LA CONTRIBUCIÓN DE UN MALLORQUÍN, MIGUEL CAYETANO SOLER, AL PROCESO DESAMORTIZADOR DE LA MONARQUÍA HISPANA

ROSA MARÍA MARTÍNEZ DE CODES

La segunda mitad del siglo XVIII y comienzos del ochocientos evidencia cómo adquiere forma y encuentra paulatinamente cauce el proceso desamortizador. Me refiero al proceso político y económico que se inicia entonces y se prolonga hasta cien años después, en el cual se produjo, por medio de normas estatales y en función de una política consciente, la conversión en bienes nacionales de los bienes y derechos que hasta entonces habían constituido el patrimonio amortizado de diversas entidades, para enajenarlos con posterioridad a ciudadanos individuales en pública subasta.

La política del Estado borbónico de recurrir a la venta de una parte importante de las manos muertas y a la enajenación de capitales de las obras pías y las capellanías en los años finales del siglo XVIII ha sido interpretada en la historiografía tradicional como medida de control sobre la Iglesia, por parte de un régimen que iniciaba así un plan nuevo de laicización de los recursos eclesiásticos.

Esta versión es plausible y, si bien se ajusta al pensamiento divulgador de un antagonismo institucional entre la Iglesia y el Estado, permitiendo a su vez relacionar esta primera desamortización con las posteriores de los regímenes liberales del siglo XIX, ha ido cediendo terreno ante el avance de una línea de investigación que imputa a la grave crisis financiera de la monarquía española las medidas desamortizadoras.

Entre los estudios pioneros de la mencionada línea destacan los trabajos de Richard Herr, Miguel Artola, Antonio Domínguez Ortiz, Antonio Elorza, Francisco Tomás y Valiente, José Merino, Josep Fontana, que abrieron en su día campos inéditos, ofreciendo nuevos métodos, y orien-

taron la investigación hacia el conocimiento de la Hacienda, la deuda pública, la desamortización y sus intricadas conexiones [1].

Todo parece indicar, en base a los últimos aportes científicos, que la política fiscal y financiera de la Corona estuvo estrechamente vinculada al problema de la deuda y a la inminente bancarrota del gobierno de Carlos IV. Los entonces responsables de las finanzas estatales, Francisco Cabarrús, Francisco de Saavedra, Miguel Cayetano Soler, Manuel Sixto Espinosa, etc., tratando de implementar arbitrios y soluciones a los graves apuros financieros del Estado, propusieron diversas medidas entre las que se encuentra la venta de un importante número de bienes vinculados pertenecientes a hospitales, hermandades, patronatos, obras pías y órdenes militares.

La creación de la Caja de Amortización de Vales Reales (9 de marzo de 1798) y su posterior conversión en Caja de Consolidación, desde 1800 hasta finales de 1808, ilustran las soluciones sucesivas ensayadas por una élite financiera que busca la definición de un sistema fiscal, que requiere, a su vez, la colaboración de las autoridades eclesiásticas, una gestión centralizada y comunicación recíproca entre los cargos que se ocupan de actualizar las reformas en los territorios peninsulares y americanos de la Corona. Miguel Cayetano Soler, como veremos a continuación, logró

1. HERR, R.: *España y la revolución del siglo XVIII,* Madrid, 1964; «Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen», *Moneda y Crédito,* 118, pp. 37-100, Madrid, 1971; «El significado de la desamortización en España», *Moneda y Crédito,* 131, pp. 55-94, Madrid, 1974; «La vente de propietés de mainmorte en Espagne, 1798-1808», *Annales E.S.C.,* XXIX (1974), pp. 215-228; «El experimento de los Vales Reales», A. Otazu, *Dinero y crédito (siglos XVI a XIX),* Madrid, 1978, pp. 115-123; *La Hacienda Real y los cambios rurales en la España de finales del Antiguo Régimen,* Madrid, 1991. ARTOLA, M.: *Los orígenes de la España Contemporánea,* 2 vols., Madrid, 1959; *La burguesía revolucionaria (1808-1874),* Madrid, 1973; *Antiguo Régimen y revolución liberal,* Barcelona, 1978; *La Hacienda del Antiguo Régimen,* Madrid, 1982; «Desamortización y Hacienda», *Jornadas de Desamortización y Hacienda Pública (1982).* Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Madrid; FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. y BILBAO, L. M." (eds): *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon,* Madrid, 1984. TOMAS Y VALIENTE, F.: *El marco político de la desamortización en España,* Barcelona, 1971; «Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis», *Moneda y Crédito,* 131, pp. 95-160, Madrid, 1974; «El proceso de desamortización de la tierra en España», *Agricultura y Sociedad,* 7, pp. 11-33, Madrid, 1978; «Desamortización y Hacienda Pública. Reflexiones: entre el balance. la crítica y las sugerencias», *Hacienda Pública Española,* 77, pp. 15-31, Madrid, 1982. MERINO, J.P.: «La Hacienda de Carlos IV», *Hacienda Pública Española,* 69, pp. 139-181, Madrid, 1981; «Hacienda, Deuda Pública y Desamortización con Carlos IV», *Jornadas de Desamortización y Hacienda Pública (1982),* cit.; *Las cuentas de la Administración central española, 1750-1820,* Madrid, 1987. FONTANA, **J.:** *La quiebra de la Monarquía Absoluta, 1814-1820. La crisis del Antiguo Régimen en España,* Barcelona, 1971; *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen: 1823-1833,* Madrid, 1973; *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX,* Barcelona, 1973; *La Revolución Liberal (Política y Hacienda en España 1833-1845),* Madrid, 1977; «La desamortización de Mendizábal y sus antecedentes», *Historia agraria de la España contemporánea. 1. Cambio social y nuevas formas de propiedad,* Barcelona, 1985. ANES, G.: *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII,* Barcelona 1969; «La economía española, 1782-1829», *El Banco de España. Una historia económica,* Barcelona, 1970; *El Antiguo Régimen: los Borbolles,* Madrid, 1975; «La reforma de la Hacienda durante el reinado de Carlos III», *Hacienda Pública Española,* monografías, 2/1990: *Carlos III y la Hacienda Pública.*

coordinar todos estos requerimientos en el transcurso de los diez años que estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda.

