



XI Congreso Internacional de la AEHE
4 y 5 de Septiembre 2014
Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF)
Madrid

Sesión:

Sesión 8. Una Hacienda permanentemente endeudada: la deuda pública en España (siglos XIX-XXI).

Coordinadores: Carlos Álvarez-Nogal (Universidad Carlos III de Madrid) y Francisco Comín (Universidad de Alcalá).

Título de la comunicación:

Las vicisitudes de la deuda pública en un período turbulento: de Canga Argüelles a Mon, 1808-1850

Autor/es:

Rafael Vallejo Pousada

Filiación/es académica/s:

Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais de Vigo. Universidade de Vigo.

Dirección electrónica de contacto:

vallejo@uvigo.es

LAS VICISITUDES DE LA DEUDA PÚBLICA EN UN PERÍODO TURBULENTO: DE CANGA ARGÜELLES A MON, 1808-1850

RAFAEL VALLEJO POUSADA.

Universidade de Vigo.

I INTRODUCCIÓN

El eminente hacendista José Piernas Hurtado sostenía en 1901 que en la "historia financiera" española del siglo XIX hubo "de todo menos abundancia y desahogo" y que "unos y otros" gobiernos de aquella centuria habían llegado "al mismo resultado, al *déficit* y al empleo del crédito, como recurso ordinario" (Piernas, 1901, II: 141-142). Con una perspectiva de más largo plazo, Francisco Comín ha explicado recientemente que la Hacienda española contemporánea dependió tanto de la deuda para financiar sus déficits presupuestarios crónicos -y lo sigue haciendo- que el examen histórico de la misma adquiere una enorme relevancia (Comín, 1995, 130). Como consecuencia, sin el estudio detallado de este medio extraordinario de financiación pública no se entenderán adecuadamente algunos de los rasgos esenciales de la Hacienda española, como la postergación de las reformas tributarias, el descuido de servicios públicos fundamentales, los procesos inflacionistas, la expansión y las peculiaridades del sistema bancario o las relaciones financieras de España con el exterior. El endeudamiento ha sido un recurso imprescindible, recurrente y problemático, pues.

Este trabajo está dedicado a estudiar el problema de la deuda pública en la primera mitad del siglo XIX, un "período turbulento", crítico. Por su importancia, su volumen y su urgencia, el de la deuda fue un problema central del sistema hacendístico y económico de esta convulsa etapa. Ahora bien, se trata de un problema que no arranca estrictamente en 1808, el corte convencional para iniciar la Historia contemporánea. El grave endeudamiento con que se inaugura la contemporaneidad no es exclusivamente español, ni surgió de la noche al día. Se trata de una herencia de la etapa borbónica de los últimos años del siglo XVIII -como explica en esta misma sesión Pedro Tedde-. Se inició entonces lo que Josep Fontana ha calificado, con acierto, la quiebra fiscal de la monarquía absoluta, que se desarrolló en medio de lo que tras 1808 fue una crisis múltiple, sistémica: crisis bélica, crisis colonial y comercial, crisis política y quiebra fiscal de la monarquía absoluta con su crisis de la deuda, que en muchos de sus aspectos se prolonga hasta 1845-1851, con dos puntos de inflexión que son la reforma tributaria de Mon-Santillán y el arreglo global de la Deuda promovido por Juan Bravo Murillo en 1851¹.

Según José Piernas, esta reforma de 1851 inaugura una nueva "época" en la historia del crédito público español, puesto que todas las reformas previas no habían pasado de proyectos o, como mucho, habían supuesto una "realización parcial, que contribuía a hacer mucho más deforme el estado de nuestra deuda" (Piernas, 1901, II: 565). Decía también que era "más interesante". Me limitaré a presentar, en esta exposición, dos cuestiones: la importancia del endeudamiento en la primera mitad del siglo XIX con su cuantificación; y las sucesivas etapas, con sus correspondientes medidas y arreglos, en relación a la situación del sistema fiscal y sus proyectos de reforma y a la evolución política del país. Por último, se presenta un apartado de conclusiones.

¹ Fontana (1971, 1973).

1. CUANTÍA DE LA DEUDA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX.

La deuda de este período cuenta, para su estudio con una notable "riqueza de fuentes y bibliografía" de la época, hasta el punto de que corremos el peligro de vernos desbordada por las mismas. La bibliografía posterior es igualmente extensa. No obstante tras esa abundancia se esconde una "selva de datos y cifras"² que impide, a día de hoy, disponer de una cuantificación precisa del monto de la deuda y sus modalidades para todo este período. Josep Fontana, Miguel Artola, Pedro Tedde, Francisco Comín han realizado en las últimas décadas un esfuerzo encomiable en ese sentido. Lo máximo a lo que llegamos son, no obstante, a cifras aisladas, obtenidas de la caja de amortización o fruto de recuentos y liquidaciones puntuales, asociadas en la mayor parte de los casos a operaciones de reconocimiento y arreglo de la misma, cifras no siempre coherentes, por otra parte. Ese baile de cifras tiene varias explicaciones conocidas. Una de ellas está en la contabilidad de este período histórico porque, como señaló Ramón Santillán refiriéndose precisamente al conocimiento de las deudas públicas por parte de la Contaduría General del Tesoro en 1844, "nuestra contabilidad en aquel tiempo adolecía de imperfecciones que se reflejaban con demasiada frecuencia en los datos que suministraba."³ Otra variable a tener en cuenta es la importancia de la deuda flotante (a corto plazo) y las operaciones a que era sometida, bien de reintegro o, en su caso, de consolidación. No es de extrañar que, en ese escenario, el ministro de Hacienda Alejandro Mon diese en las Cortes, con apenas dos meses de diferencia, cifras diferentes para el volumen de la deuda como las que vemos en los cuadros 1 y 2, sin que uno encuentre justificación aparente ni en sus explicaciones parlamentarias, ni en los datos conocidos acerca de las modalidades de deuda flotante en proceso de consolidación en esos meses:

Cuadro 1. Deuda viva en noviembre de 1844

	Capital (Millones rs.)
Deuda exterior: "deuda activa reconocida"	3.339
"Deuda diferida que se va convirtiendo a ganar interés"	211
"Deuda pasiva"	1.048
"Cupones vencidos de la deuda activa"	8
Deuda del 3 por 100	606
Deuda "en el interior"	129
Total	5.341

Fuente: Alejandro Mon, DSC, 22, 4-11-1844, pp. 248-249.

Cuadro 2. Deuda viva en diciembre de 1844

	Capital (Millones rs.)
Deuda exterior al 5 por 100	3.000
Deuda diferida	500
Deuda pasiva	1.000
Deuda interior consolidada al 5 por 100	231
Deuda interior consolidada al 4 por 100	505
Deuda interior consolidada al 3 por 100	1.300
Total	6.536
"Todavía otra porción, (...) aún por consolidar"	-

Fuente: Alejandro Mon, DSC, 20-12-1844, p. 1014.

² Como señala Fontana (1973, , 128.

³ Santillán (1996), p. 285.

En suma, la deuda pública, como el resto de las cifras de la Hacienda y la economía, participa del déficit estadístico que afecta a este convulso período, del que advertía en su día Gonzalo Anes⁴ y ha subrayado en más de una ocasión Josep Fontana. No contamos, en ningún caso, con series largas sobre la misma. Una de las más amplias y consistentes es la de vales reales y su cotización, así como los fondos destinados a la Caja de Amortización (1794) y la Caja de Consolidación que le siguió (1800) para reducir los vales en circulación a través de un plan de amortización anual, con un fondo dotado con arbitrios específicos, autónomo de la Tesorería⁵; otra es la serie de las "anticipaciones" al Tesoro que el Banco Español de San Fernando fue haciendo al poco de su creación en 1829, reconstruida por Pedro Tedde con la contabilidad de dicha entidad, depositada en el archivo del Banco de España (Tedde, 1999). Esta resistencia de la totalidad de la deuda pública a entrar en la estadística es la que hace que a día de hoy contemos, como consecuencia, con aproximaciones a la misma, como la que refleja el cuadro 3.

Cuadro 3. Deuda pública en circulación 1788-1900.

	Deuda viva reconocida y sin reconocer (Millones rs.)	Deuda viva reconocida (Millones rs.)	Deuda viva reconocida (Millones Pts.)	Deuda/Habitante (Pts.)	Deuda/PIB (%)		Deuda viva reconocida Tasas de crecimiento (%)	Deuda reconocida/Habitante Tasas de crecimiento (%)
1788		2.069	517	50				
1808	7.194	7.194	1.799	167		1788-1808	6,4	6,2
1813	11.313	11.021	2.755	222		1808-1813	8,9	5,9
1820	14.021	14.021	3.505	272	180	1813-1820	3,5	2,9
1830	5.924	3.200	800	60		1820-1830	-13,7	-14,0
1834	10.644	7.664	1.916	144		1830-1834	24,4	24,4
1839		11.300	2.825	199		1834-1839	8,1	6,7
1840		5.691	1.423	100		1834-1840	-4,8	-5,9
1849	16.635	14.891	3.723	257		1840-1849	11,3	11,0
1850			3.900	262	67			
1860			3.531	226	46	1850-1860	-1,0	-1,5
1870			7.289	450	94	1860-1870	7,5	7,1
1880			13.741	815	138	1870-1880	6,5	6,1
1890			6.887	388	70	1880-1890	-6,7	-7,2
1900			12.729	686	107	1890-1900	6,3	5,9

Fuentes: Comín (1995), pp. 131 y153; Comín y Vallejo (2002), p. 178.; Comín y Díaz (2005). Para Deuda 1788: Fontana (2001), p. 124; Deuda anterior a Carlos III y contraída en su reinado (1.264,5 millones de rs. y 804,4 millones de rs); también Fontana (1991), p. 104. Para Deuda de 1839, Pita Pizarro, Examen de la Hacienda, p. 86, en Piernas Hurtado (1901), *Tratado de Hacienda Pública*, T. 2, p. 564. Para años específicos: Para Deuda/PIB 1820, Tedde (1998), p. 393. Población: 1808: Tedde (1998): 386.

Es por eso que Francisco Comín ha tenido que advertir de la dificultad para explicar los ciclos de la deuda a muy largo plazo, debido a que "la discontinuidad de los registros de la deuda antes de 1850 dificulta el análisis" pues "hay huecos" para la edad moderna y para el período que aquí nos

⁴ Anes (1970), 235-236.

