

FRANCISCO SOSA WAGNER
MERCEDES FUERTES

BANCARROTA DEL ESTADO Y EUROPA COMO CONTEXTO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

ÍNDICE

	Pág.
CAPÍTULO PRIMERO. LO QUE NO ES TRADICIÓN ES PLAGIO	11
I. Pandemia de bancarrotas o la insolvencia como método	13
II. El maquillaje de la bancarrota: los «arreglos» de la Deuda ...	24
CAPÍTULO SEGUNDO. EL ESTADO EN ALMONEDA	35
I. La venta del vuelo de Aena	46
II. Se vende fortuna.....	58
III. La oscura factura de la luz.....	64
IV. Los réditos de lo etéreo	68
V. Inmuebles en el mercado	75
VI. Los filones del subsuelo	80
VII. De las cuentas autonómicas y la insuficiencia de su control	85
VIII. ¿Quiebran las Administraciones locales?.....	102
IX. El expolio de las cajas y su desamortización	117
X. El deterioro de los servicios públicos.....	124
CAPÍTULO TERCERO. UN NUEVO ESCENARIO: EUROPA.	131
I. El salvavidas del contribuyente: la estabilidad	131
II. Un parto nada espontáneo: el del gobierno económico europeo..	147
III. Una polémica trasnochada: la pérdida de soberanía	154
IV. Europa ha sido coro y hoy practica el dueto. Su destino es ser solista.....	158
CAPÍTULO CUARTO. DEUDA CON LA HISTORIA: EL JUICIO DE RESIDENCIA O LA «PURGA DE TAULA»	165
BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	169

«Llamábanse de hiearbitristas, contradiciéndose los arbitrios los unos a los otros, y cada uno sólo aprobaba el suyo. Pues estando encendidos en esta brega, entraron de repente muchos criados dando voces, desatinados, que se abrasaba el palacio por tres partes y que el aire era grande. Coge la Hora en este susto al señor y a los arbitristas. No sabía el pobre señor qué hacerse. Los arbitristas le dijeron se estuviese quedo, que ellos lo remediarían al instante. Y saliendo del teatro a borbotones, los unos agarraron de cuanto había en palacio, y, arrojando por las ventanas los camarines y la recámara, hicieron pedazos cuantas cosas tenía de precio. Los otros, con picos, derribaron una torre. Otros, diciendo que el fuego en respirando se moría, deshicieron gran parte de los tejados, arruinando los techos y asolándolo todo. Y ninguno de los arbitristas acudió a matar el fuego y todos atendieron a matar la casa y cuanto había en ella. Salió el señor, viendo el humo casi aplacado, y halló que los vasallos y gente popular y la justicia habían ya apagado el fuego. Y vió que los arbitristas daban tras los cimientos y que le habían derribado su casa y hecho pedazos cuanto tenía, y, desatinado por la maldad y hecho una sierpe, decía:

—Infames, vosotros sois el fuego. Todos vuestros arbitrios son desta manera... Todos vuestros remedios son desta suerte: derribar toda una casa porque no se caiga un rincón...»

F. DE QUEVEDO, *La Fortuna con seso y la Hora de todos*.

«¿Habré explicado suficientemente que la Comunidad que hemos creado no es un fin en sí misma? Es un proceso de transformación que prolonga aquel que dio origen a nuestras formas de vida nacionales en una fase anterior de la historia. Como ayer nuestras provincias, nuestros pueblos deben aprender hoy a vivir juntos bajo normas e instituciones comunes libremente aceptadas si quieren alcanzar las dimensiones necesarias para su progreso y conservar el dominio de su destino. Las naciones soberanas del pasado han dejado de ser el marco donde se pueden resolver los problemas del presente. Y la propia Comunidad no es sino una etapa hacia las formas de organización del mundo de mañana.»

Jean MONNET, *Memorias*.

CAPÍTULO PRIMERO

LO QUE NO ES TRADICIÓN ES PLAGIO

Como el Zavalita salido de la imaginación de Mario VARGAS LLOSA que, al iniciarse la *Conversación en la catedral*, se preguntaba «¿en qué momento se había jodido el Perú?», nosotros también podemos preguntarnos en qué momento ha ocurrido lo mismo con nuestro equilibrio económico y está por ver si con el mismo sistema democrático.

Nuestra respuesta a esa inquietante pregunta es justamente el contenido de este librito.

