

EL GASTO PÚBLICO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII

Por A. Domínguez ORTIZ

Aun dentro de la vaguedad que envuelve el término *gasto público*, el concepto general es lo bastante claro como para abstenernos de ensayar una definición que forzosamente entrañaría cierta imprecisión en cuanto a sus límites; por ello, sin pretensiones de rigor científico, diremos que entran bajo aquella denominación los gastos efectuados por entes institucionales o colectivos con fines supraindividuales. Una clasificación, no menos somera, tendría que partir de la distinción entre el gasto público social o reproductivo y el improductivo, como fueron la mayoría de los gastos cortesanos o de las guerras no exigidas por intereses nacionales.

Pues bien, dentro de este amplio concepto, puede afirmarse que el gasto público en el siglo XVIII, sin abarcar un área tan extensa como en los estados actuales, era superior a lo que fue en el siglo XIX, cuando imperaban las doctrinas del liberalismo económico. Es cierto que los gastos estatales continuaron su expansión, pero otros entes institucionales, como el Municipio y la Iglesia, vieron muy restringidos sus ingresos. La privatización de esos recursos es el significado profundo de las desamortizaciones españolas. La consecuencia fue que servicios como la enseñanza, la asistencia médica y la beneficencia, que en la época de la Ilustración estaban socializadas en alta proporción, decaen en la primera mitad de la centuria siguiente.

Aunque en un principio había pensado considerar el problema en su conjunto, su vastedad me obligó a limitarme a un examen de la política presupuestaria (1) de los tres primeros Borbones; tarea en apariencia

(1) Usamos esta palabra, a sabiendas de que es poco exacta, aplicándola a las previsiones de ingresos y gastos que se hacían en el Antiguo Régimen y que carecían, no solo de rigor contable, sino de poder vinculante. Los primeros presupuestos, en el sentido exacto del término, son de la época de Fernando VII.

árida, pero que se convierte en apasionante si se considera que es una especie de radiografía del aparato estatal, de sus fines y atribuciones, del concepto que tiene de su misión y de sus relaciones con el cuerpo social. Por desgracia, mientras para la Hacienda Pública de los Austrias contamos con algunas buenas monografías, la de los Borbones no ha llamado del mismo modo la atención de los investigadores, y salvo algún que otro trabajo aislado, estamos atentos a las noticias, insuficientes, tanto en contenido como en orientación, que nos suministran las viejas obras generales de Gallardo, Pinilla y Canga Argüelles (2).

Hay que exceptuar de este desinterés la primera parte del siglo, es decir, la Guerra de Sucesión, cuyas implicaciones económicas han sido analizadas por H. Kamen (3), y la etapa final del Antiguo Régimen, de crisis intensa, caracterizada por la desamortización de 1798 y el episodio de los *vales reales*, fenómenos bien analizados ya, y últimamente, con gran perspicacia, por Richard Herr y Josep Fontana (4). Pero entre ambas queda un espacio de más de sesenta años que, desde este punto de vista es una especie de desierto historiográfico salpicado de raros oasis. Y lo peor es que no parece fácil rellenar este vacío; la rica documentación constituida por las consultas del Consejo de Hacienda se empobrece enormemente en el reinado de Carlos II y en el XVIII, en contraste con la abundancia de documentación administrativa, no tenemos (al menos, yo no la he encontrado) la que, partiendo de su origen, de las más altas esferas de poder, nos enseñe cuáles fueron las directrices supremas de aquellos gobernantes en materia económica. Alguna parte de culpa en esta deficiencia la tendrán los desastres lamentables que causaron la pérdida total del archivo general central de Alcalá de Henares y la casi total del de Hacienda, cuyos restos, hoy en el Archivo Histórico Nacional, nos dicen cual debía ser su riqueza original (5). Es posible, sin embargo, que sin la destrucción de tantos fondos importantes, también siguiéramos ignorantes de las razones profundas de muchas actitudes y medidas económicas, porque en las consultas del Consejo de Hacienda y en las respuestas de los reyes a las mismas se expresaban sin reservas las opiniones de los hombres más competentes en la materia, y desde que aquel supremo organismo vio mermadas sus atribuciones no parece que en ningún otro se consignaran por escrito con tanto detalle y claridad las circunstancias todas de la política económica de la Monarquía, lo mismo en sus líneas básicas que en sus detalles más menudos.