⁵ Tedde (1987); Fontana (1973); Herr (1978); Canga Argüelles (1834), vol. 1. Hay documentos (memorias) de la época que son muy útiles con este fin; un ejemplo es la de V. Encina y Piedra, de 13 de agosto de 1831, director de la real Caja de amortización, con unos "excelentes cuadros estadísticos", que permitieron a Fontana (2001, 136), seguir la marcha de la caja desde 1824 a fines de 1830.

interesa, "de 1798 a 1850"; además, las series disponibles no son homogéneas. De ahí que haya que leer con precaución las oscilaciones que muestran los registros de la deuda durante estos años.

Con esas precauciones aludidas, ¿qué nos muestran los datos del cuadro 3? En primer lugar, el rápido crecimiento del endeudamiento a partir de 1788, cuando la deuda anterior al reinado de Carlos III y la contraída durante el mismo ascendía a 2.069 millones de reales⁶. La deuda viva reconocida creció a tasas anuales del 6,4 % anual entre 1788 y 1808 y más intenso aún fue el crecimiento entre 1808 y 1813, del 8,9 % por 100 anual. Entre 1813 y 1820 el ritmo de crecimiento se modera hasta el 3,4 por 100 anual, pero estamos en todo caso ante tasas elevadas por el nivel de endeudamiento ya alcanzado en 1813. En 1820 la deuda reconocida multiplica por 7 la existente en 1788; en términos per cápita, la deuda de 1820 es 5,4 veces mayor que en 1788; y, más relevante aún, en relación al PIB la deuda de 1820 (180 por 100) es notablemente superior a la que comprobamos en la segunda mitad del siglo XIX, a la que más que duplica teniendo en cuenta este indicador (cuadro 2). La deuda heredada del antiguo régimen condicionó la Hacienda del siglo XIX, pero también lo hizo la insuficiencia del sistema fiscal liberal, de modo que el endeudamiento siguió aumentando durante toda la centuria, porque el déficit tuvo un "carácter crónico" y el recurso al crédito fue, como el déficit, recurrente, hasta provocar varias crisis de deuda en los periodos 1861-1873, 1895-1902, de forma que en 1900 ascendía a "una cantidad enorme"⁷. El de 1820 es un dato aislado y por eso no concluyente que, en todo caso, expresa la profundidad de la crisis financiera de la primera mitad del siglo XIX, o al menos de alguno de sus períodos, hasta el punto de que no parece que tuviera parangón en el resto del siglo.

Con el inicio del siglo XIX asistimos, por tanto, ante un ciclo explosivo de la deuda; estamos ante una crisis de la misma, entendida como aquel momento en que los impuestos recaudados por la Hacienda no son capaces de sostener las cargas financieras del presupuesto y urge recurrir a medidas extremas (ortodoxas o irresponsables) que dobleguen su magnitud⁸. Se trata de una crisis que, como es sabido, está provocada por el ciclo bélico que afecta al país a partir de la guerra con Inglaterra, a través de varios episodios que arrancan del apoyo militar español –al lado de Francia- en la guerra de independencia de los Estados Unidos a partir de 1779. Con todo, para precisar la gravedad de la crisis financiera de las primeras décadas del siglo XIX en comparación con otros períodos históricos se requiere en cualquier caso perfeccionar un conocimiento cuantitativo que, a día de hoy, se resiste.

En efecto, lo que sucede a partir de 1820 con la deuda pública se muestra en cifras erráticas que oscilan al compás del reconocimiento, liquidación y en su caso consolidación (o proyectos de consolidación), parcial o total, de las deudas contraídas, o simplemente de operaciones heterodoxas, irregulares, como los repudios de atrasos a través de cortes de cuentas, dando lugar, en consecuencia, a reducciones contables –y por tanto artificiales- de la deuda, como comprobamos en 1830 o en 1840, por citar sólo dos años de referencia. Al margen de la oportunidad de las cifras de estos años para seguir el curso real de la deuda, esos números expresan –aproximativamente- el estallido de la crisis y los intentos desesperados e infructuosos para disciplinar una Hacienda pública en muchos aspectos caótica, cuyos recursos, extraordinariamente debilitados, no permiten cortar la hemorragia financiera que desangra a la nación durante esta etapa histórica. La multiplicación de los artificios heterodoxos para evitar el colapso financiero del país (incluidos las suspensiones de pagos, la reducción unilateral de intereses, los cortes de cuentas o no reconocimientos de deudas) es un indicio claro. Ni siquiera la reforma tributaria de 1845 logrará el saneamiento y la estabilidad presupuestaria, pese a mejorar sustancialmente el cuadro fiscal al crear un verdadero sistema impositivo y aumentar la recaudación obtenida vía ingresos ordinarios. Las cargas inmediatas de la deuda acumulada en los años precedentes, de turbulencias políticas y financieras y de guerra prolongada, eran una pesada herencia, una herencia que, en consecuencia, los ministros de Hacienda se vieron obligados a clarificar, procediendo a su contabilización precisa y a su reconocimiento, sobre todo una vez que acabada la

⁶ Siguiendo a Fontana (2001, 124).

⁷ En expresión de Piernas Hurtado (1901, II, 664 y 595). Las crisis de las deudas surgían cuando los recurrentes déficits presupuestarios sobrepasaban el 20% del gasto público y el 3% del PIB; Comín (2013a), pp. 186-189 y (2013b), pp. 257-260.

⁸ Como señala Comín (2013b), p. 169.

guerra carlista en 1840 se abría una nueva etapa, de relativa estabilidad política e institucional, que obligaba a normalizar la vida administrativa y financiera del país para asentar sobre bases sólidas la organización política liberal que se intentaba desde 1833, tras las experiencias frustradas del período gaditano y el Trienio liberal.

La consolidación de parte de la deuda flotante llevada a cabo por Mon en 1844 fue un paso en ese sentido, que facilitó la reforma fiscal de 1845⁹. Pero se trató sólo una medida parcial. Dejó pendiente la reforma global de la deuda, que se recogió en los Presupuestos del Estado de mayo de 1845 y no fue sin embargo ejecutada por Mon. La contundencia de la cifra de la deuda reconocida en 1849, 14.891 millones de reales, 800 millones más que la de 1820 y 3.500 millones más que la deuda reconocida y registrada en 1839, 11.300 millones de reales según Pita Pizarro¹⁰, revela la dimensión del problema pendiente. Por tanto, la situación de la Hacienda derivada del endeudamiento heredado y de las dificultades con que se encontraba el nuevo sistema fiscal en sus primeros años de aplicación, traducido en déficit presupuestario entre 1845 y 1850, obligaba a un arreglo global, ineludible, del crédito público. Otras circunstancias empujaban en esa misma dirección, como la fuerte presión política ejercida por influyentes acreedores internacionales y nacionales, como comprobaron los ministros reformadores Alejandro Mon y Bravo Murillo.¹¹ Esa reforma global es la que afrontará Bravo Murillo tras acceder al Ministerio de Hacienda en agosto de 1849.

II. LAS ETAPAS DE LA DEUDA, 1808-1850.

El problema de la deuda que arranca a finales del siglo XVIII tiene su origen en los conflictos bélicos internacionales en los que España se vio envuelta, frente a Francia (1793-1795) y con ésta en contra de Gran Bretaña (1799-1802; 1804-1807/1808), en los que se jugaba la hegemonía atlántica y continental europea. Guerra global y crecimiento de la deuda son fenómenos paralelos¹², de forma que el extraordinario aumento del recurso al endeudamiento para financiar las guerras no es un fenómeno exclusivamente español. Estamos en el ciclo de guerras que asolaron Europa en las dos últimas del siglo XVIII, parte de un ciclo largo, inflacionista, que culminara entre 1800-1814, con el fin de las guerras napoleónicas. Nos situamos pues ante un problema internacional, con una dimensión nacional. Gran Bretaña lo resolvió. España no, porque a su debilitamiento económico, acrecentado por la emancipación de sus colonias en América a partir de 1812 (hasta 1824) siguió una "gran crisis bélica", que a diferencia de la del último cuarto del siglo XVIII tuvo por escenario el territorio peninsular (Vallejo, 2013). Toda esta serie de complicaciones militares, condujeron por un lado a una reducción del antiguo imperio a la condición de simple nación periférica europea y, por otro, a un conflicto civil prolongado entre 1808 y 1840, con idas y venidas de gobiernos y de regímenes (confrontación liberalismo-absolutismo), que debilitaron las posibilidades de producción de la economía española y, como es lógico, tuvieron diversas repercusiones en todos sus facetas, tanto la real, como la monetaria¹³ y fiscal.

De este modo, este ciclo de guerras y ciclo de endeudamiento internacional en unos casos se cerró favorablemente, tras crisis coyunturales más o menos pronunciadas, en países que, como Gran Bretaña, presentaban bases económicas sólidas e instituciones financieras y presupuestarias solventes y responsables; en otros, supuso una crisis estructural, sistémica, una depresión o una gran depresión, con consecuencias profundas –en un contexto de cambios sistémicos, al que la crisis financiera pudo coadyuvar-. Este ciclo de endeudamiento trajo novedades económicas y financieras, a la par que problemas de financiación. En Francia e Inglaterra se recurrió al papel moneda; en España dio origen al, en expresión de Juan Sardá, "episodio de los vales reales", creados en 1780, que pasaron de

⁹ Estapé (1971), Comin (1988), Vallejo (2001), Comín y Vallejo (2002).

¹⁰ Pita Pizarro, *Examen de la Hacienda*, p. 86, en Piernas Hurtado (1901), II, p. 564.

¹¹ Las presiones sobre Mon, en Artola (1986), p. 267, y sobre Bravo Murillo, en Piernas Hurtado (1901), II: Bravo Murillo, "No creyó, no pudo creer que el momento era oportuno [para arreglar la deuda]; debió obrar bajo la presión de las circunstancias".

¹² Como explicó James C. Riley (1980; 1986); también Graeber (2014).

