

«LAS PRIORIDADES DE UN MONARCA ILUSTRADO» O LAS LIMITACIONES DEL ESTADO FISCAL-MILITAR DE CARLOS III

RAFAEL TORRES SÁNCHEZ

Universidad de Navarra

RESUMEN: *En este artículo se analizan las características del estado fiscal-militar en tiempos de Carlos III. La tesis de Barbier y Klein sobre que las prioridades bélicas de Carlos III limitaron la modernización del estado y provocaron el endeudamiento y la quiebra de la monarquía es revisada al comparar a España con Gran Bretaña. El ejemplo inglés muestra cómo el éxito británico se fundamentó en la construcción de un estado fiscal militar y en una constante actividad bélica movida por una política mercantilista agresiva. Concluimos que España era en tiempos de Carlos III un estado fiscal militar menos desarrollado que el inglés. Dedicó menos recursos a la guerra, mantuvo una menor actividad bélica, se mostró mucho más rígido a la hora de movilizar los recursos para la guerra y desconfió del endeudamiento como principal vía de financiación de la guerra. El estado de Carlos III no había llegado a ser la "maquina de guerra" de Jorge III. En el artículo se sugiere que la debilidad del estado de Carlos III pudo estar en su escaso interés en desarrollar un verdadero estado fiscal militar.*

PALABRAS CLAVE: Guerra. Hacienda. Finanzas. Carlos III. España. Gran Bretaña. Siglo XVIII. Estado Fiscal-Militar.

THE PRIORITIES OF AN ENLIGHTENED MONARCH: THE LIMITATIONS OF THE MILITARY-FISCAL STATE UNDER CHARLES III

ABSTRACT: *This article examines the features of the Spanish Military-Fiscal State of Charles III. We have compared the Spanish state with Britain in order to revise Barbier and Klein's thesis about how the military priorities of Charles III restricted the modernization of his state and caused the monarchy's fall into debt and bankruptcy. The British case demonstrates how its own success was based on the establishment of a Military-Fiscal State and the constant military activity driven by an aggressive mercantile policy. We conclude that the Military-Fiscal State in Charles III's Spain was not as well-developed as that of contemporary Great Britain. Spain devoted fewer resources to war, maintained a minimum military activity, and the mobilisation of resources lacked the flexibility found in Britain's case. All this, along with a*

profound distrust in the use of public debt as the main way to fund war, meant that Charles III's state did not become a real "war machine" as did George III's state. In this article we propose that the weakness of Charles III lay in his limited interest in the development of a true Military-Fiscal State.

KEY WORDS: War. Treasury. Finance. Charles III. Spain. United Kingdom. XVIII century. Military-Fiscal State.

1. LA TESIS DE BARBIER Y KLEIN: LA PRIORIDAD BÉLICA DEL DÉSPOTA ILUSTRADO Y LOS LÍMITES AL DESARROLLO¹

Con el fin de revisar la imagen que tradicionalmente se había atribuido al reinado de Carlos III como un periodo de modernización, Jacques Babier y Herbert Klein analizaron la composición del gasto público durante aquel reinado y llegaron a la conclusión de que la verdadera prioridad de este monarca no era las inversiones modernizadoras sino la guerra. La composición del gasto público manejado por estos autores no les dejaba lugar a dudas sobre las consecuencias de esa prioridad: la mayor parte del presupuesto se iba en pagar a las fuerzas armadas y, consecuentemente, el «gobierno de Carlos III no dejó en sus presupuestos un espacio de importancia para inversiones en el desarrollo económico». A juicio de estos autores, la prioridad bélica del «déspota ilustrado» provocó un aumento de la carga fiscal y una escalada del endeudamiento público que obligó a sacrificar el crecimiento económico y, finalmente, puso al borde de la quiebra a la propia monarquía, un «borde por el que se despeñaría Carlos IV»². De acuerdo con esta interpretación, el gasto militar durante el reinado de Carlos III fue un grave factor de retraso en el crecimiento económico, una pérdida de inversión, que alejó al país de lo realmente importante, que era, según esta visión, invertir en infraestructuras y en la promoción económica.

Esta interpretación no era estrictamente nueva. Otros autores ya la habían planteado de forma más o menos explícita, como fueron Josep Fontana, Antonio Domínguez Ortiz, Fernández de Pinedo, Miguel Artola o Renate Pieper³,

¹ Las ideas contenidas en este artículo se han beneficiado del clima de diálogo y reflexión organizado y estimulado por el profesor Agustín González Enciso en el Seminario de Historia Económica y área de Historia Moderna de la Universidad de Navarra. Sobre las actividades realizadas y los profesores que han participado en ellas, véase <http://www.unav.es/GRHIFI/>

² BARBIER, J.A. y KLEIN H.S., «Las prioridades de un monarca ilustrado: El gasto público bajo el reinado de Carlos III», *Revista de Historia Económica*, III (1985), pp. 473-495/ citas en pp. 486 y 490.

³ FONTANA, J., *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820). La crisis del Antiguo Régimen en España*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 25; DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 306; FERNÁNDEZ DE PINEDO, E., «Coyuntura y política económica», en: FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. y otros, *Centralismo, Ilustración y Agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, Barcelona, Labor, pp. 9-173, p. 86 y ARTOLA, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 321.

pero fue a partir del trabajo citado de Barbier y Klein y al amparo de las celebraciones del centenario del final de aquel reinado cuando esta tesis quedó afianzada. Así el «Equipo Madrid» sometió a una profunda revisión la política de Carlos III y criticó abiertamente el «mito progresista» atribuido a este monarca y a sus reformas. A juicio de estos autores la escasez de recursos económicos dedicados a las reformas se explica sólo porque la prioridad política real no fueron las reformas y la modernización del país sino la guerra. Como concluía uno de los autores, Mauro Hernández, una vez descontados los gastos militares y los de la Corte «pocos caudales quedaban para financiar reformas, por muy ilustradas que fueran»⁴. En la misma línea, Josep Fontana ha seguido insistiendo que en Carlos III había mucho de «despotismo» y poco de «ilustrado» porque para este monarca era más importante conseguir los recursos para atender el gasto militar que abordar verdaderas reformas modernizadoras⁵. La proyección de esta idea ha sido notable y la podemos rastrear con facilidad en obras más generales. John Lynch, por ejemplo, atribuye al fuerte carácter militar del estado de Carlos III una de las principales causas de lo que él llama «los límites del absolutismo»⁶, o, en la misma dirección, la síntesis de Roberto Fernández o Renate Pieper⁷. Se trata, en definitiva, de una interpretación fuertemente arraigada y presente incluso en las recientes publicaciones sobre este tema⁸.

⁴ HERNÁNDEZ BENÍTEZ, M., «Carlos III: un mito progresista», en: Equipo Madrid, *Carlos III, Madrid y la Ilustración. Contradicciones de un proyecto reformista*, Madrid, Siglo XXI, 1988, p. 4.

⁵ «el caso español, donde tenemos la misma impotencia de la Hacienda, la misma necesidad de recursos para financiar el gasto militar —en este caso esencialmente naval—, la misma retórica reformista y la misma despreocupación, en la realidad por cualquier cosa que no fuese la recaudación de más ingresos para atender el gasto estatal», FONTANA, J., «El alimento del estado. Política y hacienda en el «Despotismo Ilustrado», *Hacienda Pública Española*, 109 (1988), pp. 157-168/ p. 165. La misma idea en FONTANA, J., «Estado y hacienda en el «despotismo ilustrado», en: BENASSAR, B. y otros, *Estado, Hacienda y Sociedad en la Historia de España*, Valladolid, Instituto de Historia Simancas, Universidad de Valladolid, 1989, pp. 123-147/ p. 131.

⁶ Según John Lynch «la inclinación del monarca hacia la guerra, la presencia de los militares en la administración civil, el desarrollo de las fuerzas armadas y el aumento del presupuesto de defensa son signos de un rasgo indiscutible del Estado borbónico: su fuerte dimensión militar. En el centro de los intereses de los Borbones se situaban la política exterior e imperial y de ahí derivaba la determinación de conseguir para España las fuerzas armadas de una potencia mundial», LYNCH, J., *El siglo XVIII, Historia de España*, XII, Crítica, Barcelona, 1991, p. 274.

⁷ «Estos datos viene a significar que los aumentos en el presupuesto nacional no vinieron por las políticas de fomento económico de los Borbones sino por la defensa militar de lo que se consideraron intereses prioritarios para el país, especialmente en Indias» FERNÁNDEZ DÍAZ, R.; *La España moderna. Siglo XVIII*, Madrid, Historia 16, p. 528. En la misma línea PIEPER, R. *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1753-1788)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992, p. 159.

⁸ En el destacado esfuerzo realizado por José Jurado para ofrecer una estadística del gasto del estado para todo el siglo XVIII se sigue manejando la misma idea de que el gasto militar fue la causa de la escasez de inversiones más productivas para el desarrollo económico. JURADO SÁNCHEZ, J., *El gasto de la hacienda española durante el siglo XVIII. Cuantía y estructura de los pagos del estado (1703-1800)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2006, p. 76.

No obstante la difusión y aceptación de esta interpretación, también hay algunos autores españoles que han planteado objeciones a la idea seminal de Barbier y Klein. Así, Ernest Lluch advirtió de los riesgos de interpretar los presupuestos de Carlos III a partir de ideas contemporáneas y no coetáneas, un riesgo que ha llevado, según este autor, a realizar valoraciones poco históricas del significado de los déficits presupuestarios. A pesar de esta advertencia, el propio Lluch no llegó a negar la mayor y cuestionar el papel restrictivo que pudo tener el gasto militar: «lo que en cualquier caso es evidente es que los gastos militares, tuvieran o no finalidad económica, cegaron la posibilidad de realizar sustanciales inversiones directamente económicas»⁹. Con esta conclusión Lluch estaba reforzando la tesis de Barbier y Klein, pero con su visión crítica de la interpretación contemporánea de la realidad histórica de los presupuestos de Carlos III también estaba abriendo una interesante senda de revisión. En esta línea crítica destaca Pedro Tedde quien al reevaluar la política financiera de Carlos III llega a la conclusión de que no hay evidencias de que la actividad militar provocara un considerable aumento del gasto público, ni que se produjera «una progresiva polarización de los recursos del Estado en la cobertura de los gastos militares»¹⁰. Esta posición de revisión va atrayendo a más investigadores como es el caso de Vicent Llombart, quien ha criticado abiertamente la tesis de Barbier y Klein, que él denomina «tesis fiscalista-belicista», y ha propuesto incluso una forma de superar este estadio de interpretación: «quizá un análisis comparativo sistemático del caso español con los países europeos de su entorno permitiría precisar aún más la «sobriedad» de las finanzas de Carlos III»¹¹.

Es precisamente en esta vía de revisión donde quiero situar mi artículo e intentar demostrar que la interpretación de Barbier y Klein puede que no sea tan concluyente como se ha presentado. En primer lugar, porque no está claro que Carlos III tuviera una «prioridad bélica» especialmente acusada, sobre todo cuando no se ha realizado una comparación con otros reinados o países del periodo, ni se ha valorado qué pudo significar el esfuerzo militar realizado. Y, en segundo lugar, porque oponer la guerra al desarrollo es no valorar convenientemente los esfuerzos que viene desplegando la historiografía para explicar, a partir de la actividad bélica de los estados, algunos de los desarrollos políticos y

⁹ LLUCH, E., «El cameralismo ante la Hacienda de Carlos III: influencia y contraste», *Hacienda Pública Española*, 2 (1990), pp. 73-93, p. 84.

¹⁰ TEDDE DE LORCA, P., «Política financiera y política comercial en el reinado de Carlos III», *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y La Ilustración*, Tomo III, Economía y Sociedad, (1989), pp. 139-217, p. 145. El autor ha vuelto a insistir en esta idea en «Una economía en transformación: de la Ilustración al Liberalismo», en: MORALES MOYA, A., *Historia de España XXX*, Espasa Calpe, Madrid, 1998, pp. 334-424, p. 368.