(2) F. Gallardo Fernández: *Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España*. Madrid, 1805-1808, 7 vols. José López-Juana Pinilla: *Biblioteca de Hacienda de España*. Madrid, 1840-1848, 6 vols. J. Canga-Argüelles: *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*. Madrid, 1833-1840. 2 vols. y uno de suplemento. Hay reedición reciente del Instituto de Estudios Fiscales.

(3) *The War of Succession in Spain, 1700-1715* (Londres, 1969).

(4) R. Herr, *Crisis fiscal y Desamortización bajo Carlos IV*. Moneda y Crédito, 1974.

Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820* (Barcelona, 1971).

(5) De los fondos salvados del Ministerio de Hacienda hay un catálogo redactado por el Sr. Matilla Tascón. De los fondos económicos que atesoraba el archivo de Alcalá solo tenemos referencias incompletas. Julio Melgares describió 3.422 legajos (Fontana, obra cit. bibliografía).

Esto no quiere decir que la carencia de fuentes directas y autorizadas sea total; no queda documentación abundante, oficial y particular a partir de la cual reconstruir las líneas generales de la política presupuestaria de los Austrias; baste recordar la rica selección de documentos reunidos por Sempere y Guarinos, hoy en la biblioteca de R. Academia de la Historia, y cuyo catálogo hizo D. Ramón Carande. Se impone una labor de recopilación y crítica de estas fuentes, así como la tarea, pesada pero imprescindible, de extraer de los miles de legajos que contienen la documentación administrativa guardada en Simancas aquello que pueda ser de gran interés general. Naturalmente, se trata de trabajos de equipo, y como tal hay que organizarlos. Un trabajador autónomo, como el que firma estas líneas, sólo puede aspirar a dar unas nociones básicas, unas ideas de conjunto, sujetas a revisión.

La política imperialista de los Austrias condujo al agotamiento total de recursos hacendísticos en la corona de Castilla (en los países forales, su régimen especial los defendió mejor de los asaltos del Fisco). Con la muerte de Felipe IV se cierra una etapa que podemos llamar *imperialismo dinástico* porque sus fines no eran específicamente españoles, sino que estaban básicamente orientados a salvaguardar la integridad del patrimonio de los Habsburgos; y hay que confesar que, en lo esencial, lo consiguieron, aunque a un alto precio.

Los hombres que dirigieron la política de Carlos II comulgaban con las mismas ideas, pero, ya por el agotamiento financiero, ya porque se abriera paso paulatinamente una idea más nacional de nuestra política exterior, se advierte cómo la defensa que hace España de Flandes es menos vigorosa, cómo disminuyen los subsidios a príncipes extranjeros, cómo, a partir de 1680, se aceptan ideas colbertistas basadas en una intensificación de los recursos interiores de la Monarquía. Por tímido que fuera este cambio de orientación, esta nueva atención a los problemas interiores, antes sacrificados a los exteriores, bastó para acumular unas reservas sin las cuales el gran esfuerzo que realizó España en la Guerra de Sucesión resulta inexplicable.

Pará financiar aquella guerra no se acudió al crédito, porque después de la dura experiencia de los juros nadie era tan insensato que confiara sus ahorros a un estado insolvente, que sólo podía endeudarse dejando de pagar a sus funcionarios (y la administración de Felipe V abusó hasta el final de este recurso). Tampoco se realizó una reestructuración a fondo del complicado sistema recaudatorio. Se recurrió, como ya se había hecho anteriormente, a medidas de emergencia, solo que practicadas con mayor dureza; se hicieron nuevas rebajas en la renta de los juros; se aumentó el impuesto sobre la sal; se ordenó la revisión de las rentas enajenadas, no

con el propósito de reincorporarlas a la Corona, pues ello hubiera causado descontento entre las más altas y poderosas categorías sociales, sino sólo para *valerse* temporalmente de dichas rentas; de aquí la palabra *valimientos* que a cada paso aparece en la documentación económica de aquel reinado. Sobre todo, se multiplicaron los donativos, que no tuvieron de tales más que el nombre, pues se trataba de disfrazar así un impuesto directo, personal, y como tal odioso a los que presumían de ser exentos por su cualidad de hidalgos. Los donativos eran repartos forzosos cuya exacción se encomendaba a los municipios, los cuales también recaudaban las rentas encabezadas, y dada la composición oligárquica de aquellos ayuntamientos, o por lo menos de los más importantes, podemos creer que no presidía una estricta justicia de su distribución.