¹³ Sardá (1949 –cito por Sardá, 1987-), p. 81.

solución efímera a convertirse en una modalidad más de las deudas contraídas y desatendidas. Guerra y endeudamiento condujeron, en todo caso, a tensionar los sistemas económicos y políticos vigentes, monarquías absolutas y sistemas mercantilistas, que en el aspecto fiscal llevaron a limitar ciertos privilegios estamentales, como el sometimiento a impuestos de determinadas manifestaciones de renta hasta entonces exentas, imponer o pactar donativos de las clases privilegiadas y de la Iglesia, o la desamortización de bienes de manos muertas. Todo eso fue no obstante insuficiente ante la intensidad del endeudamiento. Las monarquías absolutas como la española entraron en quiebra fiscal. Los rotos provocados por la conflictividad exigían reformas de mayor profundidad, estabilidad institucional y prosperidad económica sobre nuevas bases. Pero eso no se dio a corto plazo. La inestabilidad institucional impidió las reformas de profundidad y sobre todo su permanencia en el tiempo. Este escenario de fondo explica el pozo sin fondo al que fue arrojada la Hacienda española en las cuatro primeras décadas del siglo XIX.

a. Guerras finiseculares y multiplicación de la deuda.

La Hacienda de las primeras décadas del siglo XIX estuvo condicionado por el enorme volumen de deuda heredado del Antiguo Régimen, y esto estuvo a su vez determinado por el elevado gasto en guerras -sobre todo- exteriores en las que estuvieron implicados los monarcas borbones para garantizar la integridad del imperio americano y participar en el equilibrio europeo, al lado de Francia. Con Carlos III se entró en la Guerra de los Siete años (en 1761) y en la Guerra de la Independencia de los Estados Unidos (1776-1783)¹⁴. En el reinado de Carlos IV las contiendas se multiplicaron, pues se produjo la guerra contra la Convención francesa (1793-1795) a las que siguieron, prácticamente sin solución de continuidad, la guerra contra Inglaterra (1796-1802) y la guerra franco-española contra Gran Bretaña (1804-1807/1808). Josep Fontana cifra la deuda de 1808 en 7.198,7 millones de reales; de ellos el 17,6 por 100 (1.264,5 millones) era deuda anterior a Carlos III, el 11,2 por 100 (804,4 millones) era deuda contraída durante el reinado de éste, y el 71 por 100 restante (5.129,8 millones) fue contraída con Carlos IV. La deuda existente en 1808 multiplicaba algo más de por diez el importe de los ingresos ordinarios totales de la última década del siglo XVIII (TEDDE, 1998: 384). El papel determinante de las guerras en este crecimiento del endeudamiento se refleja en los niveles del déficit, que en los años de guerra superaron el 30 por 100 de los ingresos ordinarios en el reinado de Carlos III y Carlos IV, en tanto que los gastos en guerra superaron el 50 por 100 y los gastos conjuntos en guerra y "atrasos, deuda y extraordinarios" el 70 por 100.¹⁵ Aquí, como en otros lugares, los fondos extraordinarios requeridos por las guerras (cuadro 4) no pudieron ser financiados con los recursos ordinarios, por más se trató de que éstos se estirasen, como sucedió hasta 1809-1811 con las remesas y otros ingresos procedentes de las colonias americanas, que aumentaron su peso en la financiación de la Hacienda metropolitana, sobre todo los recursos (plata) procedentes de Nueva España.¹⁶

Cuadro 4. Coste de las guerras aproximado por la deuda emitida (Millones de rs.), 1779-1840

	Importe de la Deuda (emitida). Millones de rs.
1779-1783. Guerra contra Gran Bretaña (al lado de Francia)	827
1793-1795. Guerra contra Francia (Convención)	1.500-1.600
1796-1802; 1804-1808. Guerra contra Gran Bretaña	3.800-3.900
1808-1814. Guerra de la Independencia	4.119 a 6.306
1833-1840. Guerra carlista	4.000

Fuente: Tedde (1998; 1999); Labrador (1850); Fontana (2001a) y elaboración propia.

De esta forma, las guerras libradas contra Francia e Inglaterra, entre 1793 y 1808, se financiaron en buena medida con voluminosas emisiones de deuda pública (vales reales) y con los adelantos del

¹⁴ Una cronología de estas guerras puede verse en R. Vallejo (2013).

¹⁵ P. Tedde (1998 y 1999) MIRAR LAS NORMAS

¹⁶ Como explicó C. Marichal (1997). Un aumento que ya había indicado, con una contabilización no obstante insuficiente, Canga Argüelles (1834-1840, II, 578).

Banco de San Carlos, creado para financiar al gobierno –y quebrado por esa exposición a la financiación pública-. Las emisiones fueron excesivas con respecto a los ingresos impositivos, y el gobierno no pudo pagar los intereses ni amortizar los vales reales, que se depreciaron fuertemente una vez que se comprobó la incapacidad del Tesoro para atender el servicio de los mismos. En 1798 se creó la Caja de Amortización para amortizar esa deuda, a la que se dotó con los recursos aportados por la desamortización de las Obras Pías. A pesar de los considerables ingresos que llegaron a ésta, apenas se amortizaron vales reales (sólo 340 millones de reales), porque las urgencias del momento obligaron a destinar gran parte de aquellos recursos a financiar los gastos de guerra, incumpliendo el compromiso de reservarlos al pago de la deuda.¹⁷

b. Agravamiento del déficit y arreglo imposible de la deuda durante la Guerra de la Independencia.

La guerra de la Independencia agravó mucho más esa situación. A la deuda acumulada de la contiendas persistentes, que excepto la Guerra de la Convención se libraron fuera del territorio peninsular, se unió ahora una guerra de una elevada carga destructiva por desarrollarse en la península y concentrar en ella poderosas maquinarias bélicas como eran los ejércitos francés y británico, que en buena medida se financiaban y nutrían sobre el territorio, sobre todo el francés, al fin y al cabo un ejército de ocupación, acudiendo a la requisita u otras fórmulas coactivas y violentas de extraer recursos de la población.¹⁸ La fragmentación del país, con dos gobiernos nacionales (el afrancesado y el de los patriotas) y múltiples Juntas de gobierno provinciales o regionales, rompió la normalidad fiscal del país; incluso el recurso al crédito exterior británico fue canalizado a través de esas Juntas, como la de Galicia o Asturias, entre otras. Las instituciones centrales de la España patriótica no concentraron, ni por asomo, la totalidad de los recursos fiscales, aunque su impulso unificador fue indispensable para coordinar esa fragmentación de ejércitos, guerrillas y administraciones. Esas instituciones, desde Cádiz, centralizaron, en la medida que les fue posible, la administración del tesoro y trataron de abordar los problemas heredados de la Hacienda, financiar las urgencias del momento y afrontar, al tiempo, el objetivo de construir un Estado liberal con una Hacienda ajustada a sus principios pensando en la normalidad. De esta forma, la reforma de la Hacienda y el arreglo de las deudas acumuladas, más de 7.000 millones de reales en 1808, fueron objetivos de las autoridades centrales en el período liberal gaditano.

El hecho es que en cualquier caso, desbordados por los acontecimientos, los ministros de liberales de 1808-1813 no lograron solucionar el problema de la deuda. Durante la guerra, los gobiernos patriotas hicieron varios planes para sanear el crédito público y solventar la enorme crisis de la deuda. El mejor plan fue el de Canga Argüelles (ministro de Hacienda durante trece meses, desde el 15 de enero de 1811), presentado a las Cortes el 30 de marzo con su *Memoria sobre las bases del crédito público*, que llevó al reconocimiento de todas las deudas del Estado y la creación de una Junta de Crédito Nacional¹⁹. Canga siguió pues el principio de la Caja de Amortización y acompañado del recurso a la desamortización, como se había hecho en 1798. Desde el reinado de Carlos IV, con la llamada desamortización de Godoy, que ha estudiado R, Herr (1971), la desamortización iba a ser un arbitrio recurrente para afrontar el problema de la deuda, sobre todo en las etapas liberales, pues en las absolutistas, a partir de 1814, se encontró con resistencias de los grupos privilegiados, sobre todo en lo que a la desamortización de bienes eclesiásticos o paraeclesiásticos se refiere, como comprobó Garay en 1818. La razón era muy sencilla: la desamortización era una operación extraordinaria de enajenación de activos con que respaldar las operaciones de crédito (pagar atrasos, retirar deuda, etc.) por los recursos a corto plazo que generaba, superiores a los de cualquier ingreso ordinario disponible.

¹⁷ Comín (2013a; 2013b).

¹⁸ Fontana y Garrabou (1986), pp. 97-104; para el caso de Galicia, Vallejo (2009), pp. 132 y 142-143. También Torenó (1837), III, IV y V; y Canga Argüelles (1834), II. El ejército británico por más estuviera mejor financiado y fuera aliado recurrió igualmente al suministro coactivo de la población local; así, los testimonios de su retirada hacia Galicia, al mando de Sir John Moore, a fines de 1808 y enero de 1809, son sobrecogedores en este sentido. Sobre gasto militar y los ejércitos en el siglo XIX, Comín (2014).

¹⁹ Fonseca (1995), p. 47. También Canga (1813).

La de las instituciones benéficas pertenecientes a la Iglesia, dispuesta por el R.D. de 19 de septiembre de 1798 había afectado al 15 % de los bienes de la Iglesia en Castilla y proporcionado unos 1.600 millones de reales²⁰, lo que venía a ser casi la mitad de los ingresos ordinarios netos obtenidos por la Hacienda en el último quinquenio del siglo XVIII.

Ahora bien, en las circunstancias extraordinarias de la Guerra de Independencia, el arreglo de la deuda inspirado por Canga Argüelles era irrealizable. Los recursos normales quedaron reducidos a la mínima expresión al ser de difícil realización, como sucedió con la Contribución extraordinaria de guerra (1811) y la Única Contribución decididas en las Cortes gaditanas, en tanto que los inaplazables gastos militares se llevaron la mayor parte de los fondos disponibles. Sirva de indicador que en los presupuestos vistos por las Cortes en 1813, preveían un gasto en guerra del 90 por 100 del gasto público total. Como consecuencia, los gastos de la Guerra de la Independencia agravaron la crisis de la deuda heredada. El nominal de los títulos en circulación ascendía en 1813 a 11.313 millones de reales.

c. La deuda pública entre 1814 y 1833: dos modelos de afrontar la deuda.