¹¹ LLOMBART, V., «La política económica de Carlos III ¿Fiscalismo, cosmética o estímulo al crecimiento?», *Revista de Historia Económica*, 11 (1994), pp. 11-39, p. 32.

económicos más importantes producidos durante la Edad Moderna¹². Según estos estudios el problema principal no es demostrar si la guerra era positiva o negativa, sino cómo los estados afrontaban la necesidad de la guerra y cómo los cambios introducidos pudieron afectar al propio desarrollo de aquellos estados y sociedades. Una amplia historiografía ha insistido precisamente en que la desigual capacidad mostrada por los estados europeos a la hora de movilizar recursos para la guerra se puede explicar mejor a partir de transformaciones producidas en sus estructuras políticas, administrativas, económicas y hasta sociales¹³.

Precisamente, el mayor triunfo conseguido por algún país durante el siglo XVIII, el de Gran Bretaña, se ha atribuido en concreto a la construcción durante ese siglo de un poderoso «fiscal-military state», que le permitió sostener mayores fuerzas armadas, ganar guerras y, finalmente, alcanzar la supremacía mundial¹⁴. La peculiaridad de este modelo está precisamente en considerar a la guerra como el principal factor catalizador del crecimiento inglés¹⁵. Hay un

¹² La mejor obra disponible para revisar el alcance de esta interpretación en BREWER, J. AND HELLMUTH, E. (eds.), *Rethinking Leviathan: the Eighteenth Century State in Britain and Germany*, Oxford, 1999. Una visión comparada de los efectos de la guerra sobre diversos estados en GLETE, J., *War and the State in Early modern Europe. Spain, the Dutch Republic and Sweden as fiscal-military states, 1500-1660*, London, Routledge, 2002 y HOFFMAN, P.T. AND ROSENTHAL, J.L., «The political economy of warfare and taxation in early modern Europe: historical lessons for economic development», in: DROBAK, J.N. and NYE, J.V.C., *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, The Academic Press, 1997, pp. 31-56.

¹³ BOWEN H.V. and GONZÁLEZ ENCISO, A., (ed.), *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at Work During the Early Modern Period*, Pamplona, Eunsa, 2006; TORRES SÁNCHEZ, R. (ed.), *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, Eunsa, 2007.

¹⁴ John Brewer realizó una eficaz síntesis de la abundante literatura disponible sobre las relaciones existentes entre guerra y cambios fiscales, financieros y administrativos en el estado inglés durante el siglo XVIII, BREWER, J., *The sinews of power. War, money and the English state, 1688-1783*, New York, Knopf, 1989. El término por él inventado de estado fiscal-militar ha sido aplicado al contexto del imperio británico en STONE, L. (ed.), *An imperial state at war: Britain from 1689 to 1815*, London, Routledge, 1994. El carácter vital de la guerra en la configuración del modelo de estado inglés del siglo XVIII ha quedado revalorizado en la comparación realizada por HARLING P. and MANDLER, P., «From 'fiscal-military' state to laissez faire state 1760-1850», *Journal of British Studies*, 32, 1 (1993), pp. 44-70.

¹⁵ Hay una abundante historiografía sobre los efectos de la guerra en el desarrollo y triunfo de Gran Bretaña en el siglo XVIII. El debate durante mucho tiempo se centró en cómo la guerra afectaba al incremento de la fiscalidad y la deuda pública, y cómo este aumento podía terminar limitando el desarrollo. El exponente principal de esta postura es la clásica tesis de Williamson sobre cómo la guerra de 1793-1815 multiplicó el endeudamiento estatal y esto provocó una salida de capitales privados que finalmente afectaron a un ritmo de crecimiento menor. Véase WILLIAMSON, J.G., «Why was British growth so slow during the Industrial Revolution?», *Journal of Economic History*, 44, 3 (1984), pp. 687-712. Tesis que fue ampliada posteriormente con la valoración negativa para el desarrollo inglés del coste de la protección y la guerra, CRAFTS, N., «The First Industrial Revolution: a guided tour for growth economists», *American Economic Review*, 86, 2 (1996), pp. 197-201. Frente a esta línea de pensamiento que valora negativamente la influencia de la guerra en el desarrollo inglés del siglo XVIII se ha terminado imponiendo otra que muestra todo lo contrario. Precisamente la guerra, junto con un mercantilismo agresivo, se apuntan cada vez con

cierto consenso entre los historiadores ingleses en admitir que el éxito mundial del estado inglés durante el siglo XVIII se fundamentó en que consiguió ser el estado fiscal-militar más avanzado, que no era otra cosa que una auténtica «war machine» que tenía como prioridad absoluta la guerra. Los éxitos militares conseguidos en las guerras emprendidas por los ingleses legitimaron y consolidaron las transformaciones administrativas e institucionales realizadas, e incluso forjaron un amplio apoyo social¹⁶. Por todo lo dicho, creemos que parece relevante volver a valorar las prioridades de nuestro monarca absoluto y plantear si España siguió ese camino de construcción de un estado fiscal-militar. Para avanzar en esta dirección consideramos conveniente tener como marco de referencia en todo momento el caso inglés.

2. LAS PRIORIDADES BÉLICAS DE CARLOS III

En un contexto de casi permanente actividad militar, como fue el siglo XVIII¹⁷, lo primero que debemos hacer es valorar el grado de actividad bélica del reinado de Carlos III. Edgar Kiser recordó que el investigador con frecuencia no tiene en cuenta el dato esencial que supone el número de años en los que un estado ha estado en guerra. La duración de la actividad bélica aparece como el elemento decisivo a la hora de explicar el impacto de la guerra sobre el estado, su economía y su sociedad. A partir del análisis de los casos inglés y francés durante el siglo XVIII, Kiser concluye que el número de años en guerra tiene un efecto determinante sobre el tamaño y complejidad de los estados; es lo que él denomina el «ratchet effect»¹⁸. Parece oportuno, pues, comenzar por una

más claridad como las verdaderas claves del éxito inglés. Véase WINCH, D. & O'BRIEN, P.K. (eds.), *The Political Economy of British Historical Experience, 1688-1815*, Oxford, Oxford University Press, 2002; O'BRIEN, P.K., «Contentions of the Purse between England and its European Rivals from Henry V to George IV: a Conversation with Michael Mann», *Journal of Historical Sociology*, 19, 4 (2006), pp. 341-363. Aunque es un debate que sigue abierto, recientemente Leandro Prados de la Escosura de alguna manera lo zanjó al decir: «the debate is unresolved but the counterfactual of the British state and economy delinked from mercantilist and imperial warfare over 1689-1815 is perhaps too unreal to contemplate», PRADOS DE LA ESCOSURA, L., «Introduction: Was British industrialisation exceptional?», en: *Exceptionalism and Industrialisation. Britain and its European Rivals, 1688-1815*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 11.

¹⁶ BOWEN, H.V., *War and British Society, 1688-1815*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 40. El compromiso de la corona, del parlamento y de sus elites con la guerra y su financiación garantizaron la viabilidad del modelo de estado. STASAVAGE, D., *Public Debt and the Birth of the Democratic State: France and Great Britain, 1688-1789*, Cambridge University Press, Political Economy of Institutions and Decisions Series, 2003. Stephen Conway sostiene que el apoyo de las elites era especialmente intenso también en el nivel de las instituciones locales, en CONWAY, S., *The British Isles and the war of American Independence*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 267.

¹⁷ BLACK, J., *European Warfare, 1660-1815*, Londres, UCL Press, 1994, p. 6.

¹⁸ KISER, E., and LINTON, A., «Determinants of the Growth of the State: War and Taxation in Early Modern France and England», *Social Forces*, 80, 2 (2001), pp. 411-448, p. 411.

primera y simple medición de la evolución de la actividad bélica española en el contexto europeo.

Aunque los conflictos bélicos que enfrentaron a los principales estados europeos durante el siglo XVIII no fueron iguales, el desarrollo técnico y administrativo de las fuerzas armadas hizo que los europeos tendieran a realizar esfuerzos administrativos, económicos, fiscales, logísticos y humanos similares a sus contrincantes¹⁹. Esto significa que las guerras entre poderes europeos tuvieron un nivel similar en los países beligerantes. Si nos fijamos en las principales guerras desarrolladas entre los europeos antes de la Guerra de la Independencia Norteamericana podemos afirmar que hasta 1748 España mantuvo una actividad bélica muy intensa, similar a la inglesa, e incluso, según este indicador de años en guerra, superior a la francesa. Por el contrario, a partir de entonces los compromisos militares de España se redujeron notablemente, llegando a ser menos de la mitad de los desarrollados por ingleses y franceses. Véase cuadro n° 1.

CUADRO 1. AÑOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS PRINCIPALES CONFLICTOS BÉLICOS

	Guerra	Años en guerra		
		GB	E	F
1701-13	Guerra de Sucesión Española	12	12	12
1718-20	Cuádruple Alianza	5	5	5
1727-29	Guerra hispano-inglesa	3	3	
1739-48	Sucesión de Austria	10	10	10
1754-63	Guerra Francoindia	2		2
1756-63	Guerra de los Siete Años	8	2	8
1775-83	Guerra de la Independencia Norteamericana	8	5	6
1701-1748		30	30	27
1749-1783		18	7	16
1749-1775		10	2	10

Fuente: DUPY, R. Ernest and TREVOR, N. Dupuy: *The Encyclopedia of Military History*, Harper&Row, 1977.

¹⁹ Precisamente las razones del éxito mundial europeo alcanzado al final de la Edad Moderna se han atribuido a la continua competencia mantenida por los europeos en todos los órdenes, de forma especial en el terreno científico, armamentístico y de difusión de ideas, debido a su peculiar sistema de estados rivales y entrelazados, JONES, E.L., *El milagro europeo*, Madrid, Alianza, 1990, p. 36, 181. La misma idea en MOKYR, J., *La palanca de la riqueza. Creatividad tecnológica y progreso económico*, Madrid, Alianza, 1993, p. 261. POMERAZ, K., *Great Divergence. China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton, 2000. Para el siglo XVIII el mejor ejemplo de los efectos concretos de esta competencia entre europeos lo encontramos en la carrera mantenida por los tres grandes poderes europeos por asegurar el poder marítimo, HARDING, R., *Seapower and naval warfare, 1650-1830*, Annapolis, Naval Institute Press, 1999.

Durante los treinta años anteriores a la Guerra de la Independencia Norteamericana el Estado español se desarrolló en un marco de paz casi permanente. La única interrupción sería de este ciclo de prolongada paz fue la participación española en la Guerra de los Siete Años, pero esta guerra fue esencialmente breve, no llegó a los dos años, y por esta misma brevedad también fueron menores las repercusiones sobre el estado²⁰. Esta imagen de progresiva menor actividad bélica se refuerza incluso si consideramos las guerras menores o secundarias, aquellas desarrolladas en las colonias o contra poderes extraeuropeos, donde, consecuentemente, la logística y el esfuerzo militar y financiero era considerablemente menor en el tiempo y en la cuantía. Así, mientras que España no afrontó ningún conflicto secundario hasta la Guerra de África (1775) y la expedición contra la colonia portuguesa de Sacramento (1776), los ingleses mantuvieron después de la Guerra de los Siete Años y hasta la Guerra de la Independencia Norteamericana una guerra casi continua y costosa en la India (Bengalese War, Martha War, Mysore War)²¹.

Podemos concluir que España aparece con una actividad bélica que fue disminuyendo a lo largo del siglo y, lo que es más destacable, diferenciándose de los dos principales estados beligerantes. Desde una óptica europea, Carlos III no fue precisamente un abanderado de la guerra. De acuerdo con esto y si volvemos a la tesis de Kiser podemos deducir una primera hipótesis a demostrar: si esta menor actividad bélica pudo tener alguna repercusión sobre un menor desarrollo del estado fiscal-militar español.

Junto a la comparación de la actividad bélica efectivamente realizada, cabría plantear otro punto esencial para conocer las dimensiones de la prioridad bélica de Carlos III, como es si la paz era una opción, e incluso si era la mejor opción. Como ha destacado Lars Magnusson todos los estados europeos del siglo XVIII, incluido Gran Bretaña, eran mercantilistas y la opción pacifista era irreal²². Las razones para ir a la guerra eran muchas y todavía subsistían con fuerza las de carácter dinástico e incluso religiosas, pero a lo largo del siglo XVIII fueron ganando fuerza las razones «económicas» como causa de los conflictos bélicos, ya que para estos estados era esencial conseguir espacios de seguridad donde imponer la autoridad y crear marcos estables de relaciones políticas y económicas. La guerra era el mejor medio de asegurar la subsistencia o la ampliación de mercados y la mejor vía de conseguir espacios en los que la autoridad del estado y la vigencia de sus leyes permitieran el florecimiento de las fuerzas del mercado. Detrás de las políticas mercantilistas había un firme

²⁰ GONZÁLEZ ENCISO, A., «Spain's Mobilisation of Resources for the War with Portugal in 1762» en BOWEN, H.V. and GONZÁLEZ ENCISO, A. (eds.), *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at Work During the Early Modern Period*, Pamplona, Eunsa, 2006, pp. 159-190.

