

LA REAL CAJA DE AMORTIZACION BAJO EL MINISTERIO DE LOPEZ BALLESTEROS

(1824 - 1832)

I. ANTECEDENTES

Cuando el 28 de febrero de 1826, en plena reorganización de la Hacienda española, López Ballesteros solicitaba de los directores generales de su Departamento memorias y más memorias que le dieran luz sobre el estado de las distintas ramas de la Hacienda, el director general de Rentas, don José Pinilla, escribió una exposición acerca de los arbitrios de amortización, precedida de una breve historia de los antecedentes de la Real Caja. Firmó su *Exposición* junto con dos de sus colaboradores, Góngora y Quintano, con quienes había redactado ya anteriormente una *Memoria* sobre el origen, vicisitudes y estado actual de las Rentas Reales, destinada, asimismo, a López Ballesteros¹.

En 1728, por una Real Cédula, Carlos IV había creado la Real Caja de Amortización, que al principio, y no por mucho tiempo, tuvo al frente a un director, luego sustituido por una Comisión Gubernativa de Consejo, la cual reunía en sus manos todo lo referente al ramo, tanto en el campo administrativo como en funciones directivas y judiciales.

Cuando las guerras con la Francia de Napoleón obligaron a arbitrar con rapidez recursos y se aumentó la creación de Vales Reales, una Pragmática Sanción de 30 de agosto de 1800 señaló los recursos que debían dedicarse para sostener el crédito y atender al pago de esta clase de obligaciones. Los arbitrios señalados en la Pragmática fueron cuantiosos y obligaron a formar otras tantas *Instrucciones*

1. PINILLA, GÓNGORA y QUINTANO, *Exposición a L. López Ballesteros sobre la historia y circunstancias de los arbitrios de amortización*. AHN, Estado, leg. 226.

para su ejecución, pero ello hizo descuidar que se tomara la cuenta y razón, por lo que la integridad de sus productos no se aseguró y dió lugar a quiebras considerables que hicieron los comisionados de provincias a quienes se había encargado la recaudación, pues no tuvieron quien vigilara el manejo que hacían de las cantidades recaudadas.

El caos originado por la invasión francesa y la guerra de la Independencia puso fin al sistema. Las Cortes de Cádiz, en su decreto de 3 de septiembre de 1811, reconocieron la Deuda nacional y crearon una *Junta del Crédito Público* que, sustituyendo a la Caja de Amortización, se hizo cargo de los arbitrios señalados en la Pragmática de 1.800 para que aquel Establecimiento llenara sus fines. En un posterior decreto, de 29 de noviembre de 1813, se definieron sus atribuciones y dependencias, y se fijó el sistema de recaudación, cantabilidad y distribución de los recursos que estaban destinados al pago de los intereses y a la extinción de la Deuda.

A su regreso de Valençey, y ya en plena posesión de su soberanía, Fernando VII, en virtud de una Real Orden de 18 de mayo de 1814, mandó que no se hiciera novedad en la Junta del Crédito Público, ni se cambiara el título o su forma de gobierno. No parece, sin embargo, que la medida de no introducir innovación alguna en la reorganización hecha por las Cortes de Cádiz diera resultados. Pinilla y sus colaboradores señalan que el Establecimiento llegó a hacerse gravoso.

Sin embargo, y con el fin de reparar anteriores errores, se había señalado la intervención por las Contadurías en el manejo de los fondos, con lo que, lógicamente, deberían haberse corregido los vicios de la antigua administración y asegurado la íntegra recaudación de los fondos. En lugar de ello, se siguieron cometiendo desfalcos considerables por parte de los comisionados, por la apatía de los Intendentes de Provincia —que eran simplemente autoridades auxiliares de la Junta de Crédito Público, y, por tanto, sin estímulo ni responsabilidad que les impeliese a vigilar—, que dejaban al arbitrio de los comisionados de la Junta el sistema de recibir los caudales de los contribuyentes, sin método uniforme con el que se utilizaba para la percepción de las otras contribuciones, y que les permitía, además, substraerse fácilmente de la intervención. Los mismos Intendentes, incluso, echaban mano, a veces, de

los fondos del Crédito Público para otras necesidades más urgentes de su cargo, sin que cuidaran de reintegrar esas cantidades. Años después, todavía las provincias debían cantidades por este concepto.

Al poco tiempo de ser nombrado en propiedad para desempeñar el Ministerio de Hacienda, Martín de Garay dió muestras de su preocupación por la situación del erario. El 24 de febrero de 1817, un Real Decreto ordenaba la formación de una Junta de ministros de los Consejos y otros Tribunales para que examinaran con detención todo lo referente al Crédito Público —un expediente voluminoso—. Como resultado de su trabajo, la Junta debía proponer los medios y arbitrios convenientes para la extinción total de la Deuda del Estado.

El 5 de agosto de 1818 se publicaba un Real Decreto para el establecimiento del Sistema General del Crédito Público. Este documento —que fué publicado en edición independiente²— es una verdadera reorganización del ramo, y con él intentó Martín de Garay simplificar el caos existente y volver a comenzar con un mínimo de orden y claridad. Este propósito de consolidar el crédito del Estado mediante la confianza de los acreedores, dada la seriedad con que se iba a acometer el problema de la Deuda Pública, está patente en el preámbulo del Decreto; el camino que se señalaba para lograrlo era evitar la guerra (la causa mayor del aumento de la Deuda), poner al frente de los distintos ramos de la Hacienda Pública a hombres capaces y probos, y, por último, la rigurosa aplicación de los arbitrios señalados para pagar los intereses y amortizarla, a su objeto propio. También se hacía mención en el preámbulo de “camino tortuosos” que habían conducido a donde no se quería ir, afirmando el rey en el texto que por “no haber precedido un sistema general de economía, ni un arreglo sólido de la Real Hacienda, ni un examen serio de los arbitrios aplicables, fracasaron el R. D. de 13 de octubre de 1815 y la Pragmática de 30 de agosto de 1800, y fueron continuos los ataques a lo que en él dispuse”, así como su inobservancia.

