

DINERO Y DIPLOMACIA EN LA TRANSICIÓN AL LIBERALISMO.

Recorte financiero y drástica reducción de personal en el Ministerio de Estado, a través del Presupuesto de 11 de noviembre de 1820, primero en la historia constitucional española

María José Vilar
Universidad de Murcia

1. El Ministerio de Estado y la carrera diplomática: orígenes y evolución

El Ministerio de Estado fue establecido por Real decreto de 30 de noviembre de 1714 como Primera Secretaría de Estado, nombre que conservó hasta que entrado el siglo XIX, y en el contexto de la revolución liberal iniciada en 1810 con la reunión en Cádiz de unas Cortes representativas, recibió la denominación que le sería propia durante más de un siglo. Una rotulación llamada a permanecer hasta 1939, en que pasó a titularse Ministerio de Asuntos Exteriores, su denominación actual¹.

La Primera Secretaría de Estado fue siempre un departamento aparte en el aparato administrativo estatal, tanto por sus funciones específicas (dirigía la proyección internacional de España, pero combinando esta función básica con otras de diverso carácter —protocolarias, honoríficas, etc.—)

¹ Jerónimo Bécker, *Historia de las Relaciones Exteriores de España durante el siglo XIX. Apuntes para una Historia diplomática*, Establecimiento Tipográfico de Jaime Ratés, Madrid, 1924-1927, 3 vols.; Juan Carlos Pereira, *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Akal, Madrid, 1983; Juan B. Vilar (ed.), *Las Relaciones internacionales en la España Contemporánea*, Prólogo de J. M.^a Jover Zamora, Universidad de Murcia-Univ. Complutense, Murcia-Madrid, 1989; Rocío Valdivieso del Real, «La carrera diplomática española», en J. C. Pereira (coord.): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*, Ed. Ariel, Barcelona, 2003, pp. 251-266.

como por la singularidad de su diseño (corto número de secciones, personal más especializado respecto a otros departamentos, reducido presupuesto al ser menores sus necesidades, etc.). En cualquier caso puede afirmarse que la Secretaría de Estado se halló en plena transformación desde su creación misma. Su andadura inicial se cierra con la gestión de José Moñino, conde de Floridablanca, como titular de esa cartera, que en plena reactivación de la proyección internacional de España, rasgo que el ministro murciano imprimió a nuestra política exterior, renovó el diseño del departamento a su cargo en cuanto a organización, competencias y funcionamiento. Unas innovaciones llamadas a permanecer en lo fundamental hasta la reforma liberal.

En cualquier caso Floridablanca echó las bases de la estructura actual del Ministerio no solo en cuanto a su organización en secciones sino también en cuanto a la profesionalización de su personal (aprendizaje del oficio por los aspirantes en el extranjero como jóvenes de lenguas y en servicios auxiliares de embajadas, legaciones y consulados, prescindir de extranjeros, limitar en lo posible el intrusismo, echar las bases de lo que más tarde sería la carrera diplomática, etc.). De otro lado en su tiempo la red del servicio exterior alcanzaría un techo no igualado en el siglo XVIII: seis embajadas, 14 legaciones, cinco consulados generales y 26 consulados y viceconsulados, además de un número indeterminado de oficinas consulares².

En 1806, en vísperas de la invasión francesa de la Península, España mantenía abiertas 18 embajadas y legaciones cubiertas en ese momento por cuatro embajadores (París, Viena, Lisboa y Nápoles) y 14 ministros plenipotenciarios (Roma, Londres, Berlín, San Petesburgo, Filadelfia-Washington, Estocolmo, Copenhague, La Haya, Hamburgo, Dresde, Berna, Milán, Florencia y Constantinopla)³. A ellas hay que sumar centenar y medio de consulados generales, consulados, viceconsulados y agencias consulares, cuyo número preciso no consta (170 en 1792⁴), de los cuales 39 en Francia, 35 en Portugal, 32 en las Dos Sicilias, y el resto en su mayoría en otros estados europeos, incluido el Imperio turco y sus dependencias norteafricanas (Regencias autónomas de Argel, Túnez y Trípoli).

Los sueldos del personal asignado a esas representaciones diplomáticas y consulares se regían por el canon establecido en 1767, que

² Bécker, *Historia de las Relaciones Exteriores...*, op. cit., I, p. 623ss.

³ Jesús Pradell Nadal, *Diplomacia y comercio. La expansión consular española en el siglo XVIII*, Universidad de Alicante-Instituto de Cultura «J. Gil Albert», Alicante, 1992, p. 604.

⁴ *Ibidem*, pp. 50-51.

Floridablanca no varió. A saber: 36.000 reales de vellón los cónsules generales y encargados de negocios, 18.000 los cónsules, 12.000 los vicecónsules y 9.000 los cancilleres de consulado. Las retribuciones de los más altos dignatarios (ministro o secretario de Estado, embajadores y plenipotenciarios) era variable, dependiendo del rango y circunstancias de cada cual, y tampoco eran fijos los emolumentos asignados al personal inferior (secretarios, oficiales, escribientes y servicio). Como queda referido, las reformas de Floridablanca no afectaron al cuadro retributivo establecido, pero «... en compensación —anota J. Pradell⁵— cada vez fueron más frecuentes las duplicaciones de sueldos por la titularidad de otros empleos, y por la concesión de asignaciones o mercedes extraordinarias que, muchas veces, no eran cargadas sobre la Tesorería General, sino sobre las Rentas de Correos que también administraba el Primer Secretario».