Deliberadamente utilizamos la palabra «bancarrota» porque creemos que la Real Academia proporciona unas acepciones de la misma bien expresivas y que se acomodan a lo que acontece a nuestro alrededor y nosotros queremos describir. «Bancarrota» es —según la Docta Casa— «quiebra comercial, y más comúnmente la completa o casi total que procede de falta grave, o la fraudulenta». Pero también es «ruina económica» y «desastre, hundimiento, descrédito de un sistema o doctrina».

Cualquiera de estos turbadores conceptos se puede aplicar a la situación por la que atraviesan muchos países europeos y también los Estados Unidos de América. Evidentemente no existe para los Estados un procedimiento formal de declaración de quiebra o bancarrota como lo hay para las empresas privadas donde un juez, al

cabo, la define y precisa sus concretas consecuencias patrimoniales. El Derecho público carece de ese pronunciamiento específico pero es evidente que, si el Estado ha de lidiar con un constante y sostenido endeudamiento que no puede cubrir con sus ingresos, estamos ante su bancarrota o, si se prefiere, su ruina. Es decir, ante el desastre. De características y consecuencias distintas a las propias de la economía privada pero, en cualquier caso, muy comprometedoras para la colectividad y para los individuos que la componen.

Porque estamos hablando de un Estado obligado a recurrir, cuando tiene agotados o muy trabajados sus propios mecanismos internos de financiación, a los mercados internacionales —instituciones financieras privadas, instituciones públicas como el Fondo Monetario Internacional, los Fondos actuales europeos, o el Club de París, etc.— que le prestan cuanto pide pero que le exigen intereses que, al crecer y crecer, acaban formando unas cantidades que, por su bulto, se convierten en inmanejables al distanciarse de forma paulatina e implacable de su nivel de ingresos.

La Real Academia, lo acabamos de ver, liga con acierto el concepto a la «falta grave o fraudulenta». Y, aunque probablemente está pensando en el mundo de las relaciones privadas, lo cierto es que análogas imputaciones pueden hacerse cuando de los sujetos públicos se trata. Llevar a un país, quiérese decir a una sociedad, a un pueblo organizado en un Estado, al «descrédito» y al «hundimiento», es la consecuencia, en efecto, de una falta grave o fraudulenta que resulta obligado imputar a los Gobiernos que han dirigido o dirigen ese Estado y que, en su nombre, han tomado o toman decisiones de manera precipitada o frívola, confiando en que futuros gobernantes y futuras generaciones de ciudadanos acaben pagando su falta de comedimiento o sus alegrías.

Lo curioso, en el caso de España, es que esta anomalía en el manejo de los dineros públicos acompaña a nuestra Historia con ese tesón y esa constancia que suelen emplear las palomas a la hora de cortejar a sus estatuas preferidas.

Nada puede extrañar que dos profesores de Derecho público se ocupen de un asunto como éste, pues la historia de la deuda pública es la historia misma del Estado y de su soberanía. Soberano es quien se puede endeudar, podríamos decir parafraseando a Carl SCHMITT.

I. PANDEMIA DE BANCARROTAS O LA INSOLVENCIA COMO MÉTODO

El endeudamiento público tiene entre nosotros una larga tradición. Sabemos que, ya en el *Eclesiastés*, se nos advirtió que «nada hay nuevo bajo el sol» y un escritor español, Eugenio D'ORS, dio con una formulación magistral de esta misma realidad al observar que «lo que no es tradición es plagio».

Pues obligado es recordar que al endeudamiento recurrieron ya los Reyes Católicos para financiar la costosa guerra granadina utilizando la figura de los *juros*. Después, el emperador manoseó cuanto pudo esa alternativa financiera a pesar de que no eran parcos sus ingresos pues la presión fiscal en Castilla creció en el siglo XVI: los *millones*, los *cientos*, los servicios votados por las Cortes, la alcabala, el gravamen de las lanas, también el papel timbrado, las *lanzas*, las *media annata*, la cruzada, el subsidio, el excusado... todo ello contribuía a que afluyeran a las arcas públicas grandes cantidades de dinero. Pero los gastos de una monarquía derrochadora y proclive a dejar convertida en piedra —cierto que solemne— el dinero público, obligaron a todos sus sucesores, los Austrias —mayores y menores—, a acudir al endeudamiento de forma esclava. Los citados *juros* fueron un instrumento a este fin, empréstitos contraídos por la Corona con los particulares prestadores de dinero y con intereses —en principio fijos— que se pagaban con dinero a cargo de rentas de la Hacienda —por ejemplo, la citada alcabala o los almojarifazgos—. Los tales particulares eran fundamentalmente banqueros del país y extranjeros pero también nobles, dignidades eclesiásticas o personas que contaban con dinero para invertir. Es por esta vía por la que los banqueros extranjeros establecieron su dominio sobre las fuentes españolas de riqueza de una manera duradera. La monarquía española fue un negocio pingüe para banqueros españoles, alemanes, flamencos y genoveses.