El propósito de la reforma del Crédito Público era, en orden

2. *Real Decreto para el establecimiento del Sistema General del Crédito Público, y la Bula dada por el Smo. Papa Pío VII en Roma a 25 de junio de 1818.* Madrid 1818 (AHN, Estado, leg. 233).

a la psicología de los acreedores, modesto: no ofrecer más de lo que creía poder cumplir, esto es, la distribución entre los acreedores, según la diferente naturaleza de los créditos, de los fondos que permitiesen las circunstancias.

En el primer capítulo del texto, la Deuda se clasificaba en Deuda con interés (que, a su vez, abarcaba los capitales de imposición forzosa y los de libre disposición) y Deuda sin interés. La Dirección del Crédito Público debería expedir nuevos documentos por los capitales de la Deuda con interés, recogiendo antiguos créditos y reuniendo, en lo posible, al expedir los nuevos, en una sola las imposiciones de la misma pertenencia. Se exceptuaban los Vales Reales, que según el R. D. de 3 de abril de 1818 estaban clasificados en consolidados, no consolidados y comunes. Por lo que se refiere a la Deuda sin interés, sería reconocida en los mismos documentos expedidos por la Tesorería General, tomándose la razón en la Contaduría de Reconocimiento, en la cual debía reunirse toda la Deuda y que debía intervenir su pago.

El capítulo segundo determinaba el pago de la Deuda. Los intereses de toda clase de créditos, tanto los vencidos como los que vencían desde el 1 de enero de 1818, se pagarían: en metálico, las rentas vitalicias y los Vales consolidados, los dos tercios de los capitales de imposición forzosa, la mitad de los de libre disposición, y un cuarto de los Vales comunes. En papel de crédito, un tercio de los intereses de capitales de imposición forzosa, la mitad de los de libre disposición y los tres cuartos de los Vales comunes. Los réditos vencidos hasta fin de 1814 se pagarían en papel de crédito. Todo capital de libre disposición, con interés o sin él, sería admitido por todo su valor para la compra de las fincas designadas para la extinción de la Deuda; lo mismo los Vales comunes para pagar los atrasos que tuvieran los pueblos hasta 1814 en cualquier clase de contribuciones.

Por último, en el capítulo tercero se designaban los arbitrios señalados para el pago de intereses y amortización de la Deuda, nombrando, además, una Junta Protectora del Establecimiento del Crédito Público, de la que formaban parte consejeros de Estado, de Castilla, de Indias, de Ordenes y de Hacienda; representantes del Clero, del Banco de San Carlos, de la Diputación de los Reynos, de los Cinco Gremios, de la Grandeza, del Comercio... Esta Junta

debería actuar a través y de acuerdo con el Ministerio de Hacienda.

Cuando en 1820 tuvo lugar el pronunciamiento de Riego y se volvieron a modificar casi todos los ramos de la Administración, nuevamente se reorganizó el Establecimiento. Pero si al comenzar el trastorno revolucionario el Crédito Público no había llenado su cometido, los tres años constitucionales no arrojaron mejora sensible alguna, de manera que al ser restablecido Fernando VII de nuevo en 1823 a la plenitud de su soberanía, el arreglo de la Deuda Pública seguía siendo un problema y una preocupación.

2. LUIS LÓPEZ BALLESTEROS Y SUS PRIMERAS MEDIDAS

El día 3 de diciembre de 1823 tomó posesión de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda el que fué, según casi todas las fuentes, el mejor de los ministros que tuvo Fernando VII. Luis López Ballesteros era oriundo de Galicia, donde nació en Villagarcía de Arosa el 21 de junio de 1782³. En agosto de 1814, desempeñando la cartera de Hacienda José Imaz, ingresó en el Ministerio como oficial duodécimo. Fué ascendiendo en la escala administrativa hasta que en abril de 1818 fué nombrado director general de Rentas, a la vez que se le concedían los honores y antigüedad de miembro del Consejo Superior de Hacienda, entrando al año siguiente como vocal en la Junta Superior de Hacienda, recién establecida. Pidió la jubilación al triunfar el movimiento revolucionario de Riego y rechazó en 1822 la cartera de Hacienda para la que se le proponía en el ministerio del Marqués de Santa Cruz (que tampoco aceptó).

Uno de los defectos que en la recaudación y distribución de los fondos señalados para el Crédito Público habían contribuido a que el Establecimiento no llenara sus fines, por el desorden y confusión que introducía, era la reunión en una misma mano de la recaudación y la administración de los fondos. Por ello, en Decreto de 18 de diciembre de 1823 separaba ambas funciones. Posteriormente, en

3. NATALIO RIVAS, *Luis López Ballesteros, gran ministro de Fernando VII*, Madrid s. a. El libro está hecho sobre papeles procedentes del archivo López Ballesteros, pero no cita dónde los vió o dónde se conservan actualmente. Cita documentos vistos por él en el Archivo del Ministerio de Hacienda en 1936, documentos que, con otros muchos, fueron destruidos durante la dominación roja entre 1936 y 1939 (p. 56). Es libro de valor muy desigual.

5 de enero de 1824, se publicó otro R. D. en el que se reglamentaba lo preceptuado en el anterior Decreto, con el fin de facilitar la "unidad y buen orden" en la cuenta y razón de la Real Hacienda. Así, los actos de administrar y recaudar los productos totales de las rentas (esto es, los rendimientos enteros de ellas) se separaban completamente de los de recibir y distribuir sus productos líquidos (los rendimientos de las rentas que quedaban después de haber satisfecho los sueldos y gastos de administración y los capitales que había que anticipar en algunas ocasiones para que produjeran). De los primeros se ocupaba la Dirección General de Rentas, con la intervención de la Contaduría General de Valores; de los segundos, la Tesorería General del Reino, interviniendo la Contaduría General de Distribución.

Con la creación de una Junta encaminada a estudiar y proponer las medidas necesarias para la pública prosperidad, la distribución de las provincias en dos asesorías, dependientes del Superintendente General de Hacienda, y la ordenación de la Hacienda Militar, López Ballesteros había ya introducido las medidas que, en principio, iban a servir para poner un mínimo de orden y simplificación en la compleja maraña de la Hacienda española. La instrucción que en el R. D. de 12 de enero se dictaba estableciendo un organismo que, como centro del sistema militar económico, se ocupara exclusivamente de la Hacienda de los Ejércitos (gobierno, aplicación a cada uno de la cantidad consignada, vigilancia de la administración y de que las tropas estuvieran bien asistidas, reunir los resultados de la distribución y empleo de los fondos, etc.), supuso no sólo una modernización de procedimientos, sino también el logro de una mayor claridad, rapidez y eficacia en las atenciones al Ejército y una simplificación en las tareas del Ministerio ⁴.

