

CAPITULO XIX.

ADMINISTRACION ECONOMICA Y CIVIL.

INSTRUCCION PARA LA JUNTA DE ESTADO.

De 1769 á 1787.

Los ministros Muzquiz y Lerena.—Influencia de Floridablanca.—Reduccion en los derechos de alcabalas y cientos.—Establecimiento de la contribucion de frutos civiles.—Simplificacion de los impuestos.—Reglas para la provision de obispados y prebendas.—Pensamientos sobre el arreglo del clero.—Administracion de justicia.—Reglamento para la promocion de corregidores y jueces letrados.—Consejos y cámaras.—Censo de poblacion.—La Junta de Estado.—Su origen y objetos.—Su utilidad.—Célebre Instruccion reservada para gobierno de la Junta.—Máximas y principios que contenia para todos los ramos de la administracion pública.—Plan general de gobierno.—Política exterior.—Fijanse las relaciones que convenia tuviese España con cada una de las potencias extranjeras.—La Santa Sede.—La Italia.—Francia.—Cambio notable de política respecto al Pacto de Familia.—Inglaterra.—Desconfianza de aquel gobierno.—Gibraltar.—Alemania.—Portugal.—Proyectos de Rusia y de Alemania sobre Turquía.—Prevision admirable de Carlos III. sobre estos planes.—Conducta que convenia observar con la Puerta Otomana.—Ideas sobre los Estados Unidos de América.—El Asia y la India Oriental.—Merecido elogio de esta célebre Instruccion.—Idem de su autor el conde de Floridablanca.

Notables fueron tambien las reformas administrativas que se hicieron en materias económicas, y en todo lo relativo á impuestos y contribuciones, á suel-

dos y gastos públicos, asi en el tiempo que el ministerio de Hacienda estuvo á cargo de don Miguel de Muzquiz, conde de Gausa, como en el de su sucesor don Pedro de Lerena. Aunque el conde de Floridablanca no desempeñó este ministerio ni en una ni en otra época, en la una y en la otra tuvo una influencia directa y grande en todas las medidas trascendentales de hacienda, y solia ser el autor de los proyectos y el que evacuaba las consultas y dictámenes. Nacia esto de tres principales causas: el poderoso ascendiente que le daban su gran talento y sus conocimientos generales; la confianza que le dispensaba el monarca y con que solia acoger sus pensamientos y planes, y el carácter y las circunstancias de aquellos dos ministros, ambos deferentes á sus consejos é insinuaciones. Hombre capaz, experimentado, celoso y probo el de Gausa, pero un tanto pusilánime, ó por lo menos sin aquella energía y resolucion que se necesitaba para arrostrar y vencer las dificultades y conflictos en que mas de una vez tuvo que verse, solo salia de ellos á fuerza de animarle y alentarle su compañero el de Floridablanca: y aun asi sufrió mil congojas y angustias durante el difícil periodo que produjo la necesidad de la creacion de vales y de la ereccion del Banco (1). Y su sucesor don Pedro Lopez de Lerena, hom-

(1) Murió el conde de Gausa en 25 de enero de 1783, muy sentido y muy llorado del rey y de todo el pueblo, que conocian y estimaban en lo justo su talento, sus virtudes, y sus servicios emitidos al Estado.—Cabarrús, Elogio del conde de Gausa.—Corres-

bre tambien de muy claro talento, debia toda su carrera y su elevacion á la proteccion de Floridablanca, desde amanuense suyo que habia sido hasta hacerle su compañero de ministerio (1). Con estos antecedentes no parecerá estraño á nadie la intervencion activa que tuvo Floridablanca en las reformas rentísticas que se hicieron durante las administraciones de aquellos dos ministros.

Siempre pensando en el alivio de las cargas públicas y en su mas equitativa distribucion, hasta donde permitieran las atenciones indispensables del servicio, se eximió á los fabricantes del enorme derecho de alcabala y cientos para todo lo que vendiesen al pié de fábrica, y se rebajó y redujo á un dos por ciento el de lo que llevarán á vender á otras partes. En general la rebaja que se hizo en los derechos de alcabalas y cientos en las especies sujetas á la contribucion de millones, fué, desde el catorce por ciento que ántes rigurosamente se exigia, hasta el ocho en los pueblos de las Andalucías, y hasta el cinco en los de Castilla; y aun hubo pensamiento y se manifestó deseo, aunque no pudo realizarse, de extinguir del todo aquella odiosa contribucion. El alivio sin embargo fué grande, especialmente para las clases pobres, á

pendencia entre Gausa y Florida-
blanca.