Los últimos años de la guerra fueron los peores, porque faltaron los subsidios que enviaba Francia, y el país, después del terrible invierno de 1709-1710, en el que el hambre y la mortalidad alcanzaron cotas pavorosas, estaba muy agotado. Aquel año 1710 se creó transitoriamente, un nuevo impuesto: un tercio de los arriendos de las dehesas, excepto las boyales (7), y el donativo de aquel año se fijó en doce reales por vecino. Gracias al incremento de la presión tributaria, impulsada de manera implacable por Orry, los ingresos, que en 1700 rondaban los diez millones de escudos, llegaron a cuarenta millones en 1714 (8).

Grande fue la desilusión de los pueblos al comprobar que, tras la paz de Utrecht, el esfuerzo que se les pedía no disminuía de manera apreciable, y ello a pesar de que los países de la Corona de Aragón contribuían con cantidades mucho más elevadas que antes a los gastos generales de la Corona; a pesar también de que, al reanudarse el tráfico normal con las Indias, llegaban flotas con importantes tesoros. La explicación está en la política bélica, y no siempre inspirada en móviles auténticamente nacionales, que siguió Felipe V. Si la pugna con Inglaterra se explica por las apetencias coloniales de esta potencia, las complicaciones internacionales en que España se vio envuelta para recuperar los territorios italianos traducen una mezcla de la muy antigua presencia hispánica en aquella península y el afán de la reina de colocar allí a los frutos del segundo matrimonio del rey.

Dos obras de muy diverso tono, una de cierto rigor científico, otra producto de las elucubraciones de un arbitrista de pocas letras, pueden ayudar a darnos una impresión de lo que era la hacienda hispana hacia 1720. El capítulo 19 de la «Theorica y Práctica de Comercio y Marina» de Ustáriz trata de las rentas reales y suministra un resumen de lo que rendían: 23.535.889 escudos de vellón; la partida principal correspondía a las rentas provinciales, aduanas, tabaco, salinas, caudales de Indias y

(7) A.H.N. Consejos, libro 1.475.

(8) A. Baudrillart: *Philippe V et la Cour de France*, I, 280 y 577.

subsidios eclesiásticos. No incluye el catastro de Cataluña y los impuestos similares cargados en los otros reinos de la Corona de Aragón. Los recursos totales no solo aventajaban a los que disfrutaron los Austrias en cifras brutas sino, más aún, en las líquidas, porque las reducciones de la Deuda Pública, representada por los juros, habían desembarazado muchas rentas que antes estaban afectadas de pago.

Francisco M. Moya Torres fue un arbitrista que desde 1715 bombardeó a la administración con memoriales que luego reunió en un volumen extraño y casi desconocido. No hay que buscar en él una perfecta ordenación en las materias, como en Ustáriz, sino una crítica apasionada, con frecuencia certera, de los abusos que él debía conocer bien porque existen indicios de que conocía interiormente el sistema de cobranza de las rentas públicas.

Sobre el estado del Reyno por aquellas fechas tenemos el testimonio nada sospechoso del cardenal Belluga, ardiente partidario de la causa felipista. «Hoy, dice, están pagando los pueblos tres veces más de lo que pagaban hace catorce años». Los diez o doce reales que valía la libra de tabaco han aumentado a quince o veinte. La fanega de sal ha pasado de 18 a 36 reales, siendo así que en las estipulaciones hechas en el Reino para la concesión de millones se prohibía toda subida en este género. Se han introducido *valimientos* en las alcabalas, rentas y oficios enajenados, en los salarios, dehesas, etc., todo lo cual ha empobrecido a los súbditos. El poco comercio activó (o sea de exportación) había decaído a consecuencia de la guerra y la pérdida de navíos. Crecen los precios de todo, «la familia que hace 16 años se mantenía con mil ducados decentemente, hoy (1721) no puede con dos mil, por lo que todos aquellos que en su profesión no alcanzan a mantenerse como antes roban, cada uno en su ministerio; y aquellos a quienes su conciencia no les permite hacer esto descaecen de su estado y perecen». Las extorsiones de los recaudadores eran tales que «de cada millón que entra en las arcas de V.M se sacan cuatro a los vasallos».