El mencionado personaje es el último de una nómina de pensadores, ministros, consejeros y financieros capaces de elaborar un proyecto reformista que posibilitó la sanción de una legislación desamortizadora en 1798. A Soler se le atribuye la responsabilidad de haber actualizado unas medidas que permitieron la puesta en marcha de la disolución de los vínculos y mayorazgos [2], instituciones obsoletas e improductivas enraizadas en el Antiguo Régimen, que seguían obstaculizando, a fines de siglo, la urgente reforma legal reclamada por los reformistas ilustrados, como paso previo a las transformaciones económicas.

Nuestro interés se centra en la figura del último Secretario de Hacienda de Carlos IV, porque sintetiza, mejor que sus predecesores en el cargo, el legado de un pensamiento conservador reformista que promovió la transformación de los últimos vestigios de la sociedad estamental española. Su figura apenas ha llamado la atención de los investigadores, pese a la importancia de las reformas que puso en marcha desde el Ministerio a su cargo. Los escasos datos que conocemos de su biografía se encuentran en obras de carácter colectivo [3] o en publicaciones periódicas del Reino de Mallorca [4].

Con motivo de su ingreso en la Orden de Carlos III, en 1799, se instruyó un proceso de pruebas del honor y nobleza de los ascendientes paternos y familia de Soler, que no deja dudas respecto a la calidad y circunstancias personales del candidato y de sus inmedíatos ascendientes: «así él como todos sus autores por línea paterna han sido cristianos viejos, limpios de toda mala raza y que no han sido castigados ni penitenciados por el Tribunal de la Santa Inquisición, sin perjuicio de solicitar separadamente igual prueba de su línea materna, cuya madre y ascendientes fueron naturales de la ciudad de Zaragoza» [5].

La carrera de este mallorquín reformador, nacido en Palma de Mallorca el 29 de septiembre de 1746, ilustra los cambios que en el último tercio del siglo XVIII alteraron la composición de la burocracia del Estado y el ascenso a cargos dirigentes de hombres que, sin linaje de sangre, se iniciaron en la carrera administrativa hasta lograr dirigir las instituciones centrales del Estado. En el caso de Soler, doctor en ambos derechos, Cánones y Leyes, a la edad de veinte años, su origen y formación balear

2. HERR, R.: *España y la revolución del siglo XVIII,* op. cit., p. 352.

3. SANTOS OLIVER, M.: *Mallorca durante la primera Revolución,* Palma, 1982, pp. 139-144; MACAVICH, I.: *Historia de Ibiza,* T.I, Palma de Mallorca, 1966, pp. 510-522.

4. SALVA, J.: «Don Miguel Cayetano Soler y sus ascendientes», *Bolletí de la Sociedad Arqueológica Lulliana,* T. XXXV, 1979, pp. 354-366 y FERRER FERRER, J.M.: «Un documento inédito de 1798 de Miguel Cayetano Soler», *Eivissa,* 4, 1974, pp. 30-37.

5. SALVA, J.: «Don Miguel Cayetano Soler...», cit, p. 357.

debieron ser un obstáculo más para abrirse camino en la Corte, pero después de cuatro años de práctica de la abogacía en Madrid y en la Academia de Jurisprudencia logró ser aprobado como Abogado de los Reales Consejos el 30 de julio de 1770.

Si bien, ello no fue óbice para que regresara a su isla natal, donde logró por sus propios méritos los cargos de abogado perpetuo del Ayuntamiento de Palma (1773), fiscal de la Intendencia de Mallorca (1775) y asesor del Tribunal Civil de Ibiza y Formentera (1784), con honores de Magistrado de la Audiencia de Mallorca.

Este último nombramiento le permitió desarrollar un programa intensivo de mejoras urbanas, agrícolas, comerciales, industriales y civiles en las Islas Pitiusas, que mereció la alabanza de sus coetáneos y el ascenso a Alcalde de Casa y Corte en 1796[6].

No careció Soler de recomendaciones y apoyos importantes en la Corte, en particular del poderoso Arzobispo de Sevilla, Antonio Despuig [7], a quien escribía desde Ibiza el 23 de abril de 1794, solicitando su influencia a fin de que se le concediese Plaza de número o supernumeraria del Consejo de Castilla: «Insinúo a Vm. la condecoracion de Plaza en Castilla, no sólo por ser el escalón regular de los alcaldes de alguna antigüedad, y no tenerme ya cuenta pasar a otro consejo, sino también porque con ella respetarían más estos malvados las Providencias de un Ministro del Tribunal que les pueda castigar, que los de otro en quien vean remota esta circunstancia» [8].

El nombramiento no tardó demasiado en llegar. En 1798 alcanza la categoría de Consejero de Hacienda y finalmente del Supremo de Castilla. Fue desde esta plataforma desde donde logró integrarse en una junta de expertos financieros propuesta por el entonces Secretario de Hacienda, Francisco de Saavedra, a Carlos IV, en mayo del mismo año, con el propósito de examinar el estado crítico del Erario y proponer arbitrios para atender los ingentes gastos del Estado [9].

Su relación con el Ministro Saavedra aunque breve debió ser muy intensa pues obtuvo, por su intercesión, el título de Superintendente General de Hacienda y Director de la Secretaría del Despacho, cargo que a los pocos meses dejaba para encargarse de forma interina de la Secretaría del Despacho de Hacienda por enfermedad de su titular (agosto 1798). Soler acabó substituyendo a Saavedra al frente del Ministerio de Hacien-

6. MACAVICH, *I.: Historia de Ibiza,* op. cit., pp. 510-522.
7. SALVA, J.: *El cardenal Despuig,* Palma, 1964.
8. *Bolletí de la Societat Arqueologica Lulliana,* Palma de Mallorca, 1898, T. VIII, pp. 294-295.
9. CANGA ARGUELLES, J.: *Diccionario de Hacienda con aplicación a España,* T.II, Madrid, 1834, pp. 183-184.

da durante los diez años más difíciles y críticos del final del Antiguo Régimen.