La vuelta al absolutismo en 1814 permitió que el monarca Fernando VII repudiase la deuda llamada de Holanda, tomada en época de Carlos III (1778-1780) y de Carlos IV (1805 y 1807)²¹, lo que cerró los mercados internacionales a la deuda española. La mala experiencia de los vales reales y el impago de los gobiernos absolutistas de los intereses de la deuda interior desde 1814 también impidieron emitir deuda pública en el mercado interior. Por ello, entre 1814 y 1820, los préstamos interiores fueron difíciles de conseguir y fueron caros, porque los prestamistas estaban escarmentados. Y, sin embargo, los ingresos financieros fueron muy altos entre 1816 y 1819, por las necesidades de financiación de la Hacienda. El ministro de Hacienda, Martín de Garay, trató de arreglar la deuda, con un Plan fechado el 30 de julio de 1817, siguiendo la misma estrategia desamortizadora de las Cortes de Cádiz, acompañando a una reforma fiscal que, en su "sistema de hacienda", debía ser previa a la reforma de la deuda (a diferencia de lo que se hará en 1844-1845). Según Garay, la estabilidad presupuestaria era condición previa para la recuperación del Crédito público: "el más eficaz paso a favor del crédito público era que "definitivamente se igualen los gastos con las rentas de Tesorería"; para el saneamiento integral de las finanzas públicas "es menester tiempo".²² Pero fracasó porque se destinaron pocos fondos a la amortización de títulos, toda vez que el Consejo de Estado se opuso a la desamortización amplia presentada por Garay en su Plan y al pago de los intereses, debido a la modestia de los "arbitrios" afectados a la satisfacción de esos pagos y a que en la práctica su recaudación fue reducida.²³ Su Plan, aprobado con fecha de 5 de agosto de 1818, clasificaba la deuda, establecía las normas para su pago, enumeraba los arbitrios destinados al "pago de réditos de amortización de la deuda pública" y el procedimiento de cancelación de vales y de venta de las pocas fincas desamortizables.

En consecuencia, como la reforma fiscal de Garay recaudó menos de lo previsto, en buena medida por los problemas para implantar su Contribución general, se hizo obligatorio el recurso a los préstamos, obtenidos con altas remuneraciones a los acreedores, de forma que en 1820 la deuda había aumentado a 14.021 millones de reales por aquellas emisiones y por la acumulación de intereses impagados. Los liberales del Trienio, por su parte, trataron de responder a los compromisos de la deuda, por motivos doctrinales y porque consideraban que tenían que recurrir al crédito exterior para no restar capitales a la industria y porque realmente carecían de alternativas, dadas las reticencias, en el interior del país, a suministrar créditos al gobierno.

²⁰ Herr (1971); Tedde (1998), p. 381-382.

²¹ Alonso (1838), "De los empréstitos y de la Deuda pública en España", *Revista de Madrid*, Tomo II, 1838, pp. 257-258. La deuda de Holanda fue al fin comprendida en el arreglo general de la deuda exterior promovido por Toreno con la Ley de 16-11-1834.

²² *Plan original de Hacienda del Sr. Ministro de este ramo Dn. Martín de Garay, presentado y discutido en el Consejo de Estado* el 6 de marzo de 1817, AHN, Estado, Leg. 233, pp. 27-28.

²³ Fontana (1971), pp. 346-425; Hernández (2008), pp. 201-276.

En efecto, entre 1820 y 1823 el déficit presupuestario se financió con la emisión de deuda exterior (2.724 millones de reales). En 1823, la deuda ascendía a unos 16.700 millones de reales.²⁴ Desde 1820, es preciso subrayar, hubo un cambio radical en la historia de la deuda pública española, al menos hasta 1833. Hasta esa fecha se había contratado casi exclusivamente en el interior; desde entonces, el Tesoro se vio obligado a buscar dinero en operaciones (negociaciones) de crédito exterior. La vía de los empréstitos interiores se cerró debido al incumplimiento del gobierno de responder a las obligaciones de amortización y al pago de los intereses de los créditos contraídos. En 1821, el gobierno acudió a un "préstamo nacional", pero fracasó rotundamente, pese a las garantías ofrecidas. Esto cambió la estructura en la composición de la deuda, a favor de la deuda exterior.

A fines de 1830, por ejemplo, el volumen de la deuda interior y exterior reconocida, amortizada y en circulación era, según la contabilidad de la caja de amortización, de 4.739 millones de reales, y el 32,5 % de los mismos correspondía a deuda exterior, una deuda que recibió un trato prioritario durante la etapa del "Gobierno absoluto" de Fernando VII. Así, mientras la deuda interior reconocida, próxima a los 3.500 millones, fue atendida con apenas 100 millones de reales en 1824-1830 (un 2,7 por 100 del nominal), la extranjera (entonces 1.538 millones) recibió 377 millones (un 21,4 por 100 del nominal).²⁵ Esto significa que las necesidades y los apuros de la Hacienda obligaron a orientar el mecanismo de amortización creado en 1824 para atender la enorme masa de la deuda interior existente hacia la atención de los cuantiosos créditos extranjeros, con los que subsistía el gobierno. Como estos empréstitos exteriores eran ineludibles para la supervivencia de la Hacienda y del régimen, el entramado del crédito (la Caja de Amortización) se puso al servicio de este modo de supervivencia. Dado que la deuda se autoalimentaba (por la debilidad de los ingresos ordinarios), las negociaciones de deuda en el exterior estaban encaminadas a atender los agobios de la Hacienda y el pago de los intereses de dicha deuda. El cuadro revela, pues, la postración financiera del país.

Tras la segunda restauración absolutista, Fernando VII repudió la deuda exterior, emitida por los liberales y dejó prácticamente de pagar los intereses de la deuda interior, como vimos. Entre 1824 y 1830, siendo ministro de Hacienda López Ballesteros, Fernando VII emitió 2.860 millones de reales en deuda exterior, según el cálculo de Fontana, aunque aquí las cifras vuelven a bailar, cifras que en su día fueron objeto de "enconadas disputas". El hecho es que la deuda extranjera existente a fin de 1824 era de 334 millones de reales; en 1833, alcanzaba los 2.090 millones.²⁶ Su ministro de Hacienda desde 1824, López Ballesteros, realizó una conversión de la deuda, en 1825, y repudió los atrasos de tesorería en 1828, haciendo un corte de cuentas. En este período, apenas se pagaron intereses de la deuda consolidada, por la escasez de fondos disponibles en la Caja de Amortización. Otra práctica heterodoxa, para la ideología liberal, de López Ballesteros consistió en amortizar deuda mediante operaciones de mercado abierto, aprovechando que su cotización era inferior al valor nominal. Estas irregularidades de López Ballesteros llevaron al cierre del mercado de París a la deuda española. Para cubrir las necesidades de financiación, por tanto, el ministro de Hacienda reflotó el Banco de San Carlos (llamado Banco de San Fernando, desde 1829), como último recurso para financiar al Tesoro. Los arreglos de la deuda y estas operaciones irregulares explican la reducción "contable" de la deuda a 5.924 millones en 1830. Pero la crisis de la deuda seguía siendo enorme a la caída del Antiguo Régimen.

En consecuencia constatamos que en la fase final del Antiguo Régimen en España, en esta etapa de 1814-1833 hubo dos formas de afrontar los problemas y las obligaciones de la deuda: los gobiernos absolutistas, en las restauraciones de Fernando VII como monarca absoluto, no fueron responsables en la gestión de la misma, pues repudiaron las deudas previas y dejaron de atender sus cargas financieras. Esos ejecutivos no reconocieron ni las deudas exteriores en 1814, ni las deudas emitidas por los gobiernos del Trienio constitucional en 1823; además, dejaron de pagar los intereses de la deuda interior desde 1826. Los liberales también suspendieron el pago de los intereses de la

²⁴ Artola (1986), pp. 81-112;

²⁵ Fontana (2001), p. 127, 137-138 y 165.

²⁶ Fontana (2001), p. 127, 137-138 y 165.

deuda exterior (esto desde 1836). Pero su inclinación fue a liquidar las deudas, contabilizarlas en su totalidad y proceder a su arreglo a través de una operación de consolidación de la deuda flotante o de los intereses acumulados y no pagados. Otra cuestión fue la práctica y la imposibilidad de proceder a esas operaciones, desbordados por las necesidades perentorias, carentes de activos con que sostener esas operaciones y acuciados por una nueva guerra civil, guerra que se vivía de forma larvada o manifiesta desde la apertura del proceso constitucional en Cádiz en 1810, de la que los pronunciamientos liberales o la invasión de los Cien mil hijos de San Luis, en apoyo de Fernando VII, son manifestaciones, que en el caso de esta última, además de muertes, llevó a la destitución de las autoridades liberales del Trienio liberal y a su inmediata postergación, represión o exilio, como, por otra parte, había sucedido desde 1814.

d. La deuda de los liberales entre dos arreglos, el de Toreno y el de Mon, 1834-1844.

Al volver al poder los liberales, en 1833, reconocieron la pesada herencia de todas las deudas anteriores, mostrando su intención ideológica de mantener una gestión responsable respecto a la Deuda. Pero la crisis de la deuda era tal que no podían atenderse los pagos de la misma. Por ello, en 1834, el conde de Toreno realizó un arreglo consistente en una conversión de la deuda acompañada de una consolidación de los intereses atrasados. Pero las promesas del gobierno en la reestructuración no pudieron mantenerse mucho tiempo. Tras pagar intereses de la nueva deuda durante un año, éstos dejaron de satisfacerse entre 1836 y 1845. Ante este fracaso, la cotización de la deuda española cayó tanto que no pudo emitirse nueva deuda en el mercado.

