

# *La política económica en el reinado de Alfonso XII: una década tranquila*

*Miguel Martorell Linares*

Universidad Nacional  
de Educación a Distancia

La política económica de la primera década de la Restauración hunde sus raíces en el Sexenio democrático. Los ministros de Hacienda del reinado de Alfonso XII asumieron muchas de las decisiones adoptadas en la etapa anterior: la reforma del sistema monetario de 1868, que elevó a la peseta a la categoría de moneda nacional; la concesión del monopolio de emisión de billetes de banco al Banco de España, realizada en 1874 por el ministro de Hacienda José Echeagaray, y el Arancel de 1869, vigente hasta la regencia, aunque con importantes modificaciones. Y respecto a la política fiscal, los gobiernos de Alfonso XII hallaron una situación relativamente cómoda, pues los titulares de la cartera de Hacienda rectificaron entre 1872 y 1874 la mayoría de las reformas emprendidas por Laureano Figuerola en 1869 y 1870. Por ello, este artículo sobre las políticas económicas en el reinado de Alfonso XII comienza con un balance del legado del Sexenio a la Restauración.

## **La herencia del Sexenio**

En líneas generales, las políticas tributaria, arancelaria y monetaria de Laureano Figuerola perseguían un objetivo común: eliminar el mayor número posible de obstáculos al libre comercio y a la circulación de riqueza, con el fin de impulsar la actividad económica. Y a la altura de 1868, las trabas al libre comercio eran muchas. Tras la

pérdida de los mercados coloniales, el primer impulso de muchos políticos y economistas liberales fue prohibir las importaciones y reservar el mercado interior casi exclusivamente para el intercambio de cereales por tejidos nacionales, así como reducir el comercio exterior a la exportación de los excedentes de la producción agrícola y vitivinícola a cambio de las materias primas necesarias para el desarrollo industrial. Esta política prohibicionista dio paso, poco a poco, a un proteccionismo más templado: el Arancel progresista de 1841 redujo de 653 a 94 el número de artículos cuya exportación estaba prohibida, y el moderado de 1849, impulsado por Alejandro Mon —quien fuera en 1845 padre de la reforma tributaria liberal— limitó la prohibición a 14, entre los que figuraban varios productos de algodón, si bien reemplazó las prohibiciones por tipos arancelarios muy elevados. A su vez, en el interior del país, varios impuestos indirectos también dificultaban la circulación de mercancías. El más importante era el impuesto de consumos, un tributo estatal recargado por los Ayuntamientos, cuya recaudación era importante para el Estado y esencial para las haciendas locales. En las localidades pequeñas, dicho impuesto se cobraba mediante repartimiento o asignación de una cuota determinada a cada habitante. Pero en las ciudades grandes y medianas, el tributo recaía sobre ciertos productos a su entrada en la urbe y se recaudaba en casetas o fielatos sites en cada acceso al municipio. De este modo, el impuesto de consumos daba lugar a una maraña de aduanas interiores que obstaculizaba el comercio, a la que cabía sumar el efecto de otros tributos sobre el tráfico de mercancías, como el impuesto sobre portazgos<sup>1</sup>.

Cuando Figuerola llegó al Ministerio de Hacienda del gobierno provisional, el 8 de octubre de 1868, muchas juntas revolucionarias locales ya habían abolido el impuesto de consumos. No era un situación novedosa: lo mismo había ocurrido durante la revolución de

---

<sup>1</sup> Para el sistema tributario de 1845, véase COMIN, F.: *Hacienda y Economía en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988. Véase también COMIN, R., y VALLEJO POUSADA, R.: *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, 2002. Este último también contiene una síntesis de la política arancelaria de la primera mitad del siglo XIX. Sobre prohibicionismo, proteccionismo y libremercado, COSTAS COMESAÑA, A.: «Industrialización y cuestión arancelaria en España. Reflexiones en torno al liberalismo de Laureano Figuerola», en FUENTES QUINTANA, E. (dir.): *Economía y economistas españoles. La economía clásica*, t. IV, Barcelona, Círculo de Lectores, 2000, pp. 459-483.

1854. Y al igual que hiciera entonces el gobierno de Espartero, Figuerola ratificó el 12 de octubre de 1868 la supresión del tributo. Amén de acabar con el impuesto de consumos, «el ministro de Hacienda de la revolución»<sup>2</sup> suprimió el impuesto de portazgos, el impuesto sobre el azúcar y otros tributos menores sobre el consumo, eliminó el estanco sobre la sal y pensó en hacer lo mismo con el monopolio de tabacos, pero no se atrevió a privar a la Hacienda Pública de un recurso tan importante. Para compensar la caída en la recaudación provocada por estas reformas, las Cortes aprobaron un nuevo impuesto directo sobre la riqueza familiar, que se debía calcular a partir del alquiler pagado por la vivienda y del número de individuos que componían una familia. No obstante, la recaudación de este tributo, a falta del adecuado aparato estadístico y de una administración tributaria eficaz, entrañaba graves dificultades. En 1870 el gobierno se lo cedió a los municipios para que sustituyeran los ingresos perdidos por la supresión del impuesto de consumos, pero aquéllos, en parte por incapacidad técnica, en parte por el rechazo de las oligarquías municipales, restituyeron paulatinamente el viejo tributo. En el ámbito de la política comercial, Figuerola impulsó un arancel que las Cortes respaldaron el 12 de julio de 1869. El Arancel Figuerola erradicó las prohibiciones a la importación y corrigió el proteccionismo radical de sus predecesores. Las tarifas y derechos protectores oscilaron entre el 15 y el 30 por 100, cuando en el Arancel Mon llegaban al 50 por 100. No obstante, las tarifas superiores al 15 por 100 eran provisionales, pues la Base Quinta del Arancel estipulaba que, en un plazo transitorio entre 1875 y 1881, todas las tarifas fueran gradualmente igualadas al 15 por 100, tipo único que Figuerola consideraba imprescindible como recurso fiscal para la Hacienda. Con la eliminación de tarifas protectoras, Figuerola pretendía modernizar la industria, abriéndola al mercado exterior y facilitando la importación de materias primas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Así se autocalificaba a sí mismo Figuerola, *DSC-CD*, 25 de diciembre de 1870, núm. 326, p. 9426.

<sup>3</sup> Análisis detallados de la política tributaria del Sexenio en MARTÍN NIÑO, J.: *La Hacienda Española y la Revolución de 1868*, Madrid, IEF, 1972, y COSTAS COMESAÑA, A.: *Apogeo del liberalismo en «La Gloriosa». La reforma económica del Sexenio liberal*, Madrid, Siglo XXI, 1988. La política arancelaria de Figuerola en COMÍN, F., y MARTORELL, M.: «Figuerola y el nacimiento de la peseta como unidad monetaria», *Papeles de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2002 (en prensa).

