

La política comercial liberal desde 1820 a 1869. Entre la apertura exterior y las resistencias prohibicionistas

Rafael Vallejo Pousada
Universidad de Vigo

LIBERAL TRADE POLICY FROM 1820 TO 1869. BETWEEN
EXTERNAL OPENNESS AND PROHIBITIONIST RESISTANCE

Resumen

Este artículo estudia la política comercial liberal entre 1820 y 1869, marcada por el debate prohibicionismo/proteccionismo-liberalismo, y la apertura de la economía española durante ese período. Concluye que pese a las resistencias prohibicionistas/proteccionistas, la economía española siguió un modelo de desarrollo abierto al exterior.

Palabras clave:

España, política comercial, proteccionismo, liberalismo, Siglo XIX

Códigos JEL: B17, F13, F43, O24

Abstract

This paper studies the liberal trade policy between 1820 and 1869, marked by the debate prohibitionism /protectionism-liberalism, and the opening of the Spanish economy during that period. It concludes that in spite of the prohibitionist / protectionist resistances, the Spanish economy followed a model of economic development open abroad.

Keywords

Spain, Trade policy, Protectionism, Liberalism, 19th century

JEL codes: B17, F13, F43, O24

Fecha de recepción del original: 13 de septiembre de 2017; versión definitiva: 6 de marzo de 2018.

Rafael Vallejo Pousada. Departamento de Fundamentos de Análisis Económico e Historia e Instituciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Vigo. Campus de As Lagoas-Marcosende s/n. 36310 Vigo. Tel.: +34 986812428; E-mail: vallejo@uvigo.es



LA REFORMA
ARANCELARIA

DE 1869

FOR

D. LAUREANO FIGUEROLA

MINISTRO QUE FUE DE HACIENDA



MADRID
IMPRESA Y FUNDICION DE M. TELLO
IMPRESOR DE CÁMARA DE S. M.
Habel la Católica, 23
1879

La política comercial liberal desde 1820 a 1869. Entre la apertura exterior y las resistencias prohibicionistas

Rafael Vallejo Pousada
Universidad de Vigo

1. Introducción

Manuel de Torres sostenía en 1954 que podríamos definir, en “pura teoría”, el Estado liberal como “aquel Estado que carece de política económica”, no porque no exista sino porque la realizarían los individuos a través de sus decisiones personales, esto es, las fuerzas invisibles que rigen el mercado. Esto implica la idea subyacente de que existe una coincidencia perfecta entre el interés privado y el interés público. Pero en realidad, concluye el economista valenciano, ni en el más puro Estado liberal pudo prescindir de cierta intervención en la vida económica. Así constatamos, con su nacimiento, la presencia de “tres características intervenciones”, que constituyen el contenido de la política económica de aquel Estado. Esas tres “necesarias” intervenciones fueron la actividad fiscal, la regulación del mecanismo monetario y la intervención en el comercio exterior, tres intervenciones que radicaron administrativamente en el Ministerio de Hacienda. En consecuencia, este departamento y sus titulares actuaron como agentes destacados en la historia económica de los países que durante el siglo XIX transitaron desde el absolutismo al liberalismo político y económico¹. Entre nosotros, las biografías de Alejandro Mon, Ramón de Santillán, Juan Bravo Murillo, Pedro Salaverría o Laureano Figuerola expresan bien esto que subrayó en su día Manuel de Torres. También lo hacen los múltiples estudios disponibles sobre aquellas tres características políticas económicas del Estado liberal².

El sector exterior de la economía española ocupa un lugar privilegiado, podríamos decir, en esta atención histórica y bi-

bliográfica. El motivo tiene que ver con las estrechas relaciones que percibieron los contemporáneos entre el comercio exterior y el desarrollo económico del país, entre modelos comerciales y posibilidades o realidades de los negocios existentes o potenciales. De ahí que se suscitara en su día polémicas y vivas controversias entre prohibicionistas (proteccionistas) y librecambistas, que revelan cómo el comercio exterior y su regulación, en un sentido u otro, fue percibido como una necesidad o como una amenaza. Por ello el comercio internacional y la política de comercio ocupan un lugar central en la economía y la historia económica del siglo XIX. A ello se une el convencimiento, en medios especializados y académicos, de que existe un nexo profundo entre la realidad del comercio y el desarrollo económico nacional y de que estudiando las relaciones exteriores se pueden “indagar con fruto las razones del atraso relativo y encontrar aportaciones para superarlo”³. Aunque, como sabemos, las relaciones entre comercio y desarrollo son controvertidas y complejas, no unívocas.

La política comercial tendemos a estudiarla como un juego de ideas y de intereses que se resuelve a través de una contienda política, en un mercado político, sujeto a una serie de restricciones. Éstas tienen que ver con la estructura económica del país y su grado de desarrollo relativo, la estructura y la competitividad del comercio y de los negocios y actividades que participan en el mismo, así como la posición internacional del país –y, por tanto, los intereses, la posición y la política de otras naciones–; influyen asimismo la naturaleza institucional del país en cuestión, su sistema de participación política y el grado de articulación de los intereses económicos en presencia. Estamos por tanto ante un entramado de cierta complejidad. Este trabajo asume ese hecho. Y se plantea dos objetivos modestos. Uno, exponer sucintamente los hitos fundamentales de la política comercial en la España liberal, en su tránsito del mercantilismo del siglo XVIII hasta un liberalismo

¹ De Torres (1961: 92-94). Otro departamento que ganó presencia al tiempo que la estructura económica se hacía más compleja y aumentaban las necesidades de la realidad fue el llamado en España, desde 1834, Ministerio de Fomento.

² Véase al respecto Fontana (1977), Costas (1988), Comín (1988; 2000), Comín, Aceña y Vallejo (eds.) (2006), Comín y Vallejo (2002), Martín (2009) y Tedde (1999 y 2015).

³ Serrano Sanz (1997: 309).

comercial desprendido de las reminiscencias mercantilistas constatadas en las prohibiciones al comercio y en general en elevadas barreras, traducidas en tarifas casi prohibitivas e instrumentos varios como los altos derechos diferenciales de bandera, esto es, hasta la reforma arancelaria de 1869. Esta reforma de Figuerola marcó, con las previas de 1841 y 1849, un hito en la política comercial española decimonónica, una política orientada en sentido liberalizador, aunque con sus propios ritmos y restricciones. El segundo objetivo plantea, a partir de las cifras disponibles, en qué medida esta liberalización moderada, con dosis significativas de proteccionismo, afectó a la renta de aduanas, y en qué medida la economía española se abrió al exterior y, por tanto, se integró más en la economía internacional. Estas dos cuestiones dan contenido al trabajo.

2. Comercio exterior y progresiva apertura de la economía española en el siglo XIX.

Las resistencias políticas y corporativas a la liberalización del comercio exterior a lo largo del siglo XIX han llegado a plantear dudas sobre si cabe hablar de una senda liberalizadora, de apertura al exterior, para la economía española de este período histórico, debido a la persistencia hasta 1869 de las prohibiciones en dos sectores destacados de la misma: la producción de trigo y las manufacturas de algodón. Se ha aducido que hubo “una muy limitada evolución de la liberalización comercial española desde el inicial prohibicionismo de 1820 a la reforma de Figuerola de 1869”, que la apertura comercial efectuada por Gran Bretaña desde 1846 o por Francia a partir del tratado Cobden-Chevalier (1860) no tuvo su reflejo inmediato en la regulación española, y se pone en duda que las sucesivas reformas arancelarias aprobadas tras la guerra civil carlista (1833-1839), que “tendieron a transformar el prohibicionismo por un proteccionismo similar al establecido en otros países europeos”, fueran efectivamente liberalizadoras, debido a la persistencia de “importantes prohibiciones, efectivas o nominales, acumuladas por las sucesivas demandas de los grupos de presión”⁴, que acabarían por generar perjuicios al potencial desarrollo económico español y, por tanto, a buena parte de la sociedad española del momento.

Esa resistencia fue cierta, como también lo fueron el desfase en la supresión de algunos de los instrumentos del primitivo mercantilismo (desfase no sólo constatable en España), y el relativo menor grado de apertura de la economía que las potencias económicas de su entorno. Ahora bien, con ser eso así, los indicadores de largo plazo de que disponemos no dejan lugar a dudas de que el país siguió durante el siglo XIX una senda liberalizadora en su política mercantil con el exterior y

⁴ Esta es por ejemplo el matizado punto de vista de Enrique Montañés (2009: 22 y 321), en su documentada investigación sobre los grupos de presión y las reformas arancelarias entre 1820 y 1870.

que, a medida que avanzó la centuria, se produjo un mayor grado de integración en la economía internacional. (Cuestión distinta es la evaluación que podamos hacer sobre la repercusión de la política comercial, con sus prohibiciones y su alto proteccionismo, en el desarrollo económico del país, a corto y largo plazo).

En primer lugar constatamos, en efecto, una reducción extraordinaria de las prohibiciones en los aranceles (675 en 1820) con las reformas arancelarias de 1841, 1849 y 1869, en que desaparecieron, al igual que lo hizo el derecho diferencial de bandera, cuya supresión, como la de las prohibiciones, había sido uno de los buques insignia de los partidarios de la liberalización económica (Cuadro 1)⁵.

Cuadro 1. Prohibiciones en los Aranceles de importación, 1820 a 1869

Aranceles	Prohibiciones
1820	675
1826	653
1841	94
1849	14
1869	0

Fuente: Comín y Vallejo (2002: 203).

Las prohibiciones o los altos derechos arancelarios limitaron sin duda la capacidad recaudadora de la renta de aduanas, algo que preocupó a la mayor parte de los ministros de Hacienda reformadores, particularmente a los que impulsaron reformas arancelarias con fin recaudador, como Ferrer, Mon, Bravo Murillo, Bruil, Salaverría o Figuerola, sobre todo cuando ese fin fiscal acompañaba a una importante operación de arreglo de la deuda⁶. Prohibiciones, altos derechos y contrabando limitaron las posibilidades del sistema fiscal reformado en 1845 y posiblemente expliquen en parte su crónica insuficiencia. Pero las cifras disponibles revelan que aun así la renta de aduanas creció de forma continuada desde 1845 a 1860-1864, duplicando la recaudación media anual, de 31 a 62 millones, lo mismo que sucedió entre 1860-64 y 1892-1900, en que también se duplicó hasta los 134 millones, tras el retroceso de 1865-1869, debido a la crisis económica desatada en 1865-1866, y la moderada recuperación de 1870-1874 (Cuadro 2). El peso de la renta de aduanas en los ingresos fiscales también creció del 19% de 1845-1849 al máximo del 23,3% en 1860-64, si bien retrocedió hasta el 18% en 1865-1874, para luego subir a algo más del 21% entre 1875 y 1900 (Cuadro 2).

⁵ En 1869 persistieron, con todo, algunos derechos diferenciales en el transporte del azúcar, el cacao, el café y el alcohol, para favorecer a los barcos que realizaban el tráfico marítimo con las colonias españolas; Gwinner (1973: 265-266); Martín Niño (1972: 259 y ss.) y Costas (1988: 108 y ss.).

⁶ Para las crisis de deuda en la segunda mitad del siglo XIX y las operaciones de arreglo, Comín (2016: 156-198) y Álvarez-Nogal y Comín (eds.) (2015).

Cuadro 2. Renta de Aduanas, 1845-1900
(Ingresos medios anuales. En millones de pesetas)

	Renta de Aduanas	% Impuestos*	% Importaciones
1845-1849	31	19,1	19,0
1850-1854	41	20,1	21,9
1855-1859	51	23,1	15,5
1860-1864	62	23,3	13,1
1865-1869	52	18,5	12,5
1870-1874	59	18,4	12,2
1875-1891	118	22,1	17,9
1892-1900	134	20,6	16,4

Fuente: Comín y Vallejo (2002: 468) y Estadísticas Históricas de España (2005), capítulos 8, 12 y 17.

