

# **Doctrinas económicas en el debate parlamentario sobre la Ley de conversión de la deuda pública de 1844**

**Economic Doctrines in the Parliamentary Debate  
on the Law of Conversion of the Public Debt of 1844**

JOSÉ MANUEL MENUDO

Universidad Pablo de Olavide  
<https://orcid.org/0000-0003-3317-2151>

*CESXVIII*, núm. 33 (2023), págs. 347-382

DOI: <https://doi.org/10.17811/cesxviii.33.2023.347-382>

ISSN: 1131-9879

ISSNe: 2697-0643



Universidad de Oviedo



INSTITUTO FEIJOO DE  
ESTUDIOS DEL SIGLO XVIII

## RESUMEN

Este trabajo se enmarca en la recepción de las ideas económicas en la actividad parlamentaria española. En concreto, analizamos la irrupción de la Economía política en el debate sobre la Ley de conversión de la deuda pública de 1844, donde su discurso se confronta con otras visiones de la deuda pública. Encontramos que los parlamentarios emplean algunos contenidos de un debate iniciado en las Cortes de Cádiz, que distinguía entre autores hacendistas, economistas políticos y autores de «arbitrios» para eliminar la deuda pública. También encontramos el inesperado protagonismo de la cuestión de los intereses privados y los beneficios públicos en el debate parlamentario sobre la reestructuración de la deuda pública. Estas discusiones parlamentarias cierran un círculo sobre el «método inglés» de la deuda pública iniciado en el siglo XVIII; tras la emisión de vales reales y la creación del Banco de San Carlos, se incorpora finalmente el debate parlamentario.

## PALABRAS CLAVE

Debates parlamentarios, hacienda pública, deuda pública, transmisión de ideas económicas, historia del pensamiento económico, siglo XVIII.

## ABSTRACT

This article deals with the reception of economic ideas in the Spanish parliament. For this we have chosen the debate on the Law of Conversion of the Public Debt of 1844 where the discourse of Political Economy confronted other views of public debt. We find that the parliamentarians made use of some ideas of three groups of Spanish writings: experts in public finance, political economists and authors from «arbitrios» which propose different ways to eliminate the public. We also find the unexpected prominence of the issue of private interests and public benefits in the parliamentary debate on public debt restructuring. These parliamentary debates close the circle of the three institutions for the «English method» of financing public debt initiated in the 18th century; after the issuance of the *vales reales* and the creation of *El Banco de San Carlos*, the public debt system finally incorporates the parliamentary debate.

## KEYWORDS

Parliamentary debates, public finance, public debt, transmission of economic ideas, History of Economic Thought, 18<sup>th</sup> century.

*Recibido:* 21 de septiembre de 2022. *Aceptado:* 9 de febrero de 2023.

## Introducción

La ciencia económica en la primera mitad del siglo XIX en España estuvo marcada por la aparición de la Economía política como materia de difusión académica en nuestro país. Fue un proceso caracterizado por unas etapas de emergencia que sucedían a la desaparición de la enseñanza de la materia y porque cada renacer implicaba la inclusión de la enseñanza de Economía política en más áreas de formación. Ya en la segunda mitad del siglo XVIII se habían reclamado frecuentemente las enseñanzas económicas y, como respuesta, se elabora en los años setenta un amplio programa educativo por medio de las juntas de comercio y las sociedades económicas. En 1784 se inicia la andadura de la Cátedra de Economía Civil y Comercio en la Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, lo que abre un período intenso de propuestas para promover enseñanzas económicas –Cádiz, Valencia, Barcelona o Madrid–. Pero la verdadera extensión de la institucionalización se produce cuando la Economía Política se incorporó como tal disciplina a los Planes de Estudios de la Universidad española a partir de la Real Cédula de 12 de julio de 1807. La materia, que se denominó Economía Política, empezó a impartirse en la Facultad de Leyes y, posteriormente, en la escuelas especiales para la enseñanza del comercio. Las traducciones de manuales para la enseñanza se intensifican entre los años 1814 y 1827, sin bien la enseñanza de Economía está prácticamente paralizada hasta 1836 (Martín Rodríguez, 1989).