La reforma del sistema monetario también respondía a la voluntad de eliminar barreras comerciales. Figuerola asumió un proyecto aprobado en 1867 por la Junta Consultiva de Moneda, que aconsejaba la incorporación de España a la Unión Monetaria Latina, un tratado de integración monetaria en la esfera del franco francés, firmado el 23 de diciembre de 1865 por Francia, Suiza, Bélgica e Italia. El 19 de octubre de 1868, el ministro publicó un decreto por el cual la peseta, una moneda de 5 gramos de plata, desplazó al escudo y devino en la nueva divisa nacional. El sistema monetario de la peseta era idéntico al francés: cuatro piezas de oro de 100, 50, 20 y 10 pesetas; cinco de plata de 5, 2 y 1 pesetas y 50 y 20 céntimos —la primera de 900 milésimas y el resto de 835— y otras cuatro de bronce de 10, 5, 2 y de 1 céntimo. Complemento de la política arancelaria, la unión monetaria con «las cuatro naciones más vecinas a España», rezaba el Decreto del 19 de octubre, confería un impulso añadido a la actividad comercial, pues «las importantes relaciones» con dichos pueblos, proseguía, habían de aumentar «a medida» que avanzaran en el «sistema rentístico las profundas y radicales alteraciones reclamadas por la ciencia y la justicia»<sup>4</sup>. Sin embargo, Figuerola no pidió la integración de España en la Unión Monetaria Latina: no era un momento propicio. De entrada, porque los propios franceses temían nuevas incorporaciones a la unión, pues la frágil situación económica de sus socios amenazaba con afectar a su salud monetaria. Pero, además, la Conferencia Monetaria Internacional celebrada en París, en 1867, había apostado por la creación de una moneda común a todas las economías desarrolladas. Con este fin, propuso en sus conclusiones que los grandes países ajustaran sus piezas de oro para compartir una moneda de 8 gramos de peso y 900 milésimas de ley, primera pieza de un futuro sistema monetario internacional. Los británicos debían devaluar la libra de oro, cuya ley era de 917 milésimas, y Francia, y con ella la Unión Monetaria Latina y España, habían de crear una nueva moneda de 25 francos de oro, pues el sistema monetario decimal carecía de dicho valor. Aunque Francia

---

<sup>4</sup> Para la instauración de la peseta y las políticas monetarias del siglo XIX sigue siendo imprescindible el texto clásico de SARDÀ, J.: *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*, Madrid, 1948. He insistido en los aspectos más estrictamente políticos de la creación de la nueva moneda, como símbolo de la revolución, en MARTORELL, M.: *Historia de la peseta. La España contemporánea vista a través de su moneda*, Barcelona, Planeta, 2001.

parecía dispuesta a dar el paso, la reticencia británica a devaluar la libra y la guerra franco-prusiana bloquearon la iniciativa. En medio de este caos, Figuerola se mantuvo a la expectativa y ni siquiera llegó a emitir monedas de oro del sistema de la peseta: se limitó a acuñar nuevas piezas de 10 escudos de oro, del sistema monetario previo a la peseta, aún ilustradas con la imagen de Isabel II, cuyo peso y cuya ley —900 milésimas y 8,3 gramos— coincidían, *grosso modo*, con la moneda universal propuesta.

Los cambios que introdujo Figuerola en el sistema tributario, unidos al desorden político y administrativo del Sexenio, mermaron los ingresos del Estado. Desde la reforma tributaria liberal de 1845, España compartía con Francia, Italia y Portugal un sistema tributario de estilo latino<sup>5</sup>, que combinaba impuestos indirectos e impuestos directos sobre el producto, también denominados reales, y carecía de impuestos directos personales. Amén del Arancel —un impuesto sobre los artículos importados—, el principal tributo indirecto era el impuesto de consumos, aunque existían también varios pequeños impuestos sobre el transporte y sobre el consumo de productos específicos. Entre los impuestos directos reales, o sobre el producto, destacaban la contribución de inmuebles, ganadería y cultivos y la contribución industrial. Los impuestos reales gravan la propiedad, el patrimonio o el capital, sin considerar la situación económica de quien posee dichos bienes o rentas, de modo que todos los contribuyentes cotizan por tipos iguales, con independencia de sus ingresos. El peso de los impuestos reales confiere una gran rigidez a los sistemas tributarios latinos, por varias razones. En primer lugar, porque la mayoría se regían por el sistema de cupo: las Cortes decidían de antemano qué cantidad recaudaría el Estado cada año. En segundo lugar, porque la base impositiva no se calculaba sobre la declaración del contribuyente, ni sobre documentos contables, sino a partir de signos externos, como la localidad donde se ubicaba una propiedad, su extensión o el número de máquinas de vapor que requería una industria, sistema que facilitaba el fraude. Y, en tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, estos impuestos no se ajustaban automáticamente al crecimiento económico, y para aumentar los ingresos había que elevar el cupo periódicamente. En los sistemas tributarios latinos, los impuestos indirectos compensan en cierta medida la rigidez

---

<sup>5</sup> Sobre el «estilo tributario latino», véase FUENTES QUINTANA, E.: *Las reformas tributarias en España*, Barcelona, Crítica, 1990.

de los impuestos reales. Pero Figuerola suprimió impuestos indirectos y monopolios sin que llegaran a cuajar los nuevos tributos que debían compensar la merma de ingresos, lo que restó flexibilidad al sistema tributario, justo cuando el gasto público aumentaba para financiar las distintas crisis bélicas. Entre 1867 y 1870 los gastos crecieron 111 millones de pesetas, mientras que los ingresos cayeron en 102 millones: en 1870 el déficit llegó a 332 millones, casi el triple que en 1867, cifra que representaba cerca del 40 por 100 de un presupuesto de 804 millones de pesetas.

Por esta razón, entre 1871 y 1874 los titulares de la cartera de Hacienda revisaron la obra tributaria de Figuerola y buscaron nuevos recursos. El ministro Servando Ruiz Gómez, en los presupuestos para 1872-1873, restituyó el impuesto sobre el azúcar y recargó el impuesto sobre los billetes de ferrocarril. Además, dispuso que los impuestos de derechos reales y timbre gravaran diversas rentas del capital, entre ellas —en el caso del segundo— las sucesiones directas, eximidas por Figuerola, y las hipotecas. No obstante, la insuficiencia de los ingresos seguía siendo pertinaz, y en 1874, ya bajo la dictadura republicana del general Serrano, el ministro Juan Francisco Camacho dio el impulso definitivo a la rectificación, al reinstaurar el impuesto de consumos. Camacho, además, sumó nuevos artículos a la lista de los que ya gravaba el tributo antes de 1868. Entre ellos figuraban los cereales y los carbones, así como la sal, con el fin de compensar la supresión del monopolio sobre este último producto, decidida por Figuerola en 1869. Camacho también creó el impuesto de cédulas personales, tributo de capitación graduada —una rara excepción dentro del sistema tributario español—, nacido a partir de las cédulas de vecindad, documentos de identificación policial creados en 1854 para sustituir a los pasaportes<sup>6</sup>. Además, la dictadura republicana recurrió al endeudamiento y para ello solicitó el apoyo del Banco de España que, a cambio, recibió en marzo de 1874 el monopolio de emisión de billetes. Tras la concesión del monopolio, el Banco de España, en julio de 1874, realizó la primera emisión de billetes en pesetas. Hasta la fecha, se había resistido a respaldar a la nueva