Al leer estas líneas nos parece estar oyendo las quejas que brotaban en el siglo anterior contra los excesos de la fiscalidad y los abusos de recaudadores y arrendadores. Y es cierto que en este aspecto la administración del primer Borbón no innovó nada. Se planeó sustituir los arriendos por la administración directa, pero, esta trascendental reforma solo se realizó en parte y los únicos impuestos que se suprimieron fueron los de Milicias y Moneda forera, ambos de corto rendimiento, y el segundo, además, muy proclive a facilitar abusos que lindaban con el más descarado chantaje (9).

(9) La moneda forera se cobraba cada siete años de todos los pecheros y era una cantidad cortísima, por haber permanecido invariable desde la Edad Media; pero como servía de base en muchos lugares para diferenciar a los hidalgos de los pecheros, y muchos de éstos se introducían subrepticamente en las filas de la hidalguía, los recaudadores de este impuesto podían extorsionarios amenazando con revelar el fraude que habían cometido.

Sin embargo, ciertos aspectos hacen pensar que aquel reinado apuntaba ya hacia un concepto nuevo del Estado, como promotor de bienestar y de reformas económicas; lo demuestran iniciativas como las compañías comerciales, fundadas con participación de capitales regios; un plan de industrialización ambicioso, aunque la mayoría de las fábricas estatales trabajaron con pérdidas; la nacionalización de los servicios de correo, y algunas realizaciones en el terreno de las obras públicas, como la acequia del Jarama.

Esta mezcla de viciosas prácticas heredadas del pasado y de tímidos intentos reformadores se mantuvo hasta el fin de aquel largo reinado, sin que las buenas intenciones de celosos ministros como Patiño y Campillo fueran eficaces contra el absolutismo regio que disponía de los caudales de la nación a su capricho; mientras el Consejo de Castilla se quejaba de que se le debían casi cuatro años de sueldos (10), se enviaban cuantiosos subsidios al exterior; tres millones en julio de 1728 al emperador austriaco. Con razón escribía el P. Belando al tratar de la embajada de Koenigseg que los alemanes «jamás se vieron hartos de los tesoros de España».

En este sentido se puede decir que no hubo progresos a lo largo de aquel reinado. Al contrario, al final del mismo se tomaron dos medidas sumamente impopulares, la venta de baldíos y la décima sobre todos los ingresos. Las tierras realengas o baldías ocupaban extensiones inmensas, y su aprovechamiento dejaba mucho que desear; en principio eran de aprovechamiento común; en la práctica los *poderosos* eran quienes más se aprovechaban de ellas, y no pocas pasaron clandestinamente a ser de su propiedad. Estas usurpaciones fueron en gran parte sancionadas bajo los Austrias mediante la entrega de cantidades a la Real Hacienda. Felipe V trató de generalizar las ventas, lo que ocasionó infinidad de quejas.

El servicio extraordinario de un diez por ciento sobre todas las rentas se ideó para atender a los gastos ocasionados por la participación de España en la Guerra de Sucesión de Austria. Se decretó en 1740 para 1741 y tiene el interés de ser un ensayo de impuesto sobre la renta y un precedente del Catastro; pero por falta de base estadística y de la organización administrativa que exigía su recaudación, ésta se encomendó a los pueblos, señalando a cada uno un cupo global y dejándoles en libertad para recaudarlo por los medios tradicionales, es decir, con recargos en los artículos de consumo, especialmente el vino.