Técnicamente, la conversión de 1834 realizada por el conde de Toreno consistió en una conversión que afectaba a la deuda exterior (excepción hecha de la reconocida a Francia, Inglaterra y Estados Unidos en virtud de tratados de 1828 y 1834). Las dos terceras partes de la deuda exterior serían consideradas deuda activa; la parte restante sería deuda pasiva, que no cobraría intereses. Esta conversión de Toreno agravó la crisis de la deuda, porque, con aquella ley de noviembre de 1834 comenzó "el abatimiento de nuestro crédito", porque el empréstito de 400 millones realizado por Toreno hubo de hacerse al 50%. Desde 1836 dejaron de satisfacerse los intereses de la deuda, lo que empeoró más la crisis pues, además, se estaba librando y financiando la guerra carlista. El resultado conjunto fue que, en 1841, el ministro Fernández Gamboa hubo de realizar otro arreglo consistente en la capitalización de los intereses vencidos de la deuda consolidada interior y exterior, entregando para saldarlos títulos de la nueva deuda consolidada del 3%, interior y exterior. Como las bolsas estaban cerradas al ministerio de Hacienda, la financiación de la guerra carlista hubo de realizarse recurriendo a los préstamos a corto plazo de banqueros privados y del Banco de San Fernando, a muy altos precios y con otras compensaciones y negocios para los prestamistas. La financiación de la guerra carlista, por tanto, aumentó mucho la deuda flotante, que creció también por la mera acumulación de los intereses impagados y de los atrasos en los pagos del Tesoro por aprovisionamientos a los ejércitos. En su intento de solucionar la crisis de la deuda de manera ortodoxa para la economía clásica, los liberales progresistas recurrieron a la desamortización, por obra de Juan Álvarez Mendizábal, en 1836, siguiendo el modelo de ligar amortización de deuda a la venta de bienes nacionales, que se había aplicado en el Trienio liberal, y se había planteado asimismo en el período constitucional de Cádiz, con "baldíos y otros terrenos comunes", la mitad de cuyo producto había servir de "hipoteca al pago de la deuda nacional", empezando por la de los suministros que los pueblos habían hecho a los ejércitos durante la guerra.²⁷ En los proyectos hacendísticos de Mendizábal, la venta de bienes nacionales figuraba como elemento fundamental para solucionar el problema del crédito público. Fontana indica que la desamortización eclesiástica permitió "amortizar más de 4.000 millones de deuda y recaudar cerca de 500 millones en metálico". El 1 de julio de 1851 Felipe Canga Argüelles presentaba en el Congreso un detallado estado, en el que daba cuenta de que la operación desamortizadora abierta en 1836 había proporcionado un total de 4.873 millones de reales, de ellos 4.445 en papel (cuadro 5).

²⁷ Decreto de las Cortes, de 4 de enero de 1813; Colección decretos Cortes, III, pp. 189-193; Fontana (1971; 1977 -2001b-), pp. 307-314 y pp. 156-157; Fontana y Garrabou (1986).

Felipe Canga Argüelles no hablaba de oído; era a la sazón el Director general de contribuciones directas, estadística y fincas del Estado. En 1859, Toledano elevaba la amortización de la deuda con la desamortización a 6.366 millones de reales de los que 5.305 millones correspondían a la desamortización de la etapa de Mendizábal en sentido amplio, y 1.056 millones al Trienio constitucional. A ellos había que sumar 390,7 millones ingresados en metálico (cuadro 6, 7 y 8).

Cuadro 5. Desamortización y deuda. Valor de las ventas desde 1836 (a 1-7-1851). En rs.

Procedencia	Nº. de fincas	Valor en Tasación	Valor en Venta	Producto en Metálico	Producto en Papel	Total
Del clero secular de mayor y menor cuantía	67.325	472.814.300	779.415.281	380.806.049	398.609.232	779.415.281
Fincas del clero regular	90.678	1.188.082.422	3.185.437.883		3.185.437.883	3.185.437.883
Foros y censos del clero regular	36.139	260.631.053	507.015.676		507.015.676	507.015.676
Orden de San Juan	2.572	39.665.657	45.790.781	45.790.781		45.790.781
Censos redimidos procedentes del clero regular	18.375	190.176.338			190.176.338	190.176.338
Censos redimidos procedentes de la Orden de San Juan	580	1.497.306		1.497.306		1.497.306
Venta de edificios-conventos	731	---	163.756.495		163.756.495	163.756.495
Total	216.400	2.152.867.076	4.681.416.116	428.094.136	4.444.995.624	4.873.089.760

Fuente: Felipe Canga Argüelles, DSC, 24, 1-7-1851, p. 607.

"NOTAS:

1ª. El importe que figura en papel de las fincas del clero secular se paga por terceras partes en cupones de la deuda consolidada de 4 y 5 por 100 en títulos de dicha clase, admitiendo los del 4 al tipo de 80 por 100; deuda sin interés a los tipos establecidos de 50 por 100 los títulos, 66 los vales y 68 la deuda negociable del 5 por 100 a papel.

2ª. El de las fincas del clero secular, foros y censos de idem., también por terceras partes en títulos del 5, del 4 y deuda sin interés.

3ª. Las redenciones de los censos, igualmente por terceras partes en deuda negociable, vales no consolidados, ambos por todo su valor nominal, y deuda sin interés al 5 por 100.

4ª. Los edificios-conventos, en deuda sin interés por todo su valor nominal.

Madrid, 1º. de Julio de 1851= [Felipe] Canga Argüelles."

Cuadro 6. Desamortización del clero regular y del clero secular, 1836-1849 (Millones rs.)

Clero Regular	1836-1843	1844-1849
Remates fincas rústicas y urbanas	2.400	120
Valor de los conventos enajenados	150	87
Venta de foros	250	200
Censos redimidos	80	85
Total	2.880	492
Clero secular	1842-1844	1845-1846
Venta de fincas de mayor cuantía	430	2
Venta de fincas de menor cuantía	345	2
Total	775	4

Fuente: Toledano (1859; 1963), T. 1, p. 722.

Cuadro 7. Amortización de deuda con la desamortización, incluida la del Trienio liberal (Millones rs.)

Deudas amortizadas	Millones rs.
Deuda del 4 y 5 por 100	2.309
Deuda sin interés, vales no consolidados y deuda corriente	2.861
Deuda del 3 por 100 y cupones	139
Amortización "correspondiente a la anterior época constitucional"	1.056
Total	6.366

Fuente: Toledano (1859; 1963), T. 1, p. 722.

**Cuadro 8. Deuda amortizada e ingresos efectivos por desamortización (En rs.)
Trienio liberal y 1836-1849**

Total deuda amortizada por la compra de bienes nacionales	6.365.954.562
Ingresos en efectivo por compra de bienes nacionales (1836-1849)	390.709

Fuente: Toledado (1859; 1963), T. 1, p. 722.

A pesar de las esperanzas puestas en la desamortización, ésta no permitió resolver la crisis de la deuda, pero sin duda alivió de forma extraordinaria su peso (hasta al menos un tercio de la misma).²⁸ Sin la desamortización y sin las anticipaciones de los comerciantes, banqueros y hombres de negocios, muy ligados a la minoría dirigente con la que compartían negocios, como vemos en el caso de hombres como Canga Argüelles, Toreno, Mendizábal o el mismo Mon y Bravo Murillo, el curso de la guerra carlista hubiera sido muy probablemente otro. Fueron igualmente inestimables, en este mismo soporte financiero de la guerra, las anticipaciones del recién constituido Banco de San Fernando (cuadro 9). Las efectuó ya desde 1830, las incrementó de forma notable en los años de la contienda civil, y las continuó tras la finalización de ésta, ligando sus negocios al tesoro público, ligazón que Mon quiso hacer más estrecha en 1838 y formalizó en 1844-1845, al poner el Banco al servicio de su reforma de la Hacienda, a través del correspondiente convenio para que aquel hiciese las funciones de tesorería del Estado a cambio de proveer adelantos trimestrales soportados en los ingresos tributarios previstos del sistema fiscal reformado.²⁹

Cuadro 9. Anticipaciones del Banco de San Fernando a la Hacienda, 1833-1844

	Anticipación (Millones rs.)		Anticipación (Millones rs.)
1833	16,0	1839	41,1
1834	9,4	1840	54,0
1835	29,0	1841	29,1
1836	61,0	1842	41,3
1837	40,0	1843	35,8
1838	48,6	1844	438,0

Fuente: Tedde (1999, 62, 79, 127, 145, 148, 152 y 170).

La inestabilidad política que siguió al fin de la guerra carlista y la demora en aprobar una reforma tributaria siguió aumentando el déficit presupuestario, que fue financiado con más préstamos a corto plazo aumentando la deuda flotante, que adquirió unas proporciones excesivas. El problema era que determinados ingresos del Estado estaban afectados al pago de los intereses de esos préstamos, lo que dejaba al ministro de Hacienda sin recursos corrientes para pagar los gastos normales del Estado. Para liberar los fondos que estaban afectados al pago de la deuda flotante, y que habían dejado a la Tesorería sin liquidez para el resto de los gastos públicos, Alejandro Mon realizó una consolidación de la deuda flotante, en 1844. Esta reestructuración de la deuda de Mon era imprescindible para preparar su reforma tributaria. El ministro se encontró con que, como se indicó, una gran parte de los impuestos se hallaba afectada al pago de intereses y amortizaciones de la enorme masa de deuda flotante acumulada. Por tanto, antes de suprimir los viejos impuestos, el ministro tuvo que desembarazarlos de las obligaciones que tenían que pagar a los prestamistas del gobierno. De ahí que, en junio de 1844, Mon aprobase un arreglo de la deuda, que convertía los créditos procedentes de las anticipaciones de fondos en títulos de la deuda pública consolidada al 3%, al tipo del 35%, arreglo que se extendió a otras modalidades de deuda flotante (cuadro 10), en el que distinguió los préstamos anticipados por los particulares del crédito concedido, también mediante anticipaciones, por el Banco de San Fernando, al que dio un trato singular y diferenciado. Dicha consolidación de Mon alargó el vencimiento de las deudas, redujo los intereses y aumentó el capital (casi en 2/3 dado el tipo de conversión), de forma que los créditos cancelados lo fueron por un montante de 594,2 millones de reales y los títulos dados en equivalencia 1.807,1 millones de reales. Las modalidades concretas de

²⁸ Como ha explicado J. Fontana (2001a; 2001b).

²⁹ R. Santillán (1982; 1996); P. Tedde (1999).

deuda flotantes sometidas a consolidación fueron cuatro, en la que destacan los créditos por contratos y la llamada deuda flotante centralizada, según las cifras desglosadas que nos proporciona Ramón de Santillán (cuadro 10). Así hecha, esta operación compensó la reducción de los altos intereses que cobraban los anticipos de fondos que habían financiado la guerra carlista.

Cuadro 10. Arreglo de la deuda de Alejandro Mon, 1844 (Millones de rs.)

	Créditos por contratos	Billetes del Tesoro	Deuda flotante centralizada	Libranzas de Ultramar	Total
Créditos cancelados	268,5	65,0	263,3	62,4	594,2
Títulos dados en equivalencia	767,3	203,2	658,3	178,3	1.807,1
Intereses anuales	23	6,1	19,7	5,3	54,1
Tipo de la conversión	35	32	40	35	36,5

Fuente: Santillán (1996).