De momento, el sistema de Crédito Público no sufrió modificación alguna. Una consulta de la Dirección General de Rentas (a quien venía elevada por el comisionado del Crédito Público a través del Intendente de Madrid) acerca de restablecer algunos de los arbitrios señalados para la amortización de la Deuda y pago de sus intereses, extinguidos o subrogados durante el Trienio Liberal, dió ocasión a una R. O. en la que se autorizaba al Crédito Público

4. *Decretos de Fernando VII, VIII (1824)*, 15 s.

para seguir recaudando los arbitrios señalados con los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 11 de los que figuraban en el Decreto estableciendo el Sistema General del Crédito Público, de 1818, bajo el ministerio de Martín de Garay.

Pero esto fué sólo una medida, o mejor, una respuesta a una consulta, pues por entonces estaba López Ballesteros terminando otra reforma, la de todo el sistema de amortización de la Deuda.

3. LA FUNDACIÓN DE LA REAL CAJA DE AMORTIZACIÓN

En efecto, un R. D. de 4 de febrero creaba este Establecimiento (sucesor del Crédito Público, que, a su vez, lo fué de la Caja de Consolidación creada bajo Carlos IV), exponiendo las razones que le movían a hacerlo. Estas razones eran: el no haber podido llenar su cometido el Crédito Público, pese a los cuantiosos arbitrios que se le señalaron, debido sobre todo a que la administración de estos arbitrios era excesivamente complicada y dispendiosa, con lo que sus rendimientos líquidos eran insuficientes; el convencimiento de que, si para cubrir las atenciones del Estado, se hacían en ocasiones necesarios los empréstitos, era indispensable la existencia de una Caja que pagara periódicamente los intereses y fuera reembolsando el capital en las épocas que se convinieren.

Así, y por todo ello, se creaba la Caja de Amortización de la Deuda Pública, y en las diez disposiciones del Decreto se trazaban las líneas fundamentales del nuevo Establecimiento, dejando para un posterior Reglamento los pormenores⁵. De entre las disposiciones, las más importantes son aquellas que especifican los fines de la Caja y los arbitrios que se le señalan.

Tres eran los fines asignados a la Real Caja: primero, inscribir en el Gran Libro los créditos contra el Estado⁶; segundo, ex-

5. *DecFer VII, VIII* (1824), 106 s.

6. El mismo día 4 de febrero, un R. D. establecía una Comisión de Liquidación de la Deuda Pública, encargada de verificar y liquidar todas las deudas del Estado, bien consistieran en capitales, réditos o sueldos atrasados y pensiones. Los acreedores del Estado debían presentar los títulos de crédito, en un plazo de noventa días, a los intendentes de sus provincias (exceptuando los Vales Reales). Un duplicado de estos documentos de crédito, formado por los intendentes, quedaría en poder del acreedor para que le sirviese de justificante, quedando la otra relación para el expediente. Los

tinguir los créditos liquidados, empezando por los que devengaban interés, en los plazos y condiciones que habían de señalarse en el Reglamento de la Real Caja (Reglamento que debía presentarse en el plazo de quince días); tercero, responder del pago de los intereses que devengarán las nuevas obligaciones que contrajese el Erario.

Para atender a estas obligaciones, se asignó a la Real Caja una cantidad anual de 80 millones de reales, para la que se señalaron los siguientes arbitrios:

1. El producto de media anata en las herencias transversales de Vinculos y Mayorazgos.
2. El de la media anata de los frutos, rentas y derechos de las propiedades donadas por los Reyes, que graven por herencia a los sucesores de los donatarios, con extensión a los diezmos secularizados, tercias de Castilla, tercios diezmos del Reino de Valencia y los de los nobles laicos de Cataluña.
3. El 25 % de las vinculaciones y adquisiciones que se hagan por manos muertas.
4. El 2 % en las rentas que en lo sucesivo se amortizasen y de las que no se paga a la muerte del obtenedor.
5. El de habilitación de baldíos apropiados.
6. El de todas las minas de plomo.
7. El de las de azogue de Almadén.
8. El de las de cobre de Riotinto.
9. El de los diezmos exentos, de rurales y los de nuevos riesgos.
10. El de la media anata de mercedes.
11. El de anata de las pensiones de la Orden de Carlos III y de Isabel la Católica.
12. El de 1.500 reales por las gracias de Cruces de las Ordenes Militares, de Carlos III y de Isabel la Católica.

Intendentes debían enviar estos títulos o documentos a la Comisión de Liquidación, que entonces procedería al reconocimiento de liquidación de ellos, separando capitales e intereses. El primer día de cada trimestre, la Comisión debía formar estados de los créditos liquidados en el trimestre vencido y dirigirlos a la Contaduría General de Valores, la cual, una vez examinados y hallados legítimos, los incluiría en los estados de créditos definitivamente liquidados que debía pasar, a comienzos de cada trimestre, a la Real Caja. El Director de ésta, entonces, haría inscribir estos créditos así liquidados en el Gran Libro de la Deuda Pública, haciéndolo constar así en cada documento; esta certificación, por el conducto inverso del seguido en la inscripción, sería notificado al interesado. *DecFer VII, VIII (1824), 118-120.*

