los pagadores generales se habían mostrado más cuidadosos a la hora de reunir los “*recaudos finales*”, pero, en ocasiones –admitía el tribunal–, “y para algunas faltas de firmas de los [Oficios] generales, se les han dado algunos suplimientos”. Los herederos del pagador general Tomás de Mendieta, en ejercicio entre 1619 y 1625, hicieron múltiples diligencias para reunir los “*recaudos finales*” que justificaban las partidas que Mendieta había distribuido mediante libranzas “*de comisarios*”, pero no lograron juntar todos los necesarios. Finalmente, y debido a la imposibilidad de finiquitar sus cuentas, el Rey ordenó, ya entrada la década de 1630, “*dar suplimiento para que lo que se había librado y pagado por las dichas sus cautelas y libranças [...] se recibiese y pasase en cuenta al dicho pagador*”. El de Tomás de Mendieta había sido, sin embargo, un caso especial. Durante su gestión, el aparato administrativo del ejército había tenido que acomodarse a las nuevas circunstancias bélicas, superando la relativa paralización experimentada por todos los departamentos financieros durante la Tregua de los Doce Años, que había expirado en 1621. La propia Contaduría Mayor de Cuentas reconocía que el Rey había mostrado, por eso, cierta “condescendencia” con el pagador, entendiéndolo que los “defectos” del proceso de gestión administrativo-contable tenían poco que ver con la propia Pagaduría general.

El suplemento era, ciertamente, un recurso apto para el borrón y cuenta nueva. Pero, puesto que no faltaba un cuadro normativo adecuado sobre el que regular todas y cada una de las fases de ese proceso, no era lógico que la Corona disculpara sistemáticamente el incumplimiento de las normas vigentes a través de suplementos, con el fin de superar determinados inconvenientes administrativos derivados de su falta de flexibilidad. Era preferible abreviar ciertos procedimientos o fases del proceso referido para agilizar el despacho financiero y, desde el punto de vista de la Contaduría Mayor de Cuentas y del propio Consejo de Estado, la opción que proponía el contador del Sueldo Diego de Hernani era la más adecuada, porque sin suprimir nada –tan sólo se prescindía de la copia de libranzas y de recaudos “*cautelosos*” en los registros generales de cada Oficio–, podía imprimir mayor agilidad al despacho de los “*recaudos finales*”²¹.

²⁰ G. Parker, *op. cit.* y A. W. Lovett, *op. cit.*, respectivamente.

²¹ Parecer de la Contaduría Mayor de Cuentas. Madrid, 31-5-1636 y consulta del Consejo de Estado, Madrid, 11-8-1636, “Sobre [...] la forma del despacho y dar las libranzas los comisarios del ejército de Flandes”, AGS, E, leg. 2051.

A mediados de 1636, Diego de Hernani recibió una orden explicitando todos y cada uno de los pasos que, en adelante, debía observar para el despacho de los justificantes de pago del pagador general don Juan de Lira, fuera en su modalidad de libranzas formales o de recaudos. En el caso de los “*recaudos finales*”, destinados a justificar los desembolsos realizados mediando libranzas “*de comisarios*”, se omitirían las copias referidas y el oficial mayor de la Contaduría del Sueldo, Claudio de León, recibiría comisión para atender al despacho corriente de tales recaudos según fueran siendo solicitados por el pagador. Una vez presentadas libranzas y recaudos “*de cautela*” en la Contaduría del Sueldo, y una vez contrastadas las relaciones particulares de los comisarios y anotadas las sumas desembolsadas en los registros generales, los “*recaudos finales*” debían ser despachados en un plazo no superior a quince días, siendo rubricados por el titular del oficio, sin más formalidades. Respecto a los casi ochocientos recaudos atrasados que, al parecer, don Juan de Lira tenía pendientes del año y medio que se hallaba al frente de la Pagaduría general, el trabajo se actualizaría paulatinamente y el contador del Sueldo avisaría, cada mes, de “*la cantidad que de estos atrasados*” había “*despachado fuera de lo corriente*”. La orden, que afectaba también a la Veeduría general y contenía referencias explícitas a su observancia y aplicación en dicho departamento, fue completada por otras dos, fechadas algunos meses después. De acuerdo con ellas, el pagador general en ejercicio no podía presentar, de una vez, más de veinte solicitudes de recaudo, fuera corriente o atrasado, y la comisión de Claudio de León se ampliaba al despacho de los recaudos atrasados de los pagadores generales Tomás López de Ulloa y Antonio Vedel²².