²¹ BLACK, J., *Britain as a military power, 1688-1815*, Londres, 1999 y GREGORY J. and STEVENSON, J., *Britain in the Eighteenth Century 1688-1820*, Longman, Harlow, 2000, p. 186.

²² MAGNUSSON, L., *Mercantilist economics*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, p. 8.

deseo de crear espacios de seguridad donde se hiciera «visible» la «mano invisible», y para ello era esencial la fortaleza militar.

Contamos con una amplia literatura sobre las ventajas que adquirirían los estados con una mejor definición de los derechos de propiedad y el respeto a las leyes por todos, pero aún más importante era que esos derechos y leyes pudieran hacerse respetar²³. Las actividades de los europeos en el siglo XVIII estaban ya intensamente interconectadas, y cada vez eran más importantes las actividades y los instrumentos de relación transnacionales, pero los estados seguían siendo el referente fundamental de las actividades económicas. El mejor funcionamiento de los mercados, su conservación o expansión, pasaba porque los estados mercantilistas intensificaran y ejercieran plenamente aquella tendencia medieval del «monopolio de la violencia». Solamente a partir de unas fuerzas armadas controladas directamente por el estado y una actividad bélica constante, preferentemente ofensiva, se podía desplegar una política mercantilista y el desarrollo del propio estado. Podemos concluir que las fuerzas del mercado se desarrollaron mejor en aquellos países que consiguieron espacios seguros; de ahí que Patrick O'Brien considere que la Revolución Industrial fue principalmente el triunfo más importante del estado mercantilista inglés. Según esta tesis, el mayor logro del estado fiscal-militar inglés fue que consiguió crear unos marcos de seguridad internos y externos en los que se podía cumplir y hacer cumplir las leyes y derechos, que permitieron el desarrollo con firmeza de una economía de mercado²⁴.

Según esto, para un estado mercantilista europeo en el siglo XVIII la opción pacifista no era razonable si quería desarrollarse y crecer económicamente. De ahí que no creemos que hubiera ninguna incoherencia política en que el estado de Carlos III, por ejemplo, buscara la libertad de comercio español con América, a la vez que mantenía y defendía militarmente, y con más fuerza que nunca, el monopolio americano²⁵. Se puede alegar que la preferencia bélica era una cuestión de voluntad política y que Fernando VI dio un ejemplo de reinado «pacífico», pero incluso en ese caso no vendría mal recordar la tradicional calificación de este reinado como de «paz armada», años de paz en los que se abordó el mayor programa de construcción naval, superior al seguido durante el reinado de Carlos III, y en los que el gasto militar se incrementó casi en un 60%²⁶.

²³ EKElund, R.B. Jr. and TOLLISON, R.D., *Politicized economies: monarchy, monopoly, and mercantilism*, College Station, Texas A&M University Press, 1997, p. 221.

²⁴ O'BRIEN, P.K., «The Formation of a Mercantilist State and the Economic Growth of the United Kingdom 1453-1815», United Nations University, UNU-WIDER, Research Paper n° 2006/75 (2006), p. 17.

²⁵ La razón principal de esta aparente contradicción es el carácter vital que llegó a alcanzar el comercio americano para la supervivencia de la monarquía de Carlos III. Esta es la tesis que demuestran STEIN, S.J. & STEIN, B.H., *Apogee of Empire. Spain and New Spain in the Age of Charles III, 1759-1789*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 2003.

²⁶ Según JURADO SÁNCHEZ, J., *El gasto de la hacienda española...*, p. 57; TEIJEIRO DE LA ROSA,

No creemos que la opción bélica de Carlos III se fundamentara, como exponía Barbier, en «una política originada por ciertas empresas coloniales antes que como respuesta racional a necesidades económicas nacionales»²⁷. Antes bien, era precisamente la política mercantilista de Carlos III de crear espacios de seguridad para que se desarrollase la economía nacional la que estuvo detrás de las entradas en guerra de este monarca ilustrado. Las «pocas» ocasiones en las que Carlos III decidió alterar su pacífico reinado, al menos valoradas en un contexto europeo, no lo fueron por cuestiones dinásticas o religiosas, sino esencialmente económicas y porque afectaban plenamente a su modelo económico y fiscal, lo que con acierto Pedro Tedde ha denominado «modelo fiscal mercantilista»²⁸. Las limitaciones de la fiscalidad borbónica para seguir aumentando los recursos fiscales por las vías tradicionales, o una voluntad política de no presionar a los contribuyentes en los impuestos ya establecidos, lo que González Enciso ha denominado la política fiscal de «alivio de vasallos», hicieron aumentar la confianza y dependencia del estado español en los recursos aportados por la actividad comercial con América²⁹. La viabilidad de ese modelo hacendístico y fiscal pasaba por defender militarmente el monopolio americano. Así, de las cuatro guerras que hubo en el reinado de Carlos III, tres (Guerra de los Siete Años, Expedición de Sacramento y Guerra de la Independencia Norteamericana) lo fueron por la defensa del monopolio americano ante la creciente agresión inglesa, y todas ellas, y esto debe enfatizarse, tuvieron un carácter netamente defensivo (tanto en su estrategia diplomática como militar)³⁰. En la cuarta guerra, la guerra de África, aunque con un indudable sabor de cruzada, el gobierno de Carlos III abordó una guerra defensiva-ofensiva con la idea principal de crear un marco de seguridad para una zona cada vez más estratégica para los intereses comerciales españoles (como lo demandaba el creciente tráfico marítimo español entre el Mediterráneo y el Atlántico o el cada vez más vital comercio de trigo marroquí)³¹.

J.M., «La Real Hacienda militar en el siglo XVIII» en: *De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la monarquía*, Madrid, CESEDEN, 2003, pp. 83-105.

²⁷ BARBIER, J.A. y KLEIN H.S., «Las prioridades de un monarca ilustrado...», p. 486.

²⁸ TEDDE DE LORCA, P., «Política financiera y política comercial ...», p. 372

²⁹ GONZÁLEZ ENCISO, A., «La hacienda castellana y la economía en el siglo XVIII», *Estudis: Revista de historia moderna*, 29 (2003), pp. 21-41.

³⁰ Una síntesis de estos conflictos en CHÁVEZ, T.E., *Spain and the Independence of the United States. An Intrinsic Gift*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2002. Para la guerra contra Portugal en Sacramento es mejor SANZ TAPIA, A., *El final del Tratado de Tordesillas. La expedición del Virrey Ceballos al Río de la Plata*, Valladolid, V Centenario del Tratado de Tordesillas, 1994.

³¹ LOURIDO DIAZ, R., *Marruecos y el mundo exterior en la segunda mitad del siglo XVIII: relaciones político-comerciales*, Madrid, 1989; MARTÍN CORRALES, E., «El comercio de Cataluña con Marruecos a finales del siglo XVIII (1767- 1808)» *Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar»*, Madrid, UNED, 1988, pp. 159-174. Para la guerra en el norte de África véase LOURIDO DIAZ, R., «Relaciones políticas anglo-marroquíes en la segunda mitad del siglo XVIII. Bases militares españolas en Tánger durante el bloqueo de Gibraltar por Carlos III», *Hispania*, 31 (1971), pp. 118-337 y LÓPEZ DELGADO, J.A., *La expedición militar española contra Argel de 1775*, Murcia, 2001.

De acuerdo con todo esto, cabría sugerir si el problema fue la prioridad bélica de Carlos III o, precisamente, la baja actividad bélica de este monarca. Que no se emprendieran más guerras puede tener una lectura muy reconfortante desde una óptica contemporánea, pero en el contexto europeo de políticas mercantilistas del siglo XVIII consideramos que una baja actividad bélica significó quedar a la defensiva, reducir los estímulos para introducir cambios en la estructura administrativa e institucional del estado y exponer buena parte del desarrollo futuro a la beligerancia inglesa. Además, que no se gastaran recursos económicos en actividades bélicas puede ser considerado por el sentido común como una vía para liberar recursos y dedicarlos a actividades más productivas, pero nadie ha demostrado si los estados mercantilistas se habrían visto tan estimulados a presionar a sus contribuyentes sin la prioridad de la guerra³².

3. LA VALORACIÓN DEL ESFUERZO MILITAR

Si durante la actividad bélica, los años en guerra, era el momento supremo para el que los estados fiscal-militares se organizaban y preparaban, el esfuerzo militar continuo en tiempos de paz era la actividad esencial de aquellos estados. Valorar el esfuerzo militar a través del gasto público es algo que ha fascinado tradicionalmente a los historiadores porque supone disponer de un dato «objetivo» con el que poder comparar³³. Los datos que se han ido acumulando en la literatura disponible sobre el porcentaje de gasto público dedicado a las fuerzas militares son muy abundantes, pero de escasa utilidad. Como han advertido Philip Hoffman y Jean-Laurent Rosenthal estos porcentajes sólo permiten constatar lo obvio: que en todos los estados europeos, sea cual sea su estructura política, el gasto militar dominó de forma abrumadora al gasto público. Estos autores, además de ofrecer datos sobre los porcentajes de gasto militar en el siglo XVIII en Gran Bretaña, Francia, Habsburgo, Prusia y otros, aunque no dan datos sobre España, advierten que las diferencias que se pueden encontrar en los porcentajes de gasto militar entre países, y que han dado lugar

³² A la guerra como principal estímulo de los estados para aumentar la presión fiscal le sucederá el estado del bienestar. En democracia, sólo las políticas asistenciales, y en menor medida de prestigio internacional, justificarán el apoyo de un incremento fiscal. SEABROOKE, L., *The social sources of Financial Power. Domestic Legitimacy and International Financial Orders*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2006, p. 21. La propia Inglaterra es un magnífico ejemplo de cómo la retirada del escenario europeo a finales de la Edad Media y la reducción de su nivel de gasto militar produjo un estancamiento y hasta una involución en la recaudación y estructura fiscal durante más de 150 años. O'BRIEN, P.K. and HUNT, P.A., «The Rise of a Fiscal State in England, 1485-1815», *Historical Research. The Bulletin of the Institute of Historical Research*, 66 (1993), pp. 129-176.

³³ Un ejemplo del tradicional valor concedido por los historiadores a este indicador en BRAUN, R., «Taxation, Socio-Political Structure, and State-Building: Great Britain and Brandenburg-Prussia», en: Ch. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975, pp. 243-327.

a conclusiones muchas veces sin más fundamento, responden más bien a peculiaridades contables nacionales o a la inclusión como gasto militar del servicio de la deuda o la administración diplomática, dos gastos del estado íntimamente ligados a la actividad militar, ya sea porque supone el pago de guerras pasadas o la preparación de futuras³⁴.

Nosotros hemos optado por aproximarnos al esfuerzo militar español a partir de una comparación algo más detallada con el caso inglés. En el cuadro nº 2 hemos comparado el gasto público español e inglés, en la misma moneda (reales de vellón), con las mismas categorías, durante un periodo de tiempo amplio y distribuido por la población³⁵.

Aunque ambos países tenían un nivel de población similar, algo mayor la española, el nivel de gasto público de España fue considerablemente menor, en torno al 35%, del realizado por los ingleses y con una tendencia descendente. A lo largo del periodo analizado, el gasto público español se mostró mucho más estable que el realizado por los ingleses, lo que provocó que las diferencias entre ambos países se recortaran en tiempos de paz, pero también que las máximas diferencias se alcanzasen en tiempos de guerra, justo cuando más se necesitaba. Es decir, la corona de Carlos III gastaba mucho menos que la de Jorge III y no fue capaz de incrementar su capacidad de gasto con la rapidez con que lo hizo la inglesa y, además, se mostró menos flexible que la inglesa para atender la alternancia de ciclos de paz y guerra.