13. El de 2.000 reales por la licencia para usar de Ordenes extranjeras.
14. El de las Encomiendas vacantes y que vacaren de las cuatro Ordenes Militares y de la de San Juan
15. El de una anata de las mismas Encomiendas cuando el Rey tuviera a bien conferir alguna.
16. El de dos años de vacante de todas las prebendas y beneficios eclesiásticos. (Bula de 26 de junio de 1818.)
17. El de una anualidad de las prebendas cuando, después de dos años de vacante se confiera. La hará efectiva el agraciado en los cuatro años siguientes a la toma de posesión (ibid).
18. El de todos los beneficios simples de presentación Real y de libre colación eclesiástica y patronato (ibid).
19. El de los Economatos.
20. El de los Maestrazgos de las Ordenes Militares.
21. El de los bienes secuestrados y el de los que se apliquen al Estado por sentencia de los tribunales.
22. El de los que se incorporen a la Corona.
23. El de los bienes mostrencos.
24. El de la quinta parte del producto de la bula de Cruzada, y de la mitad de las de juntas, lacticinios y Composiciones.
25. El de indulto cuadragesimal de Indias.
26. El de las gracias al sacar (de acuerdo con la tarifa anual del R. D. de 5 de agosto de 1818).
27. El de los servicios por dispensa de la ley (con arreglo al decreto citado).
28. El 20 % sobre los Propios y Arbitrios del Reino.
29. La mitad del sobrante de los mismos.
30. El de los arbitrios concedidos en Indias a la antigua Caja de Consolidación (no anulados por disposiciones particulares).
31. El de los débitos atrasados a favor del Crédito Público y de la antigua Caja de Consolidación.
32. El de 160 reales por cada cabeza de ganado lanar que entre en España.
33. El de un Vale de 600 pesos en las sucesiones directas por el título de Grande de España; de uno de 300 por el de Marqués y Conde, y de uno de 150 por el de Barón y Vizconde.
34. El de 10 % por una vez, en Vales de renta anual, de toda vinculación o mayorazgo que recaiga en cualquier individuo por sucesión directa.
35. El de las rentas de los baldíos y realengos, de los mostrencos, de los bienes revestidos o incorporados a la Corona, de las obras pías y bienes eclesiásticos secularizados que se administran por el crédito público, etc.

En el Decreto, además, se precisaba que tales arbitrios serían administrados bajo las órdenes de la Dirección General de Rentas, pero separados de los demás. La consignación asignada a la Real Caja se dividiría en doce mensualidades, pagaderas a fin de cada mes, pero la Dirección General de Rentas debería, en caso de que tales asignaciones no bastaran para que la Real Caja atendiera a sus obligaciones, ocuparse de que cubriese lo que quedara aplicando el producto de otros arbitrios. Se suprimía el Crédito Público (el establecimiento creado por Garay), pasando sus empleados a ocupar los puestos en la Real Caja de Amortización y en la Comisión de Liquidación, y por las restantes Secretarías de Estado y del Despacho en caso de que todavía quedaran algunos sin empleo. En adelante, la Real Caja asumía cuanto todavía quedara pendiente del Crédito Público, hasta que liquidara y concluyera sus cuentas, y de cobrar los créditos a su favor aún pendientes.

Una *Instrucción* provisional del mismo día 4 daba normas para la recaudación de los fondos, eliminando viejos inconvenientes mediante el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto, en el sentido de que no los anteriores comisionados, sino los administradores y contadores ordinarios de Rentas eran quienes debían recaudar, registrar y dar cuenta de lo recaudado, poniéndolo a disposición de la Tesorería ⁷.

Con ello se entraba en una nueva etapa. La preocupación del Estado por amortizar la Deuda Pública y asegurar el pago regular de sus intereses a los acreedores, es un hecho evidente a lo largo del reinado de Fernando VII, y el Sistema del Crédito Público ideado por Martín de Garay, así como la creación de la Real Caja de Amortización, son pruebas del deseo de introducir orden y eficacia en el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones. A la vista de las disposiciones legales registradas en los *Decretos de Fernando VII* es difícil mantener la vieja tesis, tan corriente en las historias decimonónicas que tratan de este reinado, del abandono o desidia en acometer los problemas fundamentales del Estado. El estudio de los papeles conservados en el AHN y en el del Ministerio de Hacienda (en especial el fondo procedente del archivo particular de López Ballesteros) muestra que, si no se hizo más, no fué

7. *DecFer VII, VIII* (1824), 111-117.

por desidia, sino más bien por imposibilidad. Una historia de la Hacienda durante este período (1814-1833) acaso acabara demostrando que, también en este punto, habría que rectificar el juicio que sobre Fernando VII nos legó la escuela liberal.

4. EL REGLAMENTO DE LA REAL CAJA DE AMORTIZACIÓN

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 2 del Decreto de 4 de febrero, el Director de la Real Caja presentó al rey el Reglamento por el cual había de regirse, el cual fué aprobado y publicado el 23 de marzo. Antes de entrar en su examen, sin embargo, deben considerarse otras dos disposiciones que afectan a la Real Caja.

Una de ellas fué una Real Orden de 21 de febrero resolviendo una petición del Contador General de Valores y del Director de la Real Caja. En el Decreto de 4 de febrero se disponía (a. 9) que "el Director de la Caja de Amortización queda encargado de liquidar y concluir las cuentas del Crédito Público y de cobrar los débitos que resulten a su favor, a cuyo efecto puede conservar en las provincias los comisionados de dicho establecimiento por el tiempo que sea necesario". En una exposición dirigida al Rey, ambos (el Director de la Caja y el Contador de Valores) estimaron ser más conveniente no usar las facultades concedidas en el artículo 9 del Decreto; conformándose el Rey con su dictamen, quedó, por tanto, circunscrito el Director de la Caja a las operaciones propias de ella.

La otra estaba contenida en un R. D. de 8 de marzo, y por ella se dictaban las normas para que entrara en funciones el Gran Libro de la Deuda consolidada, determinándose que deberían llevarse otros dos libros, uno para inscribir la deuda corriente con interés y otro dedicado al asiento de la deuda sin interés. La inscripción en el Gran Libro se haría previa consulta con el Rey y en presencia de la Comisión de Inscripciones, formada por un Presidente (Consejero de Estado), el Director de la Real Caja, dos Consejeros de Hacienda y el Fiscal más antiguo de dicho Consejo. Ninguna deuda sería inscrita sin que estuviese asegurada la renta correspondiente para el pago de sus intereses y amortización, que se haría jurídicamente. Desde el primer momento y sin necesidad de consulta, se inscribirían seiscientos millones de reales de los

Vales Consolidados o que se consolidaran; los que no entraran en esta categoría quedarían como Vales no consolidados, desapareciendo la categoría de los Vales comunes; se señalaban treinta millones de reales al año para el pago de intereses, a un 4 por 100. A medida que fueran amortizándose los Vales Consolidados, serían reemplazados con otra cantidad igual de Vales no consolidados.