Personajes como los Fugger, por ejemplo, se convirtieron en los grandes suministradores de liquidez a la monarquía —un *fúcar* es una persona hacendada en el lenguaje del pueblo, como se advierte en la literatura del Siglo de Oro—, y algo tuvo que ver esta poderosa familia con la financiación de la elección de Carlos como emperador

del Sacro Imperio. No lo hicieron gratis ciertamente y ahí están para corroborarlo dónde fueron a parar el monopolio de la pimienta portuguesa o el mercurio de Almadén.

Financiación que dio origen a los asientos, una especie de contrato donde se fijaba el lugar y la época en que los banqueros habían de entregar sus préstamos, así como los intereses a que tenían derecho y los plazos de devolución. Invariablemente lo que quedaba comprometido eran las primeras recaudaciones de impuestos o el barco que avanzaba por el océano cargado de plata desde América.

Este continuo trenzar de deudas y más deudas de su padre llevó a Felipe II a decretar, para celebrar el comienzo de su reinado, la primera bancarrota de la monarquía hispánica —resuelta en una consolidación en 1560— a la que seguirían otras en 1575 y 1596, hito esta última de su declive y ya clara sepultura de sus ambiciones imperiales. En la decisión parece que intervinieron tanto la negativa de los banqueros a seguir ayudándole con anticipos como las relaciones que el rey tenía con las Cortes del reino, encargadas de sostener los dispendios de la corona, en un momento en el que el rey se veía apurado por los territorios rebeldes de sus Estados. Pues una reivindicación tradicional de los procuradores era la revisión del interés pagado en los «asientos», primero porque con ello se intentaba una especie de compensación a Castilla por el aumento que había sufrido la presión fiscal, y segundo porque implicaba reordenar las relaciones entre el rey y sus banqueros, muy favorables a éstos por los elevados intereses que conseguían en cada negociación.

Durante años, a lo largo de todo su dilatado reinado, emitió Felipe grandes cantidades de deuda, siempre condicionado por un sistema fiscal y un sistema político-institucional inapropiados, a lo que debe añadirse la existencia, allá en la lejanía, de unos Países Bajos cuya sangría de gastos fue preciso taponar con la entrega de monopolios y privilegios a la banca. Llegó un momento en el que la imposibilidad de pagar a los soldados provocaría el saqueo de Amberes —miles de muertos y destrucción masiva de viviendas (1576)— suceso que, además de tener consecuencias militares amargas, obligó al rey a endeudarse aún más aceptando pagar intereses usurarios.

El pobre monarca, quien por cierto confesó angustiado más de una vez que «esto de cambios y intereses nunca me ha podido entrar

en la cabeza, que nunca lo acabo de entender», recurre a lo que puede para hacer frente a sus acreedores: a las regalías americanas, a la subasta de bienes de la corona y tierras comunales o a la incautación de plata americana y de los donativos de las villas, los magnates o la Iglesia.

Los intereses de la deuda consolidada (juros) absorbían a finales de los años noventa más del 30 por 100 de la Hacienda real (a pesar de que los ingresos fueron en aumento). Hay tres momentos delicados —ya han sido adelantados— en 1557, 1575 y 1596 en que se producen conmociones hacendísticas relevantes. En todos ellos se suspendió la devolución de deudas a corto plazo y su importe (total o parcial) se convirtió en deuda consolidada, tras acuerdo con los acreedores, lo que entrañaba aplazamientos y disminución de intereses.

En general, la bancarrota era sinónima de suspensión de los pagos y conversión de la deuda pública a corto plazo y alto interés en deuda a largo plazo y bajo interés. La deuda no consolidada propendía poco a poco a incrementarse hasta que, de nuevo y con un carácter recurrente, se procedía a una «reestructuración», que es como se llama a esos «apaños» hacendísticos que invariablemente merman el crédito de los prestatarios (en este caso de la monarquía española). De otro lado, las peticiones angustiosas a los banqueros de grandes créditos las cursó Felipe II en decenas y decenas de ocasiones como bien nos han contado los historiadores (Felipe RUIZ MARTÍN, entre los clásicos; Carlos Javier DE CARLOS MORALES, entre los jóvenes).