El manifiesto declive que caracterizó la etapa final del reinado de Carlos IV, las dificultades que conllevó la guerra de la Independencia, y la reducción de España a pequeña potencia durante la prolongada fase fernandina, sumado a la drástica contracción de los recursos económicos disponibles, y al escaso interés por la proyección exterior, por lo demás subordinada al acontecer de una política interna discontinua e incluso tormentosa, determinarían el relegamiento a un plano muy secundario cuanto tuviera que ver con las relaciones internacionales. Los efectos de tal cambio no se dejarían esperar.

2. Reforma de la Hacienda y su incidencia en el Ministerio de Estado

Es sabido que la reforma liberal española, al menos en su andadura inicial, fue fundamentalmente política, propició una cierta transformación de la sociedad española no obstante la supervivencia de una parte importante del legado del Antiguo régimen, pero resultó casi nula en el orden económico. De forma que durante largo tiempo unas estructuras políticas modernas tuvieron que convivir con otras económicas de corte tradicional, a todas luces obsoletas e ineficaces.

A subsanar los inconvenientes derivados de una situación tan irreal, o siquiera corregir sus desajustes más visibles, apuntaron algunas de las reformas auspiciadas por las Cortes gaditanas. Reformas que por lo general quedaron sobre el papel, ya que no hubo tiempo de aplicarlas, dado que

⁵ *Ibidem*, p. 76.

con el regreso de Fernando VII en 1814, y consiguiente implantación de un régimen absolutista (más dictadura personal del monarca que restablecimiento pleno del viejo y desacreditado organigrama administrativo del Antiguo régimen), quedó sin efecto la obra de las Cortes.

Pero pronto se puso de manifiesto que para poder continuar funcionando de forma mínimamente satisfactoria se hacía imprescindible mantener o restablecer algunos de los cambios introducidos por el denostado régimen constitucional. Entre ellos la conveniencia de un presupuesto que permitiera conocer con cierta precisión los ingresos y gastos de la Hacienda pública, y al propio tiempo simplificar el confuso y disperso sistema contributivo existente, y centralizar esos ingresos y gastos en una caja única que hiciera posible conocer las disponibilidades reales de la Tesorería.

De hecho los liberales, poco antes de la caída del régimen constitucional, habían preparado un presupuesto, elaborado por el ministro López Araujo, titular de la Secretaría de Hacienda, y aprobado en 8 de septiembre de 1813 por las Cortes reunidas en Madrid, poco antes de ser disueltas. En lo que al Ministerio de Estado concierne, se manifiesta en aquel lo que en adelante sería una constante en los presupuestos españoles: la asignación a ese departamento de la partida más pequeña (6.676.650 reales, el 0,7% del total presupuestado⁶). Apenas un tercio de la inmediatamente superior en cuantía, la de Gracia y Justicia (18.387.200 —el 1,9% del presupuesto nacional—⁷), irrelevancia aquella considera en cifras absolutas atribuible al hecho de que persistiera todavía la ocupación francesa en una parte de la Península (sobre todo en Cataluña y Levante) y a haber tenido que hacerse un esfuerzo supremo para contribuir eficientemente a la ofensiva final organizada por Wellington, de forma que Defensa Nacional devoró buena parte de los recursos disponibles. En cualquier caso el presupuesto de 1813 no tuvo efectividad alguna.

Al Estado no le quedó otra alternativa que la drástica reducción del gasto. Se procedió a la clausura de las embajadas, legaciones y consulados que no fueran enteramente imprescindibles y se dejó cesante a una parte del personal de las oficinas sobrevivientes. Táctica por lo demás que venía siguiéndose durante los seis años de contienda ante la imposibilidad de mantener la red diplomática y consular existente, no obstante hallarse ya diezmado el cuerpo diplomático por haber abrazado la causa afrancesada una parte del mismo.

⁶ Miguel Beltrán, *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977, p. 177.

⁷ *Ibidem*.

Concluidas las hostilidades pareció llegado el momento de hacer una redistribución más armónica de los escasos fondos disponibles, pero la ruina de un país devastado por la guerra, la pérdida de las posesiones de la América continental y el incremento imparable de la Deuda pública sumió a la Administración en una situación de indigencia sin precedentes. El titular de Estado, José García de León y Pizarro, veterano y experimentado diplomático que accedió a esa cartera en 1816, intentó reorganizar el departamento, aunque con escaso éxito por faltarle una cobertura económica adecuada⁸. En cualquier caso un R. decreto de 17 de julio del expresado año reglamentó la composición y funcionamiento del Ministerio⁹, muy trastocado por la pasada contienda, y con su personal en cuadro al término de la dura depuración a que fue sometido en plena reacción fernandina.