Pronto se reconoció, sin embargo, que las últimas medidas resultaban insuficientes, porque los Oficios del Sueldo continuaban saturados de trabajo y no acababan de ponerse al día. Quedó claro, pues, que la Corona disponía de complejos mecanismos de inspección e intervención de pagos que se hallaban completamente desbordados por el constante requerimiento de caudales al que se hallaba sometida la Pagaduría general del ejército. En términos de gestión administrativa, era el proceso de distribución, es decir, la ejecución del propio gasto miliar, la que imponía el ritmo y los instrumentos de control contable utilizados eran incapaces de funcionar con un dinamismo equivalente. Y don Juan de Lira, que no acababa de resignarse a ser una nueva víctima inocente de una mecánica de computación e intervención contable obsoleta y aparentemente anquilosada, inició, en la primavera de 1637, una cruzada profesional contra los Oficios del Sueldo. Cruzada que no acabó de resolver los pro-

²² “La orden e instrucción que vos, Diego de Hernani [...] haveis de obserbar y executar inviolablemente en razón del despacho de los recaudos y libranzas que se han hecho y adelante se hizieren sobre don Juan de Lira”. Bruselas, 3-6-1636, AGRB, SEG, reg. 36, ff. 105-107. Las otras dos, dirigidas a Diego de Hernani si ningún ecabezamiento, estan fechadas en Cambrai, 20-8-1636 y en Bruselas, 4-3-1637, *ibid.*, reg. 35, f. 44 y reg. 37, f. 126.

blemas a los que se enfrentaban los pagadores para componer sus cuentas, porque no hubo una firme determinación de resolverlos ni parecía posible hacerlo sin modificar la esencia misma de los procedimientos de fiscalización empleados en Flandes desde hacía setenta años.

4. El resguardo de la hacienda real

En los meses centrales de 1637, la Pagaduría general y la Veeduría general, pero también la Contaduría del Sueldo, se vieron involucradas en un cruce de denuncias y de reproches recíprocos que acabó haciéndose extensivo a todos aquellos aspectos o facetas de la inspección administrativa en las que, por unas u otras razones, podían surgir roces y diferencias entre los tres departamentos. El despacho financiero era, lógicamente, una de esas facetas y don Juan de Lira no dudó en culpar a los oficiales de la Veeduría general –culpa extensible, por razones obvias, a los de la Contaduría del Sueldo–, de la acumulación de recaudos pendientes de expedición y de los interminables retrasos que impedían a los pagadores generales confeccionar sus cuentas en plazos razonables.