---

<sup>6</sup> Cifras y evolución del déficit en COMÍN, F.: *Hacienda y Economía...*, op. cit., p. 299. Revisión de la política de Figuerola en MARTÍN NIÑO, J.: *La Hacienda Española...*, op. cit. La Hacienda española a la altura de 1874 en MARTORELL LINARES, M.: *El santo temor al déficit. Política y Hacienda en la Restauración*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

divisa. En 1871, Segismundo Moret, sucesor de Figuerola en Hacienda, rompió el dilema sobre las monedas de oro y decidió crear una nueva pieza de 25 pesetas, conforme a las sugerencias de la Conferencia Monetaria Internacional de 1867. Dicha moneda remplazaría a la de 20 pesetas en el aún balbuciente sistema monetario. Pesaba 8 gramos, con una ley de 900 milésimas, y el gobierno quiso homolagarla con las piezas de 10 escudos ya existentes, con idéntica ley y 8,3 gramos de peso. Pero el Banco de España se negó a canjear las monedas de 10 escudos depositadas en sus reservas por las de 25 pesetas de 8 gramos, pues perdía 0,3 gramos de oro por unidad. Ante la presión del banco, la pieza de 25 pesetas no llegó a emitirse, y, a la altura de 1874, el sistema monetario de la peseta carecía aún de monedas de oro. El respaldo del Banco de España a la nueva abrió la puerta a la definitiva consolidación de la reforma monetaria<sup>7</sup>.

### Los ministros de Hacienda y el presupuesto

Siete políticos pasaron por la cartera de Hacienda durante el reinado de Alfonso XII. Ocho, si se incluye entre ellos a Cánovas del Castillo, titular interino entre junio y julio de 1876. Tres habían accedido ya al Ministerio antes de la Restauración, y casi todos los demás eran expertos economistas. Pedro Salaverría, ministro en los gobiernos de Cánovas y Jovellar, desde diciembre de 1874 a junio de 1876, era un viejo militante de la Unión Liberal, y había sido ministro de Hacienda dos veces con O'Donnell —la segunda ininterrumpidamente en el quinquenio de 1858 a 1863— y otra en el gabinete de Alejandro Mon, de 1864. Le sucedió José García Barzanallana, un año titular con Cánovas entre julio y julio de 1876 y 1877, economista y hermano de Manuel García Barzanallana, ministro de Hacienda con Narváez en 1856, 1864 y 1868. Manuel Orovio, marqués de Orovio, fue quien más tiempo aguantó en la cartera durante la década: casi tres años, entre julio de 1877 y marzo de 1880. Aunque su nombre aparece asociado a la política educativa reaccionaria que dio lugar a las *cuestiones universitarias* de 1866 y 1875, también era un experto gestor económico: fue ministro de

---

<sup>7</sup> Para la crisis del oro sigue siendo de obligada lectura el detallado estudio de FERNÁNDEZ VILLAVERDE, R.: «La cuestión monetaria», *Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, VII, Madrid, 1890, pp. 23-167.

Fomento —al que pertenecían las competencias sobre instrucción pública— entre 1865 y 1867, y de nuevo en 1875, y el último titular de Hacienda con Isabel II, en el gobierno de González Bravo de abril de 1868. Cierra la lista conservadora Fernando Cos-Gayón. Fue subsecretario de Hacienda a partir de 1876, con todos los anteriores, ministro entre marzo de 1880 y febrero de 1881, y otra vez casi dos años de enero de 1884 a noviembre de 1885. Periodista, funcionario y consultor de palacio, se trataba de un antiguo moderado que se sumó a las filas canovistas tras la revolución de 1868 y que combatió desde *La Época* la política económica del Sexenio. Por su larga permanencia en el Ministerio, como subsecretario y ministro, encarnó la política económica del Partido Conservador bajo el reinado de Alfonso XII. Su antagonista liberal fue Juan Francisco Camacho, ministro en los gobiernos de Sagasta de 1872 y 1874 y, ya en la Restauración, de 1881 a 1883, y entre 1885 y 1886. Sucedió a Camacho Justo Pelayo Cuesta, un economista de la escuela liberal que heredó de Figuerola la presidencia de la Institución Libre de Enseñanza, ministro entre enero y octubre de 1883. José Gallostra Frau fue el último liberal que ocupó la cartera de Hacienda con Alfonso XII, durante los cuatro meses del breve gabinete de Posada Herrera, de octubre de 1883 a enero de 1884; antes había sido asesor de Camacho en el Ministerio.

A lo largo de la década, las Cortes aprobaron siete presupuestos estatales, cuya vigencia era anual, y que regían de junio a julio. Salaverría prorrogó en 1875 por decreto el último presupuesto republicano, de modo que los primeros que recibieron sanción parlamentaria en la Restauración fueron los del ejercicio de 1876-1877, del propio Salaverría. Los conservadores García Barzanallana, Orovio y Cos Gayón lograron, respectivamente, que el Parlamento respaldara sus presupuestos para los ejercicios de 1877-1878 y 1878-1879 y 1880-1881. Entre medias, el presupuesto para 1879-1880 fue fruto de la prórroga del anterior, en virtud del artículo 85 de la nueva Constitución de 1876, que autorizaba a los gobiernos a prorrogar una sola vez el presupuesto por decreto, sin contar con el Parlamento. Tras el acceso de los liberales al gobierno, Camacho prorrogó durante el primer semestre de 1881 el presupuesto de Cos Gayón, y después las Cortes aprobaron de un solo golpe su nuevo presupuesto para el segundo semestre de dicho año y para el ejercicio de 1882-1883. También hubo nuevo presupuesto al año siguiente, obra de su sucesor,

Justo Pelayo Cuesta, para el período de 1883-1884. Prorrogado este último, las Cortes respaldaron en 1885 el presupuesto conservador de Cos Gayón para el ejercicio de 1885-1886, último del reinado de Alfonso XII<sup>8</sup>.

El presupuesto estatal era relativamente pequeño: en 1879 representaba el 16 por 100 de la renta nacional, y en 1882 dicho porcentaje había caído al 13,2 por 100, señal de que el conjunto de la actividad económica crecía por encima del gasto del Estado. El gasto público medio anual entre 1875 y 1885 fue de 822 millones de pesetas. Creció poco a lo largo de la década —incluso con alguna fase regresiva—, y sólo hubo un repunte más acusado a partir de 1883: si en 1875 el presupuesto era de 790 millones de pesetas, en 1882 sólo había crecido hasta 814, pero en 1885 llegaba a 907. Decrecería, no obstante, en los primeros años de la regencia, hasta retroceder en 1893 a 738 millones. En líneas generales, los gobiernos controlaron el déficit. Herencia del Sexenio, alcanzó en 1875 los 113 millones, cifra que representaba el 14 por 100 del gasto, pero en los diez años siguientes no superó el 10 por 100 y sólo en 1885 llegó hasta el 11 por 100. Incluso dos ejercicios se cerraron con superávit —1876 y 1882—, y en otros tres el déficit permaneció por debajo del 5 por 100 del gasto público —1877, 1878 y 1881—. Pese a los altibajos, fue una estabilización del gasto en toda regla, sobre todo si se compara con los tres lustros precedentes. Desde 1860 el déficit no había bajado en ningún momento del 15 por 100 del presupuesto, y en casi todos los ejercicios del Sexenio superó el 30 por 100 —en 1870 llegó al 41 por 100—, merced a la expansión del gasto militar y, sobre todo, a la caída de la recaudación<sup>9</sup>.