* Para 1845-1849, el porcentaje sobre los impuestos se calcula sólo por los datos de 1845 y 1849.

Por otra parte, la protección nominal, medida por lo recaudado con la renta de Aduanas respecto a las importaciones, cayó de forma progresiva, continuada, entre 1850-1854 (21,9%) y 1870-1874 (12,2%) (Cuadro 2). Por tanto, todo parece indicar que las reformas arancelarias de 1841, 1849 y 1869, junto con algunos retoques parciales en algunas partidas concretas –artículos de renta–, abrieron una senda de progresiva liberalización de la economía o que, en todo caso, los ingresos tributarios procedentes de las aduanas crecieron a menor ritmo que lo hizo la importación de mercancías.

En el último cuarto de siglo se produjo un giro proteccionista, según indica el repunte de la protección nominal (Cuadro 2). Esto se debió a varias circunstancias. En 1875 se suspendió la base quinta del arancel de 1869 que establecía la supresión de los derechos protectores (superiores al 30%); el Arancel de 1877 aumentó las tarifas arancelarias con recargos extraordinarios transitorios sobre algunos productos de renta; y, en fin, en 1891 fue aprobado el Arancel de “proteccionismo integral” de 1891. Con todo, el nivel de protección nominal fue menor en estos años finiseculares que en 1850-1854, pues osciló entre el 17,9% de 1875-1891 y el 16,4% de 1892-1900 (Cuadro 2). A ello contribuyó sin duda la introducción en el Arancel de 1877 de la doble columna tarifaria, que rebajaba los derechos a los países que firmaran convenios comerciales con España, pues en 1880 el 60% de los artículos importados procedía de países con tratados⁷.

Los datos del Cuadro 2 permiten concluir, por tanto, que la política comercial española fue menos proteccionista en la segunda mitad del siglo XIX que en su primera mitad y que, en todo caso, el giro proteccionista nominal del último cuarto de la centuria no retrotrajo los niveles de resguardo frente a otras economías a los niveles de las cinco primeras décadas de aquella centuria, debido en parte a la suavización de las tarifas protectoras mediante los tratados comerciales.

⁷ Serrano Sanz (1987: 3-17).

A partir de 1855, la economía española experimentó un proceso de progresiva mayor integración en la economía internacional. El indicador de su grado de apertura, que vemos en el Cuadro 3 y el Gráfico 1, lo expresa con claridad. El coeficiente de apertura de la economía española en 1870-1874 (13,7%) casi duplicó al de 1850-1854 (7,9%), en tanto que en el último cuarto del siglo se alcanzaron niveles de apertura máximos, del 15,7% en 1875-1891 y del 22,2% en 1892-1900. El giro proteccionista, que fue de carácter generalizado en la mayor parte de las economías europeas a partir de la década de 1880, actuó más sobre las importaciones que sobre las exportaciones. A ello pudieron contribuir la depreciación de la peseta entre 1890 y 1905, las excepcionales exportaciones de vinos a Francia hasta principios de los noventa, las exportaciones de menas y minerales a Francia y Gran Bretaña, los dos principales países de exportación, el coyuntural repunte de las exportaciones de manufacturas de consumo (textiles) a Puerto Rico y sobre todo Cuba en los años previos a su independencia y los tratados comerciales con otros países.

Cuadro 3. Grado de apertura en España y Europa*, 1850-1900

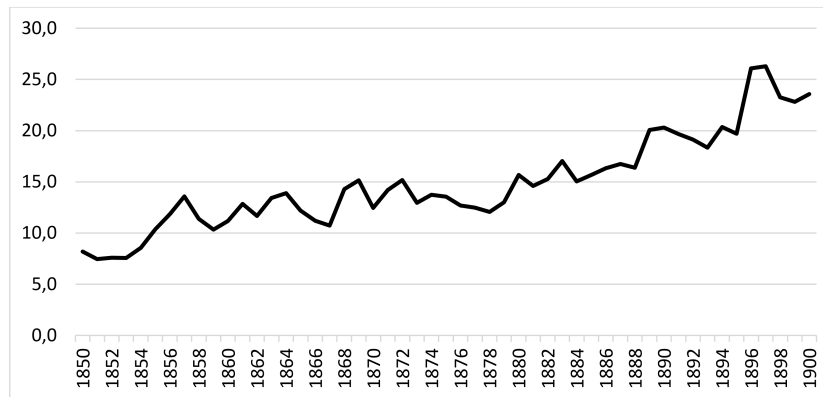
	Apertura España [(X+M)/PIB*100] (1)	Apertura Europa [(X+M)/PIB*100] (2)	Diferencial de apertura (3) = (2)-(1)
1850-1854	7,9		
1855-1859	11,5		
1860-1864	12,6		
1864	13,9	21,4	7,5
1865-1869	12,7	21,1	8,4
1870-1874	13,7	23,0	9,3
1875-1879	12,8	24,5	11,8
1880-1891	16,9	27,3	10,4
1892-1900	22,2	25,1	2,9

Fuente: Tena (2005). Elaboración propia

(*) Europa = Alemania, Francia e Italia.

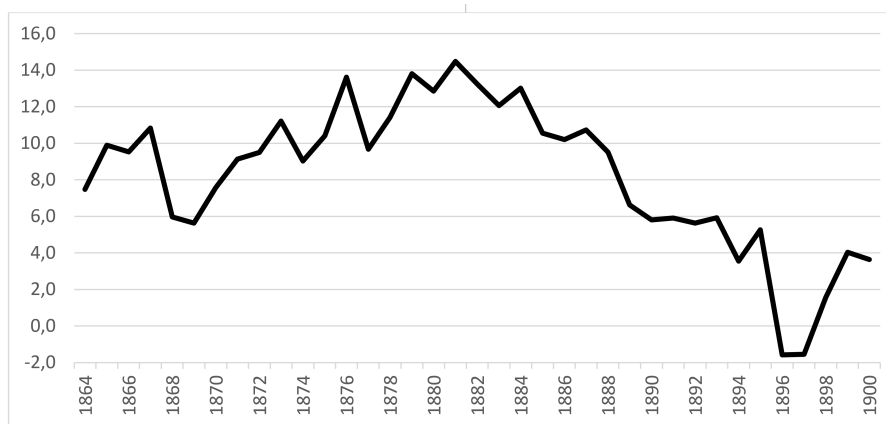
La primera columna del Cuadro 3 y el Gráfico 1 nos sugieren asimismo las siguientes consideraciones. Primero, que la economía española continuó abriéndose al exterior, tras el retroceso de 1873-1879 respecto al máximo de 1872, pese al giro proteccionista finisecular. Segundo, que la mayor integración en la economía internacional observada a partir de 1855-1859 alcanzó una cota máxima hasta entonces en 1860-1864, de un 12,6% en su grado de apertura, cota que se estancó en 1865-1869 debido al debilitamiento de la economía nacional y europea en estos años y posiblemente también al estancamiento en el proceso de desarme arancelario al fracasar los sucesivos proyectos de reforma arancelaria desde 1855 a 1869. En tercer lugar que la pervivencia de prohibiciones y derechos protectores elevados no impidieron la progresiva apertura al exterior de la economía, pero pudieron haberla limitado.

Gráfico 1. Grado de apertura de la economía española, 1850-1900



Fuente: Tena (2005). Elaboración propia.

Gráfico 2. Diferencia en el grado de apertura de Europa y España, 1864-1900



Fuente: Tena (2005). Elaboración propia.

Las estimaciones efectuadas por Antonio Tena (2005) revelan que, en efecto, el nivel de apertura de la economía española fue menor que el de otras economías europeas más desarrolladas (Alemania, Francia e Italia)⁸ y que este diferencial fue en aumento hasta principios de la década de 1880, de forma que en 1881 se alcanzó un techo máximo de 14,5 puntos porcentuales, a partir del cual se produjo un descenso muy marcado, de modo que en 1892-1900 se había reducido a tan sólo 2,9 puntos (Cuadro 3 y Gráfico 2).

Los datos de los Cuadro 2 y 3 y de los Gráficos 1 y 2 describen una tendencia, pues, hacia un modelo de crecimiento abierto –hacia afuera–. Pero no responden, claro, los interrogantes sobre la repercusión de la política comercial en la economía española durante el siglo del liberalismo político.

⁸ Molinas y Prados (1988) y Prados, Daban y Sanz (1993) demostraron que a niveles similares de ingreso, España presentaba un menor grado de apertura que el europeo. Los cálculos de Tena también muestran que el grado de protección fue mayor a similares niveles de desarrollo respecto a países como Italia.

La evaluación del impacto de la política comercial sobre el desarrollo contemporáneo ha sido abordada con datos más afinados que los aquí presentados, con resultados que distan de ser unánimes, pese a los ríos de tinta vertidos sobre el particular. Es factible intuir, no obstante, que la persistencia en las prohibiciones y los altos aranceles protectores para la agricultura de secano y la industria algodonera, y también en la siderurgia o el carbón, arrojó costes en forma de una producción menos competitiva en los dos sectores más representativos de la agricultura y la industria nacional (trigo y manufacturas de algodón). Y que las demandas de prohibición o de protección exacerbada, calificadas de nacionalismo económico durante los debates arancelarios en las décadas centrales del siglo XIX⁹,

⁹ En 1849 Pascual Madoz fue calificado como un hombre de “ideas nacionales” porque declaraba que su “fin” en esta materia era “el sistema prohibitivo”, esto es, “que se pueda trabajar todo en España, y que no entre nada de lo que aquí trabajamos”; Manuel García Barzanallana, DSC-CD, 113, 14-6-1849, p. 2588 y Madoz, DSC-CD, 114, 15-6-1849, p. 2623. Ramón de Santillán también manifestó su nacionalismo económico en los debates arancelarios; Comín y Vallejo (2002: 414-419).

debieron haber funcionado como un círculo vicioso que arrastró hacia la resistencia a la apertura a los sectores industriales incipientes y a los menos competitivos en términos internacionales. En consecuencia, los costes de producción y los precios fueron más altos, en tanto que el nivel de bienestar de los ciudadanos se resintió. Eustaquio Toledano dejó escrito en 1858 una evaluación de estos impactos para el desarrollo industrial, que bien pudiera ser aplicada a buena parte del siglo XIX:

“España desgraciadamente ha dado con frecuencia una dirección torcida a su industria y a sus mismos intereses; protegiendo en sus aranceles aduaneros, no sólo el trabajo, sino también las máquinas, capitales y primeras materias, ha conducido al comercio hacia su estancamiento o su ruina, y al atraso a su riqueza pública, recargando aquella protección los gastos de la producción industrial, encareciendo el surtido y el salario en general; reclamada la protección, por ejemplo, por la industria algodonera, y recargadas las manufacturas similares extranjeras, o enteramente prohibidas, las demás industrias han pedido la protección con igual derecho, y el resultado ha sido encarecer las subsistencias, los hierros, las hilazas, el carbón de piedra y otros muchos elementos de bienestar y de riqueza, hasta el punto de que la protección exagerada ha venido a ser el mayor impedimento que pudiera oponerse a nuestro progreso industrial”¹⁰.