A finales de mayo de 1637, Lira elaboró un extenso memorial en el que describía con detalle los diferentes tipos de justificantes de descargo que precisaban los pagadores en función de la amplia gama de pagos ejecutados por la Pagaduría general y resaltaba los inconvenientes administrativos derivados de la “*dilación y falta*” de despacho. Este documento proporciona información clave sobre el funcionamiento de los tres principales departamentos financieros del ejército de Flandes, refiere el papel que cada uno de ellos desempeñaba en el proceso de distribución de los caudales del Tesoro militar y esclarece la mecánica contable aplicada al registro de los fondos distribuidos. La intención del pagador era poner de manifiesto los riesgos a los que se exponía el Tesoro con la suspensión del despacho financiero y proponer remedios para atajarla. Para él, la omisión y la falta de aplicación de la Veeduría general y de la Contaduría del Sueldo no sólo restaban agilidad al proceso de intervención de las cuentas de la Pagaduría general. Tenían otro tipo de repercusiones. Por no llevar al día el registro de los abonos en los libros generales ni la expedición de las certificaciones que los justificaban, los Oficios del Sueldo no podían elaborar tanteos fidedignos de cómo evolucionaba la distribución y eso les impedía proporcionar regularmente información detallada del estado de la hacienda del ejército. Incumplían, así, una obligación a la que les impelían las mismas instrucciones que regulaban sus actividades y, por regla general, culpaban a la Pagaduría general de la desinformación existente en materia de pagos para excusar su propia negligencia.

Para reforzar su razonamiento, Lira argumentaba que la dilación del despacho en ambas oficinas no era nueva. De todos sus antecesores, “*sólo Hortuño de Ugarte,*

con gozar del tiempo de las treguas, tuvo a raya de no pagar sin todo despacho corriente y formal [y] pudo salir con dar y feneçer sus quantas”²³. El ejemplo demostraba que, en el transcurso de los últimos setenta años (1567-1637), sólo un pagador general había podido reunir sus justificantes de descargo cuando aún se hallaba en ejercicio. En la práctica, las normas a las que se debía ajustar el despacho financiero sólo resultaban viables (y, por tanto, válidas) en tiempo de paz y el propio veedor general, don Luis Felipe de Guevara, tuvo que darle la razón. “*El tiempo que sirvió Ortuño de Ugarte de pagador –admitió–, fue de paz y sin ningún impedimento para comunicarle todas las plaças y puestos, de suerte que en ninguno avía listas separadas de los Oficios generales, pero en el presente, que es de guerra y con tantos puestos empeñados en país enemigo, no se puede excusar la separación de Oficios y así es forzoso que aya más dilación*”²⁴. Efectivamente, en tiempo de guerra, los comisarios de los Oficios del Sueldo no podían mantener comunicación constante con las oficinas centrales de sus respectivos departamentos. La evidencia jugaba, por eso, en favor de los remedios que don Juan de Lira proponía para atajar la detención del despacho de recaudos. Medios que diferían muy poco de los que él mismo había propuesto en 1636. Si la presión de la guerra forzaba a la Pagaduría general a ejecutar pagos prescindiendo de ciertos requisitos formales –el del empleo de libranzas “*en forma*” era el más característico, fuera por el empleo de billetes, fuera por el empleo de libranzas “*de comisarios*”–, justo era que los Oficios del Sueldo recurrieran a procedimientos extraordinarios al expedir las certificaciones que los justificaban. Procedimientos tales como autorizar a los comisarios para despachar en “*forma final*” mediante la existencia de “*listas dobles*” o de “*listas duplicadas*”, es decir, descentralizando la contabilidad militar. Así no sería necesario que las sumas desembolsadas mediante libranzas “*de comisarios*” fueran anotadas en los registros generales de dichas oficinas: su anotación en las relaciones y registros particulares que obraban en poder de tales comisarios sería garantía de resguardo suficiente para el Tesoro militar y las libranzas y recaudos “*de cautela*” obrarían como “*recaudos finales*”, porque serían admitidos como justificantes de descargo válidos.

Don Juan de Lira estaba en lo cierto al denunciar que, en las circunstancias bélicas presentes, los Oficios del Sueldo eran incapaces de llevar al día el despacho. Pero tanto don Luis Felipe de Guevara como el contador del Sueldo Diego de Hernani

²³ “Copia del papel que dio el pagador general sobre despacho para la Pagaduría general”, *ibid.* supra. Una síntesis de dicho papel en “Compendio de la relación o memorial que por la Pagaduría general se dio pidiendo despachos sirviéndola don Juan de Lira”, AGRB, SEG, reg. 90 bis, f. 169 (una copia en ff. 198-199).