Durante el reinado de Felipe III, la guerra en las tierras de Flandes siguió engullendo dinero sin interrupción y, encima, apenas si proporcionaba satisfacciones. Por ello, el nuevo monarca se vio obligado, una vez más, a declarar la bancarrota en 1607 y sus catastróficos efectos se trataron de paliar con más impuestos, préstamos de la banca genovesa y secuestro de los envíos que procedían de tierras americanas. En las Cortes, al rey le sacan los procuradores los colores aunque se avienen al cabo a sus peticiones y el valido duque de Lerma negocia aplazamientos y rebajas: así, a comienzos de 1608 una pragmática reducía el interés de los juros y censos, lo que constituyó un alivio para las arcas públicas, aunque sólo transitorio, tal era la dimensión del déficit. Estos acontecimientos contribuyeron a soca-

var el prestigio del duque, cuyo valimiento conoce en estas fechas el principio del fin.

Porque, además, el interés que lograron imponer los banqueros resultaba abiertamente usurario toda vez que la confianza en los gobernantes españoles se había roto. Por ello, el rey Felipe IV se vio obligado a acudir al fácil expediente de acuñar vellón, causa de una inflación insostenible para las clases sociales más pobres. El vellón se acabará devaluando en un 50 por 100 y en 1627 se proclama una nueva bancarrota. Desastres militares y una política exterior muy costosa llevan al saqueo del contribuyente, con viejos y nuevos impuestos, y a la venta de hidalguías, de cargos, de jurisdicciones y tierras que pasan a engrosar los patrimonios del mejor postor. Casi todos los intentos de reforma que promovió su valido, el conde-duque de Olivares, —con su programa de *Reformación* y el *Gran Memorial*— se estrellaron contra el muro del fracaso.

En 1647 —cuando ya el poderoso don Gaspar de Guzmán había muerto— fue preciso suspender de nuevo los pagos a los banqueros. Los términos son terribles: «todas las consignaciones y libranzas dadas a cualquier persona por cuenta de asientos y por otros contratos y negociaciones en que haya habido interés del 31 de enero de 1627 al 1 de octubre de 1647» quedan anuladas. Era la segunda bancarrota que proclamaba Felipe IV. Está en quiebra y maniatado, tiene hipotecadas las rentas de Hacienda, sin hacer distinción entre las ordinarias y las extraordinarias, y tiene a unas Cortes de Castilla renuentes a complacerle. El contexto político tampoco le deja otra opción pues en Münster se está negociando la paz que lleva el nombre de esta ciudad alemana pero para conseguir allí buenos frutos no puede aflojar el esfuerzo bélico con los rebeldes. Y lo mismo ocurre con la Armada enviada a Nápoles y Sicilia, sumideros todos ellos de dinero y más dinero. Luis de Haro, que ha sucedido en la privanza al conde-duque, se ve obligado a hacer encaje de bolillos pues de un lado suspende pagos pero de otro se debe asegurar el concurso de algunos banqueros —y aquí vuelven algunos genoveses al escenario— dispuestos a adelantar dinero contante y sonante para hacer frente al vencimiento de letras de cambio. Se trataba claramente de «ir tirando».

Entre nuestros vecinos, en Francia, los conflictos bélicos, notoriamente la guerra de los Treinta Años, vaciaron literalmente las arcas

del Estado de manera que puede decirse que a mediados de 1648, con ocasión de la firma de los Tratados de Westfalia y en medio de la primera Fronda, el monarca depende absolutamente de sus acreedores. Se trata de una bancarrota que impedirá al país levantar cabeza en los siguientes diez años.