A partir de la comparación con Gran Bretaña, no parece que la Real hacienda española concentrara su gasto en las fuerzas armadas de una forma desproporcionada y superior a la inglesa. De estos datos se deduce más bien lo contrario, que el estado español no soportaba un esfuerzo militar considerablemente superior al inglés y que, incluso, había margen para atender de forma sorprendentemente elevada gastos no directamente relacionados con las fuerzas

³⁴ HOFFMAN, P.T. and ROSENTHAL, J.L., «The Political Economy of Warfare and Taxation in Early Modern Europe: Historical Lessons for Economic Development», en DROBAK, J.N. and NYE, J.V.C., *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, Academic Press, 1997, pp. 31-56, p. 35-36.

³⁵ Los datos de gasto de España proceden de la Tesorería General, AGS, DGT, Inv. 16, Guión 24, lg. 49 y de AGS, SSH, lg. 293. Para Gran Bretaña hemos utilizado los datos de Mitchell, 1988, pp. 578-580. En los datos totales de Defensa van incluido «Ordinance». Los tipos de cambio están dados en dineros esterlines por peso de cambio (15rs.v. y 2 mrvs). Para calcular la evolución del tipo de cambio se ha utilizado la cotización media del quinquenio, considerando el día último de cada mes, la fuente en TORRES SÁNCHEZ, R., GÓMEZ BISCARRI, J. y PÉREZ DE GRACIA, F., «Exchange Rate Behaviour and Exchange Rate Puzzles: Why the XVIII Century Might Help», *Revista de Historia Económica*, 1 XXIII (2005), pp. 143-174. Los datos de población de España MORENO ALMÁRCEGUI, A., «La evolución de la población española, 1500-1860», en: *Historia Moderna de España*, Madrid, Ariel, 2004 y los de Gran Bretaña en MITCHELL, B.R., *British historical statistics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 7. Todos los datos de población y gasto en miles.

CUADRO 2. EL ESFUERZO MILITAR EN ESPAÑA Y GRAN BRETAÑA

Tipo de cambio	ESPAÑA (reales de vellón. 000)						GRAN BRETAÑA					
	Total Gasto	Administración	Ejército	Marina	Fuerzas Armadas	Deuda	Total Gasto	Administración	Ejército	Marina	Fuerzas Armadas	Deuda
1759-63	476.421	190.457	156.371	96.043	252.413	30.511	1.684.291	103.577	671.233	495.191	1.229.961	351.501
1764-68	491.019	225.754	164.300	78.398	242.698	17.986	948.760	97.328	181.671	198.888	405.761	445.632
1769-73	439.250	132.273	186.885	90.416	277.300	24.719	934.440	106.972	139.062	187.160	354.878	432.973
1774-78	488.220	141.769	196.812	126.396	323.208	19.093	1.265.132	127.521	333.087	275.608	660.035	445.541
1779-83	686.776	169.646	223.751	198.279	422.031	101.596	2.386.305	126.449	717.374	690.781	1.543.489	670.210
1784-88	618.463	184.520	190.481	157.918	348.399	79.001	2.017.326	149.407	236.198	585.099	879.812	940.284
1789-93	638.261	215.188	222.484	168.497	390.981	44.702	1.781.913	176.442	260.248	280.374	602.814	951.925
1759-93	551.201	178.192	197.452	136.651	334.103	47.850	1.570.206	126.788	365.809	386.791	813.051	600.055

GASTO DE ESPAÑA RESPECTO AL GASTO INGLÉS

	España		Inglaterra	
	Defensa per cápita	Deuda per cápita	Defensa per cápita	Deuda per cápita
1759-63	28,3	183,9	23,3	19,4
1764-68	51,8	252,0	90,4	39,4
1769-73	47,0	123,7	13,4	48,3
1774-78	38,6	111,2	59,1	45,9
1779-83	28,8	134,2	31,2	28,7
1784-88	30,7	123,5	80,6	27,0
1789-93	36,9	122,0	85,5	60,1
1759-93	35,1	140,5	54,0	35,3

COMPARACIÓN DEL ESFUERZO MILITAR EN ESPAÑA Y GRAN BRETAÑA

	España				Gran Bretaña			
	Población (000)	Gasto total per cápita	Defensa per cápita	Deuda per cápita	Población (000)	Gasto total per cápita	Defensa per cápita	Deuda per cápita
1759-63	9.168	52,0	27,5	3,3	7.394	227,8	166,3	47,5
1764-68	9.399	52,2	25,8	1,9	7.542	125,8	53,8	59,1
1769-73	9.623	45,6	28,8	2,6	7.713	121,2	46,0	56,1
1774-78	9.848	49,6	32,8	1,9	8.005	158,0	82,5	53,7
1779-83	10.057	68,3	42,0	10,1	8.334	286,3	185,2	80,4
1784-88	10.267	60,2	33,9	7,7	8.636	233,6	101,9	108,9
1789-93	10.752	61,2	36,4	4,2	9.107	195,7	66,2	104,5
1759-93	10.066	54,8	33,2	4,8	8.223	191,0	98,9	73,0

Fuente: Véase nota 35.

FE DE ERRATAS

En el artículo de Rafael Torres Sánchez, “*Las prioridades de un monarca ilustrado* o las limitaciones del estado fiscal-militar de Carlos III”, publicado en *Hispania* LXVIII, 229 (2008), debido a un error, no aparecían en el cuadro de la página 419 los datos que en el siguiente cuadro aparecen en negrita.

CUADRO 2. EL ESFUERZO MILITAR EN ESPAÑA Y GRAN BRETAÑA

	Tipo de cambio	ESPAÑA (reales de vellón. 000)						GRAN BRETAÑA (reales de vellón. 000)					
		Total Gasto	Administración	Ejército	Marina	Fuerzas Armadas	Deuda	Total Gasto	Administración	Ejército	Marina	Fuerzas Armadas	Deuda
1759-63	39,44	476.421	190.457	156.371	96.043	252.413	30.511	1.684.291	103.577	671.233	495.191	1.229.961	351.501
1764-68	39,31	491.019	225.754	164.300	78.398	242.698	17.986	948.760	97.328	181.671	198.888	405.761	445.652
1769-73	39,22	439.250	132.273	186.885	90.416	277.300	24.719	934.440	106.972	139.062	187.160	354.878	432.973
1774-78	38,23	488.220	141.769	196.812	126.396	323.208	19.093	1.265.132	127.521	333.087	275.608	660.035	445.541
1779-83	36,47	686.776	169.646	223.751	198.279	422.031	101.596	2.386.305	126.449	717.374	690.781	1.543.489	670.210
1784-88	35,29	618.463	184.520	190.481	157.918	348.399	79.001	2.017.326	149.407	236.198	585.099	879.812	940.284
1789-93	35,31	658.261	215.188	222.484	168.497	390.981	44.702	1.781.913	176.442	260.248	280.374	602.814	951.925
1759-93	37,29	551.201	178.192	197.452	136.651	334.103	47.850	1.570.206	126.788	365.809	386.791	813.051	600.055

GASTO DE ESPAÑA RESPECTO AL GASTO INGLÉS

	Gasto Total español	Administración	Ejército	Marina	Total Defensa	Deuda
1759-63	28,3	183,9	23,3	19,4	20,5	8,7
1764-68	51,8	232,0	90,4	39,4	59,8	4,0
1769-73	47,0	123,7	134,4	48,3	78,1	5,7
1774-78	38,6	111,2	59,1	45,9	49,0	4,3
1779-83	28,8	134,2	31,2	28,7	27,3	15,2
1784-88	30,7	123,5	80,6	27,0	39,6	8,4
1789-93	36,9	122,0	85,5	60,1	64,9	4,7
1759-93	35,1	140,5	54,0	35,3	41,1	8,0

COMPARACIÓN DEL ESFUERZO MILITAR EN ESPAÑA Y GRAN BRETAÑA

	España (en rs. v.)				Gran Bretaña (en rs. v.)			
	Población (000)	Gasto total per cápita	Defensa per cápita	Deuda per cápita	Población (000)	Gasto total per cápita	Defensa per cápita	Deuda per cápita
1759-63	9.168	52,0	27,5	3,3	7.394	227,8	166,3	47,5
1764-68	9.399	52,2	25,8	1,9	7.542	125,8	53,8	59,1
1769-73	9.623	45,6	28,8	2,6	7.713	121,2	46,0	56,1
1774-78	9.848	49,6	32,8	1,9	8.005	158,0	82,5	55,7
1779-83	10.057	68,3	42,0	10,1	8.334	286,3	185,2	80,4
1784-88	10.267	60,2	33,9	7,7	8.636	233,6	101,9	108,9
1789-93	10.752	61,2	36,4	4,2	9.107	195,7	66,2	104,5
1759-93	10.066	54,8	33,2	4,8	8.223	191,0	98,9	73,0

Fuente: Véase nota 35.

Addenda: Fe de erratas, *Hispania* Vol 68, No. 230 (2008): 897

armadas, como era la Administración³⁶. Este mayor gasto neto en Administración por parte del estado español es algo que debemos destacar, sobre todo porque la tesis de Barbier y Klein parte del hecho de que el gasto militar no dejaba margen para otros gastos, que no fuesen una escalada de endeudamiento. En cambio, lo que constatamos aquí es precisamente lo contrario, que el estado de Carlos III dedicó en todo momento a la Administración un gasto neto superior al inglés. En algunos momentos el gasto español en Administración llegó a ser más del doble del inglés, como ocurrió en los años de paz de 1764 a 1768. Puede ser relevante señalar la coincidencia de este mayor aumento del gasto en Administración con la conclusión extraída por Vicent Llobart del análisis del contenido y fecha de publicación de más de 150 medidas legislativas del gobierno de Carlos III, según la cual, «el periodo comprendido entre 1763 y 1770 fue el de la puesta en marcha de los proyectos liberalizadores y reformistas más ambiciosos»³⁷. Si Brewer destacó el desarrollo cuantitativo de una administración inglesa central durante el siglo XVIII como consecuencia del crecimiento del estado fiscal-militar, no parece desdeñable el peso, al menos económico, de las reformas administrativas y económicas de los Borbones españoles. Así pues, el objetivo militar del estado español tuvo que convivir con un gasto en Administración desproporcionadamente elevado en comparación con el estado inglés.

El conjunto del gasto público, como era lo previsible, se destinó al gasto militar. La primera peculiaridad del gasto público español en comparación con el gasto inglés es la escasa importancia que tuvo la deuda pública. Barbier y Klein nos habían advertido que la prioridad militar de Carlos III había provocado una escalada en el endeudamiento y un factor de desequilibrio para el conjunto de la Real hacienda. No obstante, el reinado de Carlos III soportó una deuda muy pequeña, algo menos del 9% del total del gasto público (véase el cuadro nº 3), una carga casi insignificante en el contexto europeo³⁸. El nivel de endeudamiento del estado español fue inferior al 8% del comprometido por el estado inglés y además no evolucionó con la misma tendencia. Mientras que la

³⁶ En la categoría de «Administración» inglesa van todos los gastos de gobierno y administración, incluida la «Civil List» (MITCHELL, B.R., *British historical statistics...*, p. 578). En la categoría de «Administración» española va incluido la Casa Real (el porcentaje medio del periodo 1759-1793 supone el 26,1% del total en «Administración»), Administración peninsular (38,1%), Administración exterior (3,9%) y Gastos extraordinarios (31,8%). Hemos incluido Gastos extraordinarios como «Administración» porque hemos encontrado una elevada presencia de gastos relacionados con la política económica, como construcción de caminos, diversas fábricas y compra de materiales, papel, conducción de caudales, construcción de edificios, aduanas, hospitales, publicaciones... y no consideramos apropiado considerarlos «Deuda», como hacía Barbier y Klein, que, aunque reconocía que el contenido de esta partida era «poco claro», lo unía a la deuda pues «es seguro que se estaban realizando importantes acciones financieras bajo esta rúbrica», BARBIER, J.A., «Las prioridades de un monarca ilustrado...», p. 482.

³⁷ LLOMBART, V., «La política económica de Carlos III...», p. 17.