El Panorama que ofrece la Administración central en el tránsito del siglo XVIII al XIX resulta de una gran complejidad debido, fundamentalmente, a las reformas que se realizan en su organigrama conducentes a unir los negocios de ultramar a los respectivos Departamentos de la península, desde 1790[10]; a la supresión de la Junta Suprema de Estado, el 28 de febrero de 1792, y a los cambios ministeriales que se operan al frente de las cinco Secretarías [11].

El Ministro mallorquín, a los pocos meses de asumir su cargo, inició un plan de reformas hacendísticas que le colocan entre los promotores de la centralización de la España moderna. El nuevo organigrama de la Secretaría del Despacho que diseñó respondía a un plan general de reforma, en el que el cuidado del sistema de las rentas y el problema de la deuda son atendidos con particular interés [12].

Su política de centralización fiscal implicaba una centralización previa administrativa desde donde dirigir y asumir las reformas. Organizó la Secretaría de Hacienda, distribuyó sus negociados, articuló las distintas jerarquías y, finalmente, en 1805 (decreto de 25 de septiembre) logró centralizar en cada provincia el cobro de todas las contribuciones a través de una sola administración, contaduría y tesorería. Contando con esta nueva red administrativa, el reformador mallorquín ordenó el cobro del impuesto sobre el vino, motivo de su impopularidad y bárbaro fin [13].

Miguel C. Soler se convirtió en los últimos años del setecientos en el portavoz de una propuesta gestada en un círculo muy estrecho de expertos financieros [14], para quienes las únicas alternativas posibles al voluminoso déficit del Estado consistían en aumentar la tributación o crear un fondo de amortización, a través de la venta de parte de las propiedades de manos muertas.

La primera solución no parecía viable, pues podía representar una carga insoportable para los contribuyentes con bajo nivel de renta. La se-

10. BARRERO, A.: «De los Secretarios de Estado y del Despacho Universal de Indias al Ministerio de Ultramar (notas para su estudio)», *Estudios Jurídicos en homenaje al maestro Guillermo Floris Margadant,* México, Unam, 1988, pp. 63-75.

11. ESCUDERO, J.A.: *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen,* Sevilla, 1975.

12. ESCUDERO, J.A.: «El Ministerio de Hacienda y la reforma de Soler (1800)», *Homenaje a Ismael Sanchez Bella,* Pamplona, 1992, pp. 231-237.

13. El impuesto de cuatro maravedises sobre el cuartillo de vino fue una pequeña contribución que al gravar un artículo de general consumo pasó a convertirse en poco tiempo en el arbitrio más importante de los ingresados en la Caja de Consolidación. Véase, TEDDE DE LORCA, P.: «Crisis del Estado y deuda pública a comienzos del siglo XIX», *Hacienda Pública Española,* 108/109, 1987, p. 189.

14. «Memoria de D. Francisco de Saavedra al Señor D. Carlos IV, 4 de mayo de 1798», CANGA ARGUELLES, J., *Diccionario de Hacienda,* T.II, cit., pp.183-184.

gunda, que fue la que prosperó al crearse la Caja de Amortización y Descuento de vales por real decreto de 27 de febrero de 1798, procuraba, por una parte, alentar la confianza del público al afectar al servicio de la deuda nuevos recursos y, por otra, ordenar financieramente el estado de la deuda con una administración propia.

La propuesta del experto mallorquín la conocemos de su puño y letra a través de dos Memorias que remitió a Carlos IV, recogidas en la *Colección Sempere y Guarinos* de la Academia de la Historia de Madrid [15] La primera de ellas titulada, *Estado de la Real Hacienda en el año 1798 por el Sr. Don Miguel Cayetano Soler,* registra los informes, opiniones y proyectos que pesaron en el ánimo del titular de Hacienda a la hora de proponer «disposiciones extraordinarias» que consolidaran y aumentaran el crédito público.

Su argumentación se desarrolla inicialmente en torno a las medidas actuadas por su predecesor en el cargo, Francisco de Saavedra, y, en particular, el establecimiento de la Caja de Amortización, decisión que, en nuestra opinión, preveía la venta de bienes de patronatos, fundaciones y obras pías, meses antes de los decretos desamortizadores. Saavedra urgía al monarca en mayo de 1798 declarando que «lo que más importa, es que se acabe de resolver la venta de los bienes de hospitales, hermandades, patronatos y obras pías, ya sea para imponer su importe sobre la renta del tabaco, como se ha resuelto para los edificios rústicos y urbanos de propios, o en la caja de amortización: subrogando estas imposiciones a 3 por ciento, en lugar de 5 que se pagan por los empréstitos de acciones, y 4 por ciento en los vales reales» [16]

Es muy probable, como apunta Richard Herr, que a la altura de 1794 los consejeros de Carlos IV no previeran la posibilidad de «la venta forzosa y en masa de manos muertas» [17] como medida complementaria a la dotación de fondos para el rescate de los vales, pese a que para entonces existían ya voces contrarias a la amortización civil y eclesiástica, como tendremos ocasión de analizar seguidamente. Si bien, la idea de recurrir a tales fondos procedentes de la desvinculación de parte del patrimonio de la Iglesia se había discutido en los Consejos de Estado y de Hacienda, según cuenta Godoy en sus *Memorias* antes de su salida del Gobierno en marzo de 1798[18], la propuesta debió estar definida al tiempo que se creaba el 27 de febrero de 1798 la Caja de Amortización organismo encargado de diversas funciones: el servicio de los intereses y de amortización

---

15. Colección Sempere y Guarinos, T.10, fols. 201-210 y 211-241. La segunda memoria titulada «Exposición que hace al rey el ministro de la real hacienda, D. Miguel Cayetano Soler, en 1799», está publicada en el *Dicccionario de Hacienda,* **T.II,** cit., pp. 186-197.

16. «Memoria de D. Francisco de Saavedra...», cit., p. 185.

17. «Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen», cit., p.46.

18. GODOY, M.: *Memorias,* vol.I, pp. 272-287.

de vales reales, el servicio de la mayor parte de la deuda externa de la Corona emitida en Holanda y gastos militares no previstos.