Ahora bien, ¿Cuánto de perniciosas fueron las reminiscencias prohibicionistas y ese alto proteccionismo para el desarrollo económico español? ¿Cuán beneficiosas fueron las rebajas de derechos tras 1841 y la doble columna del Arancel tras 1877? ¿Fueron inevitables las prohibiciones y los aranceles prohibitivos? ¿Sin estos hubieran sucumbido las industrias nacientes? ¿O, hubiera quebrado el sistema cereal de secano empobreciendo a propietarios, rentistas y pequeños campesinos y jornaleros? Este artículo no tiene por finalidad resolver esas dudas historiográficas, ampliamente tratadas por otra parte en el debate sobre la tardía competitividad relativa de las manufacturas española en relación con otros países con niveles de desarrollo similares, sin que se haya logrado un consenso entre los especialistas¹¹. Ni siquiera las plantea de forma ordenada. Trata de la persistencia, del éxito, de las resistencias a una liberalización mercantil más decidida y, por tanto, de la polémica prohibicionismo/proteccionismo-librecambismo, donde hubo debate de ideas, pero mucho de defensa de intereses, y de intereses encontrados, con varios intérpretes, como ahora veremos al repasar las fases de la política comercial entre 1820 y 1869, con dos sectores centrales en cuestión: trigo y manufacturas de algodón.

¹⁰ Toledano (1858: 231).

¹¹ Prados (1988), Tortella (1994), Nadal (1975), Sudrià (1983) o Serrano Sanz (1997).

3. Las etapas de la política comercial y las reformas arancelarias entre 1820 y 1869.

La política de comercio exterior se basa en diferentes instrumentos. Durante el mercantilismo predominaron las barreras, en forma de prohibiciones, aranceles elevados, prohibitivos casi, y estrictas restricciones, que incluían la exclusión o los obstáculos a las marinas y los comerciantes extranjeros, a través de medios como los derechos diferenciales de bandera. Durante el siglo XIX, con la apertura al exterior, las prohibiciones y los derechos diferenciales fueron arrumbados, de forma que los instrumentos fundamentales de dicha política fueron los aranceles flexibilizados con los tratados comerciales. Con el liberalismo, el arancel se convirtió en el instrumento más visible, más general y también más polémico de las políticas comercial y fiscal, en tanto que funcionaba como medio de recaudación al tiempo que regulaba las relaciones mercantiles con otros países. De ahí que la historia comercial hasta 1869 sea, en este punto, también una historia de los aranceles, de sus reformas y de las polémicas corporativas y teóricas sobre las mismas¹².

En el caso español, en esta estrecha historia de comercio exterior y aranceles encontramos entre 1820 y 1869 varias etapas. La primera, de 1820 a 1833, estuvo dominada por la fortaleza del prohibicionismo. La segunda, de 1834 a 1843, puede caracterizarse de reformismo arancelario bajo el influjo británico¹³; en ella se incluye la importante reforma arancelaria de 1841, que diseñó una agenda liberalizadora que no se completó hasta 1869. Una tercera etapa, entre 1844 y 1854, vino marcada por el reformismo económico de Alejandro Mon, que comprendió la reforma fiscal (1845), bancaria (1849) y arancelaria (1849), e incluyó las rectificaciones de Bravo Murillo (1851-1852) y el replanteamiento del arancel de 1849, derivado de los compromisos de completarlo (1841) y la necesidad de mejorar sus rendimientos fiscales. Una cuarta etapa se identifica desde 1854 a 1864, de proyectos de reforma global, con la llegada de los progresistas al poder, retomando los proyectos liberalizadores formulados en la década de 1840, proyectos al fin bloqueados, tanto en el Bienio progresista (el de Bruil en 1855) como en el Gobierno largo de O'Donnell (el de Salaverría en 1863), con dos rasgos destacados: por un lado, “la ausencia de los cereales en los proyectos de reforma” y los debates sobre la inclusión de estos en la reforma, acuciado por las carestías del trigo desde 1853 y las crisis de subsistencias de 1856; por otro, la necesidad de adecuar el régimen comercial español al nuevo escenario internacional auspiciado por el tratado Cobden-Chevalier entre Francia y Gran Bretaña, los

¹² Historia a la que hay que sumar necesariamente la de los tratados comerciales, sobre todo desde 1877, como hizo Serrano Sanz (1987).

¹³ No exclusivo de España. Las nuevas repúblicas iberoamericanas también lo experimentaron, como contrapartida al reconocimiento británico de la independencia y a su integración, por esta vía, en el orden político y comercial internacional; Parodi (2012).

dos países que se llevaban más del 50% de las exportaciones españolas. La quinta etapa, desde 1865, la cierra la reforma arancelaria de 1869, del ministro Figuerola, madurada en los años previos de debates doctrinales, económicos y políticos, y precipitada por la “revolución” del 68.

3.1. Los aranceles entre 1820 y 1833, bajo la fortaleza del prohibicionismo.

Las políticas comerciales, como otras políticas económicas, son deudoras de las políticas pasadas y de factores estructurales difíciles de transformar en el corto plazo. Esto explica que los cambios políticos que llevaron a la implantación del Estado liberal en el tránsito del siglo XIX no fueran acompañados de la plena liberalización económica. La política de comercio con el exterior fue una de las más afectadas por este desajuste, no exclusivo por otra parte de España. Inglaterra, cuna del liberalismo político y económico, no desmontó su sistema prohibicionista hasta la reforma de 1825 (Huskisson) y no acabó con el régimen protector de los cereales hasta 1846 (Peel). España no fue una excepción. La reforma arancelaria de 5 de octubre de 1820, con que se abrió la historia de las reformas arancelarias del siglo XIX, dejó vigentes 675 prohibiciones, entre ellas el régimen excepcional, prohibitivo, de que disfrutaban los cereales desde 1803 y las manufacturas de algodón desde antes¹⁴.

El Arancel de 1820 era prohibicionista más que proteccionista. El entonces ministro de Hacienda, José Canga Argüelles, fue partidario del desarme arancelario y de los derechos fundamentalmente fiscales. Pero triunfaron las recomendaciones de la Junta de Aranceles, favorables al prohibicionismo. La existencia de diputados partidarios de una solución librecambista radical en las Cortes –incluso de la supresión de las aduanas¹⁵– hizo emplearse a fondo a los defensores de la reserva del mercado interior. Los algodones también mantuvieron el régimen especial de 1802 en el sistema arancelario de 1820; a esto se añadió otra ley de 9 de noviembre de 1820 que estableció la “prohibición de géneros que no estaban en el arancel”, tejidos de algodón incluidos. La satisfacción hizo afirmar a la Comisión de Fábricas que “sólo en este sistema constitucional puede la Cataluña afianzar la seguridad de las prohibiciones y con ellas las de su prosperidad y riqueza”. Este prohibicionismo estaba en línea con lo que defendía la Junta de Comercio de Barcelona en 1819 al confiar el desarrollo de la industria a una política comercial orientada a “nacionalizar sus consumos y sustraerse a toda introducción extranjera”¹⁶, y con lo que esos mismos manufactureros venían defendiendo des-

de 1760, cuando se había levantado la prohibición a la entrada de tejidos de algodón.

El Arancel de 1820 fue suprimido, como toda la obra legislativa del Trienio, por Decreto de 1 de octubre de 1823. Como no se trataba de prolongar la vigencia del sistema aduanero heredado se reorganizó la Junta de Aranceles, por medio de una Real orden de 6 de abril de 1824. Ésta preparó el nuevo Arancel, aprobado el 19 de octubre de 1825 y en vigor a partir del 1 de enero siguiente, también prohibicionista. Este Arancel fue concebido con un carácter provisional, porque el ministro de Hacienda deseaba “aclimatar” el sistema arancelario español al de los países más avanzados de nuestro entorno, con un Arancel en la medida de lo posible recaudador, fiscal. Algunas de sus actuaciones hasta 1827 (como los permisos para importar los prohibidos tejidos de algodón) obedecían a este principio recaudador, pese a lo preceptuado en el Arancel de 1825, que mantenía un número elevado de prohibiciones (653) y recortaba, en general, las tarifas respecto al de 1820. Sin embargo, a partir de 1827, tras la visita de Fernando VII a Cataluña motivada por la crisis económica y los graves disturbios habidos en Barcelona, se sucedieron medidas que reforzaban el prohibicionismo del Arancel, como ampliar la prohibición de importar algodones hasta el número 80 (1827), suprimir el puerto franco de Cádiz (1831), o acabar con las concesiones privilegiadas para importar tejidos de algodón (1832)¹⁷.

En suma, hasta 1833 la fuerza de las políticas y los sistemas comerciales heredados junto a la movilización corporativa marcaron la orientación de la política comercial en sentido prohibicionista. Para el algodón y para el cereal, los protagonistas más destacados de la polémica prohibicionismo/proteccionismo-librecambismo, las de estos años fueron las primeras batallas ganadas en una larga guerra de ideas e intereses que recorrió el siglo XIX. El contexto internacional, al menos hasta 1825, ayudó, pues ni siguiera Inglaterra había desterrado el prohibicionismo de su sistema comercial. Pero este contexto ya no fue el mismo a partir de 1834, al menos para las manufacturas del algodón.

3.2. 1834-1843: El arancel de 1841 y el reformismo arancelario bajo el influjo británico.

Un Real decreto de 29 de enero de 1834, del ministro de Fomento Javier de Burgos, liberalizó el comercio interior de cereales y harinas y eximió de derechos sus exportaciones a las islas y al extranjero, al tiempo que prohibió su importación, al menos hasta que el precio del trigo no llegara a los 70 reales la fanega de trigo y a 110 el quintal de harina. Quedaba de

¹⁴ El tratamiento arancelario a los trigos en García Barzanallana (1870: 5-9).

¹⁵ En la línea que había defendido Román Martínez de Montaos (1813) en el período gaditano. López Castellanos (1995).

¹⁶ Entrecomillados en Sánchez (2000: 513-515); el régimen arancelario del período en Moral (1975) y Nadal Ferreras (1978).

¹⁷ Nadal Ferreras (1978: 86). Visita de Fernando VII y “empeño” de proteger todo lo relacionado con la industria catalana, en Illa y Balaguer, DSC-CD, 118, 19-6-1849, p. 2784.

este modo reafirmado el prohibicionismo para el trigo nacional, gracias al cual los productores y los harineros mayoristas venían obteniendo pingües beneficios¹⁸.

Pero esto no arrumbó la reforma arancelaria, que se retomó desde 1834 por el gobierno Martínez de la Rosa, y en particular por su ministro de Hacienda desde junio de 1834, el conde de Toreno. Éste denigraba “las consecuencias perniciosas del sistema prohibitivo”, y mantenía una estrecha relación con Gran Bretaña, con la que se negociaba la colaboración militar para acabar con la sublevación carlista¹⁹. Los británicos pidieron a cambio de su apoyo –encauzado a través de la Cuádruple Alianza (1834)– contrapartidas, entre otras un régimen de comercio favorable a sus manufacturas, plasmado en una reforma arancelaria y un tratado comercial. Este juego de contraprestaciones de 1834-1835 siguió en 1841-1842, en que “se estaba en un tratado de comercio” por medio de una “negociación de reciprocidad” con los británicos²⁰. El 11 de marzo de 1842 el ministro de Hacienda Robert Peel anunció en la Cámara de los Comunes el inicio de contactos con España para comprometer un acuerdo comercial que bajase los aranceles de los productos agrarios españoles, a cambio de un tratamiento favorable a las manufacturas de algodón. El diputado prohibicionista Pedro Mata adujo en las Cortes españolas que “el cumplimiento de la Ley de aranceles” que entonces se tramitaba para incluir los algodones, “dará margen a un tratado de comercio” y que los diputados catalanes no estaban dispuestos a consentirlo por lo que anunciaba que el asunto se plantearía como una cuestión “de vencer o de morir”²¹.