Tampoco el Clero dejó de ser puesto a contribución en aquellos años finales del reinado. Un breve de Benedicto XIV, expedido en 17 de julio de 1741, autorizaba al rey a percibir el ocho por ciento de todas las rentas eclesiásticas por aquel año y el siguiente. El cabildo de Toledo protestó en

(10) A.H.N. Consejos, 51.438-4.

nombre de todos, y se le sancionó con la ocupación de *temporalidades*. Por aquel año, las iglesias se concordaron en una cantidad; al siguiente parece que el gobierno renunció a exigir aquel subsidio extraordinario (11).

Fernando VI (1746-1759) inaugura la época de la Ilustración en cuanto norma política encarnada en una acción estatal. El famoso elogio de Fernando VI, trazado por Feijoo parece producto del jubiloso asombro de un hombre que, ya al fin de sus días, contempla un cambio radical en las concepciones del personal dirigente, una promesa de Estado cuyo fin es promover el progreso y la felicidad de los ciudadanos: «Yo no sé, Señor, si la falta de fuerzas en este cuerpo político provino de la falta de régimen que hubo en otros tiempos. Pero sé que el régimen que hay ahora es el que nunca hubo. Vemos amontonar materiales para aumentar la Marina, vemos promover más y más cada día las fábricas de que España padecía una extrema indigencia. Vemos fortificar los puertos... romper montañas para hacer más transitables los caminos. Vemos abrir acequias... establecer escuelas para la Náutica y la Artillería... formar una insigne de Cirugía, de cuyo Arte había tanta necesidad en España... Vemos atraer con el cebo de gruesos estipendios varios insignes artífices extranjeros...» Y todo ello, no sólo sin aumento de impuestos sino aliviando a los pueblos de su peso (12).

El mismo año 1750 en que Feijoo escribía estas líneas, el marqués de la Ensenada aseguraba al rey que las rentas, calculadas en 26.707.649 escudos, (sin los caudales de Indias) superaron en 5.117.020 a las de 1742, año en que los ingresos fueron mayores que en ningún otro de los precedentes (13). Si hubiera podido realizar su magno proyecto de Unica Contribución, ésta hubiera sido la mayor y más beneficiosa innovación de aquel reinado. Fracasado por distintas causas, le queda, sin embargo, otro gran mérito: la R. Orden de 1 de octubre de 1749 que, culminando un proceso iniciado ya en el reinado anterior, confirió al Estado la administración directa de todas las rentas. La desaparición de los arrendadores, de sus abusos, de sus ganancias con frecuencia exorbitantes fue un gran paso hacia el perfeccionamiento del aparato recaudatorio y un inmenso alivio para los pueblos. La política de paz permitió prescindir de los arbitrios ocasionales que tanto daño habían ocasionado en los reinos anteriores.

Sin embargo, hay que guardarse de considerar la situación financiera bajo Fernando VI con un exagerado optimismo; incluso en un clima de paz, y pagando sólo una parte de las deudas acumuladas en reinados anteriores los ingresos apenas equilibraban los gastos (14), y las actividades productivas a las que con tanto entusiasmo se refería Feijoo sólo representaban un porcentaje muy pequeño de éstos, absorbiendo la casi totalidad los

(11) Gámez Bravo: *Obispos de Córdoba*, II, 793.

(12) Dedicatoria a Fernando VI del tomo 3º de las *Cartas Eruditas*.

(13) A. Rodríguez Villa: *El Marqués de la Ensenada*, pp. 113 y 117.

(14) En 1757 los ingresos fueron de 28.632.037 escudos y los gastos sumaron 30.749.170, según León de Arroyal (*Cartas al conde de Lerena*... 14).

capítulos tradicionales, a saber: Casa Real, Deuda, Alta Administración, y, sobre todo, Defensa, pues a pesar del programa pacifista de aquellos gobernantes emprendieron una renovación del Ejército y la Marina que por fuerza tenía que resultar muy costosa. Pertenecen a este reinado la iniciación de los trabajos del canal de Campos, la apertura de los puertos de Guadarrama y Reinosa, la continuación de las obras del muelle de Cartagena y algunas otras obras públicas de gran envergadura (15). Pero mucho más que todas ellas juntas importaron las obras realizadas en los palacios reales; sólo en las del nuevo palacio de Oriente se llevaban gastados al morir Fernando VI 399.566.700 reales (16). El palacio de Riofrio y el convento de las Salesas Reales también absorbieron sumas enormes.