Esta difusión de las enseñanzas económicas no se limitó a los centros de formación. Una vez extendida por numerosos niveles y campo formativos, la Economía política como disciplina autónoma inicia su incursión en el parlamento. Manuel Martín Rodríguez (2009) ha identificado, entre 1834 y 1874, a cincuenta y siete diputados y senadores que fueron economistas académicos, es decir, profesores de Economía en algún centro docente. En esta lista se incluyen a una serie de figuras que estuvieron al frente de la administración y formaron parte de foros académicos, así como autores que nunca se involucraron en la docencia como Álvaro Flórez Estrada, Andrés Borrego, Fermín Caballero, Francisco Pi i Margall o Joan Güell y Ferrer. Uno de los primeros en llegar al Parlamento desde la Academia fue José Antonio Ponzoa. Conocido por ser el traductor de una

nueva edición del *Traité d'économie politique* de Jean-Baptiste Say, publicada en 1838, y por participar, con Casimiro de Orense, en un controvertido concurso por la cátedra de Economía política en la Sociedad Matritense en 1820. Tras quince años de docencia en la Real Sociedad Económica Matritense y en el Ateneo de Madrid, Ponzoa cambia los pupitres por los asientos y dedica una década al Parlamento como diputado electo adscrito al partido moderado (1837-1848). Esta irrupción de un contrastado docente, entre otros, en la arena parlamentaria nos lleva a plantear qué aporta la Economía política a los debates parlamentarios. Algunos trabajos han analizado el debate entre economistas en sede parlamentaria (Velasco, 1989), pero nuestro interés se centra en el debate entre disciplinas. Ya en estas primeras etapas de emergencia, la Economía política tuvo severas críticas en España, intensificadas durante la década ominosa cuando el círculo industrialista de López de Peñalver llega al poder e impulsa disciplinas e instituciones alternativas. José Canga Argüelles, testigo de esta confrontación, hace referencia a la cuestión en algunos de sus textos: «No debe confundirse la *ciencia administrativa* con la *económica* y la de *hacienda*» (Canga, 1833: 575).

Nuestro trabajo de investigación se limita al debate parlamentario relativo a la Ley de conversión de la deuda pública de 1844. La disponibilidad del enfrentamiento dialéctico entre los miembros de la comisión —las actas de las comisiones parlamentarias no están disponibles, pero, en el caso de la reestructuración de la deuda pública de 1844, primero debatieron en sede parlamentaria y posteriormente crearon la comisión para la conversión de la deuda pública— nos permite confrontar el discurso de figuras vinculadas a la Economía política, totalmente desligada de ella o vinculadas a otras disciplinas. La motivación y la influencia hacendística de esta Ley ha sido objeto de excelentes trabajos, todos centrados en las cuestiones fiscales (Comín y Vallejo, 2002a y 2002b; Martín Rodríguez, 2009). La literatura sobre nuestros debates hacendísticos isabelinos se inicia con los trabajos de Fabián Estapé y Enrique Fuentes. Las reformas de los años cuarenta surgían en un contexto de necesidades financieras y bajo determinadas circunstancias que las facilitaban —una coyuntura política estable con el partido moderado y factores institucionales como las comisiones parlamentarias que preparaban los proyectos que los gobiernos aplicaban—. Siguió un enfoque sistémico, de la mano de Josep Fontana y Miguel Artola, que explicaba la reforma enmarcándola en la revolución liberal burguesa y en el tránsito a la economía de mercado. Posteriormente, se incorpora la teoría de la Hacienda pública moderna, donde destaca Francisco Comín, que aborda las relaciones entre la reforma fiscal y el crecimiento económico. Aunque ha sido reconocida la inspiración técnica de las reformas, en particular el protagonismo de Ramón Santillán, no se ha prestado una especial atención al resto de los actores. En

esta línea se han iniciado algunos trabajos que tratan la aportación de algún colectivo concreto –por ejemplo, los economistas– o bien los distintos enfoques a un mismo problema –por ejemplo, las discusiones sobre la progresividad fiscal– (Martín Rodríguez, 2009; San Julián, 2012).