Los compromisos financieros transferidos a la Caja de Amortización durante el corto ministerio de Saavedra no dejan dudas respecto a la decisión tomada por los expertos financieros de utilizar aquellos recursos potenciales, los bienes de «manos muertas», para hacer frente a un volumen de deuda pública considerablemente incrementada. En palabras del director de la Caja, Manuel Sixto Espinosa: «Esta verdad apareció evidente incluso a los ojos de los ministros, los más opuestos a que se hiciese uso de este medio; lo prueba no sólo que consintieran en prestarse a ello, sino que llegaron a proponer la última emisión de vales de más de 153 millones de pesos» [19]

Además hay que tener en cuenta que esta medida era interpretada por los expertos como benéfica para las instituciones implicadas, porque no las lesionaba y aseguraba su rentabilidad. Las autoridades eclesiásticas entendieron que la medida salvaguardaba los bienes eclesiásticos, en sentido estricto, y difería la problemática hacia un conjunto de fundaciones que representaban dotaciones para fines determinados [20].

La medida era contemplada en la *Memoria* de Saavedra como un incentivo a la circulación y mejora de los bienes públicos y contenía una condena explícita a la desgraciada amortización de los bienes raíces: «es de esperar que facilitándose la venta de los bienes de aquellas fundaciones, los tenedores de vales y acciones de empréstitos se apresuren a comprar fincas, y se anticipe por este medio la extinción del papel, y la importante circulación y mejora de los bienes públicos: sin la cual son difíciles, lentos y precarios los progresos de la agricultura y de la industria; y de consiguiente el atraso de la nación entera, cuya medianía, a pesar de sus inmensos recursos, ha fijado la desgraciada amortización de los bienes raices» [21].

Soler, como miembro de la Junta de expertos financieros, creada en mayo de 1798 a propuesta de Saavedra, debía examinar no sólo las medidas expuestas en la *Memoria* mencionada, sino también los proyectos pre-

19. Cit. por TEDDE: «Crisis del Estado...», cit., p.177.

20. El texto del decreto denomina a tales fundaciones «establecimientos públicos», diferenciándolas de los bienes raíces de las iglesias parroquiales, cabildos u órdenes religiosas: «y siendo indisputable mi autoriadad soberana para dirigir á éstos y otros fines del Estado los establecimientos públicos, he resuelto después de un maduro exámen se enagenen todos los bienes raíces partenecientes á Hospitales, Hospicios, Casas de Misericordia, de Reclusión y de Expósitos, Cofradías, Memorias, Obras pías y Patronatos de legos, poniéndose los productos de estas ventas, así como los capitales de censos que se redimiesen, pertenecientes á estos establecimientos y fundaciones, en mi Real Caxa de Amoartización bajo el interés anual del tres por ciento» AHN, Colección de Reales Cédulas, núm. 1221 (25-IX-98).

21. «Memoria de D. Francico de Saavedra...», cit., p. 186.

sentados por los anteriores ministros de Hacienda, Diego Gardoqui y Pedro Varela, proponiendo arbitrios a la Corona.

El *Diccionario de Hacienda* de José Canga Argüelles recoge cuatro *Memorias* elaboradas por Diego Gardoquí, durante su mandato al frente de la Secretaría de Hacienda (enero 1792/octubre 1796) y otra de Pedro Varela, fechada el 22 de marzo de 1797, que permiten reconstruir el estado de opinión que se fue generando, desde 1794, entre los responsables de las finanzas del Estado en torno a la utilización de fondos de carácter eclesiástico que bien podía contribuir a los gastos del Estado.

Diego Gardoqui exponía al rey en mayo de 1794, cuando los gastos en la metrópoli comienzan a sobrepasar todas sus expectativas, como consecuencia de la guerra contra la Convención francesa en 1793-1795, la necesidad de recurrir a tales fondos: «La corona se halla en el día con las rentas del subsidio, del excusado, y otras establecidas sobre los bienes eclesiásticos. Ya hace muchos años que no ha sido necesario recurrir a este arbitrio: así porque los dispendios de la guerra han sido sin comparación menores, como porque la causa de ellas, puede decidirse que no tenía relación inmediata con la religión, ni con sus ministros: pero teniendo la actual guerra una relación de esta naturaleza la más sensible y clara, no será sumamente extraño y aun contrario a la equidad y justicia, que los principales interesados estén libres de toda contribución para ella» [22].

Su propuesta se concretaba en solicitar un subsidio temporal anual de 6.000,000 ó 7.000,000 reales al estado eclesiástico con destino al fondo de amortización. Meses más tarde, ante la dificultad de cubrir los déficits de Hacienda, sugería la necesidad de aumentar dicho subsidio haciéndolo extensivo a las provincias americanas: «me parece se debe proceder a impetrar de la Santa Sede el Breve correspondiente, para que el estado eclesiástico, secular y regular de España e islas adyacentes contribuya por una sola vez y en todo el año próximo con 36.000,000 reales de vellón por vía de subsidio extraordinario: y el estado eclesiástico, secular y regular de ambas Américas con otro subsidio extraordinario de 30. 000,000 reales de vellón, el cual deberá también exigirse en los mismos términos» [23].

En octubre de 1796, recién declarada la guerra a Inglaterra, Gardoqui escribía a Carlos IV sobre la insuficiencia de los arbitrios aplicados hasta entonces al fondo de amortización, sugiriendo por primera vez la conveniencia de llevar a efecto: «la venta de los bienes de las fundaciones y

22. «Memoria del Sr. D. Diego Gardoqui á S. M. el Sr. D. Cárlos IV, 19 de mayo de *1794», Diccionario de Hacienda, T.II, p. 170.*
23. Ibid., p. *171.*

obras pías de peregrinos, y otras semejantes que ya no tienen uso, según ya tiene V.M. resuelto con acuerdo del consejo de estado» [24].

Durante el corto ministerio de Pedro Varela (21 de septiembre, 1796/ 27 de julio, 1797) ya no pareció aconsejable ni oportuno recurrir a los tres medios más expeditos que habían sido utilizados hasta entonces para paliar los gastos urgentes: empréstitos, contribuciones y papel moneda. Por ello su titular optó por encomiar al monarca la importancia y ventajas que la venta de las encomiendas de las cuatro órdenes militares reportaría al Estado. Resultaba, a su juicio, un arbitrio productivo, valorado en un capital de 400.000,000 reales, que cubría un triple objetivo: disminuir la deuda nacional, sostener el crédito y mejorar la agricultura y la población [25].