Con Carlos III parecía que lo que en el reinado de su hermano eran promesas se convertirían en realidades y se darían pasos decisivos hacia la constitución de un estado que, si no precursor del estado-providencia de nuestros días, significara al menos un cambio completo en cuanto al concepto tradicional del destino que debía darse a los gastos públicos. El propósito existió, y algo se hizo, pero en cantidades insuficientes, y ello por dos razones básicas: se abandonó la idea de una reforma estructural de la Hacienda, y se volvió a la política guerrera. La primera, simbolizada en el Catastro de Ensenada, no se había podido realizar por insuficiencias técnicas y por la resistencia de los elementos privilegiados. Los ministros de Carlos III recogieron la idea, actualizaron los datos, trataron de remediar los desajustes más patentes; llegó a promulgarse en 1770 el decreto suprimiendo las Rentas Provinciales, que serían sustituidas por la Unica Contribución, pero empezaron a llover quejas, protestas y recursos; se aplazó su implantación y en 1776 se abandonó definitivamente el proyecto (17). Esta amarga experiencia es lo que, sin duda, dictó este párrafo de la *Instrucción reservada a la Junta de Estado*: «Establecer de repente una contribución única por reglas de catastro, que es lo que se ha declamado en muchos papeles y en las operaciones antiguas causaría un trastorno general de la Monarquía, con riesgo evidente de arruinarla». No se trataba, pues, solamente de acallar quejas particulares; existía el temor de desmontar una maquinaria defectuosa, pero que funcionaba, para sustituirla por otra, mejor en teoría, cuyo efectivo rendimiento era una incógnita. Su colapso podría acarrear el del Estado entero.

Sin embargo, la idea de llegar a una tributación más racional no se abandonó en aquel reinado. Una anomalía chocante era que las fincas urbanas, las utilidades industriales y comerciales, los sueldos de los funcionarios y censos y otras rentas no tributasen; esta laguna trató de colmarla Floridablanca con el impuesto de *Frutos Civiles*, implantado en 1785,

(15) Pablo de Alzola y Minondo: *Las obras públicas en España*, 306-317 (Bilbao, 1899).

(16) Coxe: *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, IV, 17.

(17) A. Matilla Tascón: *La Unica Contribución y el Catastro de Ensenada*, Madrid, 1947.

y acerca del cual tenemos un buen trabajo de Gonzalo Anes (18). Su eficacia fue limitada, porque el clamor de los interesados fue grande, en especial de los grandes propietarios agrícolas, no tanto por el impuesto en sí como porque, para evitar que los dueños lo revertisen sobre los colonos, se dictaron medidas que dificultaban alterar los arriendos rústicos. El nuevo tributo no se aplicó a las propiedades eclesiásticas, y éste es un curioso síntoma del cambio de rumbo tan visible en los últimos años de aquel reinado; en sus comienzos la administración de Carlos III se había atraído la animadversión del Clero con el aumento del *Excusado*, o producto de la primera casa de cada parroquia. En las postrimerías de su reinado aquel soberano, viejo, quizás algo de vuelta de sus empeños reformadores, esquivó tropezar en el mismo escollo.

Entre los diversos estados de cuentas contenidos en el tomo X de la «Colección Sempere» (Academia de la Historia) relativos a este reinado, escojo el referente al año 1.783 por ser el más claro y comprensivo, aunque hay en este, que podríamos llamar presupuesto, varios conceptos globales y de sentido confuso. El cargo total de las rentas ascendía en dicho año a 730.132.331, es decir, que los ingresos se habían duplicado con relación a lo que eran en el reinado anterior. El incremento neto no era, sin embargo, tan fuerte; para hallarlo de un modo aproximado habría que descontar el importe de los vales emitidos en dicho año y el aumento, ya para entonces muy sensible, del nivel general de precios y salarios. Pero no son los ingresos, sino los gastos los que ahora ocuparán nuestra atención. Agrupando conceptos análogos se llega a la distribución siguiente: Casa Real, 59.392.431. Embajadores, 8.592.325. Secretarías del Despacho, 6.152.556. Defensa, 403.552.427 reales. Administración de rentas y obligaciones de Hacienda, 252.442.552.