Como parte del arreglo, Mon firmó, como se dijo, un contrato de tesorería con el Banco de San Fernando para abaratar la financiación a corto plazo de la Hacienda y servir de garantía ante la incertidumbre de los ingresos que propiciaría el nuevo sistema fiscal que se implantaría en 1845. Estas medidas permitieron, así, que el Estado pudiese atender sus compromisos de gasto y que Mon pudiese emprender la reforma tributaria, que era imprescindible para el arreglo a medio plazo de la crisis de la deuda.³⁰

e. *La "angustiosa situación del Tesoro" entre 1844 y 1850.*

A Mon le preocupaba la estabilidad presupuestaria, que fiaba a la reforma tributaria y al arreglo global de la deuda, de forma que su conversión de la deuda flotante era un requisito –un paso previo– para realizar la reforma fiscal. Pero el ministro no afrontó la resolución de la crisis de la deuda, que seguía siendo muy grave en 1850, como consecuencia de las deudas heredadas y de sus obligaciones –satisfechas o no satisfechas– y de las nuevas cifras de deuda que arrojaba sobre los presupuestos, a partir de 1845, la insuficiencia del sistema fiscal recién implantado, como ahora veremos.

Las cifras de la Hacienda pública para el período 1845-1849 son mal conocidas. La Cortes sólo votaron dos presupuestos (1845 y 1849); los restantes fueron aprobados por autorización del gobierno; no se conocen las cifras de Tesorería, ni hay cifras liquidadas. Pero sabemos que los ejercicios presupuestarios de estos años se cerraron con déficit y que esto obligó a multiplicar, una vez más, los artificios extraordinarios para salir al paso. Eustaquio Toledano (1859, 718-722) resumió así la situación:

desde el 45 al 50, los gastos públicos ascendieron constantemente a mayor cifra que los ingresos calculados excesivamente en los presupuestos; el arreglo de la deuda, que tan necesario se hacía para elevar el crédito nacional, no se llevó a efecto; en 1846, 47 y 48 hubo autorizaciones para cobrar los impuestos, contándose sólo dos leyes de presupuestos, la del 45 y 49, ineficaces en su observancia por el déficit constantemente producido; ciertas atenciones públicas, y especialmente las del personal, dejaron de ser atendidas en aquellos cinco años con toda la religiosidad, que era de esperar, varios ramos de recursos, y especialmente los de nueva creación, sufrieron muchas rebajas y disminuciones por la dificultad de su planteamiento; la desamortización de los bienes nacionales, que tanto hubiera podido producir, fue en aquel tiempo, para la amortización de la deuda y para el tesoro, de escasos resultados, comparándolos con los de los años anteriores, y la hacienda pública, en una palabra, tan alterada en sus bases, tan ensanchada en su círculo, tan reglamentada en su acción (...), sufrió varias vicisitudes y alteraciones antes de consolidarse definitivamente.

Mon atribuyó en 1851 esas dificultades a la contrarreforma fiscal de 1846, adoptada por el ministro de Hacienda Peña Aguayo en febrero de 1846, que rebajó el presupuesto de ingresos en 70 millones de reales (cuadro 11):

Salí, señores, del Ministerio a principios de 1846, a donde volví a entrar a los dos meses de haber salido; y en aquellos dos meses se abolió una contribución que componía parte de aquel sistema, la de

³⁰ Estapé (1971), Comín (1988), Vallejo (2001), Comín y Vallejo (2002), Santillán (1982 y 1996),

Inquilinatos; y se rebajó también notablemente la contribución de consumos, habiendo resultado de esto y de la rebaja a 250 millones [de la Contribución territorial], una pérdida para el Tesoro público todos los años de ciento y tantos millones de reales. De manera, que sin la rebaja de esos ciento y tantos millones, no hubiera habido los graves conflictos en que se ha visto el Tesoro para cubrir las atenciones del Estado; no hubiera habido necesidad de empréstitos forzosos, como el de 1848; no hubiera habido esos déficits que han dado lugar a que se apele a diferentes recursos"³¹.

Cuadro 11. Presupuesto de ingresos ordinarios, 1845, 1846 y 1849. (En millones de reales).

	1845 (Mon)	1846 (Mon)	1846 (Peña)	1849 (Mon)
Dirección General de Contribuciones Directas	356,2	306,7	300,7	335,4
Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería	300,0	250,0	250,0	300,0
Inquilinatos	6,0	6,0	-	-
Dirección General de Contribuciones Indirectas	206,1	226,6	176,6	189,0
Contribución de consumos	180,0	200,0	150,0	158,0
Dirección General de Rentas Estancadas	194,4	218,1	218,1	235,4
Dirección General de Aduanas	121,5	142,2	122,2	171,0
Atrasos por contribuciones extinguidas y vigentes	110,0	100,0	100,0	37,6
Total de impuestos y monopolios fiscales	988,2	993,6	917,6	968,4
Otros ingresos ordinarios	238,4	233,6	241,6	258,9
	1.226,6	1.227,3	1.159,3	1.227,3

Fuentes: 1845: *Presupuesto de ingresos para 1845*, DSC-CD, 129, 12-5-1845, p. 2669; 1846 (Mon): Proyecto de "Presupuesto general de ingresos para el año 1846", DSC-CD, 32, 7-2-1846, p. 615-616; 1846 (Peña y Aguayo): Proyecto de "Presupuesto general de ingresos para el año 1846", DSC-CD, 36, 23-2-1846, p. 673-674; 1849: *Presupuesto general de ingresos para el año 1849*, DSC-CD, 117, 18-6-1849, p. 2743.

Ahora bien, el déficit no se debió sólo a los recortes de impuestos (la contrarreforma fiscal); simplemente el sistema fiscal fue incapaz de alcanzar el nivel de los gastos, y esta dificultad aumentó con la recesión económica y la conflictividad política, en 1847-1848, que debilitó los ingresos e incrementó el gasto. Creció el gasto militar empujado por los gastos extraordinarios provocados por la movilización militar en respuesta preventiva a los sucesos revolucionarios de Francia en febrero de 1848 y para la represión de los brotes revolucionarios en España y el nuevo episodio de la guerra carlista. "Las obligaciones del 48 (...) no pudieron ser cubiertas; varios servicios públicos fueron notablemente desatendidos..., los ingresos en aquel año de revueltas y trastornos sufrieron en algunos ramos una considerable minoración, y el año 48, en fin, se despedía dejando la situación de la hacienda en un estado más lamentable, si se quiere, que aquel en que la había encontrado"³².

El déficit vino acompañado de la multiplicación de las fórmulas de financiación o endeudamiento para hacer frente a los descubiertos del Tesoro. Uno de ellas fue estrechar la ligazón del Banco de San Fernando a la Hacienda, a través de una serie de convenios que llevaron a prestar funciones de Tesorería a la Hacienda, desde el 13 de junio de 1844, a cambio de proporcionar anticipaciones para las necesidades del gobierno (corrientes o extraordinarias), en sustitución de las anticipaciones de fondos de particulares, a las que se había renunciado tras el arreglo parcial de la deuda flotante en 1844³³. Se establecía entonces no exactamente una organización de la Tesorería del Tesoro, sino más bien un sistema de deuda flotante.³⁴

La relación del Banco con el Tesoro no era nueva, como vimos. Los balances del Banco, en la década de los treinta, muestran un peso cada vez mayor del sector público en el Activo de los mismos, explicado por la continua y creciente atención de aquella entidad a la financiación de la guerra y a otras necesidades del gobierno, a través de anticipaciones. En 1838-1840 lo que el Tesoro le debe al Banco por esos servicios representa el 60 % del Activo de la entidad, en tanto que en 1841-1843 significa el 53 por 100³⁵. Los débitos medios anuales del Tesoro al Banco, reflejados en los Balances de 1844-1846

³¹ Mon, DSC-CD, 51, 13-2-1851, pp. 1000-1001 y Mon, DSC-CD, 43, 21-1-1850, p. 1062. Reforma y contrarreforma fiscal en 1845-1852 fueron estudiadas en Vallejo (2000; 2001) y Comín y Vallejo (2002).

³² Toledano (1858, 1963), pp. 707-709.

³³ Estas nuevas anticipaciones, en Tedde (1999), pp. 221-225.

³⁴ La expresión es de Piernas Hurtado (1901), II, p. 641.

³⁵ Calculado a partir de Tedde (1999), pp. 128 y 188.

triplicaron la media anual del período 1838-1843. La actividad del Banco con el sector privado se resintió de esta dependencia, pero sus resultados fueron extraordinarios como refleja la serie de dividendos repartidos por el Banco entre 1838 y 1846; los del trienio 1844-1846, del 20-22 por 100 de porcentaje sobre el capital, duplicaron las de los años previos. Pero generaron problemas de liquidez al Banco, que se manifestaron en la crisis financiera de 1847, con origen en Gran Bretaña, caracterizada precisamente por el aumento de la demanda de liquidez en toda Europa. En 1847 el Tesoro, que tenía un descubierto con el Banco de 205,9 millones de reales en julio de ese año, tuvo que acudir en auxilio de la entidad, liquidando esos atrasos, de forma que la posición deudora del Tesoro se redujo, aunque remontó nuevamente en 1848, porque entre enero y agosto de 1848 se le exigió al Banco dar mayor cantidad al Tesoro de la que le produjera la recaudación de impuestos. Esto se volvió insostenible y llevó a rescindir el contrato por el que el Banco servía como cajero del Gobierno en septiembre de 1848 (TEDDE, 1999: 230). El Banco siguió prestando, no obstante, servicios al Tesoro, pero se redujeron a partir de 1849, tras su reordenación y el nombramiento de Santillán como Gobernador del mismo, quien aplicó un ejercicio de autonomía respecto al ministerio de Hacienda, que se refleja en cierto modo en el activo del Balance del Banco para estos años (cuadro 12).

Cuadro 11. Balance del Banco de España. Activo. Deuda del Tesoro con el Banco, 1838-1855

	1838	1839	1840	1841	1842	1843	1844	1845	1846	1847	1848	1849	1850
Sector Público [1]	54,2	49,1	61,0	56,6	65,9	68,2	119	144	224	139	218	82,0	36,6
Total [2]	85,9	86,2	100	117	118	123	268	349	424	493,0	575	393	430
% [1]/[2]	63,1	57,0	60,8	48,2	55,9	55,4	44,4	41,2	52,7	28,3	37,9	20,9	8,5
	1851	1852	1853	1854	1855								
Sector Público [1]	105	68,4	30,4	31,0	40,2								
Total [2]	517,0	451	366	387	412								
% [1]/[2]	20,3	15,2	8,3	8,0	9,8								

Fuente: Tedde (1999)..