Todo parece indicar que los principios de economía política del equipo dirigente empezaban a plasmarse en propuestas concretas, a fin de facilitar la circulación de algunos bienes vinculados. Para entonces ya circulaban proyectos más ambiciosos, a los que alude Soler en su *Estado de la Real Hacienda en el año de 1798,* que ampliaba la venta de bienes vinculados a los procedentes de Patronatos, Hermandades, Obras Pías, Hospitales y Capellanías: «He leído una Memoria escrita en agosto del 94 y otra en octubre del 96 al declararse la guerra actual, en que se demuestra, con toda evidencia, no sólo los grandes beneficios públicos que resultarían al estado y son ciertamente obvios, de la venta, y circulación ulterior de estos bienes, y los aumentos que procurarían a las Rentas Reales; sino también en las ventajas particulares, que obtendrán aquellas fundaciones, percibiendo los réditos de sus capitales con puntualidad» [26].

La Memoria anónima del año 1794 denuncia sin paliativos que la despoblación, miseria y abatimiento de las rentas reales en España, «tiene por primer principio el exterminio de los antiguos propietarios, con las inmoderadas vinculaciones, y con las excesivas adquisiciones de manos muertas» [27]. No se trata, en opinión del autor, de poner en cuestionamiento la propiedad, sino de transmutar propiedades cuando lo exige la causa pública.

Su argumentación en pro de la aplicación de los fondos de hermandades, obras pías y capellanías (valorados en 200.000.000 millones de pesos) y de los procedentes de «manos muertas» (valorados en 300.000.000 millones de pesos) a la Real Hacienda conlleva beneficios para las corpo-

24. «Memoria de D. Diego Gardoqui al Señor D. Cárlos IV, 12 de octubre de 1796», *Diccionario de Hacienda,* T. **II,** p. 175.

25. «Memoria de D. Pedro Varela al Señor D. Cárlos IV, en 22 de marzo de 1797», *Diccionario de Hacienda,* **T.II,** p. 182.

26. Colección Sempere y Guarinos, T. 10, fols. 205.206.

27. Conocida en extracto a través de SEMPERE Y GUARINOS, **J.** *Historia de los Vínculos y Mayorazgos,* Madrid, 1847, pp. 219-222.

raciones y fundaciones implicadas, para las rentas reales y para los trabajadores en general, que mejorarían su situación con la circulación del dinero.

El interés de este proyecto del año 1794 reside en que la venta de bienes vinculados no se presenta como arbitrio para sufragar la deuda pública, sino como providencia para sanear y mejorar los réditos de las fundaciones y aumentar los ingresos del clero. Se pretende, en definitiva, a través del aumento de las rentas de las corporaciones eclesiásticas aportar recursos para paliar las urgencias financieras de la Corona.

El Ministro Soler justifica su propuesta utilizando similares argumentos que el autor anónimo: «Es tan notoria la mala administración de estas fincas, que nadie deja de compadecerse de los males que produce al público su deterioro y su abandono, por lo que le priva de sus rendimientos, que es la mayor riqueza nacional, y por lo que perjudica a los fines piadosos de los fundadores, de forma que aunque no fuese más que por estas solas consideraciones, se miraría siempre como muy importante y sería muy aplaudida la enagenación de otras fincas en manos activas y contribuyentes» [28].

No obstante, a continuación, realiza un cálculo financiero basado, junto con otros valores, en el importe de 200 millones de pesos derivados de la venta de bienes raices de hermandades, obras pías y capellanías aportado por el autor de la Memoria anónima, que evidencia la oportunidad de esta medida a fin de mejorar el crédito público y consolidar el valor de los vales reales y acciones de empréstitos: «Por un cálculo aproximado (y que ciertamente es más diminuto que exagerado en vista de lo que se han multiplicado por todo el reino, hasta en las aldeas, aquellas fundaciones) se puede computar en más de 200 millones de pesos el valor de sus fincas imponible en la caja de Amortización. Si a esto se agregan la imposición de fondos que voluntariamente hacen en ella algunas Comunidades Religiosas, y que ya pasan de 20 millones de reales; el producto de los maestrazgos de las Ordenes Militares... se verá que no sólo pueden extinguirse todos los vales Reales y acciones de empréstitos creados hasta ahora, sino también los que las necesidades actuales y sucesivas hasta la paz obliguen a crear, casi sin nuevo gravámen alguno para la Real Hacienda, respecto de que reduciéndose el interés de 4 y 5 por 100 que ahora se paga a sólo el tres que se satisface legalmente por los réditos de las imposiciones en la caja de Amortización; aquélla diferencia en favor de la Real Hacienda, cubrirá los intereses de las nuevas creaciones de vales que hayan de hacerse» [29].

---

28. Colección Sempere y Guarinos, T. 10, fol. 206.
29. Ibid., fols. 206-207.

Una lectura superficial del *Estado* de Soler podría hacernos concluir que la causa de este plan «sencillo, sin inconvenientes, ni perjuicio alguno por ningún lado» se debía exclusivamente a las urgencias financieras del Real Erario y carecía del propósito reformador atribuido a la circulación de bienes vinculados en proyectos anteriores.

Empero, en las páginas finales de su memoria aflora el talante progresista del ministro mallorquín y su deseo de incentivar la agricultura, la industria y el comercio de la nación, como hasta entonces había venido haciendo en las Islas Baleares, y justifica la fundación de la deuda nacional en favor de las manos muertas, con fines inversionistas: con acertadas y oportunas disposiciones se afianza una moral de seguridad de acabar en un breve período con todo el papel moneda, fundando la Deuda Nacional en favor de las manos muertas, con positivo beneficio de ellas, pues serán mayores sus rentas, y más fácil, y menos expuesta a colisiones su administración; y para que los que ahora viven en la inacción de las Rentas del Estado, dediquen sus fondos a la agricultura, a la industria y al comercio, con moderación del premio del dinero, y aumentan la riqueza nacional, que es de donde deben derivar los grandes ingresos de la Real Hacienda, sin coartar, ni detener la prosperidad pública[30].