³⁸ HOFFMAN, «The Political Economy of Warfare and Taxation...», p. 36.

deuda pública inglesa fue acumulándose y llegó a constituir la partida más costosa para la hacienda inglesa, en España no hubo nada parecido a la escala inglesa, y, así, al iniciarse el reinado de Carlos IV, la deuda representaba el 6,8% del gasto total, lo que suponía el 4,7% del gasto que hacían en esos momentos los ingleses. Desde una perspectiva europea, y también nacional, no parece razonable calificar este comportamiento de escala en el endeudamiento. Si uno de los rasgos característicos del estado fiscal-militar es la capacidad para afrontar un déficit constante y creciente, este rasgo está ausente en el estado de Carlos III. Más adelante insistiremos en las consecuencias de esta carencia para el desarrollo de un estado fiscal-militar.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y GRAN BRETAÑA

	España.						Gran Bretaña					
	Gasto	Admin.	Ejército	Marina	Defensa	Deuda	Gasto	Admin.	Ejército	Marina	Defensa	Deuda
1759-63	100	40,0	32,8	20,2	53,0	6,4	100	6,1	39,9	29,4	73,0	20,9
1764-68	100	46,0	33,5	16,0	49,4	3,7	100	10,3	19,1	21,0	42,8	47,0
1769-73	100	30,1	42,5	20,6	63,1	5,6	100	11,4	14,9	20,0	38,0	46,3
1774-78	100	29,0	40,3	25,9	66,2	3,9	100	10,1	26,3	21,8	52,2	35,2
1779-83	100	24,7	32,6	28,9	61,5	14,8	100	5,3	30,1	28,9	64,7	28,1
1784-88	100	29,8	30,8	25,5	56,3	12,8	100	7,4	11,7	29,0	43,6	46,6
1789-93	100	32,7	33,8	25,6	59,4	6,8	100	9,9	14,6	15,7	33,8	53,4
1759-93	100	32,3	35,8	24,8	60,6	8,7	100	8,1	23,3	24,6	51,8	38,2
1759-63	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1764-68	103	119	105	82	96	59	56	94	27	40	33	126
1769-73	92	59	114	115	114	137	98	103	21	38	29	123
1774-78	102	107	105	140	117	77	132	119	48	54	52	123
1779-83	144	120	114	157	131	532	180	113	99	129	116	176
1784-88	130	109	85	80	83	78	82	129	31	106	64	239
1789-93	138	117	117	107	112	57	88	153	35	51	44	242
1759-93	116	83	89	81	85	107	93	116	52	74	63	161

Fuente: Véase nota nº 35. Defensa es la suma de Ejército y Marina.

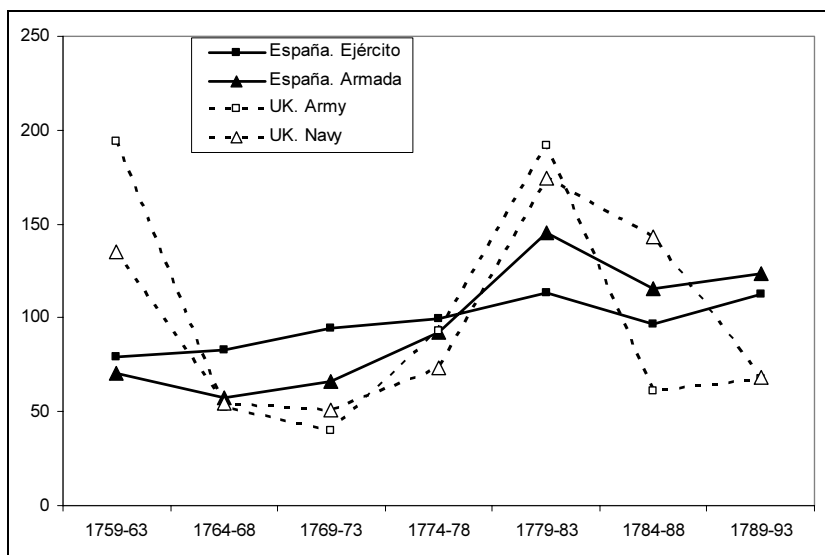
Teniendo en cuenta estas peculiaridades, el grueso del gasto público español se dedicó, como era lo previsible, al gasto militar, pero lo hizo en una escala muy inferior al inglés y con unas características sensiblemente diferentes. Por término medio y durante el período analizado, un inglés dedicó al esfuerzo militar 171 reales de vellón (sus fuerzas armadas y la financiación de la deuda), mientras que un español empleó solamente 39 rs. de vellón. Esta enorme diferencia nos mide el éxito del estado fiscal-militar inglés, capaz de movilizar recursos económicos para mantener más fuerzas armadas y financiar las guerras, y, paralelamente, los pobres resultados alcanzados por el estado español.

El estado de Carlos III no sólo mostró una destacada incapacidad para movilizar recursos con los que sostener el esfuerzo militar en una escala parecida o similar a la de su principal enemigo, sino que además lo hizo con alarmante

falta de flexibilidad. Una forma de aproximarse al grado de flexibilidad con que los estados podían reaccionar a los compromisos bélicos puede ser comparando en un periodo amplio. Si por término medio entre 1759 y 1793 el gasto en defensa (ejército y marina) fue sólo en España del 41,1% del total realizado por Gran Bretaña, en los momentos críticos de guerra esta diferencia aumentaba dramáticamente. Así durante la Guerra de la Independencia Norteamericana (1779-1783) los recursos movilizados por el estado español para pagar la defensa fueron sólo el 27,3% de lo empleado por los ingleses. En concreto, durante esa guerra España gastó cada año en sus fuerzas armadas 422 millones de reales frente a los 1543 millones de reales de vellón de los ingleses. Por el contrario, en los períodos de paz el esfuerzo militar del estado español aumentaba sensiblemente en comparación con el inglés y podía llegar a ser casi el 80% del inglés, como ocurrió durante los años 1769 a 1773 (78,1%). Es decir, el estado de Carlos III presentaba una extraordinaria rigidez a la hora de adecuar el esfuerzo militar a las urgencias bélicas.

Con el fin de profundizar algo más en este rasgo, hemos comparado la evolución de cada arma de las fuerzas armadas de Gran Bretaña y España respecto a la media de un periodo amplio (1759-93). De este modo podemos aproximarnos a lo que podía significar esa flexibilidad a la hora de movilizar recursos para la guerra³⁹. Véase gráfico n° 1.

GRÁFICO 1. FLEXIBILIDAD DEL ESFUERZO MILITAR POR ARMAS (100=1759-1793)



³⁹ Fuente en la nota n° 35.

El esfuerzo militar tenía unos ciclos de intensidad que coincidían con los momentos de actividad bélica. Al comparar el caso español con el inglés podemos confirmar que esos ciclos aparecen bastante menos pronunciados en el estado español. Tanto la armada española como el ejército español muestran una notable rigidez frente a la mayor flexibilidad de sus rivales ingleses. La marina española fue armada y desarmada a ritmo similar al inglés, aunque siempre con menor intensidad. Por el contrario, el nivel de movilización del ejército español fue constante y extraordinariamente rígido en comparación con las fluctuaciones inglesas. La conocida particularidad constitucional inglesa de impedir la presencia de fuerzas armadas en su territorio en tiempo de paz, aunque no afectó para el incremento de fuerzas fuera en bases exteriores, jugó a favor de enfatizar las diferencias con España. Si la guerra era un momento de movilización de recursos militares, cuando el estado fiscal-militar mostraba toda su musculatura, la escasa flexibilidad del esfuerzo militar español, un esfuerzo muy reducido para el nivel máximo que marcaba Gran Bretaña, nos indica las limitaciones del estado español y también la existencia de estructuras militares más rígidas que las inglesas. Según esto, el gasto militar en España no estaba tan condicionado por los conflictos bélicos como cabría esperar, al menos no tanto como en el caso inglés, y respondía más a la necesidad de mantener de forma permanente unas estructuras militares, debido principalmente a los intereses creados en torno a la función militar, tales como privilegios, reconocimiento social o promoción⁴⁰.

A la menor flexibilidad del esfuerzo militar español habría que unir el desproporcionado, y aparentemente ilógico, gasto en el ejército. Como se puede comprobar en el cuadro número 3, aunque el gasto en la marina española muestra una tendencia ligeramente ascendente, el destino más importante del gasto militar español fue en todo momento su ejército. El diferencial en el gasto entre ambas armas se mantuvo en torno a los 11 puntos, alcanzándose el máximo durante la primera mitad del reinado de Carlos III. A pesar del descenso en el gasto en el ejército durante la Guerra de la Independencia Norteamericana, la vuelta a la paz produjo también la vuelta al patrón tradicional de gasto y al incremento del gasto público en el ejército. La importancia de este gasto en fuerzas terrestres es significativa porque, primero, llegó a equipararse al nivel de gasto inglés, en algunos años incluso por encima (entre 1769 y 1773 el gasto del ejército español llegó a ser un 34% más elevado que el inglés), y, segundo, no respondía a estrategias políticas o económicas. Mientras que Gran Bretaña avanzaba hacia lo que Patrick O'Brien ha denominado «fiscal naval state»⁴¹, España eligió mantener de forma permanente unas despro-

⁴⁰ ANDÚJAR CASTILLO, F., *El sonido del dinero. Monarquía, ejército y venalidad en la España del siglo XVIII*, Madrid; Marcial Pons, 2004, pp. 315-358.

⁴¹ O'BRIEN, P.K., «Fiscal and Financial Preconditions for the Rise of British Naval Hegemony, 1485-1815», Working Paper n° 91/05, 2005, Department of Economic History, London School of Economics, p. 37.

porcionadas fuerzas terrestres a pesar de que no tenía serias amenazas terrestres, ya que mantuvo una fuerte alianza con Francia y alcanzó la paz con Portugal en 1777, y cuando su principal interés económico y fiscal estaba en la protección de los mercados americanos, por lo que necesitaba una mayor fortaleza naval.

Si el estado inglés se fue desarrollando a lo largo del siglo XVIII a partir de los efectos catalizadores de las guerras emprendidas, el estado de Carlos III tuvo que desarrollarse con un menor estímulo bélico y un escaso esfuerzo militar. La ausencia en el reinado de Carlos III de políticas mercantilistas más agresivas y de un firme compromiso con la acción bélica limitó el principal estímulo existente en la época para aumentar el nivel de gasto público. Según los datos que hemos manejado, los españoles en tiempos de Carlos III tuvieron que atender a un esfuerzo militar considerablemente menor que el realizado por los ingleses, no asistieron a la hipoteca del estado por una escalada presupuestaria que sí vivieron los ingleses, e incluso se pudieron ver beneficiados de un estado capaz de atender un nivel de gasto en administración y política económica considerablemente mayor que los ingleses.

Pero esta falta de compromiso de Carlos III con el principal objetivo del estado en el siglo XVIII, la guerra y las políticas mercantilistas agresivas, pudo tener efectos restrictivos sobre el desarrollo de un estado fiscal-militar. Sin el estímulo de la guerra se favorecieron las políticas conservadoras sobre las estructuras militares existentes, que potenciaban la función militar en lugar de una maquinaria de guerra. Carlos III no consiguió movilizar sus recursos militares ni con la flexibilidad ni con la intensidad con la que lo hacían en esos años los ingleses. Si un estado fiscal-militar debía ser capaz de reunir recursos militares y financieros, parece evidente que el estado de Carlos III tuvo serias limitaciones.

4. REFORMAS FISCALES O MERCADO SUBDESARROLLADO

Con menos población que España, Gran Bretaña consiguió movilizar, armar, mantener y pagar a más soldados porque, básicamente, logró disponer de más recursos económicos. La pregunta entonces es por qué el estado español no logró conseguir esos recursos económicos. La respuesta más inmediata a esta pregunta, y sobre la que más se ha trabajado e insistido, ha sido porque los Borbones no consiguieron mejorar la capacidad fiscal del estado, ya que fracasaron en las reformas emprendidas para simplificar el sistema impositivo y aumentar el control de la recaudación. El énfasis en estos estudios se ha puesto en explicar las razones del fracaso (la oposición de grupos exentos, la dificultad de sustituir figuras fiscales ya establecidas o el descontrol contable) porque se ha supuesto que su éxito habría producido una mejora notable de la capacidad de extracción fiscal del estado. Esta interpretación presupone, a nuestro juicio, que la modernización del sistema tributario era la clave del desarrollo del estado y

de su capacidad de movilizar recursos. Según esta interpretación podríamos concluir que si se hubiera tenido éxito en las reformas fiscales el estado español habría sido un estado más fuerte y, consecuentemente, habría tenido una mayor capacidad de gasto, que, también supuestamente, habría posibilitado mayores inversiones productivas (destino deseado de un estado moderno). No obstante, si volvemos al caso inglés podemos encontrar algunas claves para reinterpretar el papel de culpabilidad asignado a las reformas fiscales españolas.