En España, el gobierno del desprestigiado rey Carlos II acometió, en sus inicios, reformas valientes pero en 1678 y en 1686 lo elevado de la deuda fuerza a declarar de nuevo sendas bancarrotas que es preciso tapar con donativos voluntarios, empréstitos forzosos, impuestos de carácter extraordinario y ventas de cargos y honores (SÁNCHEZ BELÉN). Ya antes, la reina regente, doña Mariana de Neoburgo, y su valido, el Padre Nithard, se habían visto obligados a suspender pagos (mayo de 1666) y a intentar nuevos compromisos con los prestamistas —ilusionados tanto la regente como el valido con la recuperación de la producción de plata en las minas americanas— pero al cabo se saldaron los bienintencionados acuerdos con un fracaso significado dando lugar al crecimiento de la deuda de juros. Cuando se decreta una dura devaluación para tratar de controlar la desbocada inflación que a miles arruina (febrero de 1680), se crea entre los asentistas gran alarma, lo que comprensiblemente redujo su entusiasmo por el otorgamiento de créditos y préstamos a la Corona. Puede decirse que, en la última década del siglo, la sensación de bancarrota fue permanente porque las circunstancias de fondo seguían intactas y ello explica la nueva suspensión de pagos en 1692. Se vendieron a mansalva títulos de nobleza, se intentó ahorrar limitando gastos superfluos y se redujo con aparente energía el número de empleados que vivían del trabajo en las covachas de los Consejos.

Aspavientos sin fin para un problema endémico.

Y lo mismo ocurre cuando cambia la dinastía tras la Guerra de Sucesión, pues en 1739, aunque se ha reducido el valor de la deuda, se ha interrumpido el pago de salarios y se ha vendido el patrimonio real en Valencia, no queda otro remedio que suspender de nuevo pagos. Hay que decir que la nueva casa real sabe algo de endeudamiento pues ha recibido amplias enseñanzas en Francia: en 1715, cuando muere Luis XIV, la deuda pública es fabulosa y no ha servido más que para financiar guerras y los caprichos reales, de entre los cuales —hay que decirlo— el bien bonito de Versalles. Eso sí: unos cuantos

magnates de las finanzas sacaron buena tajada de esta ambiciosa política de endeudamiento real.

En España, las causas seguían siendo las mismas de siempre, sólo que renovadas y levemente acomodadas a los nuevos tiempos: las guerras italianas de Isabel de Farnesio, las costosas aventuras del ministro Patiño y la prodigalidad de unos cortesanos desmesurados en sus gastos. A la pluma de Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO se debe haber desvelado el significado de la suspensión de pagos de 1739 que este historiador instala en el contexto de un pensamiento con el que se inicia el siglo y se expresa en obras de hacendistas que meditan sobre la forma de acabar con la orgía de bancarrotas que había caracterizado la anterior centuria. Y también de los intentos reformistas de algunos ministros del nuevo monarca francés para quienes era claro que las medidas a adoptar debían dirigirse a renovar por completo el arcaico sistema heredado. Así por ejemplo —entre otras aportaciones— se propuso (Teodoro Ventura de Argumosa) la extinción de la «real deuda» a base de la redención de los juros financiada con la desamortización de los «valdíos» reales y de las encomiendas de las Órdenes Militares, así como con el establecimiento de una «Lotería real». En estas elucubraciones influyeron sin duda los escritores franceses que andaban dando vueltas a los mismos problemas. No olvidemos que en el *Espíritu de las leyes* hay un capítulo dedicado a la deuda pública donde se contienen palabras poco complacientes de MONTESQUIEU, muy contrarias al endeudamiento que «favorece a quienes no trabajan y crea dificultades a quienes crean riqueza».

La bancarrota española de 1739 debió haber significado el fin de una época «de finanzas públicas dominada por el negocio privado», una aspiración bien difícil si se tiene en cuenta que, a comienzos de ese año, todas las rentas de la Corona se hallaban empeñadas. De manera que los desbarajustes hacendísticos se repitieron con ritmo y sin interrupción. Hemos señalado algunas causas y, entre ellas, adquiere especial relevancia por su vistosidad, la del sostenimiento de las costosas Casas reales: la del rey, la de la reina, la de la viuda de Carlos II, Mariana de Neoburgo (hasta su fallecimiento de 1740), y luego las respectivas Caballerizas, la Real Capilla y las casas y cuartos de los príncipes y los infantes. Generaban cuantiosos gastos, previstos unos, otros imprevistos y algunos estrictamente «secretos»: el «bol-sillo real», las batidas de caza, los desplazamientos de los monarcas

entre los distintos palacios o la visita a algunas ciudades o pueblos, todo ello contribuía a formar un río de dinero que se controlaba con muchas deficiencias y lagunas.