Se observa en su proyecto la determinación y confianza en que la medida propuesta es la única alternativa viable en la actual situación, no sólo porque aporta recursos importantes al erario público sin gravar a los grupos sociales, sino por ser capaz de generar progreso dando cauce legal a las reformas patrimoniales y jurídicas proyectadas tiempo atrás: «el estado menos empeñado, y en que los vasallos pueden tener más medios de subsistencia, será el de Vuestra Majestad, y en donde la generalidad hayan padecido menos con una guerra tan largo, y destruidora, por la paternal y benéfica atención de V.M. a no gravarlos, durante ella, y por la adopción de recursos que en sí mismos envuelven los principios de una grande prosperidad futura» [31].

Un año después, en la *Exposición* al rey (29 de octubre, 1799) que hace el ministro Soler se observa un gran desencanto por los resultados obtenidos de las soluciones extraordinarias propuestas: «la venta de fincas de memorias y mayorazgos se entorpeció al mismo tiempo por las cavilosidades de la mala fe, y por los ardides y maquinaciones del fanatismo. Los males que causa la inexactitud de las ideas religiosas y políticas y el apego a los usos y costumbres recibidas son difíciles de vencer, cuando se valen de los sagrados respetos de la antigüedad o de la piedad para mantenerse» [32].

30. Ibid., fol. 209.
31. Ibid., fol. 210.
32. *Diccionario de Hacienda,* T.II, p. 189.

Entendemos que la denuncia del reformador mallorquín no culpa, en concreto, al estamento eclesiástico como ha podido ser interpretado [33], parece más bien indicar el bloqueo por parte de las instituciones y propietarios involucrados a las reformas institucionales decretadas; razón por la cual Soler cambia de método y ofrece ventajas sustanciales a los propietarios de mayorazgos —un premio de la octava parte de los capitales de mayorazgo que se enajenen—, comprometiendo además a la jerarquía eclesiástica en la presidencia de una Junta para dirigir la enajenación de los bienes de obras pías y demás establecimientos afectados por la legislación desvinculadora [34]

La Junta Suprema de Amortización creada el 11 de enero de 1799 agilizó el proceso desamortizador poniendo en marcha una *Instrucción* detallada en cuarenta y cuatro capítulos, que involucraba a Intendentes y Justicias en la ejecución de las enajenaciones: «Cuidarán los Justicias de que se subasten y rematen cada finca de por sí, para facilitar mayor número de compradores y aumentar en el reino el de los propietarios» [35].

La presidencia de la Junta por el Arzobispo de Sevilla, Antonio Despuig, evidencia la imprescindible colaboración del estamento eclesiástico en un proceso que, por regla general, comenzó con las ventas de fincas correspondientes a memorias, obras pías, cofradías y patronatos de legos. La Junta expidió circulares a los Arzobispos, Obispos y Prelados para que colaborasen en la venta de los bienes y consiguió regular las competencias entre los jueces seculares y eclesiásticos en materia de obras pías y establecimientos mixtos [36].

Las medidas acordadas empezaron a dar resultado a partir de 1800, año en el que las 'ventas se activaron, alcanzando en ocho años un total de 1.632,8 millones de reales el valor de las fincas enajenadas y de los censos redimidos [37].

La gestión de la Junta de Amortización al frente del proceso desamortizador puede ser calificada positivamente, no así las medidas acordadas por aquélla, a petición de Soler, para la organización y gobierno de la Caja de Amortización. Esta Caja, en sus dieciséis meses de existencia (26-febrero-1798/29-junio-1799), logró amortizar vales en la cantidad de

33. TEDDE DE LORCA, «Crisis del Estado y deuda pública..», cit., p.179.

34. Presidida por el arzobispo de Sevilla, Antonio Despuig y formada por cuatro ministros, dos de ellos del Consejo Real, Gabriel José de Vilches y Domingo Codina, uno del Consejo de Indias, Juan Gutiérrez de Piñeres, y uno de Hacienda, Manuel Sixto Espinosa, más los secretarios Rodrigo González de Castro y Baltasar Godínez. Véase, GODOY, M.: *Memorias,* cit., I, p. 272.

35. AHN, Colección de Reales Cédulas, núm. 1240 (29-I-99), art. xvii.

36. Historia de los Vínculos..., cit., p. 227.

37. HERR, R.: «Hacia el derrumbe...» cit., pp. 62-65.

39,5 millones de reales [38], cifra muy inferior al volumen de recursos que ingresó y fueron desviados a la Tesorería General.

Entre las medidas fiscales acordadas por la Junta cabe destacar: la contribución de la quinta parte de los fondos pósitos, la aprobación dada a una nueva emisión de vales por valor de 53.109.300 millones de pesos y la extinción de la Caja de Amortización, traspasando sus fondos a la Tesorería. Detrás de tales medidas se encuentran las propuestas concretas del ministro Soler, quién presionado día a día por la amenaza de suspensión de pagos esgrimida por el tesorero, desarrolló, en su primer año de gobierno, una política financiera polémica destinada a reanimar el crédito y buscar los arbitrios con que salir de las necesidades más ejecutivas [39].

Llama la atención que todas sus propuestas, incluso después de extinguida la Junta de Amortización en junio de 1799, cobraran cauce legal como reales decretos antes de finalizar el año. En particular, dos medidas: la supresión de la Caja de Amortización (29 de junio, 1799) y el establecimiento de Cajas de Reducción en las principales plazas de comercio (17 de julio, 1799) fueron desafortunadas y muy criticadas por el deterioro del crédito público que causaron [40].