La novedad que aporta este trabajo a la literatura es el estudio del debate desde la perspectiva de la construcción y confrontación de los discursos, especialmente en el caso de aquellos actores ajenos al Gobierno, porque el debate parlamentario isabelino es una de las escasas esferas públicas de abierta confrontación de ideas. Con el relevante impulso de la institucionalización de la ciencia económica en España y la emergencia de enfoques alternativos, esperamos que el debate parlamentario recoja esta variedad de ideas económicas y lo haga de forma particular porque las teorías y las políticas económicas no tuvieron la misma importancia en todo lugar. Precisamente el «enfoque nacional» entre los historiadores del pensamiento económico indaga, entre otros temas, en las causas del éxito de las teorías, incorporando las realidades periféricas al estudio de los flujos internacionales de ideas económicas (Lluch, 1980). En España, el debate parlamentario sobre la deuda termina una etapa que había empezado en el siglo XVIII sobre la idoneidad de «método inglés» de la deuda pública. Desechado en un principio para ser posteriormente reconsiderado con la emisión de vales reales y la creación del Banco de San Carlos, finalmente el sistema de emisión de la deuda incorpora el debate parlamentario. Por ello, iniciamos este trabajo con una sección dedicada a la particular problemática de la deuda pública en la Ilustración española cuando precisamente emerge una ciencia económica con la pretensión de plantear soluciones universales (sección 2). Ya entrados en el siglo XIX, pretendemos agrupar los distintos enfoques sobre la deuda en España (sección 3). Frente a las publicaciones de temática exclusivamente fiscal, aparecen los tratados de Economía política para abordar la deuda pública, como una cuestión inmersa en una problemática colectiva más general, y también emergen las obras de Hacienda pública o de ciencia de la Administración como disciplinas independientes para tratar las relaciones económicas entre la sociedad y la política. A partir de aquí, analizamos las intervenciones parlamentarias para buscar la traslación de estos enfoques al discurso político y sus elementos diferenciales.

### **La deuda pública en el debate ilustrado: soluciones universales y problemas nacionales**

La cuestión de la deuda pública está estrechamente ligada al nacimiento de la ciencia económica. La *Riqueza de las naciones* se elabora como un ataque al *sistema mercantil*, una construcción que, según Adam Smith, usaba la regulación y

la deuda pública como elementos al servicio de naciones en constante conflicto. Este *sistema mercantil* o «experiencia inglesa», como será denominada en algún caso, supone un referente para el debate de la deuda en Europa del que será difícil escapar; y España no será una excepción (Astigarraga, 2011).

La creación del Banco de Inglaterra, como califica Pocock (1985), supuso un cambio de tanto impacto que podría calificarse de revolucionario; la piedra del ángulo que termina de conformar el modelo mercantil inglés. Antes de ello, el control parlamentario de los ingresos públicos suponía un límite para la expansión internacional de Inglaterra porque reducía el grado de libertad del gasto por parte del monarca. A partir de 1694, los capitalistas que proporcionaban los fondos al Banco de Inglaterra para financiar los gastos de la Monarquía estaban representados en el Parlamento. Para una parte importante de la literatura, la reducción de los costes de intermediación generados por la transparencia del sistema explica el éxito a la hora de incrementar su deuda pública, mantener así una política militar más agresiva y una ventaja competitiva respecto al Continente (Brewer, 1989). Montesquieu describió con un símil este cambio de ciclo que suponía el modelo británico y holandés: «Así, el crédito público les sirvió de minas y el provecho que los españoles sacaban de las suyas disminuyó aún más» (Montesquieu, 2007: 427). En Francia, los intentos por reducir la desventaja competitiva se sucedían. John Law intentó liquidar la deuda dejada por Louis XIV e impulsar el desarrollo comercial de Francia entre 1716 y 1720. A pesar del fracaso del *sistema*, el intento de Law de aplicar el modelo mercantil inglés fue alabado por numerosos autores de tratados sobre comercio y finanzas –Jean-François Melon, Charles Dutot, Richard Cantillon y el círculo de Vincent Gournay–. No fue el caso de Montesquieu, quien rechaza el uso de las exitosas instituciones inglesas –Banco de Inglaterra, las *Navigation Acts* y las compañías comerciales– en Francia por su ineficacia en un sistema político tan diferente al británico, en unos casos, o por ser un obstáculo a la libertad comercial (Larrère, 2017). Tampoco François Quesnay, quien considera que la desigualdad bélica entre Inglaterra y Francia proviene de una errónea idea sobre el poder de los estados.<sup>1</sup> Para el líder fisiócrata no hay que buscar argumentos en el uso de políticas comerciales como las *Navigation Acts* sino en los medios de aumentar la producción (Menudo, 2022).