El recurso a medios extraordinarios para allegar fondos resultaba pues obligado y era constante: la venta de cargos; la apropiación por el rey del 10 por 100 de la renta líquida de cada vasallo en tierras, casas, juros, censos, rentas reales y otros derechos («un ensayo del impuesto sobre la Renta y precedente indudable del Catastro», DOMÍNGUEZ ORTÍZ); la venta de baldíos que eran tierras realengas que los pueblos usaban en usufructo y que se saldó con un fracaso mayúsculo (durante el reinado de Fernando VI se devolverían a los pueblos); el impuesto extraordinario sobre la sal (reforma del ministro Campillo); la percepción de la mitad del producto de los arbitrios de los pueblos; la detracción de una tercera parte de los sueldos de los ministros y empleados de las Casas reales y oficiales de Guerra...

Durante la Guerra de sucesión, estudiada entre otros por H. KAMEN y ANDÚJAR CASTILLO, se produjo un notable incremento de los ingresos de la Hacienda real lo que podría haber llevado a instaurar una Administración más eficaz. Quizás sea la venta de cargos el recurso analizado con más detalle (preciso es incorporar aquí el nombre de TOMÁS Y VALIENTE) y el que produce mayor regocijo al lector actual, ya alejado de aquellas circunstancias acuciantes: desde las más altas magistraturas del Estado hasta las plazas de justicia de las audiencias o los empleos y cargos concejiles o municipales (ejemplo, el fielato de la puerta de la Macarena de Sevilla), o de las dignidades y honores, títulos nobiliarios, hidalguías o hábitos de las Órdenes militares... todo lo que osaba moverse y quedaba a la vista del gobernante podía ser vendido.

Mucho interés tiene para el observador el mecanismo instaurado, también explicado por ANDÚJAR, para acelerar todo este proceso de generado de reclutamiento de cargos y servidores reales: me refiero a la «privatización» del servicio. Consistía en delegar en financieros privados (mediadores, agentes de negocios e intermediarios variados) la atención a las pretensiones de los aspirantes a invertir en cargos públicos. Financieros que, además, prestarían dinero a los compradores para asegurar el buen fin de la operación. Una privatización que permitía alejar de la corte a los pretendientes porque su deambular

permanente como huéspedes estables de las covachuelas era poco estética (QUEVEDO los había zaherido con su pluma feroz un siglo antes) y de otro lado garantizaba a los vendedores que iban a cobrar en efectivo. Y tales vendedores no eran —recordémoslo— sino las augustas personas reales.

Por parte de la Corona no se ofertaban puestos —una especie de «oferta de empleo público» en los términos actuales— sino que eran los propios compradores quienes presentaban sus «memoriales de solicitud de inversión». Si los puestos estaban ocupados, no pasaba nada, siempre que el inversor tuviera suficiente paciencia para esperar a que se declarara vacante (a veces el plazo podía ser de hasta quince años). Por tanto, fue la capacidad del mercado, la disponibilidad de numerario para invertir, el único límite que tenía todo aquel chanchullo que se justificaba, con pocos remilgos de conciencia, invariablemente en «las urgencias de la monarquía».

Para la Administración militar, ANDÚJAR CASTILLO nos ha explicado cómo de los asientos privados para el suministro de soldados a cambio de nombramientos de oficiales se pasó a una situación —nunca reflejada en textos legales y siempre torpemente disimulada— a cuyo amparo el rey vendía directamente su «gracia», es decir, su potestad de nombrar o designar a sus servidores (una facultad muy «soberana»). El invento funcionaba de tal suerte que en las propias covachas de la secretaría de Estado existía un mercado directo, sin intermediarios ni asentistas, donde se adquirían con dinero contante y sonante los empleos de capitán o de coronel. Eran los propios funcionarios reales quienes desde su «ventanilla» practicaban este comercio con precios aptos para todos los bolsillos. El dinero fluía así en grandes cantidades a una Hacienda exhausta, aunque determinados bolsillos privados no estaban del todo excluidos del circuito.

Si esto ocurría a principios de siglo, las circunstancias no variarían sustancialmente a lo largo de los decenios posteriores. Un cierto alivio supuso el reinado de Fernando VI pues la paz, aunque hacía consumir también grandes sumas, aflojó las exigencias de dinero. En lugar de decisiones radicales de bancarrota se optó por las más blandas de reducciones sobre las rentas de los juros (julio de 1749) así como prórrogas del pago de las deudas a corto plazo (en rigor, una bancarrota «interrupta»). Serán los ministros Campillo y Ensenada

quienes, al reformar la Hacienda («catastro» de Ensenada y el Real Giro), dirijan sus dardos contra los arrendadores de los impuestos (administración fiscal directa, sin intermediarios) y traten de liberar la deuda de la tiranía ejercida durante siglos por los banqueros.