A primera vista sorprende el carácter muy tradicional de este presupuesto de gastos, casi idéntico a lo que eran los de los Austrias. Desde luego, no el que podría esperarse de una monarquía reformista. Los gastos militares absorbían el 55 por 100 del total, lo que puede explicarse por el estado de guerra en que se hallaba España. Los gastos de la Casa Real, a pesar de que Carlos III era un hombre de gustos sencillos, continuaban su progresión; los 35 millones que importaban bajo Felipe V se convierten en 59. Bien es verdad que con esta cifra, aparte del sostenimiento de suntuosos palacios y numerosísima servidumbre, se costeaban las guardias reales, cuyo mantenimiento ascendía a 15.685.540 reales, algo más de la cuarta parte del total.

Los gastos incluidos en el epígrafe «Hacienda Pública» no desglosan con claridad los referentes a la Administración de la misma de los servi-

(18) G. Anes: *La contribución de frutos civiles entre los proyectos de reforma tributaria en la España del siglo XVIII*. («Hacienda Pública Española», n.º 27, año 1974).

cios de la Deuda. Había llegado a convertirse en tópico la muchedumbre de los recaudadores y los gastos que ocasionaban. Aunque la situación había mejorado mucho respecto a la época en que la mayoría de las rentas estaban arrendadas, seguían las quejas, y se aventuraban cifras a todas luces exageradas. Un documento de la «Colección Sempere» (t. X, fol. 173) puede contribuir a aclarar esta cuestión. Es una relación del producto de las principales rentas de 1787, con el número de empleados ocupados en ellas y sus sueldos. El resumen es el siguiente:

<i>Rentas</i>	<i>Valor</i>	<i>Empleados</i>	<i>Sueldos</i>
Generales	159.108.172	994	5.379.127
Tabaco	129.007.414	4.450	15.247.591
Provinciales	122.858.678	3.150	9.974.081
Salinas	55.408.934	1.515	4.627.547
Hierbas Maestrazgo	485.568	—	—
Lanas	27.449.245	221	635.943
Azufre	369.417	8	51.591
Azogue	436.844	2	43.319
Pólvora	8.468.844	258	962.396
Plomo	6.194.889	120	684.320
Naipes	11.130.755	11	130.755
Totales	510.859.937	10.729	37.736.674

Faltan en esta relación algunas rentas, con un importe algo superior al centenar de millones: Rentas de la Corona de Aragón, Lotería, Cruzada... También los empleados aparecen algo disminuidos. El autor de la relación (que se proponía demostrar que los gastos de administración de la Hacienda no eran elevados) advierte, sin embargo, en notas, que faltan los 3.571 empleados del Resguardo unido, y costaban 11.002.645 reales. Los 13.575 estanqueros del tabaco que expendían este producto por el 10 por 100 de comisión no deben, en cambio, considerarse como empleados. En conjunto, los funcionarios de Hacienda debían ser pocos más de 15.000. Una cifra mucho menos elevada de las que circulaban entonces.

Lo que nos llama la atención en éste y otros rudimentarios presupuestos de aquel reinado es la ausencia de capítulos dedicados al fomento de la Economía, la Cultura, las Obras Públicas y otras actividades que parece deberían tener prioridad en una Monarquía Ilustrada. Pues bien, en cuanto a estos puntos, aquella administración hizo algunos desembolsos directos e importantes, no con cargo al presupuesto ordinario sino con los recién creados *vales* reales, de los que se asignaron 6.600.000 pesos a la terminación de los canales de Aragón y Tauste, y posteriormente, 3.900.000 para la compañía de Filipinas. Pero la financiación ordinaria de aquellas atenciones se hizo con cargo a los municipios y a la Iglesia, siguiendo una trayectoria ya secular. Lo único nuevo es una mayor sistematización, un

mayor espíritu de continuidad. Tomemos, por ejemplo, un hecho muy característico de aquel reinado: los esfuerzos hechos para laicizar o estatificar la beneficencia. Este problema, que a los gobiernos anteriores había merecido escasa atención, ocupó un lugar preeminente en el de Carlos III por varios motivos: el de caridad desde luego, pero con más interés los aspectos relacionados con política populacionista y el orden público.