En España, el modelo mercantil británico no fue un referente en el reinado de Felipe V. La monarquía española consigue aumentar sus recursos financieros para costear las crecientes campañas bélicas sin emular el modelo británico, porque tampoco pretende hacerlo (Torres Sánchez, 2008a). Entre

---

<sup>1</sup> «C'est en effet dans les Revenus, et non dans la masse pécuniaire, que réside la puissance des Etats» (Quesnay, 2005: 265).

1712 y 1738, España acomete una reforma de la Real Hacienda que ponga fin a la deuda pública generada de forma descentralizada y aporte mayor transparencia para la comunidad financiera (Dedieu, 2018: 10-13). Los principales autores de obras económicas del período, como Jerónimo de Uztáriz, Teodoro Ventura Argumosa y Gándara, José García Caballero o Miguel Zabala y Auñón, elaboraron planes para el desarrollo económico tomando como referentes a instituciones comerciales extranjeras –por ejemplo, las compañías privilegiadas o las actas de navegación– y a las principales obras del período –Melon, Sébastien Le Prestre de Vauban, Jacques Savary de Bruslons–, pero sin referencia alguna a la creación de un Banco Nacional como mecanismo de emisión de deuda.<sup>2</sup>

En los años sesenta, el modelo mercantil británico ocupa un lugar central del debate público. La derrota franco-española en la Guerra de los Siete Años (1756-1763) convertía la admiración por el sistema económico y político británico en una amenaza para España. El desastre bélico tuvo como contrapartida un discurso patriótico cuya finalidad era desacreditar el poder británico, al igual que en Francia e Italia. La Hacienda Pública se convirtió en un argumento principal para desarrollar esa batalla frente a la opinión pública. Las traducciones españolas de Jacques Accarias de Serionne, George Grenville y Thomas Paine destacaban la idea de que el uso inadecuado de la deuda pública en Gran Bretaña escondía una realidad económica muy alejada de las supuestas bondades que sus publicistas alababan (Astigarraga, 2011). Se explica así la ausencia de debate sobre la gestión de la deuda pública entre los autores españoles en la España de Carlos III (1759-1788). Como alternativa a la deuda pública *a la inglesa*, Fernando VI había creado un fondo de reserva para urgencias, llamado el Real Depósito y financiado básicamente de las remesas de Indias, que será sustituido tras su agotamiento por el Fondo Vitalicio en 1769, aprovechando el interés privado por asegurar una renta vitalicia particular sin reembolso del 9 % (Torres Sánchez, 2008b: 279).<sup>3</sup> Floridablanca había propuesto al inicio de 1779 la emisión de papel moneda para atender las necesidades financieras de liquidez de la iniciativa privada generadas por las interrupciones en las relaciones comerciales con América. Pero la situación de

---

<sup>2</sup> Uztáriz planteó una estrategia comercial y un sistema que tomaba como ejemplo la experiencia francesa en el reinado de Luis XIV (Cervera Ferri, 2019: 97-158).