²⁴ Respuestas del veedor general don Luis Felipe de Guevara al “Papel que dio el pagador general sobre despacho para la Pagaduría general [...]”, *ibid.* supra. Estas respuestas se compilan en una “Minuta de la respuesta que se dio a un papel del pagador general don Juan de Lira” redactada por el veedor en 1-5-1637. AGRB, SEG, reg. 90 bis, ff. 171-177.

replicaron que la acumulación de recaudos pendientes de expedición no se originaba por la falta de despacho, sino por el abuso de los billetes en detrimento de las libranzas “*en forma*” y por la omisión del pagador general y la de sus oficiales, que no siempre se preocupaban de presentar libranzas y recaudos “*de cautela*” a su debido tiempo en la Contaduría del Sueldo y en la Veeduría general, es decir, de solicitar los “*recaudos finales*” con regularidad en ambas oficinas. Lo hacían de tarde en tarde y las solicitudes se agolpaban en ciertos momentos para desesperación de los dos departamentos.

Respecto a la “noticia” que la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general debían tener y proporcionar sobre el estado corriente de la hacienda militar, Hernani señaló que al contador del Sueldo le resultaba imposible saber qué cantidades habían sido o no distribuidas, incluso llevando al día el despacho de los recaudos y habiendo tomado nota de todas y cada una de las partidas abonadas mediante billetes y mediante libranzas “*de comisarios*” en sus libros de registro. Muchas libranzas formales permanecían largo tiempo sin efecto, porque la Pagaduría general no solía disponer de fondos suficientes para abonar todo lo que se libraba y ciertos libramientos podían haber sido asentados en los libros de la Contaduría sin que el abono se hubiera llegado a ejecutar. Y lo mismo le sucedía al veedor general, facultado para intervenir los pagos y señalar las libranzas. Guevara admitió que tampoco podía proporcionar información fidedigna del estado de la hacienda, porque era “*cosa muy ordinaria dar las partes al pagador general sus libranças con cartas de pago por entero o firmas en blanco, pagándoles alguna cantidad y del resto les hace cédula, porque no pueden negociar con él de otra manera*”. En otras palabras, librancistas y acreedores no siempre percibían la suma que estipulaba la libranza. Los plazos de cobro podían ser extremadamente dilatados y, con frecuencia, se avenían a cobrar parte de la suma y a recibir un reconocimiento escrito de deuda (la cédula) por el valor que aún les restaba por cobrar cuando firmaban la carta de pago. Ésta acreditaba que el desembolso se había producido y la libranza quedaba rescindida. El veedor general no tenía por qué negarse a estampar su rúbrica junto a la señal de quien aseguraba haber recibido la suma que se le adeudaba. Consideraba válido el pago y lo anotaba en sus libros, declarando las libranzas “*por pagadas no estándolo del todo punto y con esto dar por hecho el consumo del dinero*”²⁵. Por esta razón, el pagador general estaba obligado a entregarle con cierta regularidad —en teoría, mensual—, un tanteo provisional “*del dinero que ha recibido y distribuido y del que ay en ser*”²⁶, que, desde comienzos de la década

²⁵ Don Luis Felipe de Guevara al marqués de Mirabel, miembro de una Junta extraordinaria convocada por el Cardenal-Infante para “el ajustamiento de las diferencias que corren entre el veedor y el pagador general”, Bruselas. 17-6-1637. AGRB, SEG, reg. 90 bis, f. 182

²⁶ La obligatoriedad de entregar este tipo de tanteos al veedor general y otros similares, del dinero que ingresaba mensualmente en la Pagaduría general, al contador del Sueldo, databa de las últimas décadas del siglo XVI y quedaba recogida en las instrucciones de los pagadores generales. Hay copia de la en-

de 1630, debía ir jurado bajo pena del trestanto²⁷. Y tanto Diego de Hernani como don Luis Felipe de Guevara coincidieron en que el único que podía proporcionar una idea aproximada de la situación del Tesoro militar era el pagador general a través de estos tanteos jurados²⁸.