Se trataba, por tanto, de un presupuesto pequeño y relativamente controlado que, por su tamaño y por la distribución del gasto, apenas podía incidir en el desarrollo económico. De hecho, como ha señalado Pedro Tedde, «la acción estatal como estimulante del sector privado» fue de «muy baja eficacia». Los intereses de la Deuda Pública y el presupuesto del Ministerio de la Guerra representaron a lo largo de la década algo más del 50 por 100 de los gastos totales del Estado.

---

<sup>8</sup> La relación de prórrogas y nuevos presupuestos en SERRANO SANZ, J. M.<sup>a</sup>: *Los Presupuestos de la Restauración (1875-1895)*, Madrid, IEF, 1987, pp. 35-37, 87 y 122.

<sup>9</sup> Los datos sobre el presupuesto proceden de COMÍN, F.: *Hacienda y Economía...*, *op. cit.*, t. I, p. 299, y t. II, pp. 588-589 y 607.

Durante la contienda carlista, el Ministerio de la Guerra copó más del 40 por 100 del presupuesto estatal. Para evitar que el gasto se disparara, el ministro de Hacienda, Pedro Salaverría, suspendió parcialmente el pago de los intereses de la deuda, que entre 1874 y 1876 no sobrepasaron el 13 por 100 del presupuesto. Pero acabada la guerra, se invirtieron las tornas. El gasto militar decreció, y de 1877 a 1885 osciló entre el 15 y el 18 por 100, y cuando el Estado volvió a cumplir su compromiso con los acreedores, el pago de intereses ocupó ya en 1876 casi el 30 por 100 del presupuesto, y llegaría hasta el 38 por 100 en 1879. Así, descontados los intereses de la deuda, el montante real para los ministerios apenas llegaba a los dos tercios del presupuesto estatal. Este peso de los intereses de la deuda sobre el total del presupuesto explica en buena medida la permanente insatisfacción de los ministros de Hacienda, a pesar de la relativa contención del déficit: el pago de los intereses impedía movilizar recursos hacia otras partidas generadoras de riqueza, como las inversiones en infraestructura. No obstante, y sin que ello invalide la afirmación de Tedde, algo crecieron los gastos del Ministerio de Fomento, que en 1875 sólo recibía el 5,91 por 100 del presupuesto estatal y en 1885 llegaba al 9,60<sup>10</sup>.

Como observó Salaverría ante las Cortes, si había que pagar los intereses, atender «el fomento de las obras públicas» y al mismo tiempo evitar que se expandiera el gasto, «la formación de un Presupuesto con tales condiciones» no podía «menos que ofrecer las más serias e inmensas dificultades». De ahí que los ministros se vieran abocados a recortar el gasto o reforzar los ingresos. Sin duda, la primera opción era la preferida. Y no sólo porque un aumento de la presión fiscal desatará la protesta de los contribuyentes. En esta primera etapa de la Restauración, los ministros de Hacienda no consideraban que el Estado debiera crecer e intervenir más en la economía y en la sociedad. Las inversiones en gastos reproductivos no se vinculaban a una expansión del presupuesto, sino al reajuste de sus partidas: el fruto obtenido de la poda de gastos innecesarios

---

<sup>10</sup> La cita de Tedde en TEDDE DE LORCA, P.: «El gasto público en España (1875-1906): un análisis comparativo con las economías europeas», en *Hacienda Pública Española*, núm. 69 (1981), p. 265. El gasto en Fomento en COMÍN, F.: «La política fiscal en España entre 1874 y 1914: Algunas precisiones», en GARCÍA DELGADO, J. L. (ed.): *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid, Siglo XXI, pp. 205 ss.

debía hallar otros destinos, sin aumentar por ello el gasto público. Firmes defensores de la ortodoxia presupuestaria, la máxima ambición de los ministros de Hacienda era gestionar un presupuesto pequeño y equilibrado. De ahí que su primera obsesión fuera frenar el gasto. «Es necesario perseverar —diría el marqués de Orovio al presentar en el Congreso el presupuesto para 1878-1879— no sólo en la idea de contener el creciente aumento de los gastos públicos, sino en la de reducirlos a lo meramente preciso e imprescindible». Y el año anterior García Barzanallana había considerado preferible «una paralización temporal de las obras» públicas a «la existencia de un nuevo déficit». Pero los recortes en determinadas partidas no impedían que, poco a poco, los gastos crecieran, al igual que crecía el peso de la deuda en el presupuesto, ni que los presupuestos se saldaran con déficit. De modo que hubo que reforzar los ingresos. Ahora bien, si el aumento del gasto público sólo era un mal coyuntural que los ministros pensaban combatir y reconducir, tampoco era necesario introducir grandes cambios en el sistema tributario: bastaba, por el momento, con aumentar el rendimiento de los impuestos existentes<sup>11</sup>.

### **La política fiscal: una calma relativa**

En el discurso de presentación de los presupuestos para 1876-1877, Pedro Salaverría reconoció la deuda contraída con el último ministro de Hacienda del Sexenio, Juan Francisco Camacho, quien había restablecido «resuelta y claramente» el impuesto de consumos. En definitiva, la Restauración política encontró ya consumada la restauración del sistema tributario. El retorno de Camacho como ministro de Hacienda liberal de 1881 a 1883, entre las dos etapas del Partido Conservador, dio un sesgo conservador a la década, pues en cuestiones fiscales Camacho era un liberal templado. Los titulares de Hacienda del reinado de Alfonso XII se encontraban relativamente cómodos con el sistema tributario heredado, y quizás la innovación más destacada fue el concierto económico con las provincias vascas, al que se dedica un artículo completo en esta monografía. Por lo demás, no hubo a lo largo de la década ninguna propuesta de reforma

---

<sup>11</sup> Las citas de Salaverría, Orovio y García Barzanallana en SERRANO SANZ, J. M.<sup>a</sup>: *Los Presupuestos...*, *op. cit.*, pp. 75 ss.

radical: los ministros optaron por aumentar los tipos en los impuestos ya existentes, realizar pequeñas modificaciones en los mismos y mejorar la administración tributaria. De este modo, al finalizar el reinado de Alfonso XII el sistema tributario varió poco en relación a la situación que halló Pedro Salaverría en diciembre de 1874: como ya se explicó en el primer apartado, seguía siendo un sistema tributario rígido, que en pocas ocasiones permitió cubrir los gastos del Estado, y manifiestamente injusto debido al alto nivel del fraude fiscal<sup>12</sup>.