La Deuda corriente con interés sería anotada en un libro correspondiente, y cuando se hubieren anotado cincuenta millones liquidados con las formalidades prescritas en el R. D. de 4 de febrero, se inscribirían en el Gran Libro, hasta doscientos millones, señalándose para el pago de intereses y su progresiva amortización doce millones de reales al año. La deuda corriente con interés que se amortizara, sería reemplazada con una cantidad igual a la extinguida cada año; la que quedara consolidada, se representaría por documentos llamados *certificaciones de Inscripción*, que devengarían un 5 por 100 de interés y serían transmisibles por endoso.

Los empréstitos, hasta una cantidad de ochocientos millones, se inscribirían asimismo en el Gran Libro, señalándose la cantidad de cuarenta y ocho millones anuales para el puntual pago de intereses y progresivo reembolso del capital.

Para la amortización de la deuda sin interés (representada por las *Certificaciones de Liquidación*) se señalaban ocho millones de reales al año. Con dos millones más asignados a los gastos de los establecimientos de liquidación y amortización, se llegaba a la suma de cien millones el importe total de las asignaciones, por lo que se ampliaba en este Decreto hasta esta cantidad la consignación de ochenta que se había hecho en el Decreto de 4 de febrero. Los productos de todas las rentas de la Corona venían a añadirse a los arbitrios señalados para las atenciones de la Real Caja ⁸.

El *Reglamento* de la Real Caja fué compuesto por su primer Director, Juan Pedro Vincenti, siendo aprobado por el Rey y publicado, pero sin carácter definitivo e inviolable hasta que transcurriera un año, durante el cual podría introducirse alguna rectificación o adición, pero "sin tocar a lo esencial de sus disposiciones".

Con un total de 65 artículos, el *Reglamento* constaba de cinco partes, que trataban —por este orden— del Gran Libro (a. 1-23).

8. *DecFer VII, VIII* (1824), 236-241.

de los Vales Reales (24-34), de la Deuda sin interés (35-36), de los Empréstitos (37-49) y de las Disposiciones Generales (50-65).

Por lo que se refiere a la primera parte, en líneas generales se seguía lo dispuesto por el R. D. de 8 de marzo, pero con el fin de ganar la confianza de los acreedores, siempre recelosos por los vaivenes políticos, se aseguraba que "los capitales inscritos en el Gran Libro serán invulnerables: sus propietarios los disfrutarán con toda libertad, sin que puedan ser secuestrados por ningún respecto, y sólo se oirá la reclamación que puede hacer al efecto cualquier tribunal o jurisdicción en el caso de delito de lesa Majestad" (a. 7). Asimismo disfrutarían de idénticas seguridades los extranjeros interesados en las inscripciones del Gran Libro, a quienes se les garantizaba el cobro de los intereses con toda puntualidad, incluso en el caso de que España se hallare en guerra con el país a que perteneciesen. De lo preceptuado en el artículo 7 se exceptuaban los Valores Reales (siempre considerados como moneda), a no ser que se hallasen en el depósito que otro artículo (el 47) preveía. Los intereses de la Deuda Consolidada en el Gran Libro se pagarían en metálico, siendo las *Certificaciones de Inscripción* de cuatro clases, por valor de cuarenta, veinte, diez y cinco mil reales.

Respecto a los Vales Reales, con el fin de que los consolidados (por valor de seiscientos millones, como se preceptuaba en el Real Decreto de 8 de marzo) corriesen bajo un número progresivo y sin interrupción, y se dificultase al mismo tiempo su falsificación, se determinaba (a. 25) que la Dirección de la Real Caja procediese a su renovación en nuevas láminas, con arreglo a un nuevo modelo, que iría firmado por el Director y Contador. Se suprimía la renovación anual de los Vales, y para simplificar las operaciones de Caja, en la sustitución en el Gran Libro de los Vales consolidados que se amortizasen, por la inscripción de una cantidad igual de no consolidados, se determinaba que la Caja diera los Vales consolidados por los no consolidados que debían ser inscritos en el Gran Libro. Un sorteo decidiría qué Vales no consolidados entrarían a sustituir a los consolidados amortizados ya.

Ninguna precisión sobre el modelo que se daba para los Certificados de Liquidación introducía el *Reglamento* con relación a la Deuda sin interés, a la que se dedica apenas dos artículos.

Los artículos 37 a 49 determinaban la forma de realizar los

empréstitos, en los que la Real Caja tomaba una participación importante: las obligaciones las firmaba, con el Ministro de Hacienda, el Director de la Caja, que podía, cuando en caso de urgencia se lograsen empréstitos sin necesidad de acudir a capital extranjero, remitir a sus comisionados en las principales plazas de Europa las obligaciones de estos empréstitos para que las emitieran por cuenta de la Caja. Incluso quedaba la Real Caja convertida en Banco para quienes depositaran sus documentos en ella, a quienes abriría una cuenta corriente y certificación que acreditara su capital y los réditos que fueran devengando.

En las Disposiciones Generales, además de la fórmula del juramento que el Director de la Caja debía hacer ante el Ministro de Hacienda (entre otras cosas, se comprometía a “no permitir que se coarten, embaracen u obstruyan los medios acordados para restablecer la confianza pública”, y si para ello recibieran órdenes del Rey, exponerle directamente cuanto creyere conveniente), se hacía extensiva la responsabilidad del Director de la Caja a los del Tesoro y de Rentas “si permitieren la distracción de los fondos destinados a la Caja, por más sagrado que parezca el objeto a que se pretende aplicarlos”. El Director quedaba autorizado para tener comisionados en las principales plazas del extranjero y del Reino, nombrarlos y señalarles un tanto por ciento en las comisiones que desempeñasen, así como para tratar con el Banco u otros establecimientos si conviniera poner en movimiento los fondos de la Caja de manera que redundara en beneficio de la misma. Todas las semanas debería reunirse con el Ministro de Hacienda y, ante el arqueo de la semana anterior, acordar las operaciones de la siguiente; todos los meses debería presentar al Ministro un estado de las operaciones efectuadas en el mes anterior; todos los años, en los dos primeros meses, hacer una *Memoria* que comprendiera la actuación anual de la Real Caja, expresando los adelantos del crédito y de la amortización y haciendo las observaciones y propuestas que su experiencia le fuera dictando a la vista de las realidades con que se enfrentara la Caja, *Memoria* que el Ministro de Hacienda (a quien se le debería dirigir) presentaría en el Consejo de Ministros.