Se abrió así, con la nueva situación liberal, un fermento reformista del régimen comercial, condicionado por el influjo británico, la inclinación hacia el librecomercio de las propuestas reformadoras de los ministros de Hacienda²², sin que faltaran alternativas prohibicionistas-proteccionistas (Santillán, 1840), y por supuesto una extraordinaria movilización de los grupos de opinión e interés, a favor o en contra del desarme arancelario, en un contexto de guerra civil hasta 1839 y de notable inestabilidad institucional hasta 1843. Aquella movilización tuvo su correlato, en cuanto a la política comercial, en la sucesión de proyectos y contraproyectos de reforma arancelaria, elaborados en diferentes Juntas consultivas, Juntas de Aranceles o Comisiones especiales, cuya composición cambiaba al vaivén de los cambios de gobierno y la acción de los grupos de interés²³.

En consecuencia, la polémica en torno a la política comercial que enfrentó a prohibicionistas y librecomerciantes se recrudeció en este período, en el que se conformaron todos los elementos y todos los agentes que recorrerán el siglo XIX. Pri-

mero, los autores y los textos doctrinales en uno y otro sentido. En estos años nos sirven de ejemplo la *Memoria sobre la necesidad del sistema prohibitivo*, redactada en 1834 por Eudaldo Jaumeandreu para la Comisión de Fábricas de Barcelona, como respuesta a la ofensiva librecomerciantista; la obra de Manuel María Gutiérrez, *Comercio libre o funesta teoría de la libertad de comercio absoluta*; y, con mayor peso teórico, el librecomerciantista *Curso de Economía Política* de Álvaro Flórez Estrada (1835). En segundo lugar, los empresarios y sus organizaciones corporativas; por un lado, los favorables al prohibicionismo: algodoneiros, cerealeros, y también navieros, a los que en los años 40 y 50 se sumaron los productores de carbón y los siderúrgicos, en posiciones proteccionistas; por otro, los librecomerciantes: productores y exportadores de vinos, particularmente de jereces gaditanos y riojas, aceites, los comerciantes y, en los años 50 y 60, las compañías ferroviarias. Los algodoneiros adquirieron un notable relieve, porque la inclusión de estas manufacturas fue objeto central de las reformas arancelarias a partir de 1834, y en la coyuntura de 1837-1841, coincidiendo con el fin de la guerra civil, se asistió a un relanzamiento de esta industria así como a un fortalecimiento de su organización, cuando la activa Junta de Fabricantes se perfeccionó en 1848 con la creación del Instituto Industrial Catalán, en respuesta a la Asociación Librecomerciantista²⁴. Son también estos los años formativos de la coalición prohibicionista de cerealeros y algodoneiros, de largo recorrido en las décadas siguientes.

En tercer lugar, encontramos los partidos políticos y los notables de los mismos, fragmentados en torno a la cuestión arancelaria. Los progresistas fueron abanderados de la apertura comercial, pero hubo significados progresistas prohibicionistas, como Madoz²⁵, y moderados tanto aperturistas, caso de Mon, como nacionalistas económicos, caso de Santillán. Otros actores de primer orden fueron los ministros de Hacienda, que hubieron de interpretar las necesidades de la Hacienda pública y, como ministros de asuntos económicos, la orientación fiscal (recaudadora) o protectora del arancel. Las restricciones presupuestarias, el déficit y el endeudamiento les inclinaron a reformar en sentido fiscal el arancel. Por último, hay que tener en cuenta la alta carga política del debate arancelario y comercial, capaz de desestabilizar gobiernos y decidir situaciones políticas. Se estaba, como dijo el diputado prohibicionista Mata en 1842, ante una cuestión de “vencer o morir”.

Estos actores y algunas de las restricciones estuvieron presentes en el la Ley de reforma arancelaria de 9 de julio de 1841, cuyo proyecto había llegado al gobierno en abril de 1841 y a las Cortes el 22 de mayo, firmado por el ministro saliente Ferrer, ya sustituido por Ramón Surrá y Rull. En este proyecto, el arancel de importación no incluía ni las manufacturas de algodón ni los cereales. A lo máximo que se llegó fue a una transacción en las Cortes, a raíz de una proposición de Olózaga: el gobierno se comprometía a traer en la siguiente legislatura un nuevo proyecto para completar el Arancel, incluyendo aque-

¹⁸ Para los beneficios extraordinarios de fabricantes y comerciantes de harinas sanderinos, y los efectos de arrastre generados por esta lucrativa actividad, Moreno Lázaro (1995).

¹⁹ Moreno Alonso (1997: 447-448); Martín Niño (1972: 263).

²⁰ Manuel Sánchez Silva, DSC-CD, 121, 22-6-1849, p. 2861; Ramón María Calatrava DSC-CD, 121, 22-6-1849, p. 2865; Olózaga, DSC-CD, 123, 22-6-1849, pp. 2921-2922; y Gómez (2000, I: 331-332).

²¹ Mata, DSC-CD, 82, 6-4-1842, p. 2249.

²² Toreno (1834), Mendizábal (1835, 1837), Pio Pita Pizarro (1839), Joaquín María Ferrer (1841), Ramón Surrá (1842). (Los años entre paréntesis son los de sus ministerios).

²³ Comín y Vallejo (2002: 204-214).

²⁴ Tallada (1944: 54); Nadal Ferreras (1978: 92).

²⁵ Al menos hasta el Bienio progresista, en que moderó sus posiciones prohibicionistas, según Pan-Montojo (2006: 185-193), que lo define como liberal defensor de un “modelo de desarrollo económico introvertido”.

llos productos (artículo 2 de la Ley)²⁶, y a someter a revisión, en 1843, el Arancel “provisional” de 1841, completado en 1842, para, en su caso, hacer los ajustes oportunos (artículo 3 de la Ley). Sin embargo, tanto la reforma de 1842 para completar el arancel, como la de 1843 para evaluar sus efectos, no fueron aprobadas, aunque se llevó a las Cortes un proyecto de revisión el 3 de mayo de 1842, que volvía a excluir a cereales y manufacturas de algodón. En 1842 la situación social en Barcelona estaba inflamada, como demostraron los “sucesos” de noviembre con la sublevación antiesparterista, uno de cuyos móviles fue el rumor fundado de que se negociaba un tratado de comercio con Gran Bretaña.

Ramón Calatrava retomó la cuestión arancelaria en enero de 1843, José García Carrasco en abril de 1844, cuando se presentaron dos proyectos de reforma, en los que no obstante “la cuestión algodonera” volvía a quedar “enteramente intacta”, según Julián Aquilino Pérez, miembro de la Junta que presentaba uno de dichos proyectos²⁷. Así se encontró la cuestión arancelaria Alejandro Mon en 1844, a su llegada al Ministerio de Hacienda: pendiente de resolución. A esta altura, los intereses organizados de los trigueros y los altamente desestabilizadores de los fabricantes del algodón, arropados por los obreros fabriles en esta causa, actuaron como restricción obstaculizando la reforma arancelaria, parapetados en el prohibicionismo. Ambos, en 1841-1843 ganaron una nueva batalla, pero no la guerra.

La Ley Arancelaria de 1841 ha sido valorada con, entendemos, criterios rigoristas. Se dice de ella que mantuvo el prohibicionismo y, en todo caso, no avanzó en el proceso de liberalización por fijar elevadas tarifas protectoras. Nosotros lo vemos de otro modo. En primer, porque eliminó más de quinientas prohibiciones. Y, sobre todo, porque del trámite parlamentario de 1841 surgió una Ley que establecía una agenda reformadora precisa: las dos principales materias prohibidas, cereales y algodones, habían de venir a las tarifas del arancel en 1842. Por lo tanto, iban a ser sometidas al debate sobre una mayor o menor protección. Esto significaba fijar un plazo para acabar con su condición privilegiada de materias de importación prohibida. Este era un cambio cualitativo notable, que no pasó desapercibido a los intereses en presencia. El comercio exterior sin prohibiciones, o con un horizonte de que no las llegara a haber, era lo que afligía a los productores resguardados por aquel privilegio. Lo comprobó Alejandro Mon cuando en 1849 volvió a traer la “cuestión algodonera” a la reforma arancelaria “pendiente”, y este asunto, por su alta carga política, se convirtió en la “crisis de Mon”, esto es, en un asunto que le costó el apartamiento del Ministerio de Hacienda y sus aspiraciones de ocupar, en breve plazo, la jefatura del gobierno en sustitución de Narváez, cuando estaba en lo más alto de su carrera política²⁸.

3.3. 1843-1854: Arancel de 1849 y reformismo arancelario entre 1844 y 1854 bajo el influjo reformador de Alejandro Mon.

La historia de la política comercial de los dos primeros tercios del siglo XIX en España y en otros países de nuestro entorno demuestra que, en un escenario donde el librecambismo fue tendencia dominante y, por tanto, un referente para la regulación del comercio exterior, se acabó imponiendo no obstante el gradualismo. La apertura gradual al comercio internacional ofreció, lógicamente, variantes y ritmos nacionales específicos, en función de factores estructurales, como la propia estructura económica del país, su grado de desarrollo y su capacidad para afrontar un marco internacional de competencia, más allá de los propios actores, que cambian, claro, según los rasgos dominantes de la economía y la sociedad. En las décadas centrales del siglo XIX no hubo librecambistas en sentido estricto, sino partidarios de la apertura compatible con la protección a los sectores productivos e industrias existentes o incluso que pudieran surgir, que habían en todo caso de aclimatarse a la competencia exterior. Se impuso lo que la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana* describió como “Oportunismo”. A saber:

“Sistema de política mercantil internacional, consistente en huir de las exageraciones, tanto del librecambismo absoluto como del proteccionismo también absoluto, aplicando unas u otras soluciones según las circunstancias. Trátase pues de un sistema práctico más que teórico que recoge lo bueno de los otros dos”²⁹.

La reforma arancelaria de 1849 ha de verse, entendemos, en esa senda gradualista, de reformas liberalizadoras y de resistencias a las mismas, razonables o forzadas por mantener el statu quo de los privilegios. Alejandro Mon protagonizó, en 1849, un salto adelante.

La reforma arancelaria formó parte de la estrategia reformadora de Alejandro Mon desde 1844-1845, que incluía la reforma fiscal y el arreglo de la deuda. Pero sin embargo no la llegó a plantear. La pospuso por ser altamente conflictiva, un factor de inestabilidad. La cuestión pendiente de los algodones

²⁶ Ley de 9 de julio de 1841, DSC-CD, 88, 5-7-1841, p. 1903.

²⁷ El otro, algo más liberalizador, era de García Barzanallana; Ramón Santillán, DSS, 83, 9-7-1849, p. 615; Julián Aquilino Pérez, Diario de Sesiones del Senado (DSS), 84, 10-7-1849, pp. 626-628 y Aniceto Álvaro, DSC-CD, 117, 18-6-1849, p. 2713.

²⁸ Sobre la “crisis de Mon”, Comín y Vallejo (2002: 65-77).

²⁹ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, tomo XXXIX, Madrid, Espasa Calpe, 1964, p. 1446. Como el oportunismo se expresa en la combinación de aranceles y tratado de comercio, Serrano Sanz (1987: 16) calificó de oportunista la política comercial de la Restauración; pero, en sentido estricto, cabe calificar así gran parte de la política comercial decimonónica a partir del Arancel de 1841. El proteccionismo en sus diferentes grados aplicado por los ministros de Hacienda desde entonces, que apelaban al pragmatismo más que a los principios, podría calificarse de oportunista. El “librecambista” Manuel García Barzanallana lo explicó así a su paso por el Ministerio de Hacienda: “yo no soy un hombre especulativo y dogmatizador, soy y debo ser un hombre eminentemente práctico como todos los hombres que han llegado a ser Ministros”, DSC-CD, 8-7-1867, p. 740.

era una “cuestión enlazada con la política”, como había subrayado el ministro Pedro Surrà en abril de 1842, que conocía bien el ambiente enrarecido en Barcelona, con un general Prim defensor del interés de los fabricantes textiles espoleando la contestación a Espartero desde 1841. Barcelona entre 1841-1843 era un polvorín. Y en 1844 el ambiente seguía crispado, entre otras razones porque se temía que el gobierno Narváez diera una “mala solución” a la cuestión algodonera.