En estas circunstancias tuvo lugar la reforma de la Hacienda abordada en el bienio 1816-1817 por el ministro de ese ramo Martín de Garay, cuyos contenidos y objetivos explica su autor en una famosa *Memoria*¹⁰. La reforma giraba en torno a la elaboración de un presupuesto con el que pretendió enjugar el déficit de unos 450 millones de reales (sin contar los intereses de la Deuda pública), con el que se encontró al llegar al Ministerio. Sus dos reglas de oro fueron reducir el gasto hasta el límite posible y extender las obligaciones fiscales a las clases privilegiadas exentas de esas prestaciones hasta el momento, e incrementar las cargas contributivas sobre la incipiente burguesía adinerada, en uno y otro caso como gravámenes temporales extraordinarios, dado que el contribuyente medio se hallaba exhausto por causa de las excesivas cargas impositivas a que estaba sometido¹¹. No será necesario decir que la reforma no pudo salir adelante por la cerrada opo-

⁸ Véase José García de León y Pizarro, *Memorias*, Edición, prólogo, apéndice y notas de Álvaro Alonso Castrillo, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1953, t. I, pp. 206-313.

⁹ Josep Fontana, *La quiebra de la Monarquía absoluta, 1814-1820. (La Crisis del Antiguo régimen en España)*, Ed. Ariel, Barcelona, 1971. Información adicional sobre el contenido del decreto de 1816 en: Luis Eugenio Togores y José Luis Neila, *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Prólogo de R. Armengod, Escuela Diplomática, Madrid, 1993, pp. 53-54.

¹⁰ Véase Pío Ballesteros, «Martín de Garay, ministro de Hacienda bajo Fernando VII», *Las Ciencias* (Anales de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias), VI (1941), pp. 75-119 y 380-409; Federico Suarez Verdaguer, *Martín de Garay y la reforma de la Hacienda*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1967, 2 vols. —en *Documentos del reinado de Fernando VII*, edición y prólogo de (...)— I, p. 222ss.; Josep Fontana, *La quiebra de la Monarquía absoluta...*, *op. cit.*, pp. 125-144, 347-380.

¹¹ Manuel Garzón Pareja, *Historia de la Hacienda en España*, Prólogo de A. Domínguez Ortiz, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 804-805, 820, 854-856.

sición que suscitó entre quienes se sintieron negativamente afectados por ella.

Al final Garay, no pudiendo renovar en profundidad el anticuado e injusto sistema fiscal existente, hubo de contentarse con racionalizarlo en lo posible, o dicho de otro modo, organizar el caos, para así intentar reducir el déficit. En ese recorte del gasto público el ministro no olvidó a la 1.^a Secretaría de Estado, que de percibir en 1816 algo más de diecisiete millones y medio de reales (17,61) quedó en 15 millones en la propuesta diseñada por Garay, bien es cierto que entre 1788 y 1797 la asignación a ese departamento siempre había permanecido por debajo de los 14,5 millones (techo de 14,35 en 1792)¹², suma reducida a la mitad durante la Guerra de la Independencia, como ya ha sido apuntado.

En cualquier caso el presupuesto diseñado por Martín de Garay en 1816, con el precedente del meramente nominal de López Araujo de 1813, fue el primero propiamente tal de la historia española por haber sido aplicado en parte, aunque a diferencia del de 1813 nunca fuese aprobado formalmente.

3. Los tres presupuestos del Trienio constitucional: análisis especial del de 1820

El siguiente presupuesto, correspondiente al año económico que principió en 1.º de julio de 1820 y concluyó en 30 de junio de 1821, tuvo lugar por tanto bajo los efectos de la revolución liberal de marzo de 1820 (pronunciamiento de Riego y de Quiroga) que restableció el régimen constitucional y por tanto la normativa en materia fiscal y presupuestaria emanada de la Constitución gaditana. Sobre este presupuesto, segundo de la historia española, y su incidencia en el Ministerio de Estado, se centrará la presente aportación.

Elaborado por el titular de Hacienda, José de Canga Argüelles, y aprobado por las Cortes en 8 de noviembre de 1820, su montante total fue de 702.904.035 millones de reales, de los cuales 12.000.000 consignados a la cartera de Estado.

Bajo unos condicionamientos poco favorables, los 12.000.000 de reales asignados a Estado representaban una drástica reducción (3.000.000) respecto a la cantidad prevista en el presupuesto precedente. Apenas el 1,7% del total. Guerra y Marina, conjuntamente, continuaban devorando más de

¹² Fontana, *La quiebra de la Monarquía absoluta...*, op. cit., pp. 351-352.

Tabla 1

El ministerio de estado en el presupuesto correspondiente al año económico 1-VII-1820 a 30-VI-1821 —en reales de vellón y maravedises—

Partidas	Rs. Vn.	Mrs.
Casa Real	45.090.000	—
Ministerio de Estado	12.000.000	—
Id. de la Gobernación de la Península	8.410.375	—
Id. de Ultramar	1.368.135	—
Id. de Gracia y Justicia	11.131.110	—
Id. de Hacienda	173.453.449	23
Id. de Guerra	355.450.916	9
Id. de Marina	96.000.000	—
Total	702.904.035	32

Fuente: J. del Moral Ruiz, «La presión fiscal en el Trienio Constitucional (1820-1823)», *Hacienda Pública Española*, n.º 27 (1974), pp. 51-63; Beltrán, *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977, pp. 177-183; M. Garzón Pareja, *Historia de la Hacienda en España*, Inst. de Est. Fiscales, Madrid, 1984, pp. 812-816.