Indudablemente, en el *Reglamento*, como coronación de los Decretos e instrucciones de 4 de febrero y 9 de marzo (a los que habría que añadir el *Reglamento de la Comisión de Liquidación de la Deu-*

da del Estado, de 15 de junio del mismo año), quedaban tomadas cuantas medidas se vieron necesarias o convenientes para resolver el problema de la Deuda, apartando las complejidades, errores e inconvenientes de los sistemas anteriores. La renovación de métodos administrativos en la Real Hacienda, iniciada por López Ballesteros, corrigió evidentes defectos, pero no puede afirmarse que resolviera los problemas de la Hacienda, ni siquiera los referentes a la Deuda Pública.

5. DISPOSICIONES POSTERIORES

En 1825, un R. D. de 4 de julio determinaba aumentar los ingresos de la Real Caja, mediante la aplicación a ella del producto de las contribuciones impuestas a las minas de plomo, así como los productos líquidos de las minas de grafito de Marbella y de calamita de Alcaraz. Estos últimos eran de nueva aplicación, pero los primeros figuraban ya en las resoluciones de 1817.

En diciembre del mismo año se comunicaba a la Dirección General de Rentas que los Vales Reales depositados como fianzas por los empleados de la Real Hacienda, así como los que existieran en la Tesorería General procedentes de contribuciones, se pasaran a la Real Caja de Amortización para que se les incluyera en la primera operación de esta clase.

Como consecuencia de la reclamación de un particular, un Real Decreto de 23 de diciembre de 1827 determinaba que la Real Caja debía hacerse cargo de los depósitos efectuados en la primitiva Caja de Amortización, así como en la de Consolidación y posterior Crédito Público, debiendo responder de ellos y también de las deudas que tales organismos hubieren contraído y todavía estuvieran pendientes.

En 1829, por R. O. de 26 de marzo, se declaraba pertenecer a la Real Caja, y no al Real Tesoro, el pago de los intereses y la sucesiva amortización de las obligaciones emitidas y por emitir como consecuencia de los últimos convenios celebrados con Francia e Inglaterra. Para satisfacer estas atenciones, se debía pasar a la Real Caja los veintiocho millones de reales que anualmente debían recaudarse como recargo sobre la contribución de paja y utensilios.

En contestación a una consulta, por R. O. de 30 de diciembre del mismo año se declaraba tener derecho la Real Caja sólo a la:

mitad de los fondos vencidos de anualidades y vacantes hasta el día del fallecimiento o renuncia del Prebendado o Beneficiado que no hubiese concluído de reintegrar sus anualidades.

Más importante, sin duda, es el R. D. de 31 de diciembre. Una *Memoria* presentada por Luis López Ballesteros acerca de la situación de la Hacienda y con las observaciones que se preveían para el año de 1830 fué estudiada por el Consejo de Ministros. A consecuencia de ello, el Rey dictó su R. D. de 31 de diciembre de 1829. en el que, entre otras cosas, determinaba que en adelante la consignación de la Real Caja figuraría en el Presupuesto del Estado, a continuación precisamente de la Caja Real⁹; además de los arbitrios señalados en 1824 se añadían los siguientes para cubrir sus atenciones: el de la contribución de Utensilios y el del recargo establecido en ella en 1 de febrero, el de la renta de aguardientes y licores, el de los Frutos civiles, “el de todos los arbitrios establecidos o creados por mis Decretos de este día, hasta la cantidad necesaria para completar el importe de su presupuesto”. El importe íntegro de estas rentas y arbitrios no pasaria por el Real Tesoro, sino que iría directamente de la Dirección General de Rentas a la Real Caja.

El Presupuesto de la Real Caja para el ejercicio del año 1830 era el siguiente:

Para pago de intereses al 4 por 100, de seiscientos millones de Vales Consolidados a inscribir en el Gran Libro y para su amortización al 1 por 100.	30.000.000
Para el pago de intereses al 5 por 100 de doscientos millones de Deuda con interés a inscribir en el Gran Libro, y para su amortización a razón del 1 por 100	12.000.000
Para el pago de los intereses al 5 por 100 de ochocientos millones de empréstitos por contraer entonces (hasta ahora sólo contraídos por quinientos seis millones seiscientos mil reales, y renta de veinticinco millones trescientos treinta mil) a inscribir en el Gran Libro, y para su amortización al 1 por 100	48.000.000

9. Le fueron asignados 172.978.826 reales. *DecFer VII*. XIV (1829), 340 y s.

Para la amortización de la Deuda sin interés	8.000.000
Para los gastos de los Establecimientos de Amortización y Liquidación	2.000.000
Por el importe en el expresado año (1830) de la respectiva serie y rédito del Empréstito Real	32.978.826
Por el de las obligaciones contraídas con Francia e Inglaterra	28.000.000
Por el de otras no comprendidas en el R. D. de 8 de marzo de 1824	12.000.000
	<hr/>
	172.978.826

En 1830, un R. D. de 1 de marzo nuevamente dictaba providencias para mejorar la suerte de los acreedores del Estado, determinando (según el dictamen de una Junta creada temporal y únicamente para proponer medidas convenientes al crédito del Estado) que el pago de los intereses de la Deuda interior consolidada se verificasen por semestres, el 1 de abril y de octubre de cada año, capitalizar todos los réditos y anualidades atrasadas de la Deuda consolidada que se debieran desde la creación de la Real Caja hasta fin de 1829, pasando estos atrasos capitalizados a formar parte de la Deuda consolidada y como tal ser inscritos en el Gran Libro; la amortización de la Deuda interior se ejecutaría a interés compuesto, quedando en beneficio de la Real Caja los réditos de los capitales que adquirieran con el fondo destinado a ello; una comisión se encargaría de que el 1 por 100 señalado a la amortización de los capitales consolidados o inscritos en el Gran Libro se aplicara a la compra de dicha deuda.

Al poco tiempo, en 18 de marzo, otro R. D. resolvía, en sentido de dar facilidades a los acreedores del Estado, que los intereses de la Deuda del Estado no estarían gravados por contribuciones ni arbitrios de ninguna clase; se anulaban todas las disposiciones que imponían la pérdida de capital e intereses de los Vales Reales cuando no se hubieren presentado en las épocas señaladas, señalando un plazo de dos años para la validez del endoso de los mismos; se admitían los intereses corrientes de la Deuda consolidada,

por todo su valor y sin ningún descuento, en pago de las contribuciones reales de cuota fija; etc.¹⁰.