La necesidad de perfeccionar la administración tributaria fue reconocida por conservadores y liberales. Ya Fernando Cos Gayón, a punto de finalizar la etapa de gobiernos conservadores, aumentó en 1880 el número de inspectores dependientes de cada una de las direcciones generales del Ministerio de Hacienda. No obstante, fue el liberal Juan Francisco Camacho quien, entre 1881 y 1882, impulsó la reforma administrativa más ambiciosa de la década. Hasta la fecha, los Ayuntamientos recaudaban buena parte de los impuestos y las competencias sobre Hacienda Pública en el ámbito provincial recaían en manos del Ministerio de la Gobernación, que delegaba en los gobernadores civiles. Así pues, la gestión de los tributos adquiría un claro sesgo político en la esfera local y, además, la dispersión de competencias fiscales entre distintos ministerios mermaba la eficacia recaudatoria. El escaso tamaño de la administración impedía que el Estado asumiera directamente la recaudación, pero para fiscalizar la gestión local de los impuestos, Camacho creó las Delegaciones Provinciales de Hacienda, mediante las cuales recuperó para el Ministerio las competencias relativas a la Hacienda Pública a escala provincial. Las delegaciones dependían directamente del ministro, quien nombraba a los delegados, y estaban llamadas a convertirse en el eje de la gestión de la Hacienda Pública. La creación de la Inspección General de la Hacienda Pública, que debía centralizar todas las funciones inspectoras del Ministerio, fue una medida complementaria. El Cuerpo de Inspectores de Hacienda había sido fundado el 21 de enero de 1871, y Camacho ya había estudiado en 1874 la posibilidad de elevar su rango y competencias. Entre las atribuciones de la Inspección figuraba la supervisión de las oficinas provinciales, «vigilándolas constantemente en sus varias y complejas ramificaciones para regularizar cuanto en cualquier sentido interesase

---

<sup>12</sup> Las cita de Salaverría, en Salaverría, en SERRANO SANZ, J. M.<sup>a</sup>: *Los Presupuestos...*, op. cit., p. 39.

a la Hacienda pública» y para «corregir errores, impulsar trabajos, descubrir derechos del Estado y avivar la recaudación». Además, Camacho creó el Cuerpo de Abogados del Estado y el Cuerpo de Inspectores de la contribución industrial y de comercio, reformó el procedimiento contencioso-administrativo y reorganizó el Tribunal de Cuentas. La obra de Camacho fue rectificada tres años después por el conservador Cos Gayón, quien restó competencias a las delegaciones provinciales de Hacienda —a las cuales restó personal— y suprimió la Inspección General de Hacienda, distribuyendo a los inspectores entre las distintas direcciones generales del Ministerio en consonancia con su política en 1880. Camacho, no obstante, fue quien tuvo la última palabra, pues regresó al Ministerio, en 1885, y restituyó la Inspección General y las delegaciones<sup>13</sup>.

Respecto a las modificaciones en los tributos, en el ámbito de las contribuciones indirectas los cambios prácticamente se limitaron al impuesto de consumos. Recuérdese que Camacho había reinstaurado en 1874 este impuesto, suprimido por Figuerola, y sometido al mismo nuevos artículos, como los cereales, los carbones y la sal. Precisamente, la sal abrió una agria polémica entre liberales y conservadores. En 1877 el conservador García Barzanallana desgajó la sal del impuesto de consumos para crear un nuevo tributo sobre la producción de sal abonado por los fabricantes y otro sobre la venta de sal pagado por los Ayuntamientos. Pero, en 1881, el liberal Camacho suprimió estos nuevos impuestos, al comprobar que no ofrecían una recaudación similar a la del viejo estanco sobre la sal abolido en el Sexenio, y creó el impuesto equivalente a los de la sal, un pequeño gravamen que consistía en un recargo sobre las contribuciones territorial e industrial, y sobre los contratos de inquilinato, en fincas no dedicadas a la industria. El interés de la reforma radicaba en que sometía los contratos de inquilinato a la tributación, una vieja aspiración de muchos ministros de Hacienda, que Alejandro Mon había incorporado al sistema tributario de 1845, y que fue abolida en las medidas contrarreformistas de 1847. No obstante, la propuesta de Camacho no duró mucho tiempo: en 1885, el conservador Cos-Gayón suprimió el impuesto equivalente a los de la sal, consolidó los recargos en las contribuciones territorial e industrial y reinstauró el impuesto de consumos sobre la sal. Apenas hubo

---

<sup>13</sup> Sobre la reforma administrativa de Camacho, véase su *Memoria sobre la Hacienda Pública en 1881 a 1883*, Madrid, 1883, pp. 316 ss. La cita es de la p. 317.

otras reformas: en el impuesto sobre el azúcar, Camacho liberalizó en 1881 la importación de azúcar colonial y, en la imposición sobre el transporte, García Barzanallana restituyó en 1877 el viejo impuesto de portazgos y barcazas, que fue suprimido de nuevo en 1881 por Camacho<sup>14</sup>.

Si pocas fueron las novedades entre las contribuciones indirectas, tampoco hubo mucha variación en las directas. Los cambios en la contribución territorial se limitaron a la variación de los tipos impositivos y a la reforma de los medios para la valorar los bienes sometidos al impuesto. Para compensar la expansión del gasto durante las guerras civiles, Pedro Salaverría elevó en 1876 los tipos de la contribución desde el 18 al 21 por 100. Por el contrario, el conservador García Barzanallana, en 1876, y el liberal Camacho, en 1881, en lugar de aumentar los tipos prefirieron combatir la ocultación impulsando la actualización de los amillaramientos, los registros municipales elaborados por los concejales y los principales contribuyentes a partir de las declaraciones de los propios contribuyentes sobre las tierras y cabezas de ganado que poseían, el uso al que se destinaban, y su calidad y rendimiento, y que servían de base para distribuir el impuesto entre los contribuyentes. Con el fin de incentivar a los municipios para que actualizaran los amillaramientos, Camacho ofreció a los que adoptaran la nueva normativa que cotizaran por el 16 por 100, en lugar del 21 por 100. El éxito fue relativo: a los dos años no se había acogido a la medida ni la cuarta parte de las poblaciones, pues el fraude era lo suficientemente grande como para que las oligarquías municipales prefirieran seguir cotizando por tipos impositivos altos, que no se correspondían con la realidad dado el elevado grado de ocultación, antes que declarar la riqueza oculta a cambio de una rebaja. Al final de la década, en 1885, el conservador Cos Gayón consolidó en la contribución el gravamen con el que Camacho había remplazado al impuesto sobre la sal, y los tipos impositivos subieron al 17,5 para las poblaciones acogidas al nuevo régimen de amillaramiento y al 23 por 100 para el resto. También fueron reforzados los tipos de la contribución industrial. En 1877 García Barzanallana estableció dos recargos transitorios, cada uno del 15 por 100, uno para financiar la guerra civil y otro para compensar

---

<sup>14</sup> Para la polémica acerca del impuesto sobre la sal, véase GARCÍA BARZANALLANA, J.: *La sal como materia imponible en España*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1895.

la supresión del impuesto sobre el sello de ventas, un pequeño tributo creado por Camacho en 1874. Camacho quiso consolidar de modo definitivo el 30 por 100 que importaban estos recargos transitorios, pero, ante las protestas de los industriales, se conformó con el 20 por 100. A su vez, en 1885 Cos Gayón sumó de modo permanente a la contribución el recargo que instauró Camacho para sustituir al impuesto sobre la sal. Apenas hubo cambios en otros impuestos directos: ligera reorganización de la imposición sobre la riqueza minera, aumento de tipos y expansión de la base tributaria en derechos reales, supresión del impuesto de carruajes de lujo en 1877, alzas en el impuesto de títulos y grandezas y un leve gravamen sobre los intereses de Deuda en 1877<sup>15</sup>.