Tabla 2

Declive de la asignación al ministerio de estado en los sucesivos presupuestos del trienio constitucional (1820-1823) —en rs. Vn.—

Partidas	1820-21	1821-22	1822-23
Casa Real	45.090.000	45.212.000	45.212.000
Cortes	—	8.133.240	5.522.365
Ministerio de Estado	12.000.000	11.460.813	5.760.917
Ministerio de la Gobernación	8.410.375	69.363.155	32.448.028
Ministerio de Ultramar	1.368.135	1.699.500	941.465
Ministerio de Gracia y Justicia	11.131.110	19.620.954	16.897.899
Ministerio de Hacienda	173.453.449	156.000.000	148.894.075
Ministerio de la Guerra	355.450.916	355.450.916	328.633.983
Ministerio de Marina	96.000.000	89.273.639	80.502.590
Totales	702.904.035	756.214.217	664.813.324

Fuente: J. del Moral Ruiz, «La presión fiscal...», *op. cit.*, pp. 51-63; Moral Ruiz, *Hacienda y sociedad en el Trienio Constitucional, 1820-1823*, Inst. de Est. Fiscales, Madrid, 1975, pp. 156-159; M. Beltrán, *Ideologías y gasto público...*, *op. cit.*, pp. 177-183; M. Garzón Pareja, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 812-816.

la mitad del presupuesto, seguidas a considerable distancia por Hacienda y muy por detrás las asignaciones consignadas a la Casa Real y los otros Ministerios. Se comprende que el desmantelamiento de un departamento reputado de escasa utilidad en pleno declive de la proyección internacional de España, prosiguiera imparable, dado que su asignación no dejó de contraerse a lo largo del Trienio en los dos presupuestos siguientes de 1821-22 y 1822-23, más que por la reducción de ingresos recaudados, desde luego factor a tener en cuenta, por el incremento de otras asignaciones ministeriales. En particular la de Gobernación de la Península, que de algo más de 8.000.000 en 1820-21, pasó a 69.000.000 en el siguiente año económico, manteniéndose por encima de los 32.000.000 pese a drásticas restricciones en el de 1822-23.

No es el caso de entrar aquí en otros detalles sobre la política fiscal durante el Trienio constitucional, temática que queda fuera del objeto de nuestro estudio y que por lo demás cuenta con notorios especialistas¹³. Pero a modo de conclusión en lo que concierne a este apartado no estará de más recoger la siguiente reflexión de J. Fontana¹⁴: «Las lecciones aprendidas hicieron que nadie tratase de replantear la *contribución directa* de las Cortes de Cádiz, ni proseguir la experiencia de Garay, que había acabado en plena confusión, y con las arcas del tesoro vacías. Los gobiernos constitucionales tuvieron una política económica más amplia y coherente, en un intento de favorecer el desarrollo económico, sin agotarlo con nuevos tributos, usando de los recursos de la desamortización con garantía de los empréstitos que, entre tanto no aumentaba la riqueza nacional, irían cubriendo sus necesidades». En suma, más que recortar el gasto (que también lo hicieron) intentaron simplificar el sistema impositivo para hacerlo más rentable sin incrementar con ello las cargas tributarias (en esto se anticiparon a la reforma tributaria de Mon-Santillán, 1845). Entre tanto, si era necesario, equilibrarían la ba-

¹³ Véanse en especial las obras de M. Beltrán y M. Garzón Pareja citadas en notas 6 y 11 supra, así como las dos siguientes aportaciones de Joaquín del Moral Ruiz, «La presión fiscal en el Trienio Constitucional (1820-1823)», *Hacienda Pública Española*, n.º 27 (1974), pp. 47-63, y *Hacienda y sociedad en el Trienio Constitucional, 1820-1823*, Inst. de Estudios Fiscales, Madrid, 1975 (especialmente pp. 156-159). Interesa también la consulta de fuentes tales como la *Gaceta de Madrid* y las *Actas de Cortes* referentes a 1820-1823, así como testimonios coetáneos. Entre otros: J. López Juana Pinilla, *Situación de la Hacienda pública de España en marzo de 1822, y medios de mejorarla*, Imp. de L. Nuñez de Vargas, Madrid, 1822, o estos dos imprescindibles repertorios: José de Canga Argüelles, *Diccionario de Hacienda*, Ed. Atlas, Madrid, 1968 (t. CCX de B.A.E.) — 1.ª ed.: Madrid, 1833-1834, 2 vols. — y J. López Juana Pinilla, *Biblioteca de Hacienda*, Ed.-Imp. de E. Aguado, Madrid, 1840-1848, 6 vols.

¹⁴ Josep Fontana, *La Hacienda en la Historia de España, 1700-1931*, Inst. de Est. Fiscales, Madrid, 1980, pp. 37-38.

lanza de pagos con el dinero procedente de los empréstitos concertados en el extranjero y con el producto de las desamortizaciones.

Miguel Artola¹⁵, por su parte, entiende que la reforma del Trienio liberal no solo económica sino también la política, «... no podía resultar positiva a pesar del empeño de quienes estuvieron al frente del gobierno. El primer gabinete fue el único que estuvo en situación de cambiar, y a él se deben las iniciativas de mayor interés. Por lo que respecta a la Hacienda la gran figura fue Canga Argüelles, promotor de una reforma que las Cortes llevaron a término después que Fernando VII le sustituyese junto con todos sus compañeros de gabinete, procedentes como él de la época gaditana». Es de señalar que los gobiernos que vinieron después, tanto moderados como exaltados, no tuvieron sosiego para abordar la reforma en profundidad, vivieron al día, y dependieron cada vez más del dinero procedente de los empréstitos concertados en el extranjero, en condiciones crecientemente onerosas, para afrontar las necesidades de una Hacienda en bancarrota y de un país empobrecido y al borde de la guerra civil.