Los ingleses comprendieron muy pronto que era imposible introducir reformas fiscales modernizadoras y menos regresivas de las existentes, es decir, conseguir un incremento sustancial de los impuestos a partir de impuestos directos, sobre la renta o sobre las propiedades⁴². Hay un consenso en la historiografía inglesa en admitir que una de las razones más importantes para explicar porqué los ingleses no abordaron este tipo de reformas es la dificultad que tenía el estado para medir la riqueza de los contribuyentes y superar la oposición de los propietarios de tierras a incrementar su contribución. Los debates en el Parlamento inglés sobre la asignación de cuotas y revisión de las mismas enfrentaron a grupos políticos, sociales y hasta a la opinión pública, y se prolongaron durante todo el siglo XVIII. Al final los ingleses tuvieron que esperar hasta 1790 para modificar los niveles de fiscalidad directa establecidos que no habían modificado desde 1692⁴³. La realidad que se impuso fue que los ingleses tuvieron que construir su estado fiscal-militar al tiempo que soportaban el clamoroso fracaso de una reforma fiscal modernizadora. Cabe proponer que la culpabilidad tradicionalmente asignada al fracaso de la Única Contribución, uno de los hitos del fracaso fiscal español, al menos debería ser reconsiderada⁴⁴.

⁴² A juicio de Patrick O'Brien la política fiscal inglesa del siglo XVIII: «podría ser descrita como una prolongada operación contra la introducción de un impuesto sobre la renta, o lo que era lo mismo, de una reforma del impuesto sobre la tierra», O'BRIEN, P.K., «The Political Economy of British Taxation, 1660-1815», *Economic History Review*, 2nd ser., 41 (1988), pp. 1-32., p. 18.

⁴³ O'BRIEN, P.K., «Fiscal Exceptionalism: Great Britain and its European Rivals from Civil War to Triumph at Trafalgar and Waterloo», en: WINCH, D. (ed.), *The Political Economy of British Historical Experience*, Oxford, 2002, p. 12.

⁴⁴ El éxito de la Única Contribución habría, ciertamente, puesto orden en las caóticas Rentas Provinciales, y conseguido simplificar extraordinariamente la gestión y recaudación de la multitud de impuestos que se incluían y reducido el número de exentos fiscales. ANGULO TEJA, M^oC., *La Hacienda española en el siglo XVIII. Las Rentas Provinciales*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2002, p. 65. No obstante estos propósitos, los efectos que pudiera haber producido esta reforma son desconocidos, aunque todo apunta a que no habría supuesto una mejora sensible del nivel de recaudación del estado, como ha demostrado NEGRÍN DE LA PEÑA, J.A., *Rentas Provinciales «versus» Única Contribución. La reforma fiscal en Cuencia, 1749-1774*, Tesis Doctoral, Universidad de Castilla la Mancha, 2002. Si finalmente se impuso la continuidad de las Rentas Provinciales y la no reforma fue probablemente porque el estado no podía prescindir de la caída de ingresos que se produciría en un proceso de sustitución de impuestos, como de hecho ocurrió en los gobiernos que sucedieron a Carlos III hasta bien entrado el siglo XIX. Cabe incluso recordar las advertencias de Ernest Lluch sobre esta reforma cuyo carácter moderno se lo han atribuido los historiadores, pero que en el contexto histórico ningún país la había aplicado, LLUCH, «El

Consecuente con ese fracaso reformista, Gran Bretaña tuvo que confiar cada vez más en los impuestos indirectos, sobre el consumo y comercio, para sostener el alza fiscal. La principal razón aludida por los dirigentes ingleses para el aumento de este tipo de impuesto fue la mayor facilidad para su recolección y el menor rechazo social y político. Hubo incluso un cierto consenso en no fiscalizar el consumo de los productos básicos y recargar lo que se consideraba superfluo, como el alcohol, vino, tabaco o azúcar. De hecho, a excepción de la cerveza y la sal, ningún producto básico soportó un alza fiscal. Cuando había una urgencia económica se aceptó que más servicios y productos de consumo de lujo fueran fiscalizados, todo antes de reformar la estructura fiscal existente. Esta evolución no parece muy diferente de la española donde la fiscalidad aportada por el consumo y el comercio fue aumentando a lo largo del siglo. Como ha sugerido González Enciso, amparados en una política paternalista de «alivio de vasallos», los Borbones fueron aumentando los impuestos indirectos y evitando recargar los impuestos directos y el consumo de productos básicos. El tabaco, el papel sellado, la lotería o el comercio americano ofrecían posibilidades de aumentar la base fiscal sin modificar radicalmente la estructura fiscal existente⁴⁵.

Podemos concluir que tanto Gran Bretaña como España no hicieron o no pudieron hacer reformas fiscales radicales y que evolucionaron hacia una base fiscal sobre impuestos indirectos, incluso compartiendo una cierta preocupación hacia la exclusión de los consumos básicos. Si Gran Bretaña obtuvo un mayor éxito en los niveles de recaudación no fue por cambios en la estructura fiscal sino porque su población tuvo un mayor acceso y dependencia del mercado (niveles de autosuficiencia, regularidad de los abastecimientos, integración de mercados locales, urbanización, comercio exterior)⁴⁶. Cabe por lo tanto pensar que el nivel de ingresos fiscales en España no dependía tanto del éxito de las reformas fiscales como del desarrollo de sus mercados y de su sociedad de consumo; probablemente el éxito en las reformas fiscales españolas no habría alterado de forma sustancial el nivel fiscal del estado español ni probablemente, como veremos a continuación, la peculiaridad esencial del estado fiscal-militar español.

Finalmente, consideramos que es importante destacar que al fracaso en las reformas fiscales inglesas hay que unir el hecho de que la economía inglesa creciese durante el siglo XVIII a un ritmo considerablemente menor al que lo

cameralismo ante la Hacienda de Carlos III...», p. 84. La Única Contribución aparece más en el terreno de lo deseable que de lo posible.

⁴⁵ GONZÁLEZ ENCISO, A., «La Hacienda real y la Hacienda castellana en el siglo XVIII», en: *Las finanzas estatales en España e Italia en la Época Moderna*, Universidad de Valladolid, (en prensa). Esta idea también en GONZÁLEZ ENCISO, A., «Tabaco y Hacienda, 1670-1840», en: ALONSO, L. y otros, *Tabaco e Historia Económica. Estudios sobre Fiscalidad, Consumo y Empresa (siglos XVII-XX)*, Altadis, 2006, pp. 43-71; GONZÁLEZ ENCISO, A., «El éxito fiscal del tabaco ¿un freno a la innovación?», *IX Reunión Científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, Málaga, 2006, (en prensa).

⁴⁶ O'BRIEN, P.K., «The Political Economy of British Taxation...», p. 31.

hicieron los ingresos fiscales⁴⁷. Por lo tanto, volvemos a la guerra. Si la extracción fiscal mantuvo un elevado ritmo de crecimiento fue por el potente y constante estímulo que en todo momento supuso la prioridad bélica del estado inglés, ya que no existió ninguna razón de inversión «modernizadora» para mantener esta constante escalada en la presión fiscal. De tal manera que el triunfo de Gran Bretaña a la hora de conseguir movilizar más recursos no se basó en reformas fiscales ni en actividades inversoras por parte del estado, sino en una creciente dependencia sobre impuestos indirectos y el estímulo constante de la necesidad de financiar la actividad bélica.

5. EL TEMOR AL DÉFICIT

El ascenso del estado fiscal-militar inglés estuvo unido no a la existencia de una estructura fiscal modernizada, sino a la voluntad constante de acumular y mantener una deuda pública como principal vía de financiación de este tipo de estado y de su principal objetivo: la guerra. La deuda pública inglesa representa la piedra clave de todo el edificio del estado fiscal-militar inglés, y es precisamente esa piedra, a nuestro juicio, la más ausente en el caso español y la principal diferencia entre ambos casos. Las diferencias con España son abismales. Mientras que Gran Bretaña empleaba en tiempos de Jorge III el 38% de su gasto público en atender su deuda, la España de Carlos III apenas dedicó durante su reinado el 9% de su gasto público (véase cuadro nº 3). En ambas haciendas no hubo ningún otro indicador, ni de gasto ni de ingreso, que mostrara mayor divergencia.

Esta desigualdad entre ambos países en cuanto a la deuda pública es esencial para entender la naturaleza del estado fiscal-militar español. Si en Gran Bretaña la deuda pública fue la consecuencia última y necesaria de su estado fiscal-militar, en el caso español creemos que el estado huyó de forma deliberada del endeudamiento público y prefirió desarrollar políticas de equilibrio presupuestario. Este rasgo diferenciador del caso español, que podríamos calificar de «temor al déficit», puede visualizarse en el gráfico nº 2⁴⁸.

⁴⁷ «el crecimiento económico no fue el principal factor detrás del marcado aumento de los ingresos fiscales entre 1660 y 1815» según O'BRIEN, «The Political Economy of British Taxation...», p. 6. El producto nacional de Gran Bretaña se multiplicó por tres durante el siglo XVIII mientras que sus ingresos fiscales lo hicieron por quince, BECKETT, John y TURNER, Michael, «Taxation and Economic Growth in Eighteenth-Century England», *Economic History Review*, 43, 3 (1990), pp. 377-403.

⁴⁸ Para aproximarnos al superávit o déficit de aquellas haciendas se ha tenido en cuenta la diferencia entre ingresos y gastos en cada año de las haciendas inglesas y española. La fuente de los datos en nota nº 35. En el caso inglés la diferencia entre gastos e ingresos está clara en la fuente utilizada. En el caso español esta diferencia la hemos establecido a partir de los datos originales. Hemos considerado ingresos, a lo que el Tesorero General denomina «Cargo» y descontado los

Si tomamos como indicador la diferencia anual entre ingresos y gastos, vemos que el reinado de Carlos III estuvo presidido por un pequeño déficit estructural, ya que entre 1759 y 1793 los gastos superaron en un 4% a los ingresos, con un comportamiento prácticamente estable. De hecho, lo más sorprendente de este déficit es su escasa fluctuación. Si consideramos la media de cada grupo de años, el déficit osciló desde un máximo del 8% en los años 1759-63 a un mínimo del 2% en el inicio del reinado de Carlos IV, 1789-93. Por el contrario, los niveles de déficit ingleses rondaron como media de todo el periodo el 33% y, además, con oscilaciones considerablemente mayores que las registradas en España. Del mismo modo, si medimos el peso de la deuda pública respecto a los ingresos, encontramos que la deuda española supuso como media el 8% de los ingresos, y nunca superó el 13%, mientras que la deuda inglesa significó por término medio el 49% de los ingresos, llegó al 60% y nunca descendió del 42% de los ingresos.

Según esta comparación, las finanzas del estado español se podrían calificar de sorprendentemente estables y hasta «saneadas». Pero si esta situación podría reconfortar desde una consideración contemporánea, parece en cierta medida poco razonable si tenemos en cuenta la realidad histórica, es decir, el comportamiento de su principal enemigo y el objetivo esencial de los estados de la época. Por lo tanto, la comparación nos sugiere que el estado español no convivió con un alarmante déficit ni protagonizó una escalada de endeudamiento público que, según el modelo inglés, habría permitido una mayor movilización de recursos militares y, consecuentemente, la posibilidad de una política mercantilista más agresiva, principal palanca para la riqueza y modernización en el siglo XVIII.