Pero los pagadores generales trataban de sustraerse de esta obligación y la estaban eludiendo deliberadamente desde comienzos de 1633²⁹. Y efectivamente, una de las máximas preocupaciones de don Juan de Lira, en los meses centrales de 1637, era demostrar que estos tanteos jurados no eran necesarios, supuesto que existían otros medios —el despacho corriente de los justificantes de pago en los Oficios del Sueldo—, por los que se podía tener noticia del estado de la hacienda del ejército. En realidad, tras la suspensión de Tomás López de Ulloa, los pagadores Antonio Vedel y Juan de Lira habían dejado de presentar los tanteos alegando la imposibilidad de “*dar relaciones juradas no teniendo despachos finales, sino sólo los de la cautela*”, pues “*si de unos a otros huviese diferencia, la padecerían con el tres tanto*”. La Junta extraordinaria que se encargó, en Bruselas, de conciliar las diferencias que enfrentaban a la Pagaduría y a la Veeduría general, pero también a la Contaduría del Sueldo, a mediados 1637, admitió que existían poderosas razones para que los tanteos fueran entregados puntualmente y jurados para mayor seguridad de la Real Hacienda. En el caso de las libranzas “*de comisarios*”, la cantidad justificada por el “*despacho* (léase recaudo) *final*” era la misma que figuraba en el “*despacho* (léase libranza o recaudo) *de cautela*”. El “*despacho final*” sólo añadía “*un poco de solemnidad*” al pago, que quedaba autorizado por las firmas del veedor general y del contador del Sueldo. En su data mensual, el pagador debía anotar lo que, según las “*cauteladas*”, había desembolsado y la Junta se apresuró a aclarar que “*si después se hallare alguna diferencia*

entregada a Juan de Lastur (1585-1590), fechada en Barcelona, 12-6-1585, en *Colección de Documentos Inéditos para la Historia de España*, t. 75, Madrid, 1880, pp. 300-304; copia de la entregada a Jerónimo Walter Zapata (1594-1600), fechada en Madrid, 22-5-1594, en AHNM, E, lib. 253, ff. 77-83 y en AGS, E, leg. 607, f. 188; y copia de la entregada a don Juan de Lira, fechada en Madrid, 14-9-1634, AHNM, E, leg. 1293.

²⁷ Esta novedad se introdujo cuando entró en vigor la instrucción recibida por don Luis Felipe de Guevara para ejercer el cargo de veedor general, fechada en Madrid, 15-1-1631. Cf. el capítulo segundo. Hay copia de la instrucción en AHNM, E, lib. 954, s. f. El requisito del juramento, reservado hasta entonces a la presentación de las cuentas finales en la Contaduría Mayor de Cuentas, estaba destinado a reforzar la fiscalización de las operaciones del pagador, puesto que cualquier omisión o error fraudulento descubierto en los tanteos provisionales también podía ser sancionado con una multa que triplicara el valor de la errata.

²⁸ “Lo que al contador del ejército se le ofrece responder al papel que ha dado el pagador general don Juan de Lira”, mayo, 1637, AGRB, SEG, reg. 90 bis, ff. 162-167.

²⁹ Felipe IV a don Fernando, Madrid, 21-11-1634, AGRB, SEG, reg. 211, ff. 157-158. La finalidad de estos tanteos o recapitulaciones provisionales de ingresos y desembolsos mensuales efectuados por la Pagaduría era seguir más de cerca la evolución financiera y tener una idea más aproximada de la situación del Tesoro militar, pero también la de facilitar la composición de la cuenta anual del pagador y agilizar el proceso de presentación de cuentas.