Aunque el autor justificaba ante el monarca esta última idea en base a la experiencia positiva de años anteriores, cuando el Banco de San Carlos reducía los vales en sus cajas: «Los vales reales, que en la guerra de 1780, con Inglaterra, llegaron a perder considerablemente con proporción al número, y cantidad que entonces había de ellos: no sólo se hallaron a la par, sino que en 1792 llegaron a ganar un uno y medio por ciento sobre su valor, y esto porque el banco nacional los reducía en sus cajas. La reducción, pues, es lo único que puede dar eficazmente al papel la estimación que le ha quitado su abundancia, y la necesaria consecuencia de los sucesos públicos; y las cajas establecidas, son las que podrán causar este bien, siempre que tengan fondos proporcionados con que responder a esta obligaciones» [41], lo cierto es que la promulgación de la circulación forzosa de los vales con el descuento del 6 por 100 sobre su valor nomi-

---

38. Diccionario de Hacienda, T.I, pp.71-72.

39. «Exposición que hace al rey…», *Diccionario de Hacienda,* T.II, pp. 191-193.

40. Las Cajas de Reducción tenían por finalidad cambiar vales por numerario a aquellos que realmente lo necesitaran para sus compras y negociaciones al por menor, o tuvieran licencia para sacarlo del Reino. Godoy critica el funcionamiento de las Cajas de Reducción mencionando como los tenedores de vales, no sólo los comerciantes necesitados, acudieron a las cajas solicitando numerario, obteniendo escasas sumas individualmente. El resultado fue la difusión de prácticas usuarias y la desconfianza en los billetes que emitían las Cajas de Reducción en vez de metálico. Los especuladores facilitaron vales a los colonos para pagar las rentas y a los deudores para satisfacer sus obligaciones, concientes de la aceptación forzosa de los títulos con el descuento del 6 por 100. Véase, GODOY, *Memorias,* I, p. 277.

41. «Exposición que hace al rey…», cit., p. 194.

nal provocó la caída de los vales reales hasta perder las 3/4 partes de su valor en agosto de 1800[42].

Ante una situación tan caótica, resulta sorprendente la permanencia en el cargo de nuestro reformista ilustrado. Sus propuestas no sólo habían resultado ineficaces, sino altamente perjudiciales para la Hacienda Pública. Por primera vez desde que se iniciara en 1782 la política de emisión de vales, se cancelaba el pago de sus intereses y la amortización de títulos descendía considerablemente respecto al quinquenio anterior.

En ese año de 1799 Soler había desatendido los planes de una Junta eclesiástica recién formada que se comprometió, primero, a la extinción de una determinada cantidad de vales, empleando en ello las rentas decimales que la Iglesia pagaba a la Hacienda y a la Monarquía; a continuación, propuso trasladar a manos de la Iglesia la administración de los vales, quedando oficinas y empleados bajo la dirección de una Junta de seis prebendados en Madrid y, por último, ofertó negociar con el clero la extinción de los vales en circulación, hipotecando, con ese fin, los bienes y rentas de la Iglesia, a cambio de nó tributar a Hacienda y percibir los arbitrios destinados a la amortización [43].

Ninguna de estas propuestas satisfizo al responsable de Hacienda temiendo, probablemente, una lamentable imagen de pérdida de competencia y el ascenso de la influencia política y administrativa de un clero enriquecido, con el que se podía contar de forma más ventajosa para el Estado, aplicando una política desamortizadora a sus bienes y rentas calculadas en 3.000.000 millones de reales [44].

En los últimos párrafos de su *Exposición* al rey del año 1799 Soler, con gran sagacidad, modifica su estrategia de financiación del déficit y recurre al subsidio como recurso puntual para hacer frente a los gastos del año 1800: «Aunque se procura activar la enajenación de fincas, y aunque las medidas tomadas me dan lugar a creer que se verifique sin pérdida de tiempo la venida de caudales de América, siempre que las circunstancias lo permitan: no son recursos fijos con que debamos contar... Sin medios indirectos de que valernos, con deudas considerables y gastos excesivos; no hallo más arbitrio que el de un subsidio temporal, si es que hemos de hacer frente a todas las obliglaciones ordinarias y extraordinarias, en que nos empeñan nuestra propia defensa» [45].

A lo largo de la década de 1790, los predecesores de Soler en el cargo habían recurrido frecuentemente a la política de deuda, con nuevas emisiones de papel, empréstitos nacionales y extranjeros, donativos y ne-

42. TEDDE DE LORCA, «Crisis del Estado y deuda pública..», cit., p. 187.
43. Diccionario de Hacienda, **T.II,** pp. 14-16.
44. Ibidem.
45. «Exposición que hace al rey...», cit., p. 196.

gociaciones, a fin de paliar el déficit. En contraposición, apenas de habían arbitrado medidas para incrementar los ingresos ordinarios de Tesorería o reducir el gasto público. Reducir el gasto no parecía viable debido a la situación bélica que se vivía; si bien, la vía contributiva quedaba abierta y justificada en base a la lealtad de los vasallos al rey: «El estado, señor, de nuestro crédito y la grandeza y perentoriedad de las obligaciones piden que descansando V.M. en la fidelidad de sus vasallos reclame de ellos los socorros necesarios: seguro de que descubiertas con sinceridad y buena fe las necesidades de la monarquía, le proporcionarán ellos mismos recursos abundantes con que cubrirlas» [46].

Crear nuevas contribuciones fue, a partir de entonces, la estrategia utilizada para reforzar el crédito público. El ministro mallorquín propuso un subsidio único, limitado al año 1800, de carácter general y uniforme, repartido entre todos los pueblos. Por Real Decreto de 6 de noviembre de 1799 el rey sancionó un subsidio de 300 millones de reales, delegando en los pueblos la manera de ejecutarlo: «según el método que le dicten su celo, sus luces y su acreditada experiencia, dejando a los mismos Pueblos la facultad de buscar arbitrios, que sin ser gravosos a los pobres, produzcan la suma referida» [47].

Un mes más tarde, en diciembre de 1799, otra propuesta de Soler se hacía realidad: la corona obtenía del Papa Pío VI un Breve por el que se facultaba a la Hacienda a exigir un subsidio de 36 millones de reales sobre las rentas eclesiásticas de España y otro de 30 sobre las correspondientes a América. El aumento de la presión fiscal recayó notablemente sobre el estamento eclesiástico que aceptó, a partir de 1801, una mayor participación del Estado en las rentas decimales, mediante la imposición del noveno decimal extraordinario, además de los gravámenes tradicionales de las tercias reales, la cruzada y el excusado[48].