4. El diseño del cuerpo diplomático y consular español de 1820, a través de las consignaciones presupuestarias: Secretaría de Estado, embajadas, legaciones y consulados

En el Archivo Secreto Vaticano, fondo Archivio della Nunziatura di Madrid, sección Giacomo Giustiniani (1817-1827), leg. 262, se conserva un raro folleto de ochenta y seis páginas, «*Presupuestos de los gastos de todos los Ministerios*. En la Imprenta Nacional. Año de 1820». Aparece intercalado en la correspondencia remitida a la Secretaría de Estado por el nuncio G. Giustiniani¹⁶. Se trata de una reproducción detallada del presupuesto español elaborado por J. de Canga Argüelles, aprobado por las Cortes en 11 de noviembre de 1820 para el ejercicio económico 1820-1821.

El documento de referencia se abre con la información referida al Ministerio de Estado¹⁷, al cual le son asignados 18.186.700 reales de vellón,

¹⁵ Miguel Artola, *La Hacienda en el siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 112. Véase también del mismo autor sobre la reforma de la Hacienda en el Trienio y sus insatisfactorios resultados: *La España de Fernando VII*, vol. XXVI de la *Historia de España* dirigida por R. Menéndez Pidal, Prólogo de C. Seco Serrano, Espasa-Calpe, Madrid, 1968, pp. 721-767.

¹⁶ Archivo Secreto Vaticano (abreviamos: ASV), Nunziatura di Madrid, G. Giustiniani (1817-1827), leg. 262, fs. 116r.-204v.

¹⁷ *Ibidem*, fs. 116r.-118v.

desglosados en tres bloques diferentes: *Sueldos y Consignaciones fijas*, *Gastos extraordinarios* y *Otros gastos*, con 8.329.000, 6.373.000 y 3.484.700 reales respectivamente, cada uno de los cuales desdoblados en diferentes partidas. Es de notar que el montante global no coincide con el aportado por M. Beltrán, J. del Moral y M. Garzón Pareja, entre otros¹⁸, cifra teórica y calculada de forma aproximada, como indica su cuantía redonda (exactamente 12.000.000) con referencia a *Sueldos y Consignaciones fijas* y alguna partida concreta de *Otros gastos*, pero no a otras subsumibles en este último concepto, como tampoco a los *Gastos extraordinarios*.

En cuanto al presupuesto global, tal como fue aprobado por las Cortes y publicado por la Imprenta Nacional, que es el documento remitido a Roma por el nuncio y referente básico de nuestro estudio, en lo que se refiere al Ministerio de Estado los *Sueldos y Consignaciones fijas* aparecen divididos en cuatro conceptos distintos: Secretaría del Despacho, Embajadas, Legaciones o Ministerios a cargo de ministros plenipotenciarios y Consulados, con dotaciones de 782.000, 3.384.000, 3.030.000 y 1.133.000 reales respectivamente. Por su parte los *Gastos extraordinarios* son agrupados en estas tres partidas: Embajadas, Legaciones y Consulados, con 2.440.000, 2.670.000 y 1.263.000 reales. Finalmente bajo el rótulo *Otros gastos* se incluyen los siguientes cuatro registros: Auditoría de la Rota Romana, Otros varios pagos, Gastos eventuales y Gastos de cambio y recaudación, con 140.000, 284.700, 1.500.000 y 1.560.000 reales (véase tabla 3).

El presupuesto no incluía la dotación correspondiente a la legación y consulados en los Estados Unidos «... por tener — advierte Canga Argüelles en nota adjunta¹⁹ — la consignación anual de un millón de reales sobre las cajas de Méjico, que hoy se cobra en la Havana — sic —». De otro lado el ministro consigna esta advertencia: «... Al importe de este presupuesto deben añadirse por una vez unos seis millones de reales que debe el Giro a sus comisionados, y a algunos individuos de la carrera diplomática por haberes atrasados»²⁰.

Es de señalar — véase tabla 4 — la corta dotación ordinaria de la Secretaría de Estado, inferior a las de las embajadas en París y Londres, que lo doblaban si se suma al mismo la asignación extraordinaria de que disfrutaban. Igual sucedía con las embajadas en Viena y Nápoles e incluso la legación en Río de Janeiro, que superaban en sus asignaciones globales la señalada a la Secretaría de Estado, ya que esta no percibía suma alguna en concepto de gastos extraordinarios.

¹⁸ Véase nota 13 supra.

¹⁹ ASV, Nunziatura di Madrid, G. Giustiniani (1817-1827), leg. 262, f. 118.

²⁰ *Ibidem*, id.

Tabla 3

Dotación del ministerio de estado en el presupuesto de 1820 —en rs. Vn.—

Conceptos	Partidas	Cuantía
<i>Sueldos y Consignaciones fijas</i>	Secretaría del Despacho	782.000
	Embajadas	3.384.000
	Legaciones	3.030.000
	Consulados	1.133.000
<i>Gastos extraordinarios</i>	Embajadas	2.440.000
	Legaciones	2.670.000
	Consulados	1.263.000
<i>Otros gastos</i>	Auditoría Rota Romana	140.000
	Otros varios pagos	284.700
	Gastos eventuales	1.500.000
	Id. cambios y recaudación	1.560.000
	Total	18.186.700

Fuente: Elaboración propia sobre *Presupuestos de los gastos de todos los Ministerios*, Madrid, 1820.