Carlos III se encontró con un estado de gastos algo más comedido, lo que le permitió pagar deudas que venían del reinado de Felipe V, aunque enseguida de nuevo la guerra (con Inglaterra) obligó a alterar cálculos y sueños de orden y concierto hacendísticos. Por esta época se crea la lotería (1763), como luego veremos, y por consejo del banquero Cabarrús se idearon unos *vales reales* con una doble naturaleza, de un lado eran títulos de la deuda que rentaban el 4 por 100 anual, y de otro eran papel moneda, susceptible de endoso, aunque no apropiados para pagos reducidos porque su valor era elevado. Su éxito fue tal que, además de para financiar la guerra, se utilizaron para obras de fomento (canales, etcétera).

Pero, a finales del reinado, tales *vales reales* se desprestigiaron en cuanto se dejaron de pagar los intereses, una circunstancia que suele molestar a sus tenedores. Precisamente para poder mantener su crédito se decidió la fundación del Banco de san Carlos (antecedente histórico del que acabaría siendo Banco de España) que tuvo éxito en su misión pues recuperó la cotización de los vales, contribuyó a reducir la deuda nacional y además fue utilizado para desactivar el poder de los «Gremios Mayores» de Madrid, interlocutores privilegiados y «aprovechados» de la Hacienda real (gremios de joyeros, merceros, sederos, pañeros y lenceros, una corporación que había sido fundada en el siglo anterior y que actuaba como una institución precapitalista que, además de mantener el monopolio gremial de la importación, producción y distribución de los productos que daban nombre a sus gremios, ampliaron sus negocios al mundo financiero, en concreto al de los préstamos al Estado).

En el ámbito militar, según sostiene ANDÚJAR de manera poco complaciente, el gobierno de Carlos III significa sin más el «apogeo de la venalidad... transformado en claro sistema de corrupción política».

En el siguiente, el de Carlos IV, idéntica aflicción pesaba sobre las arcas públicas españolas debido a las guerras y a la interrupción de las remesas de oro y plata procedentes de tierras americanas, co-

mercio que se hunde a partir de 1797 —Inglaterra mandaba ya en el Atlántico— lo que contribuyó a acelerar la crisis política global y anunciar una bancarrota financiera espectacular, señal del fin del Antiguo Régimen. No hay que olvidar que Francia se acerca o vive ya la Revolución, que en 1787 el servicio de la deuda se come el 42 por 100 de los ingresos del Estado, que Necker iba y venía tratando de tapar agujeros pero éstos se hacían densos, densos y bien oscuros: «no habrá paz más que si la deuda pública se reduce al mínimo» diría el financiero y político, lector de MONTESQUIEU.

En España, el resto del desbarajuste lo pondría un sistema impositivo que había sido y era, con justicia, el blanco de las críticas del pensamiento ilustrado. Es el momento en que empieza, fracasado el intento de financiar la guerra con los antiguos vales reales, la desamortización de algunos bienes eclesiásticos y municipales que, sin embargo, no contribuyó al alivio de las arcas porque los fondos que llegaron a ella fueron menguados. Se creó la Caja de Amortización con el fin de hacer frente a los préstamos que vencían y pagar los intereses de los vales reales, cuyo valor se había ido depreciando al mismo ritmo que las sucesivas emisiones habían inundado el mercado de papel.

En sus desesperados gestos por conseguir dinero se recurrió a la banca extranjera, también a los grandes financieros holandeses y franceses, y a tratar de que los españoles se hicieran solidarios con las penalidades de sus gobernantes y les hicieran llegar donativos o préstamos extraordinarios. Cuando llega el final del siglo la depreciación de los viejos vales reales había llegado al 50 por 100.

Al ultimar este pequeño recorrido por la pandemia de bancarrotas que poblaron la España del Antiguo Régimen —«colapso de la solvencia» en la expresión del historiador James C. RILEY— es oportuno recordar las observaciones que Josep FONTANA ha formulado respecto de la Hacienda y su funcionamiento en estos siglos. Para FONTANA «toda la experiencia de la construcción del Estado absolutista, del siglo XVI al XIX, está marcada por los problemas de la Hacienda». Y ello porque el dinero es «el nervio de la guerra», ocupación central de los gobernantes de este dilatado periodo. Preciso era a la sazón atender unos gastos militares crecientes cuando se contaba con unos ingresos tributarios que no podían aumentar al mismo ritmo porque quienes

pagaban siempre eran los sufridos campesinos, cuyas escuetas arcas era imposible exprimir indefinidamente.