[entre el final y el de cautela], *por el error del despacho, no sea con pena del tres tanto, pues sólo fue culpa de quien lo firmó y no del pagador, y la pena se justifica en el engaño que se hace acrecentando la data maliciosamente, que no sucede en este caso*". Los pagadores general podían, por tanto, entregar sus tanteos jurados todos los meses sin ningún temor.

En líneas generales, puede decirse que en ésta y en otras cuestiones que atañían al despacho financiero, en tanto que instrumento de fiscalización administrativa imprescindible, la Junta acabó respaldando los puntos de vista del veedor general y del contador del Sueldo. Era el resguardo de la Real Hacienda y no las conveniencias de la Pagaduría general –disponer, para todo tipo de pagos, de justificantes válidos de manera simultánea al desembolso, descentralizando la contabilidad militar y prescindiendo de su anotación en los registros generales de la Contaduría del Sueldo y de la Veeduría general para acelerar el ajustamiento y la presentación de las cuentas de los pagadores generales–, el que resultaba prioritario para la Corona. Los medios que don Juan de Lira propuso para agilizar el despacho financiero, no ofrecían fiabilidad suficiente, porque la centralización, entendida como unificación de cuentas diseminadas, significaba siempre un paso adelante en materia de clarificación y de control contable. Los cómputos y relaciones generales elaborados en las oficinas centrales de cualquiera de los dos departamentos proporcionaban datos globales ya unificados que resultaban imprescindibles, sobre todo, de cara a facilitar y agilizar el proceso de intervención de cuentas. De nada servía acelerar su presentación, si luego su revisión en la Contaduría Mayor de Cuentas se hacía aún más prolija y complicada de lo que ya resultaba. El proceso de inspección y computación de los pagos –el control simultáneo o de primera instancia sobre la distribución de los caudales–, sujeto a una tramitación concreta y a una duración específica, era un mecanismo de seguridad por el que determinados departamentos de la propia administración regia fiscalizaban las operaciones realizadas por el organismo que se ocupaba de distribuir la hacienda real. Y la fiabilidad del proceso de distribución de los caudales dependía de que todos los trámites fueran convenientemente respetados. Eso exigía una inversión de tiempo que *"no se ha de llamar dilación ni detención de los despachos, sino justificación dellos"*. Pero la Junta reconoció que, si bien no se podía prescindir de ninguno de sus trámites y requisitos, el despacho financiero podía ser agilizado con la buena voluntad de todos. Para evitar la acumulación de recaudos atrasados, bastaba con que el pagador general se comprometiera a presentar las *"cautelas"* procedentes de pagos realizados en cada ejercicio mensual en el transcurso del siguiente. Una vez presentadas, la Contaduría del Sueldo y la Veeduría general se debían comprometer a expedir los recaudos en el plazo de un mes, existiendo, en cada departamento, dos oficiales diputados para atender este tipo de despacho, uno el de los recaudos, según iban siendo solicitados, y el otro el de los recaudos atrasados, aunque la Junta ni siquiera se molestó en

sugerir la posibilidad o la conveniencia de crecer el número de oficiales asociados a cada uno de ellos³⁰.

Estas medidas quedaron recogidas en un decreto que el Cardenal-Infante dirigió a los tres departamentos financieros del ejército en julio de 1637. En realidad, apenas diferían de las órdenes relativas al mismo asunto –la agilización de despacho de los justificantes de pago–, que los Oficios del Sueldo habían recibido a mediados del año anterior. En el decreto se hacía, de hecho, expresa referencia a la necesidad de cumplir algunos de los puntos contenidos en ellas³¹. La reiteración demuestra que no habían sido debidamente observadas y evidencia que era prácticamente imposible resolver los problemas que aquejaba el despacho financiero mientras no se modificase la esencia misma de los procedimientos de inspección empleados, algo a lo que la Corona no parecía estar dispuesta, porque modificar equivalía necesariamente a relajar los controles.