La reforma se pospuso en 1845 pero no se cayó de la agenda política. Continuó trabajándose, a instancias de Mon, en un plano técnico en el Ministerio de Hacienda³⁰. Y otro tanto hicieron quienes le siguieron en el cargo, también con posiciones diversas. Entre la llegada de Alejandro Mon a Hacienda en mayo de 1844 y la redacción, en octubre de 1849, de unos nuevos Aranceles de acuerdo con la Ley de bases aprobada el 17 de julio de 1849 promovida por el mismo Mon, se sucedieron ocho gobiernos conservadores y trece ministros de Hacienda. De ellos algunos eran aperturistas, como el citado Mon o Salamanca, otros prohibicionistas o proteccionistas como Orlando, Peña Aguayo y, sobre todo, Ramón Santillán. Santillán defendía, al igual que Jaumeandreu, una estrategia de desarrollo económico conducido por una industrialización autónoma con base en el prohibicionismo y el impulso de un mercado nacional articulado, esto es un modelo industrialista introvertido, contrapuesto al de Mon, que abogaba –no sin algunas contradicciones– por un modelo comercial e industrial extrovertido, facilitado por una política arancelaria que racionalizase la protección, para caminar progresivamente hacia un arancel fiscal.

La oportunidad política llegó en 1848-1849, en el nuevo gobierno Narváez con Mon en Hacienda, prestigiado por afrontar la bancarrota financiera con la reforma bancaria, y en un gobierno fuerte, que había acabado con la guerra de los *matiners* en Cataluña iniciada en 1846 y enfrentado las insurrecciones liberales que llegaron a España en la efervescencia revolucionaria de 1848. El ejemplo internacional jugaba también a su favor; en 1846 Gran Bretaña había hecho reformas librecambistas con la supresión de las Leyes de cereales. E igualmente lo hacía la realidad del déficit, que repuntó a fines de 1848 y los primeros meses de 1849, debido a la desaceleración de la economía y al aumento del gasto del Estado en orden público y guerra, y la realimentación de la deuda, ya de un volumen considerable, pendiente de arreglo y de las presiones, para ello, de los prestamistas nacionales y extranjeros. Esto sucedía mientras el sistema fiscal reformado en 1845 estaba en fase de evaluación, y se entendía que había arrojado, con la contribución territorial y los consumos, una excesiva carga tributaria a los propietarios agrícolas, los agricultores y las clases humildes, con lo que, descartada mayor carga al comercio y a la industria, apenas quedaba más margen que la reforma arancelaria para aumentar los ingresos ordinarios³¹.

³⁰ Comín y Vallejo (2002: 413).

³¹ Vallejo (2001) y Vallejo y Comín (2002). *Proyecto de ley, presentado por el Sr. Ministro de Hacienda, sobre el presupuesto general de ingresos y gastos para el año de 1849*, DSC-CD, 39, 23-2-1849, p. 832. El aumento en aduanas sólo era posible con una “mudanza notable en el arancel vigente”, según la comisión de Presupuestos, en la que Mon explicó sus intenciones reformadoras; DSC-CD, 86, 1-5-1849, p. 1920. En 1848 la renta de aduanas había producido 114 millones de reales; el ministro presu-

Las restricciones procedentes de los grupos de presión no habían desaparecido. Los sectores económicos directamente afectados por la política comercial desplegaron los medios para defender sus posiciones, bien a favor de la apertura comercial (que no significaban exactamente librecambismo) o bien del mantenimiento del statu quo prohibitivo. Los librecambistas se valieron, por ejemplo de las páginas de la *Guía del Comercio, Industria y Agricultura*, órgano de Confederación Mercantil Española, que en 1849 contaba con 317 socios en 50 localidades españolas, o de periódicos, como *El País*, adictos a Mon y a sus “amigos” García Barzanalla, Aniceto Álvaro y Amblard, artífices en la parte técnica de la reforma de 1849. Los prohibicionistas tuvieron su núcleo duro en los fabricantes del algodón y en su articulada red de presión.

A la vista de las previsibles resistencias, Alejandro Mon trató de debilitar la coalición prohibicionista. Su proyecto de reforma dejaba fuera los cereales, al que mantenía su statu quo de importación prohibida, al tiempo que incluía los algodones, con una novedad: sometió a discusión parlamentaria todas y cada una de las tarifas de estas manufacturas. Pragmático, buscando minimizar las resistencias, su principio rector fue el de que “las prohibiciones no deben ser el medio de protección”³². El debate se situó, por tanto, en el lugar que lo había puesto la Ley arancelaria de julio de 1841: dentro del arancel y de los niveles de protección estimados oportunos, fuera de las excepciones. Por eso la reforma de 1849 entendemos que había que verla en la senda gradualista que permitía en este caso las políticas pasadas (1841-1843) y los compromisos derivados de ellas, y dentro de las posibilidades que permitió la composición social de las Cortes y los juegos de influencias ejercidos sobre los respectivos gobiernos al margen del parlamento. En 1849, lo sintetizo bien Aniceto de Álvaro, “el gran paso que se va a dar es el de hacer que los algodones pasen a ser una parte del arancel”³³.

El proyecto de reforma arancelaria de 1849 estaba concebido como una ley de bases generales, recogidas en el artículo primero (base primera). Pero contó con una novedad: dedicaba el artículo segundo al algodón, incorporando un régimen tarifario detallado para las manufacturas de esta fibra (base segunda). Esto no quiere decir que otros textiles y otros productos industriales y materias primas no fuesen relevantes para el debate arancelario. La reforma permitió un debate en profundidad sobre el modelo de desarrollo posible y deseable (agrarista o industrialista) y sobre el fin fiscal o industrial de la reforma, que aquí no podemos desarrollar³⁴. El hecho es que durante el trámite de la reforma de 1849 también revelaron sus preferencias –no siempre casables– los interesados en la producción y comercialización de productos coloniales (azúcar), los constructores de máquinas y de barcos, los cosecheros de corcho y los productores de tapones de corcho, los industriales de la lana y la seda, así como los hulleros, que tenían en Alejandro Mon un aliado, que ya los había defendido en la

puestaba 161 millones en febrero, reducidos luego a 156 millones; DSC-CD, 5-5-1849, p. 2021.

³² Mon, DSC-CD, 116, 17-6-1849, p. 2688.

³³ Aniceto de Álvaro, DSC-CD, 123, 23-6-1849, p. 2906.

³⁴ Véase al respecto Comín y Vallejo (2002: 449-465).

década de 1830. Ahora bien, la industria del algodón ocupó un lugar central. La reforma acabó derivando en una nueva “cuestión algodонера”.

Incorporar el algodón de forma tan abierta –pues lo normal era aprobar bases y desarrollar luego las tarifas por el gobierno– fue una apuesta política arriesgada. Los fabricantes de algodón desplegaron una oposición contundente, como habían hecho en 1840-1843, basada en tres instrumentos: la presión en la prensa, con artículos de opinión favorables al sistema restrictivo o prohibicionista; las gestiones directas, vía exposiciones y entrevistas por medio de comisiones creadas al efecto para desplazarse a Madrid; y, en fin, la obstrucción parlamentaria, organizada con detalle en reuniones celebradas en la casa de Pascual Madoz en Madrid, convertida en una especie de cuartel mayor de los prohibicionistas³⁵.

A esas reuniones concurren primeros espadas del parlamento y notables de la época (Peña Aguayo, Sayró, Merelo, Jordá, Aribau, Viluma, Moyano, etc.) y en ellas se diseñó la estrategia a desplegar por “unos en la prensa o en el parlamento, secciones y comisiones, y los otros en altas y bajas regiones” de la política. Se trataba de acentuar los efectos perniciosos de la reforma para la “industria nacional” y la agricultura, de aparecer como “defensores del trabajo nacional” para ganar al mayor número de adeptos entre otros sectores industriales, “sin echar en el olvido a los grandes labradores de Castilla y Andalucía, ni a otras corporaciones y ganaderos”³⁶. Madoz, Mas y Abad, Moyano, dando voz a la coalición del trigo y del algodón, se emplearon a fondo en el Congreso, como lo harían después en el Senado José Peña Aguayo, el Marqués de Vallgornera, el Marqués de Viluma y Ramón Santillán. Este debate parlamentario y las acciones del bloque prohibicionista fuera de las Cortes ofrecen un notable ejemplo histórico de la acción articulada de los grupos de interés en la formación de la política económica: resistiendo la misma antes, durante y tras su aprobación.

Mon sacó adelante la reforma no sin un gran desgaste personal y político, y tras haber hecho algunas concesiones, en su afán de “conciliar los intereses de unos y otros con el menor sacrificio posible”. En el Congreso obtuvo 149 votos a favor y 29 en contra; en el Senado la apoyaron 74 contra 23. La mayoría conseguida fue, pues, abultada. La ley de reforma arancelaria fue sancionada el 17 de julio de 1849. El éxito parlamentario de Alejandro Mon no impidió, empero, que la oposición continuase. A ésta le quedaba acudir a la jefatura del Gobierno, a la Corona, y a la movilización en las empresas y en la sociedad catalana, sin descartar una insurrección cívico-militar apoyada por Prim. Todo ello con un objetivo: aprobada la Ley de bases, había que paralizar su aplicación, impidiendo la redacción definitiva del Arancel. El conflicto, con un Mon no dispuesto a admitir ningún retroceso, estaba servido. Este se resolvió en dos fases. Primero con la crisis ministerial y la salida de Mon

del Gobierno. Fue una gran victoria para los prohibicionistas de Barcelona, ciudad en la que “el espíritu general” era “desfavorable al Ministro de Hacienda, de quien todos hablan muy mal”, según el testimonio interesado –pero no infundado– del conde de la Romera³⁷. La segunda victoria vino, ya con Bravo Murillo en Hacienda, con las diferencias entre la ley de bases de reforma arancelaria de 17 de julio y el Arancel de 5 de octubre de 1849, para los algodones. Se trató de una contrarreforma muy selectiva e ilegal, porque su régimen había quedado fijado en la ley de 17 de julio. Una de esas modificaciones consistió en prohibir “los tejidos de punto y pasamanería”, permitidos en la ley de 17 de julio; otra, más sutil, afectaba al número de hilos de los tejidos permitidos (elevado de 20 a 26) y la forma de contarlos: “sólo en el urdimbre” según la ley y “en la trama y en el urdimbre” según el decreto de 5 de octubre. Según el juicio crítico de Laureano Figuerola fue una “alteración profunda en sentido restrictivo que en buena doctrina no debió consentirse en materia que las Cortes taxativamente habían especificado”³⁸. Se trató de una contrarreforma velada. Un triunfo extraparlamentario de los prohibicionistas. Alejandro Mon, en 1850, prefirió ver no obstante el paso adelante:

“el ídolo ha caído, el altar ha sido derribado, y hoy se pueden emprender las mejoras con paso firme sin que embarquen el ánimo los recelos que el año pasado nos agitaban cuando se auguraban tantos peligros”³⁹.

Se había roto, sí, el tabú de las prohibiciones y la llamada cuestión de los algodones entraba en el terreno del debate arancelario, aunque la posterior apertura de la política comercial no fue ni tan lineal ni tan fácil como suponía Mon en 1850. Esto fue así no sólo por la pertinaz resistencia de los fabricantes del algodón, sino como consecuencia del desarrollo de nuevos sectores de actividad industrial que, como la siderurgia, reclamaron desde los primeros años cincuenta también una alta protección.