(1) A pesar de tan humildes principios habia ya Lerena, merced á su propio mérito y al favor de su padrino, desempeñado con

inteligencia los cargos de contador de rentas de Cuenca, de superintendente del canal de Murcia, de comisario ordenador de guerra, y de Asistente de Sevilla.

las cuales se disminuyó además notablemente el derecho de millones en las especies de carnes, vino, vinagre y aceite, y se las relevó enteramente del de la venta de pan en grano, innovando en esto la ley.

En equivalencia de tantas bajas y de tan notables alivios, y para llenar en parte el vacío que el erario experimentaba, se estableció la contribucion llamada *frutos civiles* (1785), que consistia en un cinco por ciento sobre los frutos, réditos ó rentas civiles; impuesto que no dejó de ser, aunque importante, criticado y censurado por algunos, ó como nuevo, ó como gravoso. Ni lo uno ni lo otro era: pues, como decia el ministro de Estado al monarca: «Si en las demas especies, frutos é industrias, de que provienen los arrendamientos, imposiciones ó frutos llamados civiles, dejan de contribuir los fabricantes, artesanos, labradores y mercaderes el todo ó la mayor parte por enorme rebaja de un doce, un onte, ó un diez por ciento, hasta el dos, ó tres, ó cuatro á que ha reducido V. M. la alcabala desde el catorce, ¿será rigor que por equivalente contribuya el propietario con un cinco de su renta, ya que ésta precisamente ha de recibir aumento con el alivio del colono, fabricante, artesano ó mercader, y que el mismo propietario ha de gozar de este alivio en las compras que haga de éstos para su consumo? ¿Será contribucion nueva que en lugar de un catorce por ciento de alcabala que pudiera exigir V. M., cobre solamente un siete, un ocho, un nueve ó un diez, distri-

buyendo este derecho entre propietarios verdaderos, y consumidores pobres y ricos, con proporcion á sus haberes y posibilidades? Pues á esto se reduce todo el grito sobre que es nueva contribucion la de los frutos civiles: de modo que unidos el cinco por ciento de ellos al dos, al tres, al cuatro, al cinco, y aun al siete que se recarga en las pocas rentas que se hacen de heredades y yerbas, nunca llega al catorce que V. M. podia exigir de todos, y queda en la mayor parte de frutos é industrias reducida esta contribucion, si se reúne á su total, y se proratea, á un seis, ó cuando más á un siete, dividido entre propietarios y colonos, ricos y pobres, aunque con mas alivio de éstos, como es razon, porque carecen de bienes, y ponen todo el trabajo ⁽¹⁾.»

Y en la célebre Instruccion reservada para la Junta de Estado (178^{as}) que indicamos en otro lugar, se decia en boca del rey: «No hago á la Junta particular encargo sobre lo que hasta ahora se ha denominado *única contribucion*, porque con los reglamentos vigentes y las enmiendas hechas, y otras que mostrará la experiencia, vendrán poco á poco á simplificarse los tributos, de modo que se reduzcan á un método sencillo de contribuir, único y universal en las provincias de Castilla, que es á lo más que se puede aspirar en esta materia ⁽²⁾.» En efecto, despues de muchos ensa-

(1) Floridablanca, Memorial á

(2) Gobierno del Sr. Rey don Carlos III. número 268.

yos y no pocos gastos se abandonó el proyecto de la única contribucion, y se creyó que se podrian simplificar los impuestos y reducirlos á una equitativa proporcion, dividiendo los contribuyentes en seis clases, á saber: 1.^a propietarios de todo género de bienes raices; que pagarian un cinco por ciento de las rentas por frutos civiles: 2.^a colonos ó arrendadores de bienes raices; á quienes se impondria un dos ó tres sobre la cuota de su arrendamiento, considerado como regla del producto que sacaban del efecto arrendado, librándolos de alcabalas por los de sus cosechas: 3.^a fabricantes y artesanos; á quienes no convendria gravar con otros tributos que los cargados á los consumos y ventas de efectos en los puestos públicos: 4.^a comerciantes; á éstos se les exigiria un seis ú ocho por ciento, en vez de la alcabala, á la entrada de los géneros en los pueblos de su residencia: 5.^a empleados, abogados, escribanos, médicos, etc; tampoco se les gravaria sino con los derechos de consumos, como á los fabricantes y artesanos: 6.^a exentos. De todos modos, era un sistema, por cuyo medio ú otro semejante se discurria la manera de simplificar las contribuciones en todas las clases del Estado, y formar para cada una un método claro, sencillo y uniforme ⁽¹⁾.