A mediados de 1638, la Pagaduría general presentó nuevas quejas al Cardenal-Infante, porque la dilación persistía y el curso del despacho no había experimentado mejoras sustanciales³². De hecho, Tomás López de Ulloa tardó nueve años en ajustar y presentar sus cuentas –volvió a hacerse cargo de la Pagaduría a comienzos de 1642, nada más concluir el calvario de su composición³³–. Y la demora desproporcionada que continuó registrando esta primera fase del proceso de rendición de cuentas confirma que los anquilosados procedimientos que regulaban el funcionamiento del Tesoro militar del ejército de Flandes no fueron capaces de funcionar al ritmo frenético que exigía el proceso de distribución y consumo de caudales. Sobre todo, porque la Corona, reacia a mostrarse menos escrupulosa con el resguardo de la hacienda real, no llegó a reformular el sistema de gestión de las finanzas militares vigente. Únicamente trató de aplicar reformas parciales en las diferentes fases del proceso de control simultáneo del consumo de caudales. Pequeños ajustes que se revelaron ineficaces y demuestran que la Corona no se aventuró a dar una respuesta más flexible a situaciones cambiantes, consciente, quizá, de la imposibilidad de reformar (léase enmendar) un sistema que, tal y como estaba concebido, era manifiestamente irreformable (de imposible enmienda).

³⁰ Para los dos últimos párrafos, dos consultas de la “Junta diputada para el ajustamiento de las diferencias que corren entre el veedor y el pagador general”, fechadas en Bruselas. 3-6-1637 y 4-7-1637. AGRB, SEG, reg. 90 bis, ff. 178-181 y 205-212.

³¹ “Orden en lo de las diferencias que ay entre el veedor general y el pagador general deste ejército”, julio 1637, AGRB, SEG, reg. 645, ff. 81-87.

³² Los oficiales de la Pagaduría general al Cardenal-Infante, Bruselas. 8-3-1638 y consulta de una Junta [marqués de Mirabel y marqués de Cerralbo] sobre dicho memorial, Bruselas. 31-5-1638, AGRB, SEG, reg. 645, ff. 79 y 89.

³³ “Orden [...] para que Tomás López de Ulloa entre a servir la Pagaduría general”. Bruselas, sin día, enero, 1642, AGRB, SEG, reg. 42, ff. 22-23.

Pero no permaneció impasible ante el cúmulo de inconvenientes de naturaleza administrativa que generaba la dilación del despacho financiero del Tesoro militar, pilar básico sobre el que se sustentaba todo el sistema de gestión de las finanzas del ejército de Flandes, puesto que condicionaba la efectividad y la eficacia de los dos procesos de control –el simultaneo y el retrospectivo– aplicados a la distribución de los fondos que se ponían a su disposición. La Corona trató de imprimir mayor agilidad a la segunda fase de este último proceso de rendición de cuentas –la intervención propiamente dicha de las cuentas de los pagadores generales–, para compensar la tardanza y la duración desproporcionada que presentaba la fase inicial de preparación o composición de las mismas. Ciertamente, la Corona accedió a que las cuentas de los pagadores generales fueran intervenidas y fenecidas en Bruselas. En 1642, estableció allí una Sala de Pagadores generales, formalmente independiente de la Sala de Cuentas, cuya proximidad material a los Oficios del Sueldo del ejército le permitía seguir la pista de todas y cada una de las partidas de gasto con mayor celeridad y exactitud³⁴. En otras palabras, la Corona, que no había accedido a descentralizar la contabilidad militar, porque centralización equivalía a simplificación y a mejora del control contable, accedió a descentralizar la intervención de dicha contabilidad, puesto que la seguridad de la Real Hacienda tenía poco que ver con que las cuentas de los pagadores generales fueran intervenidas en España.

³⁴ A. Esteban Estríngana, *Mecanismos institucionales y financieros...*, pp. 552-558.