Por tanto, el Arancel de 1849 permite una doble lectura. Supuso, por un lado, un progreso en la senda de apertura al exterior de nuestra economía, cualitativamente significativo al incluir los algodones. Pero, por otro, se quedó más corto de lo que Mon y parte del Gobierno pretendió en 1849. No cumplió íntegro el mandato de 1841, al no incluir los cereales. Y su potencial recaudador quedó algo lastrado porque en los algodones las concesiones fueron tantas que mermaron los efectos recaudadores esperados con la tímida liberalización pretendida.

Los años que siguieron hasta 1868 recogieron esta herencia. Se planteó así revisar la reforma de 1849, con fin recaudador. Y se presentaron, con dificultades y límites, planes de

³⁵ Para la estrategia similar de 1843, véase el oficio de Juan Jaumandreu, presidente de la Junta de Fabricas, a Madoz, de 1 de mayo de 1843, reproducido en Paredes (1991: 459-462). Sobre la prensa madrileña “sostenida por la Junta de fábricas”, Alvaro, DSC-CD, 117, 18-6-1849, p. 2703.

³⁶ Fue ejemplar en este sentido el extenso discurso de Madoz de 13 de junio, DSC-CD, 112, 13-6-1849, pp. 2549-2565.

³⁷ Carta de Francisco de Paula Orlando a Narváez, de 11 de agosto de 1849; Real Academia de la Historia, Archivo Narváez, II, Volumen 47.

³⁸ Figuerola (1991: 163) y Pedro Salaverría, DSC-CD, 11, 5-1-1863, Apéndice 3, p. 2.

³⁹ Mon, DSC-CD, 43, 21-1-1850, p. 1061 y DSC-CD, 42, 19-1-1850, p. 1035.

reforma arancelaria global, tratando de meter en el régimen arancelario los trigos –aunque con notables silencios en este objetivo– y suprimiendo los derechos diferenciales de bandera, que la reforma de 1849 también había dejado vigentes.

Con Bravo Murillo en Hacienda, en sustitución de Alejandro Mon, se abrió una fase de “rectificaciones legislativas” en 1850-1853, motivadas por razones fiscales o por la demanda de alguno de los grupos de presión a favor del proteccionismo. Persistieron, no obstante, el debate de fondo y los requerimientos para suprimir las prohibiciones subsistentes con el arancel de 1849. En ese empeño volvió a significarse el diputado andaluz Sánchez Silva, vinculado a los intereses agrarios, propietario de olivares y defensor de los exportadores de aceite y de vinos de Jerez, pues ya desde los años 30 encabezó en el parlamento, de modo tenaz y sistemático, iniciativas a favor del librecambio. En 1851, él y otros diputados presentaron un proyecto de ley para derogar “todas las prohibiciones de importar y exportar contenidas en los aranceles que rigen”. Dejaban no obstante exceptuados los pertrechos de guerra, los géneros estancados y los “cereales”⁴⁰. La libre importación de los cereales se mantuvo, incluso en los políticos más liberalizadores, como el gran tabú de la política comercial.

En 1851 Bravo Murillo presentó, a su vez, tres proyectos de ley de retoques arancelarios, con medidas parciales, respondiendo a las necesidades fiscales o a los intereses empresariales de industrias consideradas nacientes. Uno de ellos aumentaba la protección fijada en 1849 a los fabricantes de hierros (aceros y hierros dulces). Otro abogaba por avanzar el proceso de liberalización “sin perjudicar a la industria nacional”, con una mayor liberalización en los tejidos de algodón que la aprobada en 1849, para recaudar más y combatir el contrabando. Un tercero tenía un carácter selectivo y fin fiscal también, y suponía una rectificación a la reforma de Mon, tras evaluar los efectos recaudadores en 10 partidas del arancel de 1849, que representaban el significativo 20% de los ingresos arancelarios en 1850. Estos tres proyectos no llegaron a discutirse al suspenderse la legislatura. Pero, en contra del mandato constitucional, Bravo Murillo aprobó su reforma parcial por real decreto de 19 de diciembre de 1851, en vigor el 1 de enero de 1852⁴¹. Otro Real decreto de 10 de febrero de 1852 impuso un arancel a la exportación de mena de hierro de Vizcaya, para moderar su exportación y garantizar a los siderúrgicos nacionales la materia prima. El 22 de abril 1853 fue Bermúdez de Castro el que hizo una reforma parcial pero más profunda, también por decreto, consistente en reducir las valoraciones de los productos a efectos de la renta de aduanas, para moderar la protección y ajustarlos a la evolución de los precios, e incrementar la recaudación. Se llegó así a 1854, en medio de un degradado ambiente político, cuando estalló una nueva revolución y, con ella, una nueva fase de la política comercial, al fin frustrada.

3.4. 1854-1868: Entre proyectos de reforma global frustrados y reformas arancelarias parciales.

Entre 1854 y 1868 observamos dos coyunturas económicas. Una de expansión, entre 1854 y 1864, de optimismo inversor y de cierta convergencia hacia Europa, estimulada por reformas económicas internas liberalizadoras, a la que siguió otra de recesión desde 1864, de alcance internacional y origen financiero, a partir de las dificultades financieras de las compañías ferroviarias y los bancos y sociedades de crédito ligados a aquéllas, expresada en aumentos de tipos de interés, debilitamiento de la inversión y contracción de la demanda, a lo que se sumó una grave crisis agrícola en la España cerealera, debido a la sequía en 1866-1867, que derivó en crisis de subsistencias, diez años después de la habida en 1856. En lo político, entre 1854 y 1868 se sucedieron tres etapas, una revolucionaria en 1854-1856, otra de reacción moderantista (1856-1857) y de metamorfosis del moderantismo en la Unión Liberal, dirigida entre 1858 y 1863 por el Gobierno largo de O'Donnell; una tercera, en fin, de involución conservadora, fuerte deterioro de la vida parlamentaria e inestabilidad política, entre 1863 y 1868, en la que se sucedieron siete gobiernos, aunque dominó la tutela del general Narváez.

Durante este período, en la dirección económica del país alternaron hombres que se habían destacado en la década moderada de 1844-1854, nombrados por gobiernos del partido moderado, como García Barzanallana (1856, 1864, 1866), Sánchez Ocaña (1858, 1868) o Mon (1857), con hombres nuevos, que irrumpieron durante el Bienio progresista –Bruil (1854-55), Madoz (1855), Santa Cruz (1856) o Salaverría (1856)– y continuaron o emergieron en los Gobiernos de la Unión Liberal presididos por O'Donnell, a partir de 1858: Salaverría (1858-1863), Alonso Martínez (1865) y Cánovas (1866). Estas alternancias en la dirección política y económica del país no trajeron sin embargo cambios significativos a la política comercial, toda vez que no fue aprobada ninguna reforma arancelaria global. De este modo, persistió el Arancel de 1849, con varios retoques, hasta la reforma Figuerola de 1869⁴².

La política comercial entre 1854 y 1868 se vio influida, como no podía ser de otro modo, por el contexto internacional de avance del librecambismo en Europa, impulsado por Gran Bretaña y Francia, y las coyunturas económicas, tanto la expansiva hasta 1864, con su correspondiente modernización productiva, como por la recesiva, entre 1864 y 1868, en que se reclamaron reformas arancelarias para paliar los efectos perniciosos y redistributivos de la crisis. Dicha política de comercio exterior presentó entre 1854 y 1868 varios rasgos a destacar. El primero fue la sucesión de proyectos de reforma global que no lograron verse aprobados. La llegada de los progresistas al poder, con la revolución de 1854, animó proyectos arancelarios reformistas, que retomaban la agenda liberalizadora de la época esparterista (1841-1843). Juan Bruil presentó el suyo

⁴⁰ La proposición de ley en DSC-CD, 23-3-1851, 78, Apéndice II.

⁴¹ Pro (2006) y Montañés (2009: 183-190).

⁴² Comín, Martín Aceña y Vallejo (2006: 17-25).

en noviembre de 1855, con varios criterios rectores: conciliar intereses, rebajar derechos de manufacturas y eliminar algunas prohibiciones en la industria algodonera (hilados y tejidos), con reclasificación de artículos y revisión a la baja de las valoraciones fiscales; su plato fuerte eran las manufacturas de algodón, con lo que seguía la estela de la reforma de 1849 entendida en parte como cuestión arancelaria⁴³. Fracaso, por la resistencia política y corporativa, como lo hizo el proyecto rectificativo de Santa Cruz, de marzo de 1856.

El siguiente proyecto de reforma global lo trajo en 1863 Pedro Salaverría, en el contexto de la creciente liberalización de la economía internacional, expresado en el Congreso Internacional sobre Reforma de Aranceles (Bruselas, 1856) y el librecambista Tratado comercial franco-británico Cobden-Chevalier (1860), que movía el escenario del comercio exterior español, toda vez que más del 50% del mismo se hacía con aquellas dos naciones. Esos cambios de entorno estimularon el debate y la necesidad de reformas globales, para acabar con las prohibiciones vigentes. Fue un momento de fermento del asociacionismo y del activismo librecambista, encabezado por la Asociación para la Reforma de los Aranceles. Sin embargo las resistencias persistentes de los proteccionistas –el conglomerado trigo-algodón– inclinaron a Salaverría a optar por la cautela. Ésta se expresó en la aprobación de medidas arancelarias parciales, en la presentación de una reforma disfrazada de decreto aprobando los Aranceles de Aduanas “arreglados al sistema métrico decimal” el 27 de noviembre de 1862, sustantiva al modificar las valoraciones de las mercancías y algunos derechos vigentes; y, en fin, en posponer el proyecto de reforma global hasta el 5 de enero de 1863. Éste era una ley de bases, que anunciaba algunos elementos que recogerá más tarde la reforma Figuerola: un esquema liberalizador, con importante reducción de derechos a la maquinaria y al carbón; una reducción de derechos muchos más moderada con los productos, para los que anunciaba, no obstante, reducciones progresivas en 12 años, plazo en que se eliminarían las prohibiciones aún vigentes en los algodones y los derechos no superarían el 30%; y, en fin, la revisión periódica de sus valores fiscales⁴⁴. El proyecto sucumbió una vez más debido a la reacción inmediata de los representantes del textil catalán y en general de los partidarios del statu quo vigente, y también frente a la crítica de la Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas. Ésta lo calificó de timorato y complaciente con algodones y hierros, y entendió que era inexplicable la exclusión de los cereales⁴⁵. Ante la oposición, el ministro retiró el proyecto el 4 de abril de 1863. Esta retirada expresaba la incapacidad para avanzar en la liberalización del comercio, que persistió entre 1864 y 1868, por más que en estos últimos años la recesión económica internacional y nacional puso sobre el tapete político una vez más la necesidad de reformas en el régimen de comercio exterior, reclamadas por los sectores económicos afectados –y enfrentados– por la crisis. Hubo no obstante que esperar a noviembre de 1865 para que Manuel

Alonso Martínez creara una “comisión especial” para estudiar la supresión de los derechos diferenciales de bandera y anunciara someter a aquella comisión el tratamiento arancelario a “las manufacturas de algodón, al hierro fundido y en barras y al carbón de piedra y al cok”⁴⁶. Así, a fines de 1865 quedaba una vez más abierto el camino a la reforma arancelaria global, aunque a aquella comisión no se le pidió el estudio de la cuestión cerealera, que quedaba una vez más relegada.

Otro rasgo persistente en este período fue precisamente que los trigos y en general los cereales estuvieron ausentes en todos los proyectos globales de reforma arancelaria presentados entre 1855 y 1868. Esto fue así pese a que las exportaciones extraordinarias en 1853-1856 y 1866-1867 y las consiguientes subidas de precios, al igual que las crisis de subsistencias de 1856-1858 y 1866-1867, generaron carestías, hambre, malestar y amotinamientos⁴⁷. Estas graves consecuencias no llevaron a los gobiernos a alterar el régimen vigente para los trigos desde 1834, que, como sabemos, garantizaba la libre exportación y sólo la supresión temporal de la prohibición de importarlos a partir de alcanzarse un determinado precio en el interior; ni tampoco a que se apresuraran a permitir la libre entrada de trigos, que decretaron en situaciones ya límite y con retraso, tanto en 1856 como en 1867⁴⁸.