Por el ministerio de Gracia y Justicia se dictaron y tomaron tambien importantísimas providencias para

(1) Ibid. números 278 á 287.

el arreglo y organizacion de los dos grandes ramos pertenecientes á aquel departamento, el clero y los tribunales civiles. El real decreto (24 de setiembre, de 1784) sobre el modo de proveer los obispados, prebendas y demas beneficios eclesiásticos, á fin de que se atendiera siempre y se diera la justa preferencia á los eclesiásticos mas doctos y virtuosos, y á los párrocos mas celosos é instruidos, mas ancianos y experimentados, y que hubieran hecho mas servicios á la Iglesia y á los pueblos, fué una de aquellas medidas que honran más un reinado, y que bien observadas hubieran podido dar mas fruto espiritual y temporal al reino. Cuidóse muy principalmente de exigir condiciones y cualidades legales y científicas á los que hubieran de ejercer jurisdiccion externa y contenciosa. Habia sido ártes práctica abusiva que los obispos nombráran á los jueces, provisosores y vicarios generales, sin la aprobacion del rey, y aun sin su conocimiento. Carlos III. en uso de su derecho de patronato sobre todas la iglesias de España, no solo prescribió los requisitos que hubieran de adornar á los que obtuviésen tales empleos, sino que exigió se le diese noticia por medio de la Cámara para su aprobacion, á fin de evitar que fuesen nombrados ó los que careciesen de la ciencia necesaria, ó los que profesáran máximas contrarias á las regalias de la corona, ó por otras circunstancias fuesen inconvenientes ó peligrosos.

La division de obispados en territorios menos extensos que los que comprendian, para que pudiera administrarse mejor el pasto espiritual; promover la ilustracion del clero, hasta premiando con pensiones á los que sobresalieran en las ciencias, para que él á su vez pudiera instruir al pueblo, y hacerse amar y respetar; tener inquisidores instruidos que contribuyeran á desterrar las supersticiones en vez de fomentarlas, pero cuidando de que no usurpáran las regalias de la corona, y de que con pretesto de religion no se turbára la tranquilidad pública; ir impidiendo suave y paulatinamente la amortizacion eclesiástica, y reformar la disciplina de los regulares de un modo mas conforme á su instituto primitivo, eran las máximas que sobre estos puntos se recomendaban é inculcaban en la célebre Memoria ó instruccion para la Junta de Estado, y las que esta corporacion se proponia practicar ⁽¹⁾.

Hízose un reglamento para el método y escala en el nombramiento y promocion de corregidores y demas jueces letrados ⁽²⁾: y para el mejor acierto en las elecciones y debido conocimiento del personal, se dispuso tomar tres informes reservados de otras tantas personas las mas condecoradas de la provincia en que hubiera servido el corregidor ó alcalde mayor, cuyos informes se asentaban y conservaban, con las demás

(1) Ibid. núms. 15 á 30. de 1783.

(2) Real cédula de 21 de abril

noticias que se tuviesen de sus méritos y conducta, en un libro secreto, y estos datos se consultaban y servían para adelantarlos ó atrasarlos en su carrera. Pensóse también en la mas oportuna division de territorios judiciales, como en la de diócesis, para la mas rápida administracion de justicia, y con el menor vejámen y molestia de los contendientes. Prescribióse á las chancillerías, audiencias y juzgados que remitiesen mensualmente relaciones de las causas criminales que en ellos existiesen, con la correspondiente clasificacion, y distinguiendo las que continuaban en los juzgados ordinarios de las remitidas á los tribunales superiores por consulta ó apelacion, todo con arreglo á un formulario que se les pasó para la mayor facilidad y uniformidad de la operacion. No habia de tenerse en cuenta para la provision de las varas y togas ni el linage, ni la grandeza, ni la carrera militar, ni otras cualidades que no fuesen la ciencia, la moralidad, y la esperiencia y práctica del derecho. Muchas de las reglas prescritas para los jueces de los pueblos de realengo se hicieron luego estensivas á los de señorío (1).