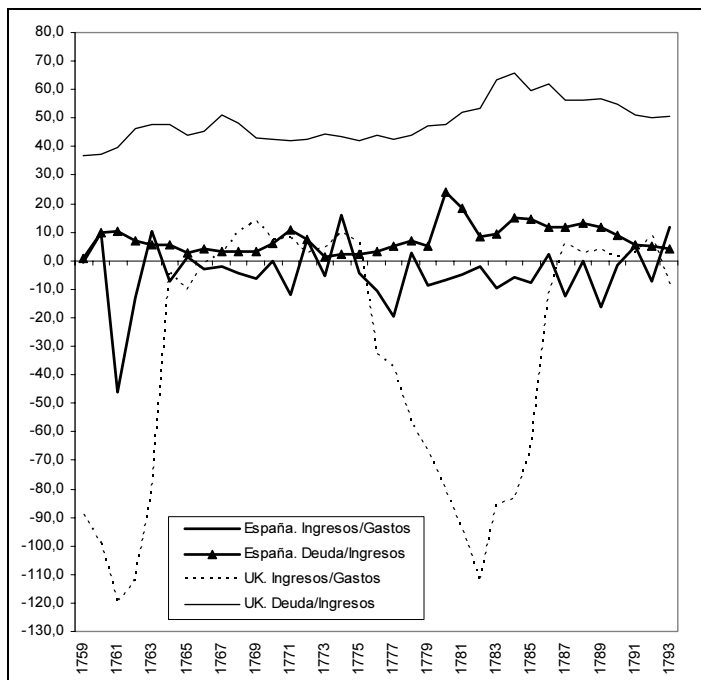
En la base de esta sorprendente estabilidad financiera española hay una opción política de búsqueda del equilibrio presupuestario como ideal de progreso. En casi toda la literatura de los escritores políticos españoles del siglo XVIII se puede encontrar alusiones a la necesidad de hacer «economía», esto es, de ahorrar todo lo posible y evitar el déficit, considerado como el mayor de los males para el estado⁴⁹, una opinión compartida por los máximos responsables de la política económica del reinado de Carlos III. El propio Secretario de Hacienda

ingresos que aparecen duplicados, es decir «existencias del ejercicio anterior», «libramientos de caja» y «vales de caja». Para calcular el Gasto, se ha considerado la «Data» y descontado el valor de las «cartas de pago de Tesorería General sucesiva». La diferencia entre ingresos y gastos se expresa en un porcentaje. Será 0 cuando ambas partidas sean iguales, un porcentaje positivo cuando haya más ingresos que gastos y un porcentaje negativo cuando el gasto supere a los ingresos. Para conocer el peso que podía representar el endeudamiento, se ha calculado el porcentaje que representa el pago anual de la deuda en cada hacienda respecto al total de ingresos de cada año, considerados éstos como hemos indicado anteriormente. El resultado da un porcentaje que será siempre positivo.

⁴⁹ OZANÁM, D., «Notas para un estudio de los presupuestos de la monarquía española a mediados del siglo XVIII», en: OTAZU, A. (ed.), *Dinero y Crédito (siglos XVI al XIX)*, Actas del primer coloquio internacional de Historia Económica, 1977, pp. 49-61.

Miguel Múzquiz expuso con claridad su postura al respecto: la política correcta era reducir el gasto público, no gastar más de lo que se tiene, y ahorrar para las urgencias⁵⁰. Dejamos para otro lugar las posibles razones de esta posición política hacia el gasto⁵¹, pero de lo que no cabe duda es de que el ritmo del gasto en el estado de Carlos III no parece que se moviera con la flexibilidad e intensidad con el que lo hacía el inglés.

GRÁFICO 2. EL TEMOR AL DÉFICIT. DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO



⁵⁰ «Más de treinta y dos años de trabajo, al lado de siete ministros consecutivos, me han hecho conocer que no hay renta tan ventajosa para la opinión del monarca y de la monarquía, como la economía bien entendida; que ha hecho temidos y respetados a muchos soberanos. Por esto comprendo que el medio más eficaz de pagar con puntualidad todas las obligaciones de la corona, sin contraer deudas, es el de moderar los gastos excesivos que hay en las clases de estado, guerra, marina, Indias y Hacienda» «que se digné explicar a los secretarios del despacho, que su real ánimo es no gastar más de lo que tiene, y mandarles que cada uno en su clase se examine todos los gastos de ella, y vea lo que se puedan escusar, haciendo una demostracion de los que consideren precisos con proporcion respectiva al estado y rentas de la monarquía». Memoria de Múzquiz sobre Real Hacienda. CANGA ARGÜELLES, J., *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1834, Madrid, 1968, tomo II, p. 125.

⁵¹ TORRES SÁNCHEZ, R., «Política y deuda pública en la España del siglo XVIII», *Estudis*, (2008), (en prensa).

La actuación de los responsables políticos españoles fue clave para limitar el crecimiento de la deuda pública. Una menor actividad bélica contribuyó de forma decisiva a reducir las urgencias financieras y, con ello, a fortalecer el curso del equilibrio presupuestario. Como hemos indicado, las finanzas de Carlos III se mantuvieron cerca de un equilibrio presupuestario, con un déficit muy pequeño, pero constante. Este déficit se mantuvo de forma estructural porque los responsables de las finanzas españolas tenían plena confianza en cubrir periódicamente el déficit acumulado con la llegada de ingresos procedentes del comercio americano. En la Secretaría de Hacienda y en la Tesorería General se trabajaba con el convencimiento de que las finanzas españolas estaban sometidas a un ciclo marcado por la llegada de las flotas coloniales. En cada ciclo las cajas se irían vaciando y creando déficits más o menos alarmantes, pero finalmente la aportación colonial permitiría cubrirlos y volver a empezar. Mientras tanto, los responsables de las finanzas públicas confiaban en mantener la más estricta economía y evitar las desviaciones en las partidas del gasto habitual, y si el gasto era urgente e imprescindible sólo quedaba intentar retrasarlo lo más posible hasta la llegada de la flota y el final del ciclo. Una y otra vez la entrada de la flota de América en Cádiz y sus efectos correctores sobre las finanzas públicas y sobre la economía española en general volvían a confirmar a los responsables de las finanzas españolas que el ciclo y el sistema funcionaban⁵².

Esta búsqueda del equilibrio presupuestario y la confianza de los responsables políticos de que podía ser una realidad, que además funcionaba, animó incluso a desarrollar políticas de ahorro para hacer frente a las urgencias. Uno de los medios preferidos fue crear depósitos de dinero físico. Este es un asunto poco conocido pero que hemos comprobado que tuvo una extraordinaria importancia en el diseño de las finanzas de Carlos III. El dinero procedía casi siempre de excedentes de las flotas americanas, del «Real Giro» o de la venta de tabacos en México. El dinero se depositaba en lugares estratégicos para el gasto, como eran Madrid o Cádiz, a la espera de ser utilizado por los responsables de hacienda. Bastaba una orden del Secretario de Hacienda al Tesorero General para que se dispusiera su utilización, y cuyo gasto no siempre quedaba reflejado en la contabilidad nacional. El depósito principal «Real Depósito» estaba situado en la corte y de él salieron hasta 1779 algo más de 476 millones de reales. Esta estrategia de reserva de dinero procedente de América tenía también la virtud de evitar caer en la tradicional práctica de pedir en caso de urgencia adelantos y donativos al comercio y Consulado de Cádiz, con cargo a futuras flotas o como parte de la tradicional negociación que gobierno y Consu-

⁵² Este sistema ha sido explicado en TORRES SÁNCHEZ, R., «Possibilities and Limits: Testing the Fiscal-military State in the Anglo-Spanish War of 1779-1783», en: TORRES SÁNCHEZ, R. (ed.), *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, Eunsa, 2007, pp. 447-451.

lado mantenían por el acceso privilegiado al comercio americano⁵³. A este respecto es significativo que la última petición de donativo en el reinado de Carlos III fuese realizada en 1769⁵⁴.

Esta política de ahorro no sólo estuvo relacionada con los caudales procedentes de América, también se apartó y utilizó dinero procedente de las rentas peninsulares⁵⁵. El destino de todos estos ahorros era atender las urgencias de la monarquía, es decir, las guerras. El mecanismo funcionó de forma correcta durante la Guerra de Siete Años. La condición de una guerra corta y la existencia de estos ahorros permitieron a España afrontar esa guerra sin modificar su estructura fiscal o financiera, algo completamente insólito en el resto de países beligerantes. Con el retorno a la paz estos ahorros permitieron desarrollar el ideal de equilibrio presupuestario y evitar el déficit. Estos caudales adquirieron una utilidad estratégica para superar el pequeño pero estructural déficit y proporcionar liquidez inmediata a las tesorerías reales, de forma especial a la Tesorería General, y de este modo sostener el crédito público, pero también para prolongar un sistema sin necesidad de introducir más cambios⁵⁶. De hecho, el problema en 1778 fue que este recurso se agotó literalmente y España iba a entrar en guerra con Gran Bretaña sin poder recurrir a este habitual medio de superar la falta de liquidez y evitar el déficit.

El deseo y la posibilidad de mantener un equilibrio presupuestario, y evitar así el odiado déficit, fue acompañado por una política que no favoreció el desarrollo de un mercado formal de deuda pública. El caso inglés en el siglo XVIII ha mostrado que la reiterada demanda de nuevas deudas públicas facilitaba la existencia de élites e instituciones comprometidas en que el estado atendiera el pago de su deuda⁵⁷. Es decir, el acceso a la deuda pública venía facilitado por la

⁵³ KUETHE, A.J., «El fin del monopolio: los Borbones y el consulado andaluz», en: VILA VILAR, E., y KUETHE, A.J., *Relaciones de poder y comercio colonial*, Sevilla, CSIC, 1999, pp. 35-66.

⁵⁴ BERNAL, A.M., *La financiación de la carrera de Indias (1492-1824). Dinero y crédito en el comercio colonial español con América*, Madrid, Tabapress, 1992, p. 309.

⁵⁵ Fue el caso de la Dirección General de Rentas. En 1781 se dio orden al Tesorero General para que utilizara uno de estos depósitos, ya que «estrechando las urgencias de la Corona tanto que ya no es posible tener mas tiempo sin uso el repuesto reservado de un millón de pesos fuertes, que para atender a qualquiera caso inopinado del Real Servicio, se encargo a los Directores tuviesen a mi disposición con noticia del Rey». AGS, SSH, lg. 997, Marqués de Zambrano a Directores de Rentas, Madrid, 29-10-1781.

⁵⁶ Sirva como ejemplo la orden dada en febrero de 1777 para pasar 8 millones a la caja de la Tesorería General desde el Depósito de Madrid, porque lo que quedaba en esos momentos en la caja «no es suficiente esta existencia para atender al despacho del resto del haber de Casas Reales de Tropa y Ministerio». En julio de ese mismo se vuelve a ordenar que del «caudal que con separación existe en la Pieza de Deposito de la Tesorería Mayor se saquen y pongan en la Caja de la misma Tesorería» se vuelvan a sacar otros siete millones de reales. Reales Órdenes de 27-2-1777 y 11-7-1777, AGS, SSH, 270.

⁵⁷ Esta es la tesis principal de STASAVAGE, D., *Public Debt and Birth of the Democratic State. France and Great Britain, 1688-1789*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

voluntad del estado de utilizar de forma habitual este medio de financiación y por lograr la confianza del mercado. La postura seguida por el estado español hacia la deuda pública muestra con claridad el camino contrario.

La acción política seguida por el estado español respecto a la deuda pública muestra que tuvo una destacada responsabilidad en la falta de desarrollo de un mercado de deuda pública⁵⁸. El análisis de los diversos tipos de deuda pública existentes durante el reinado de Carlos III muestra con claridad los efectos de una política arbitraria hacia la deuda pública. Así, los poseedores de juros, la principal deuda histórica, vieron cuestionada la legitimidad de sus títulos. Por esta vía el estado consiguió reducir los intereses que pagaba desde más de 100 millones de reales anuales a comienzos del siglo XVIII a sólo 24,4 millones a comienzos del reinado de Carlos III, y, además, encontró en la Pagaduría de Juros, que recibía todos los años 7,5 millones de los 24,4 millones que le correspondía a la Real Hacienda en concepto de juros de la corona, un interesante «depósito» de caudales que no dudó en utilizar para dar liquidez a la Tesorería General en lugar de amortizar más títulos.