De otro lado llama la atención que el sueldo anual del titular del Ministerio (120.000 reales) resulte bastante inferior al asignado a cualquiera de los embajadores, e incluso de los ministros plenipotenciarios a cargo de legaciones. Sin duda porque en tanto el titular del Ministerio percibía su sueldo como ingreso personal, los diplomáticos acreditados en el extranjero al más alto nivel tenían que afrontar gastos de vivienda, pero también los derivados del sostenimiento del edificio de la embajada o legación, y el de sus empleados y otro personal (exceptuados el secretario, oficiales y agregados, retribuidos desde Madrid), material de escritorio, etc., aparte cuantiosos desembolsos adicionales (recepciones, desplazamientos, mantenimiento de capilla y capellán, etc.) o en concepto de representación.

Es de consignar también que el importe global de la dotación de cada embajada refleja el rango de la misma. Así las acreditadas en Francia, Reino Unido, Austria, Dos Sicilias, Piamonte-Cerdeña y Portugal, por ese orden. En cuanto a las legaciones, las de la Santa Sede, Rusia, Turquía y Brasil, seguidas de las demás (diferentes estados alemanes, italianos y nórdicos, los Países Bajos y Suiza). Al margen de las respectivas dotaciones

Tabla 4
 Presupuesto del ministerio de estado (1.º julio 1820-30 junio 1821):
 secretaría, embajadas y legaciones

Desglose por partidas (en reales)						
Departamentos	Asignaciones ordinarias			Asignaciones extraordinarias		
	Concepto	Asignación	Total	Asignación	Total	Total general
<i>Secretaría del Ministerio</i>						
	Ministro	120.000				
	Oficiales	460.000				
	Porteros y otro personal	130.000				
	Gastos escritorio	72.000	782.000	–	782.000	
<i>Embajadas</i>						
París	Embajador	720.000				
	Secretario	60.000				
	Oficiales y agregados	84.000	864.000	780.000		
Londres	Idem a París		864.000	600.000		
Viena	Embajador	600.000				
	Secretario	60.000				
	Oficiales y agregados	60.000	720.000	480.000		
Nápoles	Embajador	360.000				
	Secretario	24.000				
	Oficiales y agregados	24.000	408.000	480.000		
Turín	Idem a Nápoles		408.000	100.000		
Lisboa	Encargado de negocios		120.000	–		
	Total Embajadas		3.384.000		2.440.000	
<i>Legaciones</i>						
S. Petesburgo	Ministro	360.000				
	Secretario	24.000				
	Agregados	24.000	408.000	190.000		
Río de Janeiro	Ministro	360.000				
	Secretario	18.000				
	Agregados	24.000	402.000	460.000		
Constantinopla	Ministro	240.000				
	Secretario	18.000				
	Agregado e intérpretes	48.000	306.000	460.000		

Desglose por partidas (en reales)						
Departamentos	Asignaciones ordinarias			Asignaciones extraordinarias		
	Concepto	Asignación	Total	Asignación	Total	Total general
<i>Legaciones</i>						
Roma	Ministro	240.000				
	Secretario	18.000				
	Agregados	36.000	294.000	460.000		
La Haya	Idem a Roma		294.000	180.000		
Estocolmo	Ministro	240.000				
	Secretario	12.000				
	Agregado	12.000	264.000	120.000		
Dresde	Ministro	180.000				
	Secretario	18.000				
	Agregados	36.000	234.000	90.000		
Berlín	Ministro	180.000				
	Secretario	18.000				
	Agregado	12.000	210.000	180.000		
Hamburgo			–	90.000		
Copenhague	Idem a Berlín		210.000	120.000		
Luca y Florencia	Ministro	180.000				
	Secretario	12.000				
	Agregado	12.000	204.000	100.000		
Berna	Ministro	90.000				
	Secretario	12.000	102.000	120.000		
Munich	Idem a Berna		102.000	100.000		
	Total Legaciones		3.030.000	2.670.000		
	Total general					5.892.000

Fuente: Elaboración propia sobre Presupuestos de los gastos de todos los Ministerios..., *op. cit.*, Madrid, 1820.

presupuestarias, hay que indicar que la representación española cerca de la Santa Sede, reducida a simple legación por las circunstancias políticas del momento (incidencia de la revolución de 1820²¹), normalmente tenía rango de embajada, y a igual nivel que las de Londres y París. Con Austria, Dos Sicilias, Piamonte-Cerdeña y Portugal eran sostenidas también relaciones privilegiadas, tanto por razones políticas como dinásticas.

Lo mismo sucedía con Brasil, tras su pacífica y consensuada separación de Portugal, a diferencia de lo sucedido en las nuevas repúblicas americanas hispanohablantes, cuya secesión respecto a la metrópoli fue resultado de cruentas guerras de independencia, no siendo reconocidas por España hasta muy tardíamente a partir de 1836²². Finalmente, como ya ha sido referido, en la relación presupuestaria de legaciones españolas en el extranjero no figura la de los Estados Unidos, dado que sus gastos, así como de los consulados españoles existentes en ese país, no eran abonados desde Madrid sino con cargo a las Cajas de México. Pero hallándose este virreinato en pleno proceso independentista, tal obligación sería consignada a las Cajas de Cuba, situación llamada a perdurar durante todo el siglo XIX hasta la independencia de la isla en 1898.