Los apuros de la Real Caja por la deficiente recaudación de los arbitrios hicieron necesaria una R. O. en la que de nuevo se nombraban comisionados, por los Intendentes, que deberían hacer investigaciones y diligencias para que los frutos que se preveían de los arbitrios se lograsen realmente, percibiendo, además del sueldo, un diez por ciento del importe de las cantidades de que se hallaba privada la Real Hacienda (o un tercio si se trataba de productos anuales).

Nuevamente, en 29 de julio de 1831, se dió una Instrucción para intentar aumentar la cantidad real —siempre insuficiente y muy por debajo de la que sobre el papel le estaba señalada— que percibía la Caja de Amortización. La Instrucción versaba sobre el cinco por ciento anual que por R. D. de 31 de diciembre de 1829 se había impuesto sobre el producto de las rentas y oficios enajenados de la Corona, y sobre el de los arbitrios municipales o particulares.

El 23 de mayo se publicó el Presupuesto de la Real Caja para el año de 1831, por un total de 177.359.422 reales y 30 maravedis. Quedaban, respecto del presupuesto anterior, iguales las partidas destinadas a los Vales consolidados, Deuda con interés, Empréstitos, Deuda sin interés y obligaciones contraídas con Francia e Inglaterra; disminuía la del Empréstito Real (29.783.916 en el presupuesto de 1831, frente a los 32.978.826 del anterior): aumentaba en 729.662 la cantidad de dos millones consignados en 1830 para gastos de la Real Caja y Comisión de Liquidación, y se introducían dos nuevas partidas: conversión de cupones y obligaciones de los antiguos créditos de Holanda (para la que se señalaba una cantidad de 13.527.536, que venía a sustituir la partida de 12.000.000 que figuraba en el presupuesto de 1830 como obligaciones no comprendidas en el Decreto de 8 de marzo de 1824), y réditos y amortización de la capitalización de intereses de la Deuda Consolidada y sorteo de la no consolidada, para cuya partida se asignaban 5.318.307.

10. *DecFer VII*, XV (1830), 70 y s. Una R. O. de 18 de abril puntualizaba lo referente a la admisión de los intereses de la Deuda consolidada como pago de las contribuciones de cuota fija, tal como se había decretado en 18 de marzo.

Alguna que otra disposición, de contenido más accidental y menos importante se dictó, además, en estos años. Por el conjunto de Ordenes y Decretos registrados en la colección de *Decretos de Fernando VII* es posible ir deduciendo no sólo la preocupación por la Deuda Pública, sino también las dificultades contra las que la Real Caja luchaba para cumplir su cometido y cubrir sus obligaciones. Sin embargo, no es fácil llegar a una idea precisa de sus agobiantes vicisitudes sin los documentos (consultas, memorias, estados) que van jalonando su marcha desde que fué creada hasta que López Ballesteros dejó el Ministerio.

6. DEUDA PÚBLICA

Los primeros Directores de la Real Caja, Juan Pedro Vincenti y Esteban Goicorrotea, cumpliendo lo preceptuado en el artículo 64 del *Reglamento* de 1824, elevaron al Ministro de Hacienda sendas *Memorias* acerca de las operaciones y estado de la Caja de Amortización, con las que cubrieron los años transcurridos desde su fundación hasta 31 de agosto de 1827.

Pero fué el tercer Director, Victoriano de Encima y Piedra, quien en su *Memoria* de 13 de agosto de 1831 se extendió con más profundidad —y también con mayor claridad— en la exposición de los problemas presentados por la Deuda del Estado y los esfuerzos realizados para amortizarla.

Con brevedad, pero de modo concreto, Encima se remontó en sus antecedentes a los Reyes Católicos, que para sostener Hospitales, Monasterios y otras obras benéficas crearon los *juros* de merced y limosna. Carlos I contrajo nuevas deudas con don Gabriel Espinosa, que aumentaron con las guerras. El mismo camino siguieron sus sucesores, los Austrias. En tiempos de Felipe V el capital de los *juros* ascendía a 1.260.521.565 reales y 22 maravedís, y su rédito anual a 64.153.733 reales y 17 maravedís.

Con Carlos III, la Deuda aumentó en 803.941.258 reales. Un estado publicado por la Tesorería General en 18 de marzo de 1808, coincidiendo casi exactamente con el comienzo del reinado de Fernando VII, hacía ascender la Deuda a más de 7.000.000.000 reales.

La guerra de la Independencia aumentó la cifra hasta casi doblarla. Cuando en 1814 Fernando VII volvió a España, el estado de la Hacienda no podía ser más calamitoso: una enorme Deuda, la

economía del país deshecha por seis años de guerra en territorio español, perdidos los reinos de América y con poca —o ninguna— base para rehacer el país. De 1814 a 1820 se hicieron esfuerzos por sacar al país adelante y restablecer el crédito público, dando garantías a los acreedores del Estado, pagando con la mayor puntualidad los réditos, etc. Martín de Garay hizo un plan completo de Hacienda. No está estudiada su gestión, ni siquiera tal plan es exactamente conocido¹¹. Pero sí parece ser que los tres años constitucionales volvieron a provocar graves desórdenes en la Hacienda, pues “causaron más estragos y ruina que el poder colosal del usurpador con todos sus ejércitos en doble tiempo que duró la guerra de la independencia”, al decir de Encima y Piedra.

En medio de una situación casi desesperada, al final de los tres años constitucionales, la Regencia del Reyno que se hizo cargo de la autoridad a la llegada de las tropas del duque de Angulema hasta la reposición del Rey, contrató un empréstito de 334 millones de reales con el banquero Luis Guehhard, de París, con el que pudo López Ballesteros, al comenzar su gestión, ganar algún tiempo para reorganizar la Hacienda.

Los Vales Reales, creados por Carlos III, fueron en realidad los primeros títulos de la Deuda, adoptando esta solución antes de gravar al pueblo con nuevos impuestos. Desde fines del XVIII aparecen ya organismos con la misión de ocuparse de los acreedores del Estado, como más arriba se indicó, con el fin de que sus intereses no sufriesen quebranto.