Además, en toda esta época, impuesto y crédito están inextricablemente unidos, pues el entero sistema funcionaba sobre la base de usar la recaudación de los impuestos como garantía de los préstamos. Por eso la explicación del éxito o el fracaso de la Hacienda «no puede obtenerse del estudio aislado del sistema fiscal, de los impuestos y su administración, sino que es indispensable integrarlo con el del crédito y la deuda».

Planteada así la cuestión, FONTANA llega a la conclusión de que «el secreto de la eficacia de algunas Haciendas —las de Holanda e Inglaterra, por lo menos— reside en el buen funcionamiento de un sistema de deuda a largo plazo, garantizada por el Estado y vendida libremente a los ahorradores, que permitía absorber los incrementos de gasto que generaban las guerras sin generar altos tipos de interés como los de la deuda a corto plazo negociada con los banqueros por los monarcas españoles de la casa de Austria que, si pudieron contar con el alivio de toda una serie de bancarrotas, tuvieron que pagar este respiro momentáneo con condiciones cada vez más usurarias para los nuevos créditos, lo que acabó llevando a un auténtico desastre no sólo a la Hacienda sino a la entera economía castellana».

Hoy interesa recordar, para completar este sucinto panorama, que en la América que se independiza la cuestión de la Deuda está ligada a los primeros actos fundacionales, incluida la Constitución de 1787 y ello porque el nuevo Estado federal y los Estados federados tienen muchas deudas de guerra pero apenas ingresos. Hubo dos concepciones enfrentadas, la de Jefferson para quien «una generación no tiene el derecho de atar a otra» y la de Madison quien sostenía que «las mejoras aportadas por los muertos son una carga de la que se benefician los vivos», aunque —añadía Madison— «la deuda no debe financiar cargas injustas e inútiles impuestas a las generaciones siguientes».

Estos dos personajes se aliarían en 1790 contra Hamilton, a la sazón «ministro de Hacienda» del primer presidente de los Estados Unidos (George Washington). Las crónicas cuentan (ATTALI recrea la escena para nosotros estos días) que, en una comida celebrada en Nueva York el 20 de junio de ese año, Jefferson y Madison (normal-

mente enfrentados por la concepción del Estado que ambos mantenían) quieren obtener de Hamilton un acuerdo para instalar la capital en un lugar neutro. Hamilton acepta con la condición de que Jefferson y Madison admitan hacerse cargo de las deudas de guerra de los Estados y de financiarlas con préstamos suscritos por la nueva Federación. El Congreso ratificó después este acuerdo. Es decir, que el distrito federal, que se llamaría Washington unos años después, se creó precisamente en contrapartida a la creación de la deuda pública americana. Una deuda que conocería secuencias dramáticas a lo largo del siglo XIX y la explícita declaración de bancarrota de nueve Estados federados. Con todo, su momento más delicado se producirá con ocasión de la Guerra de Sucesión y sólo se aliviará cuando ésta se acabe y se restablezca la convertibilidad en oro del dólar que había sido interrumpida durante el conflicto. Al final de ese siglo los Estados Unidos se encuentran en condiciones de prestar dinero al resto del mundo, como había ocurrido a fines del XVIII con Gran Bretaña y con los Países Bajos en el XVII... (y hoy con China: la historia da vueltas como cangilón de noria).

II. EL MAQUILLAJE DE LA BANCARROTA: LOS «ARREGLOS» DE LA DEUDA

No es extraño por lo que hemos venido contando que, cuando se inicia la Revolución liberal, el crédito del Estado se hallara por los suelos y la deuda pública por las nubes. La guerra de 1808 a 1814 significó un quebranto demoledor para la Hacienda española incapaz de hacer frente a esos gastos con sus recursos, y para España pues las pérdidas en la agricultura, los daños en las comunicaciones, en las fábricas, en el patrimonio de tesoros en museos e iglesias, etc., fue también inmenso. Las Cortes que se reúnen en Cádiz han de ocuparse de esta realidad y optan por reconocer las deudas pasadas y así lo defendieron tanto Canga Argüelles (30 de marzo de 1811) como la Junta Nacional de Crédito Público. Teniendo en cuenta que una reforma en profundidad del sistema fiscal era una aspiración utópica pero que, con todo, se intenta, no había más remedio que acudir a la desamortización: civil: baldíos municipales, bienes de propios y comunales; eclesiástica: órdenes militares y clero regular.