Arregláronse igualmente los juzgados de la Mesta; se regularizó la distribucion de los negocios en las salas de Córte, en los Consejos y Cámaras de Castilla y de Indias; se establecieron reglas para dirimir en lo posible las competencias de jurisdiccion; se trató de

(1) Real cédula de 24 de enero de 1787.

acomodar á los tiempos presentes las ordenanzas con que se regian los Consejos, y que al principio de cada año se pronunciara un discurso, alternando en esta tarea los ministros de cada tribunal, exhortando al trabajo y á la estricta y desinteresada aplicacion de las leyes; suprimiéronse privilegios y fueros perjudiciales á la igualdad de la justicia; se cortaron abusos en el ejercicio de los oficios de escribano y otros; y finalmente no se omitia medio para conseguir la pronta sustanciacion y fallo de las causas, para que ni padeciese la inocencia, ni se malograra con la dilacion el saludable fruto que produce el pronto castigo de los criminales y delincuentes.

Ni la administracion económica, ni la civil, ni la eclesiástica, ni la de ningun ramo del Estado puede organizarse convenientemente sin una estadística de poblacion y de riqueza, lo mas aproximada que posible sea á la exactitud y á la verdad. Carlos III. mandó hacer este importantísimo trabajo, casi de todo punto abandonado desde los apreciables aunque imperfectos datos que se reunieron en tiempo de Felipe II. «Para saber, decia Floridablanca en su Memoria, el número y calidad de los pueblos de esta gran monarquía, cosa que vergonzosamente se ignoraba con la debida exactitud y certidumbre, ha dispuesto V. M. la formacion de un Diccionario, que se está imprimiendo, en que por el orden de alfabeto se averigua puntualmente la calidad y situacion de cada pueblo, y hasta la de la me-

nor aldea ó caserío, del partido y la provincia á que pertenece, si es realengo, de señorío, de abadengo ó de órdenes, y todo lo demas que conduce para que el gobierno de V. M. pueda cuidar del mas infeliz y retirado vasallo, como pudiera hacerlo de los habitantes de la metrópoli y mas inmediatos á su real persona.» De resultas, pues, del censo de poblacion que se formó en 1787, se averiguó con satisfaccion haber aumentado la poblacion en su tiempo en los dominios españoles cerca de millon y medio de individuos. De los mismos datos resultó constar á la sazón la poblacion de España de diez millones doscientos sesenta y nueve mil ciento cincuenta habitantes, de los cuales se averiguó tambien ser contribuyentes algunos millares más que los que hasta entonces se habian conocido.

Una de las creaciones de mas utilidad é importancia, y de mas trascendencia para el sistema general de una buena gobernacion que se debieron al genio de Floridablanca, fué sin disputa la de la Junta de Estado, y que por lo mismo no sin razon se la denominó después *Gobierno del señor rey don Carlos III*. Tuvo este gran pensamiento el origen siguiente.

Solian juntarse ántes los ministros, aunque sin regla ni formalidades, para tratar las cosas de gobierno. Esta costumbre fué cayendo en desuso despues de la guerra con la Gran-Bretaña. Mas cuando sucedió don Antonio Valdés al marqués de Castejon en el ministerio de Marina, hallóse embarazado con desave-

nencias ó desacuerdos que ocurrian entre aquel ministerio y el de Indias, y aun con algunas otras secretarías, sobre diferentes materias, por efecto de despachar cada una separadamente negocios que se rozaban con intereses de otras. Hablólo Valdés con Floridablanca, y hecho cargo este ministro de las fundadas observaciones del de Marina, discurrió excitar á sus compañeros á congregarse mas frecuentemente y tratar y acordar los asuntos en lo que hoy llamaríamos Consejo de ministros, y aun expuso al rey la conveniencia de formalizar la Junta de Estado con ciertas solemnidades, y aun de redactar una instruccion circunstanciada para gobierno de los respectivos departamentos de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda, Marina é Indias. Aprobó S. M. la propuesta, y encargóse el conde de Floridablanca de extender la instruccion, que comprendia 443 números. Asistió el rey á su lectura, que se hacia en los despachos despues de el de los negocios ordinarios. En esta operacion, que duró cerca de tres meses, enmendó y modificó S. M. todo lo que le pareció conveniente, y aprobada de aquella manera, se expidió en 8 de julio de 1787 el real decreto de la creacion de la Junta de Estado ⁽¹⁾.

Dos son los objetos principales, decia el mismo ministro, de la Junta de Estado, á saber: tratarse de

(1) Memorial de Floridablanca. Muriel, Nociones preliminares. ca.—Gobierno de Carlos III. por