En 1848, debilitada la posición financiera del Banco y, como consecuencia de los acontecimientos inesperados y extraordinarios arriba descritos, el gobierno demandó autorización para "levantar" 200 millones de reales por los medios que considerara más convenientes. Hacienda apeló, como señalará Alejandro Mon, a "diferentes recursos" extraordinarios para lograrlos. Uno de ellos fue la desamortización y venta de todos los bienes y derechos de las encomiendas de las cuatro órdenes militares y de la de la orden de San Juan de Jerusalén (junio de 1848)³⁶. Otro fue el recurso al señoreaje en forma de anticipo o préstamo forzoso, decretado por el ministro Orlando en 1848 con el carácter de reintegrable, de 100 millones de reales, que se repartieron entre los principales contribuyentes de la Contribución de inmuebles y de la Contribución industrial; a cambio se entregaron billetes del Tesoro con el 6 por 100 de interés, con un premio del 8 por 100, para los que ingresasen su cuota en diez días, que serían admitidos en todas las operaciones con el Estado. También se aprobó un donativo forzoso de una mensualidad de los funcionarios públicos, con excepción de los militares en activo. La recaudación de estos recursos fue rápida, según señaló Santillán (1888)³⁷. Ese año de "revueltas y trastornos" algunos ingresos sufrieron una considerable caída, y aunque la contribución industrial aumentó su cupo de 50 millones de reales, la situación a finales de año era peor que a fines de 1847. Al igual se había hecho en 1847, en 1848 se proyectó arreglar la deuda consolidada (que devengaba intereses) y la deuda sin consolidar (que no los devengaba), tanto interior como exterior, se nombró una comisión al efecto, pero sin resultados prácticos, aunque diseñó un Plan de arreglo que lleva fecha de 30 de abril de 1849 (con Mon en Hacienda). Esta comisión estimó la deuda en circulación a fines de 1848 en 14.027,8 millones de reales³⁸.

³⁶ Orden de 11 de junio de 1848. Vallejo (1992).

³⁷ Comín y Vallejo (2002). El anticipo forzoso en R.D. de 21-6-1848.

³⁸ Estado demostrativo del importe de la Deuda pública de España en fin de 1848; de la que se calcula podrá amortizarse; de la que existe pendiente de liquidación; de las bajas que se calcula podrá haber en esta última por lo que dejará de liquidarse, y del capital que quedará después de hacerse las rebajas en los capitales que se

La situación "angustiosa" del Tesoro impedía, no obstante, todo compromiso con los acreedores. Así por ejemplo, el anticipo forzoso reintegrable en 1849 sólo fue devuelto en parte, de modo el resto fue aplazado a los años 1850 y 1851. Esta fue la tónica de estos años: arrojar sobre los presupuestos siguientes los compromisos de amortizar la deuda flotante dentro del ejercicio previsto. En 1849 también se recurrió, para disimular el déficit, a la práctica de los presupuestos extraordinarios, práctica que continuó Bravo Murillo en 1850-1852³⁹ y fue retomada, en la década de los ochenta, desde 1883-1884. Piernas Hurtado (1901) la criticó severamente: "Mucho se ha abusado entre nosotros del medio extraordinario como medio de ocultar el déficit y de justificar la apelación al crédito"⁴⁰, atendiendo con medios extraordinarios lo que en realidad eran gastos corrientes. Mon también dio en 1849 un nuevo ordenamiento al Banco Español de San Fernando y procedió a la reforma arancelaria, en sentido librecambista, por motivos económicos y fiscales, esto es, para reforzar la renta de aduanas como medio para combatir la insuficiencia del sistema tributario⁴¹.

La revisión del sistema fiscal, para mejorar su equidad y fortalecer sus rendimientos, fue tarea que se impuso Bravo Murillo al acceder al ministerio de Hacienda en agosto de 1849, y la sometió a estudio, primero por vía parlamentaria (1849), posteriormente por medio de una Comisión técnica extraparlamentaria, presidida por Santillán.⁴² Aquella evaluación técnica de la reforma fiscal obedecía, básicamente, a tres motivos. Uno, la comprobada insuficiencia del nuevo sistema fiscal; dos, la desigualdad individual y sectorial ante los impuestos, más allá de la diferente presión fiscal soportada por la industria y la agricultura, buscada por los legisladores de 1845 –aunque cuestionada en 1849–; en tercer lugar, la importancia del endeudamiento, acrecentada en 1845-1849 por las dificultades para hacer frente a los gastos corrientes, la "falta de pago de los intereses reconocidos"⁴³ y, nuevamente, la autoalimentación de la deuda flotante, debido a su ritmo de crecimiento mayor que el de los ingresos ordinarios. Esta circunstancia situó el arreglo de la deuda en un primer plano de la agenda política: Mon había trabajado en ella en 1845 y en 1849, como vimos; en 1847 y 1848 hubo sendos planes de liquidación, con un alcance parcial en el proyecto de 1847; Juan Bravo Murillo la afrontó en 1850-1851.

Estamos en 1850 ante una crisis estructural de la Deuda pública, que Piernas Hurtado (1901) describió en estos términos: "La variedad infinita de sus títulos y conceptos daba lugar a una espantosa confusión y a los agios más inmorales"; además, los gobiernos sólo habían atendido parcialmente las obligaciones de la deuda interior, mientras que "la extranjera se hallaba abandonada desde 1835". La crisis era tal que España renunciaba "al concierto de los demás pueblos, aislándose de ellos con la fea nota de la insolvencia"⁴⁴.

El problema no sólo era el crédito internacional del país (la solvencia), por no afrontar las obligaciones pasadas con sus acreedores, movilizados con esta exigencia. A él se añadía el crecimiento de la deuda del tesoro, que comprometía la estabilidad financiera, y, de forma parecida a como sucedía en 1844, hipotecaba la actuación de los gobiernos, porque arrojaba una carga adicional, que se entendía ineludible, a los presupuestos inmediatos, dado que se acudió a créditos extraordinarios sobre los ingresos del año siguiente⁴⁵. Esto es por lo que –entendemos– Eustaquio

expresan en el proyecto de arreglo que los que suscriben presentan con esta fecha, *Gaceta de Madrid*, 5754, 02-05-1850, p. 3.

³⁹ Véase, para ello, Toledano (1963), I, p. 713 y ss.

⁴⁰ Piernas Hurtado (1901), II, p. 245.

⁴¹ Esto se explica en Comín y Vallejo (2002).

⁴² Estudiadas en Vallejo (2001a, 2001b) y Comín y Vallejo (2002).

⁴³ Real decreto de 11 de mayo de 1848 estableciendo una comisión que sin alzar mano se ocupará en formar un proyecto de arreglo de la deuda consolidada y no consolidada ó sin interés, tanto interior como exterior, *Gaceta de Madrid*, 4990, 13-05-1848, p. 1.

⁴⁴ Piernas Hurtado (1901), II, pp. 558-596.

⁴⁵ Lo vemos en 1849, con el aplazamiento de la amortización del préstamo forzoso de 1848. Sucedió igualmente en 1850. Ese año: "A pesar de los esfuerzos hechos por el gobierno para nivelar los presupuestos (...), no se pudo evitar que hubiera en el de gastos un déficit de más de 30 millones, quedando por cobrar al terminar aquel más de 46. No había entonces el recurso de girar libranzas sobre los sobrantes de las cajas de Ultramar, porque

Toledano pudo escribir que: "Situación parecida a la que se presentaba la hacienda en [18]44, cuando don Alejandro Mon se encargó de la secretaría de la misma, ofrecía a fines del 49, al reemplazarle en el mismo ministerio don Juan Bravo Murillo".⁴⁶ Los gobiernos se volvían a encontrar atrapados en el círculo vicioso del endeudamiento.

Bravo Murillo estaba obligado a nivelar los presupuestos. Tenía tres alternativas: 1) "economías" en el gasto y crear nuevos impuestos; 2) aumentar la carga fiscal, mejorando "el asiento y recaudación" de los impuestos implantados en 1845; y 3) regularizar el funcionamiento de la tesorería y perfeccionar la gestión económico-financiera con una ley de administración de la hacienda pública y la contabilidad general del estado. Tocó los tres palos posibles. Tuvo un criterio rector: "regularizar desde enero inmediato [1850] la cuenta de tesorería; para satisfacer con exactitud todas las obligaciones y establecer el orden conveniente en la administración y contabilidad de la cosa pública" de forma que todo lo que se gastase desde enero de 1850 "se arreglase en todo al presupuesto presentado, estableciendo la contabilidad con arreglo al mismo", esto es, que quedase "cortada la cuenta del tesoro, separando el pasado del porvenir".⁴⁷ Un paso adicional en ese mismo sentido fue ordenar, en febrero de 1850, "proceder a una liquidación general de los créditos contra el tesoro, devengados y no satisfechos, desde 1 de mayo de 1828 hasta 31 de diciembre del 49, para proceder a un plan para el arreglo y pago de los mismos"⁴⁸.

De esa liquidación quedaban exceptuadas las obligaciones del material de 1849, que debían atenderse con el presupuesto de 1850; los créditos que debían satisfacerse por el presupuesto corriente y, por último, la deuda a favor del Banco de San Fernando, que debía liquidarse por separado⁴⁹. La deuda flotante, dentro de este proceso de clarificar la gestión de la hacienda y sus deudas, fue llevada a la ley de 5 de agosto de 1851, que la definía y fijaba normas precisas para su instrumentación (el máximo al que podría acudir, en un año, fijado en la ley de presupuestos; las modalidades de crédito –billetes, pagarés y giros del Tesoro–; y determinadas garantías, como la preferencia frente otras deudas a su vencimiento, tener como garantía "todas las rentas públicas" y ser protestables como letras de cambio.⁵⁰

Epílogo

La reestructuración de la deuda de Bravo Murillo era inevitable, entre otras cosas porque estuvo presionado por grandes prestamistas (las "quejas de los acreedores") y la deuda flotante, ante la incapacidad de ser amortizada en los plazos previstos, corría el riesgo de enmarañar aún más el panorama del crédito público. Pero para él, en principio el arreglo de la deuda no era lo prioritario. El plan de reforma de la deuda debía venir precedido de una revisión del sistema fiscal reformado en 1845, que presentaba insuficiencias, en forma de déficits que superaron los 100 millones de reales en

se hallaban pendientes de pago parte de las expedidas anteriormente; ni había bastado a impedir el descubierto el hacer el uso del crédito extraordinario de 60 millones sobre los ingresos del 51, ni el haber recaudado muchos atrasos hasta fines del 49; porque las obligaciones públicas habían aumentando y especialmente las perentorias de marina y otras dependencia, al paso mismo que se generalizaba la necesidad de nuevos servicios"; Toledano (1859, 1963), p. 736.