5. Los consulados: distribución geográfica, funciones y financiación

En cuanto a los consulados, a cargo de sus titulares se hallaban ante todo los asuntos mercantiles (comercio con España e intereses de los nacionales establecidos en los respectivos países o en tránsito por los mismos. El propio Canga Argüelles definiría a los cónsules en su excelente y útil *Diccionario de Hacienda* como «... agentes que las naciones tienen en los puertos extranjeros para cuidar que se guarden a los súbditos respectivos

²¹ Véase Manuel Revuelta, *La política religiosa de los liberales en el siglo XIX. Trienio Constitucional*, C.S.I.C., Madrid, 1973; José Manuel Cuenca, «La Iglesia en el Trienio Constitucional (1820-1823)», *Hispania Sacra*, n.º 18 (1965), pp. 333-362; Vicente Cárcel Ortí, «El archivo del nuncio en España Giacomo Giustiniani (1817-1827)», *Escritos de Vedat*, n.º 6 (1976), pp. 265-300. El contexto de esas relaciones puede verse en Jerónimo Bécker, *Relaciones diplomáticas entre España y la Santa Sede durante el siglo XIX*, Imp. J. Ratés, Madrid, 1908; H.C. Pelosi, «La política exterior de España en el Trienio Constitucional (1820-1823)», *Cuadernos de Historia de España*, t. LXI-LXII (B. Aires, 1977), pp. 424-433; J.C. Pereira, *Introducción al estudio de la política exterior de España*, Ed. Akal, Madrid, 1983, pp. 16-19; M.ª Teresa Menchén, «Las relaciones internacionales españolas en el reinado de Fernando VII», en J. B. Vilar: *Las Relaciones internacionales en la España Contemporánea...*, op. cit., pp. 13-36.

²² J. Bécker, *La independencia de América: su reconocimiento por España*, Imp. J. Ratés, Madrid, 1922; Jorge Castel, *El restablecimiento de las relaciones entre España y las Repúblicas hispanoamericanas (1836-1894)*, Madrid, 1955; J. C. Pereira y Ángel Cervantes, *Relaciones diplomáticas entre España y América*, Mapfre, Madrid, 1992, pp. 27-32.

Tabla 5
 Consulados de España acreditados en el extranjero (junio 1820):
 sus asignaciones presupuestarias (en rs.)*

Consulados	Presupuesto	Consulados	Presupuesto
Argel	106.000	Cette	Id.
Trípoli	86.000	Dantzig	Id.
Túnez	Id.	Elseneur	Id.
París	84.000	Fiume	Id.
Tánger	78.000	Gibraltar	Id.
Londres	72.000	Lisboa	Id.
San Petesburgo	60.000	Malta	Id.
Liorna	Id.	Marsella	Id.
Amsterdam	35.000	Nantes	Id.
Génova	30.000	Neptuno —sic—	Id.
Hamburgo	Id.	Niza	Id.
Venecia	Id.	Odessa	Id.
Trieste	20.000	Palermo	Id.
Bayona	18.000	Portolongo	Id.
Nápoles	Id.	Ragusa	Id.
Algarbe	12.000	Riga	Id.
Ancona	Id.	Río de Janeiro	Id.
Burdeos	Id.	Ruán	Id.
Cerdeña	Id.	Terracina	Id.
Civitavechia	Id.	Zante	Id.
Córcega	Id.	Oporto	8.000
		Total	1.133.000

Fuente: Elaboración propia sobre *Presupuestos de los gastos de todos los Ministerios...*, *op. cit.*, Madrid, 1820.

* No constan los datos referidos a los Estados Unidos.

los derechos mercantiles estipulados en los convenios»²³. Pero los cónsules tenían también otras competencias, incluidas algunas de índole política o diplomática como dependientes que eran de la respectiva embajada o legación, o bien por asumir funciones de tales cuando no existía representación propiamente diplomática (así en Marruecos y los otros estados norteafricanos o en las Islas Jónicas). También en el caso de los consulados la re-

²³ Canga Argüelles, *Diccionario de Hacienda...*, *op. cit.*, p. 371.

tribución asignada al cónsul para su sostenimiento y el de sus empleados y dependientes refleja el rango de la respectiva representación.

Al frente de la relación figuran las tres regencias magrebíes (Argel, Túnez y Trípoli), nominalmente subordinadas al sultán otomano, pero de hecho independientes. España venía manteniendo con ellas regulares contactos diplomáticos y comerciales desde que Floridablanca procediese a la normalización de relaciones con todas las potencias musulmanas del Mediterráneo, es decir el Imperio turco y sus dependencias norteafricanas, como también con el sultanato de Marruecos, en el tercio final del siglo XVIII²⁴. Tal iniciativa respondía al doble objetivo de poner a cubierto el litoral español de las acometidas del corso magrebí, y al propio tiempo fomentar los intereses de España en esos países y su tráfico marítimo.