Creada la Real Caja de Amortización en 1824, le fueron asignados 80 millones de reales para cubrir sus obligaciones, cantidad que al poco tiempo fué elevada a 100, ampliable si el caso lo exigiese. El primer año de su gestión, la Real Caja logró indudable éxito, haciendo subir el valor de los Vales Reales desde el 14 por 100 del valor que tenían en el momento de su creación hasta el 27 y 28 por 100 que se negociaban al redactar Vincenti su primera Memoria. Verdad es que sólo atendía la Real Caja a la Deuda interior, con lo que a pesar de ser sus ingresos totales de 26.703.528.

11. Véase AHN, *Estado*, leg. 233, *Plan de Hacienda de M. de Garay*, con dos *Memorias* de Garay y dictámenes del Infante don Carlos, Araujo, Eguía, Pizarro, Figueroa, Lozano de Torres y Campo Sagrado

reales, además de amortizar 9.185.832 reales de Vales no consolidados y tener las cosas dispuestas para extinguir 5.385.977 reales de la Deuda sin interés, quedaba en diciembre de 1824 un remanente de más de 5 millones y medio.

En el año de 1825, la Real Caja sólo recibió de la Dirección General de Rentas una tercera parte de la cantidad que le estaba asignada y que debía haber recibido. En efecto, sólo poco más de 30 millones tuvo a su disposición para hacer frente a sus obligaciones, que se aumentaron al encargársele también del Empréstito Real o Guebhard. La suma de que dispuso (casi 35 millones, pues más de cuatro y medio le ingresaron por otros conceptos) se empleó en pagar los intereses de los Vales y los del Empréstito Real.

Coincidiendo con el nombramiento del nuevo Director, Esteban Goicorrotea, la situación exterior se hizo más difícil, decreciendo los ingresos asignados; el Empréstito Guebhard se hizo carga permanente para la Caja (intereses y reintegro anual de una vigésima parte del capital), que por ambos conceptos absorbió en los años 1826 y 1827 la cantidad de 64.639.983 reales. Además, la Caja debía atender el pago de los réditos de los Vales Reales, la anualidad de la primera suscripción, los intereses de más de 7 millones facilitados por la Junta de Liquidación de Créditos contra Francia, los correspondientes a un préstamo particular de 2.000.000 que se reintegró. Como sólo una pequeña parte del Empréstito Real se había convertido a renta perpetua, y se hallaban inscritos 150 millones en el Gran Libro a este fin, se emitieron en París inscripciones por valor de 80 millones 256 mil reales, que aumentaban los gastos con el interés del 5 por 100 y el 1 por 100 más de amortización. Con todo, para cubrir estas atenciones no entraron en la Caja en los veinte meses que abarca la memoria de Goicorrotea más que reales: 71.465.355, y otros 21.635.727 por otros conceptos. Con ello había que satisfacer más de 87 millones de los pagos expresados, casi cinco más de intereses y amortización de la renta perpetua de París, y las demás obligaciones del interior, que no pudieron satisfacerse por falta de fondos, por lo que hubo de suspenderse el pago de réditos de Vales, de los 50 millones de la primera inscripción, y no proceder a formalizar las otras tres de igual suma. A fin de 1827 se calculaba el déficit de la Real Caja en su consignación en 243.248.717 reales vellón.

El clamor de los sucesivos Directores de la Real Caja porque se realizaran los ingresos prometidos —y consignados— es constante.

De los resúmenes que Encima y Piedra hace en su *Memoria* de agosto de 1831 resultan, a fines de 1830, los siguientes datos:

Deuda Interior Consolidada en circulación	746.498.070,20
Deuda Extranjera Consolidada en circulación ...	1.540.731.112,—

Total Deuda Consolidada en circulación ...	2.287.229.182,20
Deuda corriente con interés y sin él en circulación.	2.454.275.860,05

Total de la Deuda circulante consolidada y no consolidada	4.741.505.042,25

Lo que se había amortizado y retirado durante los siete años de gestión a la Real Caja era de 471.897.277, de los cuales, 237.738.770 correspondían a Deuda consolidada y el resto a la corriente.

La Caja debiera haber recibido durante los años de su existencia hasta fin de mayo de 1831, según las cantidades que le fueron asignadas en los RR. DD., la cantidad de 811.720.000 reales; recibió en realidad 306.007.233, con lo que la cantidad no recibida por consignación era de 505.712.770. No cabe duda de que si hubiera recibido íntegra su consignación y, por otra parte, no se le hubiere recargado con obligaciones que no entraban en el plan primitivo, con la consignación que desde el principio le fué asignada hubiera dado cumplimiento a sus obligaciones. Verdad es que las urgencias de la Hacienda para atender ineludibles obligaciones del Estado a medida que se iban presentando y requerían solución inmediata no podían menos de ser atendidas sin demora como quiera que fuese. Sin el empréstito Guebhard y los empeños que se contrajeron con Francia (654 millones), no hubiera habido posibilidad, según afirma Encima, de ordenar el sistema de Hacienda.

7. CONCLUSIÓN

Estos someros apuntes sobre un aspecto de la Hacienda española de la época de Fernando VII, circunscritos a los años del ministerio López Ballesteros, apenas dan una idea muy ligera de

la situación. Pero son suficientes para indicar hasta qué punto se ignoran cuestiones fundamentales, todavía, en lo que parecía su reinado bien conocido y hasta muy trillado. La impresión general de la época, más bien peyorativa, no está bien cimentada, ni podrá estarlo mientras no se conozcan lo suficiente hechos y circunstancias que entonces pesaron de manera definitiva (o, por lo menos, impotente). La ligereza al calificar hechos y personas ha venido pesando desde hace mucho en nuestra historia, por lo que en amplias zonas es muy poco objetiva y, por tanto, muy poco real. La publicación de documentos es tarea que, sin duda, facilitará la investigación al poner al alcance de muchos las fuentes que, de otro modo, sólo podían ser utilizadas por pocos al requerir un tiempo del que no todos disponen. Y ojalá que ello conduzca a la consideración de *todos* los factores que pesaron en la realización de hechos y decisiones, porque sólo así es factible una reconstrucción verdadera del pasado.

FEDERICO SUÁREZ