En suma, los ministros de Hacienda de la Restauración recibieron un sistema tributario restaurado en sus formas y apenas incorporaron cambios estructurales a los impuestos. Y, sin embargo, como ha señalado Rafael Vallejo, no cabe hablar de un estricto retorno a la situación previa a 1868. Los aumentos en los tipos impositivos de los tributos catapultaron la presión fiscal, que en 1874-1880 fue un 45 por 100 más elevada que en 1868-1874, de modo que los impuestos pasaron de representar el 4,2 por 100 del PIB en 1874 a cerca del 6 por 100 en 1885. Dos comentarios resultan pertinentes al respecto. En primer lugar, dado el alto nivel de fraude, el mayor peso del fisco recayó sobre los contribuyentes que carecían de influencia y medios para eludir el pago de los impuestos, lo que reforzó la injusticia del sistema tributario. Y, en segundo lugar, el alza en la presión fiscal fue mayor en la producción agraria y en la propiedad territorial, por el aumento de los tipos de la contribución territorial y porque entre los nuevos artículos incorporados al impuesto de consumos por Camacho en 1874 figuraban productos agrícolas básicos como los cereales y las harinas, de modo que el reparto de la carga fiscal basculó desde la industria y el comercio hacia la agricultura. Las protestas frente a este aumento de la presión fiscal fueron constantes desde finales de la década de los setenta: en 1879 había 70 ligas de contribuyentes propietarios y productores a lo largo del país que se agruparon en la Liga Nacional de Contribuyentes; mediada la década de los ochenta el número de sociedades adscritas a la Liga

---

<sup>15</sup> En este párrafo y en el siguiente expongo las líneas generales de las reformas en el sistema tributario durante el reinado de Alfonso XII, que he detallado más en MARTORELL LINARES, M.: *El santo temor al déficit...*, op. cit., pp. 53-63.

llegaba a 135. Fruto del descontento agrario, acrecentado a medida que avanzaba la crisis agrícola finisecular, fue la fundación de la Asociación General de Agricultores de España, en 1881, y de la Liga Agraria, en 1887, organizaciones que se unieron a otras más veteranas, como la Asociación General de Ganaderos del Reino, heredera de la Mesta, fundada en 1836, o el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro, nacido en 1851<sup>16</sup>.

## Los avatares del Arancel de 1869

Si el aumento de la presión fiscal exasperó a los propietarios agrarios, mayor aún fue la irritación con la política arancelaria, irritación que se hizo extensiva a una parte de los industriales, sobre todo a los textiles catalanes. El Arancel Figuerola de 1869 contenía una Base Quinta, según la cual todos los derechos sobre la importación descenderían entre 1877 y 1881 hasta el 15 por 100, cifra estimada necesaria como recurso para nutrir la Hacienda Pública, pues, al fin y al cabo, además de una herramienta para regular la política comercial el arancel es un impuesto sobre el consumo de productos importados. En plena guerra civil, Pedro Salaverría, temeroso de que los empresarios pudieran apoyar a los carlistas, suspendió en 1875 la entrada en vigor de la Base Quinta ante las presiones procedentes de «los centros y provincias donde la industria tiene mayor importancia» —rezaba el preámbulo del Real Decreto—, si bien, a despecho de las exigencias de los proteccionistas más radicales, no la derogó. De hecho, a estas alturas, como ha recordado José María Serrano Sanz, los conservadores aún defendían públicamente el Arancel de 1869, pues las importaciones de algunas materias primas se habían duplicado entre el inicio y el fin de la década de los setenta,

---

<sup>16</sup> Los datos sobre la presión fiscal proceden de VALLEJO POUSADA, R.: «La Hacienda española durante la Restauración (1875-1900): “quietismo fiscal”», en MARTORELL, M., y COMÍN, F. (eds.): *Villaverde en Hacienda, cien años después*, monográfico de la revista *Hacienda Pública Española*, 1999, pp. 47-71. Sobre el asociacionismo patronal en este década, véase, en esta última monografía, REY REGUILLO, F. del: «La protesta de los productores contra las reformas fiscales de Raimundo Fernández Villaverde (1898-1900)», pp. 235 ss. Sobre el aumento de la presión sobre la agricultura, el estudio más completo es el de VALLEJO POUSADA, R.: *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2001.

un claro exponente del desarrollo industrial que parecía avalar las tesis de Figuerola. De ahí que ni siquiera entre los industriales fuera unánime el rechazo al arancel. En los presupuestos para 1877-1878 el conservador García Barzanallana estableció durante un año pequeños recargos transitorios sobre algunos productos importados, con fines exclusivamente fiscales. Pero más importante fue otra medida adoptada por dicho ministro: la introducción de la doble columna en el arancel, que marcó la orientación de la política comercial durante el resto de la Restauración. El Arancel de 1869 tenía una sola columna con derechos iguales a todos los países; la doble columna rebajaba los derechos a quienes hubieran suscrito convenios o tratados comerciales con España. Y esto significaba un recorte generalizado de las tarifas a la importación, pues a la altura de 1880 el 60 por 100 de los artículos importados procedía de países que habían firmado tratados comerciales<sup>17</sup>.

Al llegar al poder, los liberales continuaron la política emprendida por los conservadores. En 1882, Juan Francisco Camacho acabó por fin con la suspensión de la Base Quinta. Pero, a pesar de todo, el objetivo de dicha medida distaba mucho del espíritu que imbuía la política arancelaria de Figuerola, pues si el Arancel de 1869 implicaba un desarme arancelario unilateral, común a todos los países, asentado sobre una tarifa única, Camacho y sus sucesores aplicaron los descuentos incluidos en la Base Quinta sólo a los países con los que se hubieran suscrito acuerdos comerciales. Con esta política, liberales y conservadores pretendían sostener e impulsar la recaudación por aduanas —las tarifas bajas aumentaban las importaciones— y promover la actividad económica más boyante de la época: la exportación vitivinícola. De ahí el tratado comercial con Francia, suscrito por Camacho en 1882, que facilitaba la exportación de vinos y alcoholes al país vecino, en plena crisis francesa de la filoxera, y el tratado comercial con Inglaterra, negociado en varias fases por Cos-Gayón, en 1885, y Camacho, en 1886, que beneficiaba a los productores de vinos finos andaluces. Las protestas frente a esta política comercial provinieron, sobre todo, de dos frentes: los cerea-leros castellanos y los industriales textiles catalanes. En el primer

---

<sup>17</sup> Sobre todo esto véase con más detalle el libro de SERRANO SANZ, J. M.<sup>a</sup>: *El viraje proteccionista de la Restauración. La política comercial española, 1875-1885*, Madrid, Siglo XXI, 1987, pp. 3 ss. La cita del preámbulo del Real Decreto de Salaverria es de la p. 10.

caso, las protestas contra los tratados comerciales y contra el aumento de la presión fiscal van unidas. En el segundo, cabe asociar la movilización contra la política comercial y los inicios del catalanismo político. No es casual que el primer documento político colectivo de cierta importancia del regionalismo catalán —el *Memorial de Greuges* presentado al rey en enero de 1885— fuera paralelo a la firma del *modus vivendi* con Inglaterra<sup>18</sup>.