<sup>3</sup> El fondo se depositaba en las cajas de los Cinco Gremios para asegurar el pago de las rentas, pero los 110 millones reales recogidos, hasta la última emisión en 1783, terminaron siendo usado mayoritariamente para operaciones corrientes. La Real Hacienda había recuperado el crédito y prueba de ello fueron los empréstitos colocados en el mercado nacional e internacionales entre 1779 y 1782 por valor de 198 millones de reales (Dedieu, 2018: 23). Pero la primera guerra contra Inglaterra en apoyo a la independencia americana (1779-1783) supuso un gasto militar que las arcas públicas ya no podían soportar sin un cambio profundo en la gestión de la deuda pública. Era necesario también un cambio en el discurso frente a la opinión pública.

la Real Hacienda impedía liberar los recursos necesarios para crear el Fondo Nacional que la emisión requería (Torres Sánchez, 2013). Unos meses más tarde, las fuentes de financiación pública se agotaban y el temido corte comercial con América se había producido. Aconsejado por Francisco Cabarrús, el Secretario de Hacienda Miguel Múzquiz procedió a la primera emisión de vales reales, 541,8 millones de reales entre 1780 y 1782, a un interés del 4 %, con poder libratario exclusivamente en el gran comercio y pago de impuestos. Se inicia un debate sobre la deuda pública, concretamente sobre la introducción de papel moneda en España, que difícilmente puede ser entendido sin un enfoque nacional de la historia del pensamiento económico; *La Riqueza de las Naciones* aparece en España para defender el *sistema mercantil* que la obra pretendía destruir.

Algunos agentes económicos responden frente al temor a los efectos de la emisión de papel moneda (Torres Sánchez, 2013). El rechazo de asentistas como Simón de Aragorri por su recelo a los cambios en la reglas de juego —en concreto que Cabarrús monopolizara el comercio de la plata—, la desconfianza de Jacques Necker —*contrôleur général des finances*— porque los tenedores de vales reales franceses podrían verse obligados a descontarlos con grandes pérdidas, generando así quiebras y una contracción de la actividad comercial, y el descontento del Consulado de Cádiz al ver en los vales reales una amenaza para su influencia sobre la Real Hacienda porque se dejaría de recurrir a la ayuda financiera del comercio americano. Entre estos actores, las referencias al *sistema de Law*, tanto por su corto recorrido como por los desórdenes que generaron los «billetes de Estado», eran el principal argumento. Pero las dudas del propio gobierno español hacia el papel moneda también plantean un debate interno sobre este instrumento. En 1781, los descuentos en el mercado de los vales aumentaban, las tesorerías de la Real Hacienda estaban acumulando demasiado papel y el gobierno necesitaba realizar nuevas emisiones. Se realiza una consulta al Consejo de Castilla sobre conveniencia de crear una «Casa de Reducciones» para descontar los vales reales. Para dar respuesta se conforma una Junta con el conde de Campomanes, Miguel María Navas y Carreño y el marqués de Zambrano. El informe del Consejo es contrario a la creación de la Casa de reducciones a cargo de la Real Hacienda porque facilitaría la saca de metales hacia el extranjero y dejaría sin margen de negociación con acreedores a la Tesorería General. Recomendaba al gobierno cumplir con los pagos y promover este tipo de institución en el sector privado para que la Real Hacienda no asumiese ese tipo de compromiso.<sup>4</sup> En 1782, la liquidez de la Tesorería General

---

<sup>4</sup> En definitiva, se proponía evitar que los vales reales se convirtiesen en papel moneda por medio de una emisión de un alto valor nominal o por la obligatoriedad de negociar su descuento con la Tesorería General.

vuelve a languidecer y Múzquiz solicita a Cabarrús que organice, junto a la Junta del Consejo de Castilla, una tercera emisión de vales reales. Para solucionar la caída en la cotización de los vales reales, Cabarrús propone crear un banco que garantice la convertibilidad de los vales reales a la vista, menos un descuento del 4 %, junto a las funciones de giro, amortización de la deuda y crédito para el comercio americano.<sup>5</sup> Si en años anteriores el gobierno había orientado la opinión pública en una dirección, ahora no iba a ser menos proactivo. Se inicia así una «literatura oficial» en apoyo a la emisión de deuda, concretamente en defensa de los vales reales.