Esta dinámica de los mercados de trigo, con exportaciones altamente remuneradores para productores de trigo y exportadores de harina, prácticas especulativas, precios interiores al alza y carestías con hambruna, crearon no obstante un debate sobre la necesidad de suprimir la prohibición de la importación. Era sabido que aquélla traía beneficios extraordinarios “para propietarios y especuladores, hambre y carestía para el resto de la sociedad”⁴⁹. La Asociación para la Reforma de los Aranceles reclamó dicha reforma en 1863 y Alonso Martínez, a fines de 1865, acabó afrontándola. La llevó de rondón a las Cortes, a través del proyecto de Presupuestos para 1866-1867, en un artículo que autorizaba a importar granos, harinas, galleta y pasta con derechos aduaneros altamente protectores⁵⁰. Fue su forma de atacar una regulación prohibicionista que venía dada desde 1820. La resistencia no se hizo esperar. Y aquel artículo liberalizador fue sustituido por una declaración genérica sobre la necesidad de la reforma del régimen de importación de cereales.

Alonso Martínez dimitió en mayo de 1866, y el nuevo Gobierno Narváez, con García Barzanallana en Hacienda, desistió de la reforma arancelaria⁵¹. Ahora bien, éste tuvo que afrontar las reacciones a la creciente oligarquización del sistema político isabelino y los efectos de la crisis económica, agudizada por una nueva crisis de subsistencias en 1866-1868 que rompió las costuras del difícilmente sostenible sistema prohibitivo

⁴³ Fernández Clemente (2006).

⁴⁴ El proyecto de ley en DSC-CD, 5-1-1863, 11, Apéndice III

⁴⁵ *Gaceta Económica*, enero-junio 1863, pp. 165-186; cit. en Montañés (2009: 241).

⁴⁶ Por RD de 22-12-1865. Los algodones estaban en la misma situación arancelaria de 1849, los hierros, favorecidos por regulación gubernamental contraria a la ley aduanera de 1849; Montañés (2009: 271).

⁴⁷ Moreno Lázaro (2003) y Vallejo (2001: 196-201 y 246-248).

⁴⁸ Por reales decreto de 11-7-1856 y de 2-8-1867 y 25-10-1867.

⁴⁹ Figuerola, “La cuestión de los cereales”, *La Gaceta Economista*, 14, junio 1862, pp. 411-429.

⁵⁰ El proyecto de Presupuestos en DSC-CD, 10-2-1866, 25, Apéndice I.

⁵¹ García (2006).

para los cereales, que Figuerola (1862; 1879) calificaba como insoportable impuesto al consumo, perjudicial para las clases modestas. La cuestión de los cereales actuó durante todos estos años como obstáculo para el planteamiento de una reforma arancelaria global. No obstante, en 1865 Alonso Martínez había abierto la espita que aprovechó Laureano Figuerola para colocar los trigos bajo aranceles fiscales, de menos del 15%, en su reforma arancelaria de 1869⁵².

Entre 1854 y 1868 faltó una reforma arancelaria global y se impusieron reformas parciales, aunque en algún caso significativas, al hilo de las circunstancias comerciales cambiantes con las coyunturas económicas y la multiplicación de las demandas de los grupos de interés. Son destacables varias. Una de 1855, incorporada a la Ley sobre ferrocarriles de 3 de junio, vía auxilio fiscal a la importación del material “fijo o móvil” para impulsar una rápida construcción ferroviaria, consistente en una ayuda a las empresas por kilómetro construido, aunque después se amplió por el gobierno a una exención a las empresas ferroviarias del pago adelantado de la renta de aduanas, que, como la ayuda directa, estimuló la importación de lo necesario. Salaverría a su vez aprobó en 1863 una baja de los valores de las mercancías a efectos arancelarios, para rebajar la protección efectiva. Luego vinieron en 1865, promovidas por el gobierno Narváez primero y el de la Unión Liberal de O'Donnell a continuación, dos medidas en la práctica enlazadas para facilitar el comercio franco-español. La primera fue la supresión del llamado “recargo” (derecho diferencial por tierra), reclamada por las empresas ferroviarias y contestada por los navieros, que acabó incorporando la supresión parcial del derecho diferencial de bandera aplicado a las mercancías entradas por mar, gracias a la iniciativa de Alonso Martínez. Fue, como señalaron en su día Figuerola (1879: 38) y Antón Costas (1988: 269), un paso significativo en contra del prohibicionismo. La segunda medida, también iniciativa del gobierno O'Donnell, fue la aprobación del tratado de comercio con Francia en junio de 1865, justificado como un instrumento más de las “continuas y suaves transacciones en el sistema de política comercial que nos rige”⁵³, que garantizó un trato más favorable para las frutas, aceites, cobre y plomo españoles.

Estas últimas medidas respondían a ajustes adaptativos al entorno internacional de apertura y, a partir de 1865, a las demandas –encontradas– de los grupos empresariales afectados por la crisis, ante el debilitamiento de la demanda interior. En este contexto se redimensionó asimismo el mercado colonial existente (mercado interior ampliado), como alternativa al contraído mercado interior de la península. Esta búsqueda de la salida colonial movilizó a un grupo nutrido de intereses. Y se concretó al menos en dos cuestiones arancelarias: las exportaciones de manufacturas de algodón a Ultramar; y el tratamiento arancelario a las harinas en las provincias de Ultramar. En 1864 se dictaron dos medidas para facilitar las exportaciones algodonerías a las colonias: por una R.O. de 9-9-1864 se devol-

vían los derechos pagados por las materias primas “en las manufacturas de algodón, que los fabricantes españoles exporten para las provincias de Ultramar”; otra de 31 de marzo de 1865 ordenaba devolver los derechos pagados en las aduanas coloniales a los géneros de algodón de fabricación nacional; una tercera medida, de 10 de mayo de 1865, reforzó y amplió las dos anteriores, al disponer que los “tejidos de algodón, lana pura y mezcla” de fabricación nacional se importaran “libres de derechos en las provincias de Ultramar”. Este trato favorable al algodón catalán suscitó críticas entre otros productores nacionales, y críticas en las islas al reducir sus ingresos fiscales.

Los cerealeros siguieron el ejemplo de los algodoneros. Las harinas nacionales tenían garantizado, desde la legislación de 1834, la reserva del mercado colonial. Pero en los primeros años sesenta las exigencias de tarifas arancelarias más favorables se incrementaron. El 1 de abril de 1865 se fijaron, en respuesta, nuevos derechos para las harinas importadas en Cuba y Puerto Rico, pero no pareció del todo adecuado a los intereses castellanos, porque en efecto rebajaba los derechos pero también el derecho diferencial de bandera a las harinas foráneas importadas en bandera extranjera (Estados Unidos sobre todo), con lo que se percibieron perjuicios en el mercado colonial “reservado”. El frente parlamentario cerealero, liderado por Moyano⁵⁴, contó con la solidaridad de los industriales catalanes, y consiguió del recién llegado gobierno de O'Donnell un nuevo decreto, de 27 de junio de 1865, sobre las harinas hacia Ultramar más favorable: situaba los derechos diferenciales en bandera extranjera en los límites demandados por los trigueros y exportadores de harinas, mantenía los de las harinas nacionales en bandera extranjera y suprimía los derechos a las harinas nacionales en bandera nacional, como se había hecho previamente con los algodones. Funcionó por tanto el lobby cerealero-naviero-aldogonero, que condicionaba una vez más las políticas comerciales desarrolladas.

Otro de los rasgos de la política comercial fue que los ministros de Hacienda de este momento, como los precedentes, propendieron a apoyar los avances liberalizadores por razones fiscales. Los saldos presupuestarios negativos respecto al gasto crecieron de forma notable entre 1855-1859 y 1865-1869, al igual que lo hizo la deuda viva –que casi se duplicó– y las obligaciones de ésta en el gasto total, desde un 21 a un 38 por 100 entre ambos quinquenios⁵⁵. Las razones de conveniencia y de oportunidad para sectores económicos determinados llevaron, por el contrario, a la cautela o a renunciar a reformas atrevidas, apostando por la prohibición/protección como instrumentos de política industrial.

Fruto de ese juego de debate ideológico, resistencias y demandas corporativas, necesidades de la Hacienda y oportunismo político, fue que el prohibicionismo se mantuvo en el Arancel, al tiempo que se avanzó con medidas suaves hacia su recorte y un menor proteccionismo, sobre todo cuando los cambios liberalizadores en el entorno y la crisis, en 1864-1868, pusieron de relieve las contradicciones y los costes del prohibicionismo, en términos distributivos, especialmente en

⁵² Costas (1988: 17-20).

⁵³ DSC-CD, 27-6-1865, 117, Apéndice I, para proyecto de ley; DSC-CD, 28-6-1865, 118, Apéndice II para el proyecto aprobado en el Congreso, y DSC-CD, 3-7-1865, 121, Apéndice V, para el texto definitivo. Ver al respecto, Jerónimo Becquer, *Relaciones comerciales entre España y Francia durante el siglo XIX*, Madrid, 1910.

⁵⁴ Moyano, DSC, 9-5-1865. Montañés (2009).

⁵⁵ Comin (1988: 57 y 64); Vallejo (2001: 225).

lo referente al mercado de cereales. La crisis económica en general, y la crisis agraria en particular, expresada en cosechas de cereales mermadas y crisis de subsistencias, precipitaron al fin condiciones para un nuevo salto liberalizador en la política de comercio exterior, pendiente, como sabemos, desde 1841. Las propuestas librecambistas habían madurado, y el ambiente también, en tanto que los cambios en la propia estructura industrial había debilitado, en cierto modo, el carácter dominante de los intereses de los algodoneros. La revolución política hizo el resto desde septiembre de 1868. Había llegado el momento de Laureano Figuerola, que se había significado en las décadas de 1850 y 1860 por sus críticas a las reminiscencias prohibicionistas y por ser partidario de un modelo de desarrollo industrial basado en la reducción de costes de producción, la exposición progresiva a la competencia exterior y las ganancias vía mejoras de productividad y no en las reservas restrictivas (prohibicionistas) de los mercados.

3.5. 1869: Un arancel al fin sin prohibiciones y liberalizador.

La incidencia de la crisis económica a partir de 1864 había llevado a la Hacienda a la acumulación de Deuda y la autoalimentación del déficit. Se impusieron entonces hacer economías y ampliar las bases tributarias del sistema fiscal (incorporando nuevas figuras impositivas), con dos orientaciones en el modelo tributario y en el modelo comercial, que anunciaban los debates centrales del Sexenio: equilibrar a corto plazo el presupuesto (Narváez), o liberalizar el comercio interior y exterior, fomentar el crecimiento y lograr, a medio plazo, el equilibrio (Alonso Martínez/O'Donnell)⁵⁶.

Este fue el panorama de fondo que se encontró Figuerola como primer ministro de Hacienda de la Revolución en 1868-1869. Su modelo fiscal y comercial sintonizaba con el defendido por Alonso Martínez y muchos librecambistas del momento. La reforma arancelaria liberalizadora que emprendió estuvo así más al servicio de una política de desarrollo industrialista, basada en reducir costes de producción y estimular la competencia, que de la recaudación, por más que la situación de la Hacienda fuera crítica. No vamos a extendernos aquí en ello. Indicaremos, sí, sus rasgos fundamentales⁵⁷.