## El peso de la deuda

Los ministros de Hacienda de la Restauración heredaron de sus predecesores del Sexenio un Estado endeudado. No se trataba, por otra parte, de algo excepcional. Ya desde finales del siglo XVIII había un gran volumen de deuda estatal acumulada, que se arrastró y creció a lo largo del XIX, y que obligó a los ministros de Hacienda a realizar diversas alteraciones más o menos legales de los títulos públicos con el fin de disminuir la deuda y sus cargas financieras. El aumento del gasto bélico durante las guerras carlista y colonial y la insuficiencia crónica del sistema tributario explican en buena medida el alto volumen de deuda en los primeros años de la Restauración. Según expuso Pedro Salaverría ante las Cortes, al presentar el presupuesto para el ejercicio de 1876-1877, la Deuda Pública ascendía entonces a 11.778 millones de pesetas. De hecho, durante los primeros cinco años de la monarquía osciló en torno a una media anual de 13.000 millones, alrededor de quince veces el presupuesto estatal y unas dos veces y media la renta nacional. Incapaz de asumir el pago de los intereses de la deuda y el alto gasto militar, Salaverría optó por suspender parcialmente el primero hasta el final de la guerra carlista. Como ya quedó apuntado, el Estado comenzó de nuevo a cumplir su deber con los acreedores a partir de 1876, y el pago de los intereses de la deuda representó durante el resto del reinado de Alfonso XII en torno al 30 por 100 del gasto público, con algunos repuntes al

---

<sup>18</sup> Los vínculos entre el *Memorial de Greuges* y el tratado comercial con Inglaterra en SERRANO SANZ, J. M.<sup>a</sup>: *El viraje proteccionista...*, op. cit., pp. 53 ss. Sobre la movilización de los trigueros castellanos sigue siendo interesante el artículo de VARELA ORTEGA, J.: «El proteccionismo de los trigueros castellanos y la naturaleza del poder político en la Restauración», en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 6 (1978), pp. 7-46.

alza como en los ejercicios de 1879-1880 y 1880-1881, en los que llegaría al 38 por 100<sup>19</sup>.

No es de extrañar, ante esta situación, que la reducción del volumen de deuda fuera uno de los principales objetivos de los ministros de Hacienda, liberales o conservadores. En febrero de 1881 Cos Gayón presentó a las Cortes un proyecto para disminuir la Deuda Pública en circulación, pero el gobierno Cánovas cayó antes de que comenzara a discutirse en el hemiciclo. El liberal Francisco Camacho hizo suyo el proyecto, con leves modificaciones, y el Parlamento aprobó dos leyes, en diciembre de 1881 y mayo de 1882, que autorizaron al gobierno a realizar una conversión de la deuda en circulación. Las conversiones son operaciones mediante las cuales un gobierno sitúa a los tenedores de deuda en la disyuntiva de aceptar una reducción del tipo de interés que perciben por su préstamo al Estado o el reembolso del capital nominal cedido. El objetivo de toda conversión, como señaló el hacendista del siglo XIX Piernas Hurtado, es «reducir las deudas públicas» mediante «el cambio de títulos en circulación por otros menos gravosos» para el Estado. Excede los objetivos de este artículo describir en detalle la compleja conversión que llevó a cabo Camacho. Baste apuntar que el Estado emitió títulos de Deuda al 4 por 100 y amortizable en cuarenta años, por valor de 1.800 millones de pesetas, con el fin de canjearlos por la deuda existente hasta la fecha en el mercado, y que la operación se cerró con un notable éxito. La mayoría de los acreedores aceptó el cambio, si bien, para convencer a los propietarios de títulos en el extranjero fue preciso comprometer el pago de los intereses en oro, decisión que tendría una importante repercusión en la evolución del sistema monetario, como se verá en el siguiente apartado. La conversión concentró la deuda anterior a 1881, muy dispersa, en dos grandes tipos: la deuda amortizable interior al 4 por 100 y la deuda perpetua, interior y exterior, al 4 por 100. El volumen de deuda en circulación descendió más de la mitad: si en 1881 sumaba 13.500 millones, en 1884 se había reducido a 6.500, y se estabilizaría en torno a los 7.000 millones hasta el inicio de la Guerra de Cuba.

---

<sup>19</sup> Salaverría, en SERRANO SANZ, J. M.<sup>a</sup>: *Los Presupuestos...*, op. cit., p. 37. Los datos sobre deuda proceden de allí y de COMIN, F.: «El arreglo de la deuda: la pieza clave de la política de nivelación de Villaverde», en MARTORELL, M., y COMIN, F. (eds.): *Villaverde en Hacienda, cien años después*, monográfico de la revista *Hacienda Pública Española*, 1999, pp. 106 ss.

Camacho no consiguió, en cambio, reducir el porcentaje que el pago de los intereses de la Deuda Pública detraía del presupuesto de gastos, que siguió en torno al 30 por 100<sup>20</sup>.

### **La política monetaria: del patrón bimetálico al patrón fiduciario**

En el último cuarto del siglo XIX, la plata inundó las economías occidentales tras la aparición de nuevas minas en Estados Unidos y el desarrollo del proceso de electrólisis para refinar minerales. Además, entre 1871 y 1873 el recién constituido Imperio Alemán asentó su circulación monetaria metálica exclusivamente sobre el oro, retiró de la circulación las monedas de plata y, una vez refundidas, vendió fuera del país el metal resultante. El aluvión de metal expulsado por Alemania a los mercados internacionales, unido a la ingente producción minera, derrumbó el precio de la plata. En los países cuyos sistemas monetarios empleaban ambos metales nobles, el público guardó sus monedas de oro o las vendió fuera de las fronteras, donde hallaban un mejor precio, y la plata ocupó el espacio vacío. Los sistemas monetarios bimetálicos no resistieron el *shock*. Muchos Estados dejaron de acuñar la plata o rebajaron su ley relegándola a moneda fraccionaria, para impedir que, en función de la *Ley de Gresham*, expulsara al oro de la circulación. «La proscripción de la plata —advirtió a finales de siglo el hacendista español Raimundo Fernández Villaverde— se hizo pronto general y absoluta en occidente». La Unión Monetaria Latina, baluarte del bimetalismo, suspendió en 1873 la libre acuñación de plata y adoptó, *de facto*, el patrón monometálico basado en el oro. En pocos años siguieron sus pasos Suecia, Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Rusia y el Imperio Austro-húngaro. En los sistemas monetarios adscritos al patrón oro sólo la moneda de dicho metal tenía pleno poder liberatorio, mientras que las piezas de plata eran fraccionarias, de baja ley y se reservaban para las pequeñas transacciones de ámbito nacional. Los bancos centrales debían respaldar con una reserva aurífera permanente cada uno de los billetes emitidos. La relación constante entre el número de billetes en circulación y el volumen de las reservas de oro en el banco fijaba un

---

<sup>20</sup> PIERNAS HURTADO, J.: *Economía política*, Barcelona, Manuel Soler, s.f., p. 40; COMIN, F.: «El arreglo de la deuda...», *op. cit.*, pp. 106 ss.

límite eficaz a la emisión de billetes y ahuyentaba el riesgo de inflación derivado de una impresión descontrolada de papel moneda<sup>21</sup>.