No menos arbitraria fue la actuación del estado hacia la deuda de Felipe V. Una deuda que pese a ser en realidad por cuenta corriente, y no generada en un mercado formal, contó con la pública y expresa voluntad del monarca de liquidarla. No obstante las intenciones de la corona y el compromiso público de extinguirla, el estado redujo rápidamente las consignaciones establecidas para distribuir de forma igualitaria entre los acreedores, y durante la década de 1760 se pasó de consignaciones anuales de 50 millones a sólo 1 millón y porcentajes a repartir del 10% de la deuda al 4%. Lo más sugerente de esta constante alteración en la voluntad de liquidar esta deuda es que coincidiera con los años en los que más rápidamente se acumuló dinero en el «Real Depósito», de hecho se llegaron a depositar más de los 517 millones que suponía la deuda de Felipe V⁵⁹. Es decir, se renunciaba a liquidar una deuda legítima y se insistía en la política de ahorro y reservas frente a urgencias.

Aún más grave fue la política seguida hacia el Fondo Vitalicio creado a partir de 1769, ya que el estado limitó de forma consciente el desarrollo de esta deuda pública⁶⁰. Aquí, la respuesta de los inversores fue mucho más positiva de lo que tradicionalmente se ha considerado, y en cada nueva emisión, de las tres que hubo, el número de inversores fue aumentando y la cuantía invertida fue reduciéndose. A pesar de esta tendencia, el estado prefirió limitar el volumen de cada emisión, impidió que existieran más centros de contratación que Ma-

⁵⁸ TORRES SÁNCHEZ, R., «Política y deuda pública en la España del siglo XVIII», *Estudis*, (2007), (en prensa).

⁵⁹ TORRES SÁNCHEZ, R., «The Spanish Fiscal-military State and the creation of Public Debt in the Eighteenth Century», en: O'BRIEN, P. (coord.), *Rise of the Fiscal State*, XXVI Encontro de Associação Portuguesa de História Económica e Social. Universidade dos Açores, Ponta Delgada, 2006.

⁶⁰ TORRES SÁNCHEZ, R., «Seguro de hombres y auxilio de reyes. El Fondo Vitalicio y la Real Hacienda española de Carlos III», *Obradoiro de historia moderna*, vol. 16, 1 (2006), pp. 139-172.

drid, negándose de forma expresa a extender la oferta a América, y, además, precipitó el cierre de la tercera emisión en 1784, pese a que estaba siendo el mayor de los éxitos, con el significativo argumento de que se hacía porque «se libertará la Real Hacienda del pago de sus intereses»⁶¹. Por si fuera poco, el uso que se hizo de los fondos reunidos fue principalmente para dar liquidez a la Tesorería General, 112 millones de los 114 reunidos terminaron en sus arcas. Por lo tanto, las diferencias con Gran Bretaña no pueden ser mayores. Cuando España creó el mercado formal de deuda pública lo hizo con fuertes limitaciones de contratación, y las mantuvo pese a la reacción positiva de los inversores, lo creó en tiempo de paz y usó sus fondos principalmente para equilibrar el presupuesto. Esta deuda pública no era la piedra clave de un estado fiscal-militar, sino un medio de sostener un modelo financiero limitado, obsesionado por evitar el déficit.

El hecho de que el estado español no trabajase a favor del desarrollo de un mercado de deuda pública mostró toda su crudeza durante la Guerra de la Independencia Norteamericana (1779-83), no sólo por la escala del enfrentamiento sino también porque, primero, el modelo financiero español no se había modificado en la dirección de un estado fiscal-militar y, segundo, porque el estado había literalmente agotado los recursos ahorrados en las urgencias bélicas, menos conocidas, de los cinco años anteriores. En los años 1774-78 el gasto público en defensa alcanzó el máximo del reinado de Carlos III (66%), principalmente por el elevado incremento en marina, que aumentó un 25%, porcentaje superior incluso al que registró a partir de 1779. A pesar de que estaba más que justificado, el estado no modificó en esos años su tradicional sistema de recurso a los depósitos y cajas hasta que viniesen los caudales de América. De forma casi ejemplar, fueron desfilando hacia la Tesorería General ahorros y caudales tomados con calidad de reintegro de cajas tan dispares como el Real Depósito, el Fondo Vitalicio, la Pagaduría de Juros, los Bienes de Difuntos, Temporalidades y un largo etcétera.

Las flotas de 1774 y 1778 cumplieron su parte y la presión ejercida desde España logró que sus aportaciones a la Real hacienda alcanzaran el máximo del reinado de Carlos III. No obstante, para 1779 todos los ahorros y las posibilidades de las cajas estaba prácticamente agotadas y, como expuso de forma clara el Tesorero General Zambrano al Secretario de Hacienda Miguel Múzquiz, «no hay más despacho de Flota de que pueda esperarse aquel ingreso de caudales que tanto contribuyen a sostener los gastos»⁶². Además, todo apuntaba a que el gasto de defensa en las Indias aumentaría y no se podría volver a repetir el envío de tanto dinero desde América, como de hecho ocurrió⁶³. El sistema

⁶¹ Marqués de Zambrano, Madrid, 8-1-1785, AGS, SSH, lg. 489.

⁶² Zambrano a Múzquiz, 13-1-1779, AGS, SSH, lg. 272.

⁶³ Como le advirtió el ministro de Indias Gálvez al de hacienda Múzquiz a mitad de la contienda con Gran Bretaña ante la sugerencia de Múzquiz de amparar la petición de Cabarrús de volver a sacar un millón de pesos de América: «pero esta operación no puede absolutamente

español ante las urgencias no daba más de sí y la guerra con Gran Bretaña era inminente. Es en este contexto de agotamiento de un sistema donde creemos que se debe interpretar la creación de los Vales Reales. De no haberse llegado a este punto de agotamiento de los recursos ahorrados muy probablemente no se hubiera abordado una operación que desde el primer momento apareció como extraña y traumática para buena parte de los grupos financieros españoles y hasta para los responsables de hacienda⁶⁴. Que el estado accediera a confiar su principal fuente de financiación a un absoluto desconocido como era Francisco Cabarrús, que lo apoyase y permitiese superar todas las oposiciones internas y, además, le concediese la mayor de las alhajas de la corona, la exportación de plata, nos habla más de la extraordinaria debilidad del estado fiscal-militar español que de una voluntad de Carlos III de protagonizar una irresponsable escalada de endeudamiento, tal y como sugería la tesis de Barbier y Klein.

La mayor prueba de que la deuda pública no era el irremediable colofón del estado fiscal-militar de Carlos III y de hasta qué punto el «temor al déficit» presidió el recurso al endeudamiento lo encontramos en la reacción del estado español hacia la deuda pública al acabar la Guerra de la Independencia Norteamericana. Varias medidas tomadas por el último gobierno de Carlos III nos indican a las claras que la política seguida estuvo presidida por la vuelta a la situación anterior a la guerra y por la reducción de la «anormalidad» de la deuda pública. Así, por ejemplo, no se volvieron a realizar nuevas emisiones de Vales Reales pese, y esto es importante destacarlo, a que la cotización de los Vales se había recuperado de la fuerte depreciación sufrida durante la guerra y que desde 1786 ya cotizaban al uno y dos por ciento por encima del valor nominal. Una mínima voluntad de explorar el camino del endeudamiento como vía ordinaria de financiación del estado habría aconsejado aprovechar esta extraordinaria, y hasta insólita en Europa, oportunidad (la comparación con Francia o Estados Unidos puede ser ejemplar en este sentido)⁶⁵. En la misma dirección de restricción de la deuda pública debemos recordar la interrupción de forma brusca e inesperada de la última emisión del Fondo Vitalicio, a pesar de que estaba siendo un asombroso éxito y de que había una creciente demanda de inversionistas. No menos significativo es en esos mismos años el intento

repetirse, y por lo mismo convendrá que VE no vuelva a pensar en ulteriores negociaciones sobre los fondos de aquellos Dominios en suposición de que no puede contarse con socorro alguno de ellos durante la guerra. A la verdad en la América meridional está el Real Erario no solo exhaustos, si no también muy empeñado con los gastos de la misma guerra», Madrid, 4-4-1782, AGS, SSH, lg. 997.

⁶⁴ TORRES SÁNCHEZ, R., «Financiers et politiques. Francisco Montes et François Cabarrus (1770-1790)», en: DUBET, A., *Administrer les finances royales dans la monarchie espagnole (XVIe-XIXe siècles)*, Clermont-Ferrand, Université Blaise Pascal, 2008, pp. 103-120.

⁶⁵ VELDE, F.R. and WEIR, D. R., «The Financial Market and Government Debt Policy in France, 1746-1793», *Journal of Economic History*, vol. 52, 1 (1992), pp. 1-39; BAACK, B., «Forging a nation state: the Continental Congress and the financing of the War of American Independence», *The Economic History Review*, 54, 4 (2001), p. 639.

del estado español de amortizar de forma anticipada la deuda contraída durante la guerra con varias casas holandesas. Si finalmente no se hizo no fue porque el estado español no quisiera sino por la negativa de los «capitalistas» holandeses a admitir esta alteración de las condiciones pactadas, ya que como ellos mismos reconocían no había mejor garantía de la solidez de este préstamo que esa manifiesta voluntad del estado español de amortizarlo anticipadamente. Las circunstancias de creciente insolvencia de Francia y de Gran Bretaña reforzaban aún más la oposición de los prestamistas holandeses al deseo del estado español de liquidar anticipadamente su deuda pública⁶⁶.

El reflejo más claro de esta política de contención del endeudamiento es que el gasto público en deuda pública en España pasó de casi el 15% alcanzado en plena guerra a reducirse a la mitad en los últimos años del reinado de Carlos III, mientras que en Gran Bretaña se duplicaba en el mismo periodo, llegando al 53% de todo el gasto público, lo que equivalía a gastar más en deuda pública que en fuerzas armadas. Mientras que el estado inglés conseguía tener nuevos y vigorosos estímulos para seguir aumentando su presión fiscal y su desarrollo como estado fiscal-militar, el estado de Carlos III volvía a su tradicional equilibrio presupuestario. En el contexto de la evolución del estado inglés, esta supuesta vuelta a la normalidad fue, a nuestro juicio, la peor herencia que se le pudo dejar a Carlos IV y uno de los factores que más contribuyó al rápido desmoronamiento del estado ante la siguiente guerra.

CONCLUSIÓN

La comparación con Gran Bretaña sugiere que el estado de Carlos III era un estado fiscal-militar subdesarrollado. Si el estado fiscal-militar inglés marcó el camino del éxito en el siglo XVIII, es decir, un estado capaz de sostener una política mercantilista agresiva que permitió la creación y expansión de espacios de seguridad y comercio, el estado de Carlos III no parece que siguiera plenamente esa dirección. Una menor incidencia del factor catalizador de la guerra contribuyó a la continuidad de políticas que primaban el equilibrio presupuestario, y, al contrario, el «temor al déficit» contribuyó probablemente a una menor actividad bélica. Aunque España compartió con Gran Bretaña el fracaso de unas reformas fiscales modernizadoras, no fue capaz de extraer los recursos necesarios de un consumo y en unos mercados considerablemente más pequeños que los ingleses. Finalmente, la política arbitraria hacia la deuda pública y de contención del endeudamiento dificultó la existencia de un mercado formal

⁶⁶ Cabarrús a Lerena «no prometiéndose otro fruto de los esfuerzos que pudiesen hacer para persuadir a los Capitalistas (holandeses) a que admitiesen el reembolso, que el arraigar más la confianza con que hicieron el préstamo, no tuvieron por conveniente (volver a) proponerles de derogar a las condiciones estipuladas en la Real Cédula, 10-10-1782, AGS, SSH, lg. 997.

de deuda pública e impidió el desarrollo de la clave del sistema fiscal-militar. El resultado es que el estado de Carlos III no fue capaz de atender la principal obligación de un estado del siglo XVIII, que era hacer la guerra, hacerla cuando conviniese a la economía y hacerla con la intensidad y flexibilidad precisas. Si el triunfo inglés se basó en la construcción de un estado fiscal-militar y si el sentido del éxito, la modernización y el desarrollo en el siglo XVIII lo simbolizó Gran Bretaña, podemos concluir que en el estado de Carlos III faltó una verdadera y consecuente «prioridad bélica».

Recibido: 10-04-2007

Aceptado: 11-04-2008