El Arancel de 12 de julio de 1869 de Figuerola suprimía todas las prohibiciones a la importación y exportación, suprimió los derechos diferenciales de bandera y limitó los derechos protectores al 30%, establecía los derechos fiscales en un máximo del 15%, así como unos derechos de balanza, con una finalidad meramente estadística, tarifas fiscales y de balanza pensadas para las principales materias primas usadas por las industrias del país, incluida la de construcciones metálicas y

maquinaria. Su conocida base quinta fijaba un calendario de desarme arancelaria, pues establecía que los derechos protectores se irían reduciendo desde 1875 hasta 1881, de manera que en este año desaparecerían los aranceles con finalidad proteccionista. No llegó a aprobarse. Ya con la Restauración borbónica, seis meses antes de que aquella base quinta entrara en vigor, el Gobierno de Cánovas del Castillo suspendió su aplicación. Poco después el Arancel de 1877, además de la doble tarifa, introdujo unos recargos extraordinarios transitorios, los cuales significaron un aumento de las tarifas arancelarias, en las que se incluían las de los trigos. Fueron los primeros pasos de la vuelta al proteccionismo, que se consagró con el Arancel de 1891, y de una política comercial que combinó, desde la doble tarifa del Arancel de 1877, protección con concesiones para favorecer el comercio.

El Arancel de Figuerola marcó así un punto de llegada en una senda liberalizadora que había quedado comprometida políticamente en 1841, para acabar con los vestigios mercantilistas heredados del siglo XVIII, prohibiciones incluidas.

4. Epílogo.

La historia de la política comercial 1820 y 1869 nos muestra una senda de liberalización que avanzó con dificultades propias –aunque no exclusivas del país–, derivadas de su estructura económica, sus grupos de opinión e interés y las necesidades de la Hacienda.

Las persistencias del prohibicionismo, reclamado o forzado por trigueros e industriales del algodón, su tenaz obstrucción a la apertura, nos muestran una historia conflictiva, planteada en términos de victoria o muerte. Tuvo mucho de conflicto de intereses. Tuvo su dosis de debate de ideas. Tuvo, en la práctica, mucho de oportunismo político, de política posible en medio de las restricciones con que se elaboró, incluidas las necesidades fiscales crecientes dados los déficits y la deuda viva del país. Ese oportunismo se concretó en una política comercial proteccionista, que quiso ser liberalizada y que lo fue en cierto grado a través de retoques parciales.

Tuvo tres hitos fundamentales: los aranceles de 1841, 1849 y 1869. El primero lo fue porque fijaba un compromiso, con plazo, para suprimir el prohibicionismo y traer a los aranceles el trigo y el algodón. El segundo porque abordó aquel compromiso y trajo al arancel los algodones, con lo que convirtió la cuestión arancelaria en la “cuestión algodonera”, y desplazó algo el debate prohibicionismo-librecambismo hacia el nivel de protección deseable o que se estaba en condiciones de aceptar. Hasta el arancel de 1869, el último hito, quedaron los reductos prohibicionistas del algodón, a desmontar, e intocados los trigos, los cereales y las harinas, que propietarios, fabricantes y comerciantes mayoristas consiguieron mantener a resguardo del régimen prohibitivo. El sistema arancelario, visto desde este trato, se nos muestra pro-industrialista (algo-

⁵⁶ Como explicó Costas (1988); Vallejo (2001: 221).

⁵⁷ Para los detalles, Costas (1988, 2000), Montañés (2009), Comín y Martorell (2006).

donero) y pro-triguero, el sector agrario fundamental. Consideradas conjuntamente las política fiscal y comercial del siglo XIX, es probable no obstante que estemos ante políticas más favorables a la industria que a la agricultura. En todo caso, la política fiscal lo fue, si tenemos en cuenta las estimaciones de la presión fiscal sobre uno y otro sector⁵⁸.

Ahora bien, el brillo de la contienda prohibicionismo-librecambismo no debe cegar nuestra apreciación sobre el sentido efectivo de la política comercial. Más allá del trato favorable (prohibicionista o protector) recibido por textiles de algodón, trigos y carbones, las cifras de comercio exterior y los agregados macroeconómicos disponibles muestran que la economía española durante el siglo XIX fue abriéndose progresivamente al exterior. Pese a un régimen de comercio en parte prohibicionista, en parte protector en diferentes dosis, el grado de apertura de la economía española revela que aquella siguió una senda de crecimiento abierto al exterior. En consecuencia, por encima de la tenacidad del prohibicionismo y del proteccionismo, se impusieron las "continuas y suaves transacciones en el sistema de política comercial que nos rige" de que se hablaba en 1865.

Bibliografía

- ÁLVAREZ-NOGAL, C. y COMÍN, F. (eds.) (2015): *Historia de la Deuda pública en España (siglos XVI-XX)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CARRERAS, A. y TAFUNELL, X. (coords.): *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, Vol. 2, Bilbao, Fundación BBVA.
- COMÍN, F. (1988): *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, F. (2000): "Los economistas clásicos y los políticos liberales ante los problemas de la economía española (1808-1874)", en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles*, vol. IV, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, pp. 621-703.
- COMÍN, F. (2016): *Las crisis de la Deuda soberana en España [1500-2015]*, Madrid, Catarata.
- COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P. y VALLEJO POUSADA, R. (2006): "Los ministros de la Hacienda liberal, 1845-1899", en F. Comín, P. Martín Aceña y R. Vallejo (eds.), *La hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*, Alicante, PUZ, pp. 7-56.
- COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P. y VALLEJO POUSADA, R. (2006): *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza, Prentas Universitarias de Zaragoza.
- COMÍN, F. y MARTORELL, M. (2006): "Laureano Figuerola: el ministro de Hacienda de la Revolución Gloriosa", en F. Comín, P. Martín Aceña y R. Vallejo (eds.), *La hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*, Alicante, PUZ, pp. 299-338.
- COMÍN, F. y VALLEJO, R. (2000): *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, IEF.
- COSTAS COMESAÑA, A. (1988): *Apogeo del liberalismo en «La Gloriosa». La reforma económica en el Sexenio liberal (1868-1874)*, Madrid, Siglo XXI.
- COSTAS COMESAÑA, A. (2000): "Industrialización y cuestión arancelaria en España. Reflexiones en torno al liberalismo de Laureano Figuerola", en Enrique Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles*, vol. IV, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, pp. 483-497.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (2006): "Juan Faustino Bruil, un banquero espartarista", en Comín, Martín Aceña y Vallejo (eds.), pp. 209-228.
- FIGUEROLA, L. (1879): *La reforma arancelaria de 1869*, Madrid, Imprenta y Fundación de M. Tello.
- FONTANA LÁZARO, J. (1977): *La Revolución Liberal (Política y Hacienda 1833-45)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA BARZANALLANA, J. (1870): *La admisión de cereales extranjeros*, Madrid, Imprenta de Berenguillo.
- GARCÍA GARCÍA, C. (2006): "Manuel García Barzanallana: un conservador en la época del conservadurismo", en F. Comín, P. Martín Aceña y R. Vallejo (eds.), *La hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*, Alicante, PUZ, pp. 263-298.
- GÓMEZ URDÁÑEZ, G. (2000): *Salustiano de Olózaga (1805-1873). La voz del progresismo*, 2 volúmenes, Tesis doctoral inédita, Universidad de Zaragoza.
- GWINNER, A. (1973 [1892]): "La política comercial de España en los últimos decenios", en Fabián Estapé (sel.), *Textos olvidados*, Madrid, IEF, pp. 261-333.
- LÓPEZ CASTELLANOS, F. (1995): *Liberalismo económico y reforma fiscal. La contribución directa de 1813*, Granada, Universidad/Fundación Caja de Granada.
- MARTÍN NIÑO, J. (1972): *La Hacienda española y la Revolución de 1868*, Madrid, IEF.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (2009): *Análisis económico y revolución liberal en España. Economistas académicos en las Cortes liberales, 1834-1974*, Madrid, Civitas/Thomson Reuters.
- MOLINAS, C. y PRADOS, L. (1988): "Was Spain Different? Spanish historical Backwardness Revisited", *Explorations in Economic History*, 26 (4), pp. 385-402.
- MONTAÑÉS PRIMICIA, E. (2009): *Grupos de presión y reformas arancelarias en el régimen liberal, 1820-1870*, Cádiz, Universidad de Cádiz.

⁵⁸ Vallejo (2015).

- MORAL, J. del (1975): *Hacienda y sociedad en el Trienio constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MORENO ALONSO, M. (1997): *La forja del liberalismo en España. Los amigos españoles de Lord Holland 1793-1840*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- MORENO LÁZARO, J. (1995): "Protección arancelaria, distorsiones de mercado y beneficios extraordinarios: la producción de harinas en castilla la vieja, 1820-1841", *Revista de Historia Económica*, XIV, 2, pp. 227-250.
- MORENO LÁZARO, J. (2003): "Fiscalidad y revueltas populares en Castilla y León durante el Bienio progresista, 1854-1856", *Historia Agraria*, 31, pp. 111-139.
- NADAL FARRERAS, J. (1978): *Comercio exterior con Gran Bretaña (1777-1914)*, Madrid, IEF.
- NADAL OLLER, J. (1975): *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel.
- PAN-MONTOJO, J. (2006): "Pascual Madoz e Ibañez: perfil de un progresista isabelino", en F. Comín, P. Martín Aceña y R. Vallejo (eds.), *La hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*, Alicante, PUZ, pp. 171-207.
- PAREDES ALONSO, F. J. (1991): *Pascual Madoz 1805-1870*, Navarra, EUNSA.
- PARODI AUFE, F. (2012): *Iberoamérica y el Nuevo Orden Internacional 1825-1853. Dos claves para su interpretación: El Reconocimiento y los tratados de comercio y navegación*, Salamanca, Facultad de Geografía e Historia (Tesis doctoral).
- PRADOS, L.; DABAN, T. y SANZ, J. (1993): *De te fabula narratur? Growth, structural change and convergence in Europe, 19th-20th centuries*. Working Papers D-93009, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- PRO, J. (2006): "Bravo Murillo: el abogado en Hacienda", F. Comín, P. Martín Aceña y R. Vallejo (eds.), *La hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899*, Alicante, PUZ, pp. 133-170.
- SÁNCHEZ, A. (2000): "Crisis económica y respuesta empresarial. Los inicios del sistema fabril en la industria algodonera catalana, 1797-1839", *Revista de Historia Económica*, 18 (3), pp. 485-523.
- SERRANO SANZ, J. M. (1987): *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, Siglo XXI
- SERRANO SANZ, J. M. (1997): "Sector exterior y desarrollo en la economía española contemporánea", *Papeles de Economía Española*, 73, pp. 308-335.
- SUDRIÀ, C. (1983): "La exportación en el desarrollo de la Industria algodonera española, 1875-1920", *Revista de Historia Económica*, 1 (2), pp. 369-386.
- TALLADA, J. M. (1944): *Barcelona económica y financiera en el siglo XIX*, Barcelona, Librería Dalmau.
- TEDDE DE LORCA, P. (2015): *El Banco de España y el Estado liberal (1847-1874)*, Madrid, Gadir.
- TEDDE DE LORCA, P. (1999): *El Banco de San Fernando (1829-1856)*, Madrid, Banco de España/Alianza Editorial.
- TENA, A. (2005): "Sector exterior", en A. Carreras y X. Tafunell (coords.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, Vol. 2, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 573-644.
- TOLEDANO, E. (1858): *Historia de los tratados, convenios y declaraciones de comercio entre España y las demás potencias*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de J. Casas y Diaz.
- TORRES, M. de (1961): *Teoría y práctica en la política económica*, Madrid, Aguilar.
- TORTELLA, G. (1994): *El desarrollo de la España Contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Editorial.
- VALLEJO POUSADA, R. (2001): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- VALLEJO POUSADA, R. (2015): *Hacienda y agricultura en España durante el siglo XIX*, Documento de Trabajo DT-AEHE-1501.