Las primeras monedas de oro del sistema monetario de la peseta no se acuñaron hasta la Restauración. Durante el Sexenio, como ya se indicó en el primer apartado de este artículo, en lugar de las piezas de oro del sistema de la peseta, la Casa de la Moneda siguió acuñando los viejos centenes isabelinos de 10 escudos, que contenían más cantidad de oro que las monedas de 25 pesetas proyectadas en 1871. Con la revalorización del oro a principios de la década de los setenta, los centenes cruzaron la frontera en busca de mejor precio en el extranjero. Incapaces de frenar la sangría, las autoridades republicanas dejaron de fabricar monedas de oro a mediados de 1873. De este modo, el mismo año que el Imperio Alemán y los países de la Unión Monetaria Latina adoptaron el patrón oro y suspendieron la acuñación de plata, España marchó en dirección contraria. Durante tres años no salió ninguna pieza de oro de la ceca. En 1876, con el fin de acompasar la situación española a la europea y orientar el sistema monetario español hacia el patrón oro, la Junta Consultiva de Moneda recomendó al gobierno Cánovas la emisión de piezas de oro de 25 pesetas. También aconsejó una menor acuñación plata, que a medio plazo debía quedar relegada al rango de moneda auxiliar para las transacciones menores. El ministro de Hacienda, José García Barzanallana, adoptó ambas resoluciones en un Decreto del 20 de agosto de 1876. No obstante, la idea de un tránsito paulatino hacia el patrón oro se reveló inviable. Dada la carestía del oro los gobiernos apenas podían suministrar metal a la Casa de la Moneda. A raíz de un Decreto de octubre de 1876, el Estado pagó una prima a los particulares que llevaran las viejas monedas de oro anteriores a 1868 a la Casa de la Moneda, donde sería refundida para acuñar pesetas. Escudos, doblones y centenes proporcionaron materia prima durante algunos años, pero a partir de 1882 el aporte resultó insuficiente. También los gobiernos hicieron algunas compras de oro en el extranjero, mas tuvieron que desistir a principios de la década de los ochenta porque el metal cada vez resultaba más caro<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ VILLAVEDE, R.: «La cuestión monetaria», *Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, VII, Madrid, 1893, p. 100.

<sup>22</sup> Sobre la política monetaria de la Restauración, véase MARTÍN ACEÑA, P.: «La política monetaria durante la Restauración, 1874-1914», en GARCÍA DELGADO,

Si difícil fue suministrar oro a la Casa de la Moneda, tampoco resultó fácil retener en España la moneda de oro ya acuñada. Por dos razones, al menos. En primer lugar, porque la balanza de pagos española se saldaba con déficit y los acreedores extranjeros exigían el pago de las deudas en oro. Y, en segundo lugar, por la gran cantidad de Deuda Pública en circulación. A principios de los años ochenta el nivel de endeudamiento del Estado español era tan alto que los inversores extranjeros desconfiaban de su solvencia y apenas compraban Deuda española. Como incentivo, el ministro de Hacienda liberal, Juan Francisco Camacho, se comprometió en 1882 a pagar en oro los intereses de la deuda exterior, medida que aceleró la exportación de dicho metal. Por otra parte, los gobiernos desoyeron el consejo de la Junta Consultiva de Moneda, y lejos de contener la emisión de plata, ésta fue creciendo poco a poco. Hasta 1878 eran los particulares quienes suministraban la plata a la Casa de la Moneda, pero a partir de esa fecha el Estado se convirtió en el único proveedor. A medida que caía el precio del metal, la acuñación era más rentable: un duro siempre valdría cinco pesetas, pero la plata requerida para fabricarlo cada vez era más barata, y la diferencia entre el valor de la moneda y el precio del metal constituía un beneficio neto para el Estado. A mediados de la década de los ochenta, la plata de una moneda de 5 pesetas valía tres pesetas y media, y diez años después sólo dos pesetas, de modo que el Estado llegó a ganar hasta tres pesetas por duro. Necesitados de nuevas fuentes de ingresos para cubrir el déficit del presupuesto, los gobiernos multiplicaron la fabricación de monedas de plata.

A principios de los años ochenta del siglo XIX, el Banco de España también acusó la fuga de la moneda de oro hacia el extranjero. El 19 de marzo de 1874, el ministro de Hacienda de la dictadura republicana del general Serrano, José Echegaray, concedió al Banco de España el monopolio de emisión de billetes de banco. Los billetes eran vales al portador, que se podían canjear por moneda metálica en cualquier sucursal del Banco de España. De ahí la leyenda «el Banco de España pagará al portador», inscrita en ellos durante décadas. Tradicionalmente el canje se realizaba en oro y, como garantía,

---

J. L. (ed.): *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid, Siglo XXI, pp. 171 ss. Sobre la consolidación del sistema monetario de la peseta en la Restauración, véase MARTORELL, M.: *Historia de la peseta. La España contemporánea vista a través de su moneda*, Barcelona, Planeta, 2001.

el Banco guardaba una reserva de monedas de dicho metal, cuya cuantía debía ser aproximada al valor de los billetes en circulación. Pero a medida que el oro abandonaba el país, las reservas del Banco de España fueron decreciendo: en 1881 disponía de 127 millones de pesetas en oro, a finales de 1882 la cantidad se había reducido a 61 millones y en 1883 ya sólo le quedaban 36. Ese último año el valor total de los billetes en circulación ascendía a 351 millones, cifra diez veces superior. Era tal la distancia entre el escaso volumen de las reservas y el montante de los billetes que el Banco de España no pudo garantizar su intercambio por oro. En el año 1883, con el beneplácito del gobierno, el consejo del Banco de España acordó que los billetes, en adelante, serían convertibles en plata. Tal decisión supuso el reconocimiento explícito de la incapacidad para adoptar un sistema monetario basado en el patrón oro, uno de cuyos requisitos indispensables es la convertibilidad en oro de los billetes. La decisión del Banco de España constató la situación real del sistema monetario español: la plata estaba desplazando al oro de la circulación a marchas forzadas. Si en 1874 circulaban 1.131 millones de pesetas en monedas de oro, en 1896 apenas había 67 millones y a finales del siglo el oro prácticamente había desaparecido. Por el contrario, en 1874 sólo había 465 millones de pesetas en monedas de plata y en 1901 sumaban 1.571 millones. Junto a la plata, el billete de banco también cubrió parte del hueco dejado por el oro. En 1878 apenas circulaban 174 millones de pesetas en billetes, una cifra muy moderada; pero en 1881 la cantidad se había duplicado y a la altura de 1890 el límite de 750 millones de pesetas en billetes previsto en la ley del 19 de marzo de 1874 se quedó corto. Desaparecido el oro y cubierto su hueco por los billetes de banco, el sistema monetario español había derivado, casi imperceptiblemente, hacia un patrón fiduciario.