Una de las medidas que se tomaron tras los motines de 1766 fue recoger todos los vagos y mendigos, elementos propicios a la revuelta; los jóvenes fueron enviados a los cuarteles y a los no aptos para las armas se les encerró en hospicios que tenían más aspecto de establecimientos penitenciarios que caritativos.

En ellos se les hacía trabajar, pero como el producto de este trabajo no bastaba a sustentarlos, se recurrió al tercio de pensiones que el rey tenía derecho a cargar sobre las mitras, a rentas de obras pías, y en algunos casos se completó con recargos de contribuciones; por ejemplo, para la construcción de uno de estos establecimientos en Segovia el obispo ofreció mil ducados anuales y 1.500 fanegas de trigo, el cabildo eclesiástico donó el solar y a propuesta del intendente se impusieron 8 maravedís en cada arroba de vino que se consumiera en los 500 pueblos del obispado (19).

Veamos otro ejemplo, aunque éste es del año 1799. El producto líquido del indulto de carnes, que era un anejo a la bula de la Cruzada, en el arzobispado de Sevilla, fue aquel año de 89.600 reales. En la distribución de esta suma encontramos partidas como éstas: A la casa de expósitos de Écija 15.000 reales, a la de Osuna igual cantidad, a la Sociedad Patriótica de Sevilla para las escuelas gratuitas, 5.000, al beaterio de la Trinidad, que mantenía huérfanas, 3.000; comidas a presos pobres, 3.800 (20). Aquellos gobernantes no se limitaron a ayudas ocasionales; con la Institución del Fondo Pío Beneficial, nutrido también con rentas eclesiásticas, planearon un sistema completo de Beneficencia Pública que no tuvo cumplido efecto porque las urgencias de las guerras obligaron a emplear todos los recursos disponibles. También con cargo a las rentas episcopales se dispuso que en cada diócesis hubiese un bibliotecario, con objeto de que en las ciudades episcopales los estudiosos pudieran disponer de bibliotecas públicas.

Estos pocos ejemplos que damos aquí a título indicativo señalan el carácter híbrido de los intentos que hicieron los reformistas para ampliar el campo de acción del Estado; ellos estaban convencidos de que la Cultura, la Sanidad, las Obras Públicas y otros muchos ramos, antes descuidados o entregados a la iniciativa particular, debían ser de competencia estatal; pero el Estado carecía de recursos, porque para tenerlos hubiera necesitado una reforma total del sistema impositivo, no sólo aumentando

(19) A.H.N. Consejos, 5.988-54.

(20) Id. id. 6.400. Sobre estas materias véanse los títulos 38 y 39 del título VII de la Novísima Recopilación.

la presión fiscal sino haciendo un trasvase de los recursos institucionales que sólo en cuanto a los bienes eclesiásticos se realizó en cuantía apreciable. El reinado de Carlos IV, aunque en ciertos aspectos pretendió ser la continuación del moderado reformismo anterior, aunque llevó a cabo algunas iniciativas interesantes, por ejemplo, las primeras estadísticas económicas que se llevaron a cabo en España, estuvo demasiado agobiado por los problemas exteriores y sus absorbentes necesidades de dinero para dedicar cantidades apreciables del presupuesto a finalidades que no fueran las tradicionales: Casa Real, Burocracia central, Hacienda y gastos militares; y esa estructura se conservó durante la mayor parte del siglo XIX hasta que, bajo el epígrafe de Fomento se abrió el abanico de las posibilidades estatales de acción.

El balance final de estas sumarias consideraciones tiene que ser pesimista. La Monarquía ilustrada no disponía de las sumas enormes que se necesitaban para impulsar una transformación profunda del país; llena de buenas intenciones, distrajo algunas pequeñas cantidades para Industria, Obras Públicas, Beneficencia y otras atenciones. Trató de canalizar las rentas eclesiásticas y municipales hacia inversiones productivas, pero los resultados fueron muy modestos. Si el Estado del XVIII parece, por sus aspiraciones, un puente entre el Antiguo y el Nuevo Régimen, visto a través de su presupuesto de gastos está más cerca de aquél que de éste.