⁴⁶ Toledano (1859, 1963), p. 723.

⁴⁷ Medidas con este fin fueron: 1) R.D. de 24-10-1849 e Instrucción de 25-01-1850 que ordenaba ingresar en el Tesoro público los productos íntegros de todas las rentas, impuestos y derechos; la ley de administración y contabilidad, de 20-02-1850 y el R.D. de 10-05-1851 que centralizaba la recaudación y la distribución de los pagos en el Tesoro público, suprimiendo las pagadurías especiales de los ministerios. (PH, p. 639). Se trata pues de un avance notable hacia la unidad del Tesoro (aunque quedaron algunas cajas especiales), que tardó en alcanzarse, y en la que hubo retrocesos en el siglo XX.

⁴⁸ R.D. de Real decreto de 22-2-1850, disponiendo que para conocer el importe de los créditos contra el Tesoro se procederá a verificar una liquidación general que abrace los de la época desde 1 de Mayo de 1828 hasta fin de Diciembre de 1849, entre otros artículos mencionados. *Gaceta de Madrid*, 5688, 25-02-1850, p. 1.

⁴⁹ Toledano (1859, 1963), I, pp. 724 y 731.

⁵⁰ Real decreto resolviendo que constituirán la deuda del Tesoro, llamada flotante, el déficit que en el mismo resulte de no haber bastado los ingresos a cubrir las obligaciones reconocidas en el presupuesto y el que puedan ocasionar las anticipaciones de que el Tesoro tenga necesidad, *Gaceta de Madrid*, 6234, 08-08-1851, p. 1.

estos primeros años de vigencia (en torno al 10 por 100 de los ingresos), pues como reconocía en abril de 1850, "la situación angustiosa del Tesoro ha sido hasta ahora un obstáculo invencible" para realizarla⁵¹. Otro requisito para el arreglo de la deuda –y la modernización de la gestión presupuestaria– era la reforma de la contabilidad pública, en la que encajar de forma más adecuada dicha reforma global de la deuda. Como señaló Eustaquio Toledo en 1859, Bravo Murillo deseaba marchar "por el camino de las reformas administrativo-financieras", de forma que quedasen "deslindadas las obligaciones pasadas y las presentes, y despejado para el porvenir el sistema de rentas públicas, porque la ley de contabilidad de 20 de febrero [de 1850] imponía al gobierno los más estrictos deberes para la regularidad y concierto en la gestión económico-financiera, facilitando con sus operaciones la claridad (...) la exactitud y puntualidad en todos los actos de la hacienda pública y la reorganización de la misma, haciéndola productiva y arreglada en los límites de lo posible."⁵²

Ahora bien, el requisito necesario que predicaba Bravo Murillo, el equilibrio presupuestario y la superación de los agobios del Tesoro, no se había producido en 1850-1851. El presupuesto para 1851 se presentaba con un déficit de más de 100 millones de reales, y la deuda flotante pasaba de 500. La ley 1 de agosto de 1851 para el arreglo de la deuda fue, como explicó Piernas Hurtado, un ofrecimiento a los acreedores de "todos los medios con que se creía contar", un reconocimiento de "que las deudas excedían en mucho a los recursos" disponibles, por eso "más bien que a hacer un arreglo vino a dar forma a la bancarrota"⁵³. Ahora bien, esta es una historia que ya no nos corresponde hacer aquí.

Bibliografía

- ALONSO DE VIADO, Manuel (1838), "De los empréstitos y de la Deuda pública en España", *Revista de Madrid*, Tomo II, pp. 247-281.
- ANES ÁLVAREZ, Gonzalo (1970), "La economía española (1782-1829)", en *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, Banco de España, pp. 235-260.
- ARTOLA, Miguel (1986), *La Hacienda del siglo XIX. Moderados y progresistas*, Madrid, Alianza.
- CANGA ARGÜELLES, José (1813), *Apuntes para la historia de la Hacienda pública de España en el año de 1811*, Cádiz, Imprenta Tormentaria.
- CANGA ARGÜELLES, José (1833-1834), *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, 2 tomos, Madrid, Imprenta de Don Marcelino Calero y Portocarrero.
- COMIN, Francisco (1988), *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMIN, Francisco (1990), *Las cuentas de la Hacienda preliberal en España (1800-1855)*, Madrid, Banco de España. Servicio de Estudios de Historia Económica, nº 19.
- COMÍN, Francisco (1995), *Historia de la Hacienda pública, II, España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- COMIN, Francisco (2013b), "Las crisis y los arreglos de deuda soberana en la España contemporánea (1800-2012)", *Revista de la Historia de la Economía y la Empresa*, 7, pp. 241-273.
- COMÍN, Francisco (2014), "Los presupuestos de las fuerzas armadas durante el siglo XIX", en Miguel ARTOLA (en prensa).
- COMÍN, Francisco y DÍAZ, Daniel (2005), "Sector público administrativo y estado del bienestar", en Carreras, A. y Tafunell, X. (Coords.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*. Vol. 2, Fundación BBVA, Bilbao, pp. 875-964.
- COMÍN COMÍN, Francisco y Rafael VALLEJO POUSADA (eds.) (1996), *La Reforma Fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN COMÍN, Francisco; Rafael VALLEJO POUSADA (2002), *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

⁵¹ R.O. de 18 de abril de 1850 mandando se dirijan al Presidente de la Junta directiva de la Deuda pública copias de la exposición y proyecto de ley que el Gobierno tenía preparado para haberlo presentado á las Córtes en la presente legislatura, *Gaceta de Madrid*, 5741, 19-04-1850, p. 1.

⁵² Toledano (1859 –edición de 1960–), pp. 731-733. Sobre reformismo y contrarreforma fiscal en 1845-1850, Vallejo (2001).

⁵³ Piernas Hurtado (1901), II, pp. 566 y 568.

- DEL MORAL, Joaquín (1975), *Hacienda y Sociedad en el Trienio Constitucional, 1820-1823*, Madrid, IEF.
- ESTAPE, Fabián (1971), *La reforma tributaria de 1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FONSECA CUEVAS, Palmira (1995), *Un hacendista asturiano: José Canga Argüelles*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos.
- FONTANA LAZARO, Josep (1971), *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820). La crisis del Antiguo Régimen en España*, Barcelona, Ariel.
- FONTANA LAZARO, Josep Fontana (1973 –edición de 2001a-), *Hacienda y Estado 1823-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FONTANA LAZARO, Josep (1977 –edición de 2001b-), *La Revolución Liberal (Política y Hacienda, 1833-1845)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FONTANA LAZARO, Josep (1983), *La crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Barcelona, Crítica.
- FONTANA LAZARO, Josep (1991), "Deuda pública, evolución de la Hacienda y crecimiento económico. Algunas sugerencias para su estudio", *Hacienda Pública Española*, 1/1991, pp. 101-106.
- FONTANA, Josep y GARRABOU, Ramón (1986), *Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Alicante, Instituto Juan Gil-Albert y Diputación Provincial.
- FUENTES, Juan Francisco y Rafael VALLEJO (comisarios), *Ciudades en guerra, 1808-1814. Vigo en la Guerra de la Independencia*, Madrid, Ministerio de Cultura, SECC.
- GRAEBER, David (2014), *En deuda. Una historia alternativa de la economía*, Barcelona, Ariel.
- HERR, Richard (1971), "Hacia el derrumbe del Antiguo régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV", *Moneda y Crédito*, 111, pp. 37-100.
- LÓPEZ CASTELLANO, Fernando (1995), *Liberalismo económico y reforma fiscal. La Contribución directa de 1813*, Granada, Fundación Caja Granada.
- MARICHAL, Carlos (1997), "Beneficios y costes fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1814", *Revista de Historia Económica*, Años XV, 3, pp. 475-505.
- PIERNAS HURTADO, José (1900-1901), *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, 2 tomos, Madrid, Librería de D. Victoriano Suárez.
- PITA PIZARRO, Pío (1840), *Examen económico, histórico-crítico de la Hacienda y la deuda del estado, proyecto de su reforma general y la del banco*, Madrid, Imp. de D. Narciso Sánchez.
- RILEY, James C. (1980), *International government finance and the Amsterdam capital market, 1740-1815*, Cambridge, University Press.
- RILEY, James C. (1986), *The Seven years war and the Old regime in France*, Princeton, University Press.
- SANTILLAN, Ramón (1865, 1982), *Memoria histórica sobre los Bancos Nacional de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo de San Fernando y de España*, 2 vols., Madrid, Banco de España.
- SANTILLAN, Ramón (1996), *Memorias (1808-1856)*, Madrid, Tecnos/Banco de España.
- TEDDE DE LORCA, Pedro (1987), "Crisis del estado y deuda pública a comienzos del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 108/109, pp. 169-195.
- TEDDE DE LORCA, Pedro (1998), "Las bases económicas y sociales", en *Historia de España Ramón Menéndez Pidal*, tomo XXX, *Las bases políticas, económicas y sociales de un régimen en transformación (1759-1834)*, pp. 335-424.
- TEDDE DE LORCA, Pedro (1999), *El Banco de San Fernando*, Madrid, Alianza /Banco de España.
- TOLEDANO, Eustaquio (1859-1863, 1963), *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España*, 2 tomos, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (1992), "Redención y pervivencia del foro durante la desamortización de Mendizábal (1836-1854)", *Anuario de Historia del Derecho Español*, Tomo LXII, pp. 477-499.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2001a), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2001b), "Reforma y contrarreforma tributaria en 1845-1852", *Revista de Historia Económica*, 1, 2001, pp. 53-80.

- VALLEJO POUSADA, Rafael (2009), "Ciudades ocupadas, Galicia en guerra. ¿Reconquista y libertad?", en Juan F. Fuentes y Rafael Vallejo (comisarios), *Ciudades en guerra, 1808-1814. Vigo en la Guerra de la Independencia*, Madrid, Ministerio de Cultura, SECC, pp. 129-148.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2013), "Las catastróficas secuelas de las guerras en los siglos XIX y XX", en Francisco Comín y Mauro Hernández (eds.), *Crisis económicas en España 1300-2012. Lecciones de la Historia*, Madrid, Alianza, 2013, pp. 253-277.