Soler logró sobrevivir a los años más catastróficos y terribles para la historia del Ministerio de Hacienda de su cargo desarrollando distintas estrategias de adecuación, tanto desde el punto de vista financiero como político. Con el inicio de la centuria y el regreso de Godoy al poder vio cómo se anulaban las reformas por él propuestas. El 7 de abril de 1800 el Gobierno dejaba sin efecto la cédula de 17 de julio anterior sobre el establecimiento de las Cajas de reducción y el curso forzoso de los vales;

46. Ibid., p. 197.

47. La importancia de esta contribución reside en que se exigió con carácter general y uniforme para toda España, con la finalidad de cubrir el déficit de dicho año. Véase, ARTOLA, M.: *La Hacienda del Antiguo Régimen,* op. cit., pp. 406-409.

48. Los datos que aporta Josep FONTANA no ofrecen duda al respecto. Si en el quinquenio 1793-1797 las rentas decimales de la Corona significaron el 4,2 por 100 de la tributación total, en 1803-1807 esa proporción alcanzó el 12,8 por 100. Véase, *La quiebra de la monarquía absoluta...,* op. cit., pp. 47-67.

a continuación, la pragmática sanción de 30 de agosto desvinculaba de la Tesorería todo lo perteneciente a vales y sus arbitrios, poniéndolo de nuevo bajo la autoridad del Consejo de Hacienda.

Fruto de la reforma del sistema de amortización de vales fue la creación de la Caja de Consolidación (1800-1808) fundada sobre los mismos principios que su predecesora la Caja de Amortización, pero con distintos métodos: dinamizar las enajenaciones y aumentar la presión fiscal eran ahora las ideas rectoras en la mente del equipo financiero liderado por Soler. Equipo financiero que, pese a desacuerdos en años anteriores con el Príncipe de la Paz, recibía al iniciarse la centuria su respaldo: «Merecían todos ellos la entera confianza del Monarca; lo primero por su integridad y su pureza, que se encontraba bien probada; lo segundo, por las luces y los talentos en que sobresalían no menos aquéllos buenos españoles [49]

Desde el 1 de septiembre de 1800 hasta el 22 de abril de 1808 ingresaron en la Caja de Amortización 1.292,1 millones de reales. La partida mayor, 367.703,675, fue la recaudada por venta de los bienes de fundaciones pías y bienes secularizados en los dieciséis meses previos a la extinción de la Caja (abril 1808); pero la precariedad de la Tesorería, pieza central de la Hacienda, y los gastos de la guerra malograron la extinción total de la deuda constituida [50].

Si comparamos los arbitrios de que dispuso la Caja de Consolidación entre 1800 y 1805 y los correspondientes al año 1808, observamos, en este último año, un notable incremento de los arbitrios de origen eclesiástico —noveno decimal y excusado— y de los derechos sobre el vino. Este último, en particular, exigible sólo en tiempo de guerra y causante del desprestigio y trágico fin de Miguel Soler, llegó a convertirse en el arbitrio más importante de los que recibía la Caja en 1808[51].

Con todo, las reformas diseñadas por los expertos en los inicios del siglo XIX no fueron suficientes para alejar el fantasma de la quiebra. Ni las medidas desamortizadoras, ni la detracción de ingresos regulares del clero, ni el aumento de las contribuciones directas lograron restaurar la Hacienda española.

En los años previos a la guerra de Independencia el proceso desamortizador fue bloqueado por los sectores más tradicionalistas, opuestos a las reformas patrimoniales y jurídicas del equipo dirigente.

---

49. GODOY, M.: *Memorias,* vol. II, p. 60.

50. Veáse Cuadro VII, Sumas depositadas en la Caja de Consolidación en virtud de los Reales Decretos de 19 de septiembre de 1798 y Reales Ordenes posteriores, en TEDDE, «Crisis del Estado...», op. cit., p. 192.

51. Frente a los 23.000.000 millones de reales en concepto de excusado y los 27.000.000 millones de reales en concepto de noveno decimal, la contribución del vino ascendía a 46.000.000 millones de reales. *Diccionario de Hacienda,* T. I, p. 251.

Paralelamente, el proyecto reformistas no previó la respuesta social negativa a la presión fiscal acentuada desde inicios del ochocientos, y, lo que comenzó siendo una protesta abierta de los sectores menos pudientes a las contribuciones más onerosas, como el cuartillo del vino [52], devino en una hostilidad profunda a las reformas.

Unido esto a las malas cosechas del campo español[53], a la gravedad de las crisis de mortandad a principios del siglo XIX [54] y a algunos efectos derivados de la desamortización, como el empobrecimiento de las instituciones de beneficencia, provocaron alteraciones sociales de alto riesgo.

Los máximos responsables de aquél proyecto, Manuel Godoy y Miguel Cayetano Soler cayeron víctimas de sus propias medidas. El primero encarcelado y exilado en Francia hasta su muerte en 1851; y el segundo destituido y procesado por el Consejo Real por malversación de caudales públicos. La toma de Madrid por el general Murat liberó momentáneamente a Miguel Soler, pero el pueblo de Malagón no perdonó al ilustre mallorquín sus gravámenes sobre el vino y acabó con su vida [55].

Miguel Soler no llegó a ver su obra rematada. No fue hasta 1820 cuando las Cortes liberales, por decreto de 12 de octubre, suprimieron los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y otras vinculaciones de bienes, sancionando con fuerza de Ley los proyectos pertenecientes a una generación de hombres reformadores con talante y energía suficiente para remodelar las instituciones de un régimen que tenía los días contados.

52. Santos Oliver menciona como la centralización tributaria del decreto 25 de septiembre de 1805 posibilitó de nuevo el impuesto sobre el vino y provocó múltiples rebeliones. *Mallorca durante la primera Revolución,* op. cit., pp. 143-144.

53. ANES, G.: «La economía española, 1782-1829», cit., 246-248.

54. PEREZ MOREDA, V.: *Las crisis de mortalidad en la España interior, siglos XVI a XIX,* Madrid, 1981.

55. CANGA ARGUELLES, **J.:** *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España,* Madrid, 1840, p. **144** y MERINO, **J. P.:** «La Hacienda de Carlos IV», op. cit., pp. 175-176.