En nivel preferente se situarán también los consulados existentes en las capitales de Francia, Reino Unido y Rusia, en las cuales existían además embajadas o legaciones, seguidas de los grandes puertos europeos del momento, y por tanto polos de atracción del tráfico español de la época. Italianos unos (Liorna, Génova, Venecia y Trieste —los dos últimos salida al mar del Imperio austríaco—) y de la Europa del Norte otros (Amsterdam y Hamburgo). También Bayona, que controlaba una parte estimable del tráfico transpirenaico y movimiento de viajeros con Francia. De inferior nivel eran los restantes consulados, que como los ya mencionados tenían agregados viceconsulados y oficinas consulares casi siempre a cargo de agentes autóctonos, por lo común comerciantes y hombres de negocios, cuya parca retribución era consignada al presupuesto consular correspondiente, y por

²⁴ Mikel de Epalza, «Intereses árabes e intereses españoles en las paces hispano-musulmanas del siglo XVIII», *Anales de Historia Contemporánea*, Univ. de Murcia, n.º 1 (1982), pp. 7-18; Juan B. Vilar, «Relaciones comerciales hispano-argelinas en el período 1791-1814», *Hispania. Revista Española de Historia* (C.S.I.C.), XXXIV (1974), pp. 435-442; J.B. Vilar, «Relaciones diplomáticas y comerciales hispano-argelinas en las postrimerías de la Argelia otomana (1814-1830)», *Hispania*, XXXVI (1976), pp. 623-638. El caso tunecino puede verse en M. de Epalza y Ab el Hakim [Slama] El Gafsi, «Relations tuniso-espagnoles au XIX^e. siècle. Documents et synthèse», *Cahiers de la Tunisie*, XXVI, n.º, 101-102 (Tunis, 1978), pp. 183-216; el de la Regencia turca de Trípoli en M.^a José Vilar, *Migraciones y Relaciones internacionales. La colonia española de Trípoli de Libia, paradigma de colectivo europeo en el África mediterránea en el siglo XIX (1784-1870)*, Prólogo de J. C. Pereira, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, Madrid, 2005. Finalmente para Marruecos y el Magreb en su conjunto: J. B. Vilar y Ramón Lourido, *Relaciones entre España y el Magreb. Siglos XVII y XVIII*, Ed. Mapfre, Madrid, 1994, obras todas ellas que remiten además a la bibliografía disponible. Estado de la cuestión y actualizada bibliografía sobre las relaciones hispano-magrebíes en los siglos XIX y XX puede verse en la decena de colaboraciones contenidas en J. B. Vilar, Miguel Hernando de Larramendi y M.^a J. Vilar (eds.), *Relaciones de España con el Magreb, s. XIX y XX*, n.º 23 de *Anales de Historia Contemporánea*, Univ. de Murcia, Murcia, 2007.

ello esas agencias ni siquiera son mencionadas en el presupuesto de referencia.

La mayoría de esos consulados de nivel inferior eran también puertos mediterráneos distribuidos desde el litoral francés e italiano a la costa dalmata y las islas griegas. En ocasiones se les menciona con el nombre de la región que no de la sede urbana donde se hallaban instalados (Córcega por Ajaccio, Cerdeña por Cagliari). La relación incluye Gibraltar y Malta (La Valetta), dependencias británicas; otros tres portugueses (Lisboa, Oporto y Algarbe —Faro—), y otros varios en ciudades francesas y alemanas del interior o del frente atlántico. Desde Burdeos, Nantes y Ruán, a Dantzig, incluidos dos puertos rusos (Riga y Odessa, ventanas del Imperio zarista al Atlántico y el Mar Negro).

Río de Janeiro, donde existía también legación de España, es el único consulado en América mencionado. No obstante existía otra media docena en los Estados Unidos (Nueva York, Filadelfia, Baltimore, Nueva Orleans,...) y viceconsulados y agencias consulares de ellos dependientes. Como en el caso de la legación en ese país eran sostenidos con cargo a las Cajas de Cuba y su correspondencia remitida a Madrid vía La Habana.

A 1.133.000 reales, montante del presupuesto ordinario de los consulados, hay que sumar 1.263.000 por cada quinquenio en concepto de gastos extraordinarios previstos, mas otro millón y medio para «... gastos extraordinarios *eventuales* y ayudas de costa para establecimiento y viajes»²⁵ de los cónsules y sus empleados, o para afrontar traslados, así como 1.560.000 para cubrir el coste de los giros, cambio de moneda, correos y otras comisiones. En total 4.323.000 reales²⁶.

Finalmente la partida *Otros gastos* representa un montante de medio millón de reales. Exactamente 424.800, de los cuales 180.000 como pensiones de jubilados «que se pagan por el Giro nacional», 140.000 para cubrir el coste de la Agencia General de la Rota en Roma (un agente y dos auditores), 43.000 con destino a cuatro pensionados artistas cuya sede no se especifica (posiblemente Italia o Francia), 41.280 como abono de sueldos a los empleados del Palacio de España en Roma, y 20.250, importe de la asignación a otro artista pensionado (residente en Viena) y a dos viudas de empleados del Estado, cuya identidad no consta²⁷.

²⁵ Archivo Segreto Vaticano, Nunziatura di Madrid, G. Giustiniani (1817-1827), leg. 262, f.

²⁶ *Ibidem*, f. 118v.

²⁷ *Ibidem*, id.