El autor de referencia para argumentar la defensa de la emisión fue Adam Smith. Siendo ya Vicente Alcalá Galiano oficial de la Secretaría de Hacienda, publica *Sobre la necesidad y justicia de los tributos* (1788). En la obra expone las cuatro máximas tributarias de Smith –igualdad, certidumbre, comodidad de pago y economía de recaudación– para defender la reforma de Pedro de Lerena, haciendo caso omiso a las ideas de Smith sobre la deuda pública. Pero la postura de Smith estaba muy lejos de los intereses defendidos por Alcalá Galiano y Cabarrús.

Adam Smith justificaba el endeudamiento público en situaciones excepcionales (tiempos de guerra, desastres de la naturaleza, hambrunas o pandemias), condenando en todo caso la deuda perpetua porque supone la destrucción anual de algún capital. ¿Significaba eso que Smith podría justificar emisiones como los vales reales si costeaban un conflicto militar? Smith trata la discusión del crédito en los libros 2 y 3, ambos dedicados al capital y a la moneda. Expone su «enfoque monetario de la balanza de pagos» con el que el crédito privado circulante como papel moneda simplemente desplaza al dinero metálico, por lo que la oferta monetaria, el gasto general y los precios no cambian. La moneda desplazada se intercambia por bienes de capital reales, acelerando el crecimiento económico. Smith no comparte el temor de David Hume a los bancos y al papel moneda, siempre que estos sigan unas reglas que permitan la plena convertibilidad.<sup>6</sup> Por lo tanto, el principal problema de la deuda pública es que sirve como sustento para que el *sistema mercantil*, donde las naciones vecinas se ven unas a otras como «enemigas naturales», se perpetúe. Dado que los impuestos y las deudas de Gran Bretaña reflejaban los gastos militares pasados, vio un círculo vicioso:

---

<sup>5</sup> Cabarrús escribe *Memoria para la formación de un Banco Nacional* (1781). La idea de un banco público no era nueva. Ward, Vicente Vizcaíno, Pascual Martínez Lucas y Miguel Gerónimo Suárez ya habían planteado iniciativas semejantes (Cervera Ferri, 2019: 141).

<sup>6</sup> Este enfoque monetario de Smith tendrá una gran influencia en España de la mano de Alonso Ortiz. Por ejemplo, Gonzalo de Luna se apoya en este enfoque para argumentar que una mayor disponibilidad de numerario puede impulsar la actividad productiva y, por medio de su circulación interior, generar una demanda nacional suficiente para garantizar un crecimiento económico sostenido (Menudo, 2007).

los altos impuestos reducían la competitividad y aumentaban, en respuesta, la presión al gobierno para la creación de monopolios y la protección de los mercados coloniales, lo que a su vez conducía a más conflictos, más guerras costosas y más deuda. No hay duda sobre el deseo de Smith de poner fin al círculo vicioso de guerras y monopolios. No así Cabarrús, quien justificaba, en su *Memoria sobre la extracción de la plata* (1784), los vales reales como «indispensable a la España si se quiere resistir a las potencias que le tienen» (Tedde de Lorca, 2000: 518). La deuda pública mayoritariamente se dedicaba a la guerra y su papel era tan fundamental que resultaba imposible plantear un conflicto bélico sin una maquinaria de deuda pública. Para que el mecanismo funcionase era necesario un banco, gracias al cual, en palabras de Cabarrús, la deuda «obre con identidad en la circulación los efectos del dinero; que se reduzca a dinero en cada instante, y que se confunda enteramente con el dinero» (Tedde de Lorca, 2000: 518-520).

Bajo el mandato de Diego Gardoqui como Secretario de Hacienda (1792-96), el papel moneda continuaba depreciándose. Parece probable que uno de los miembros del Despacho Universal de Hacienda, José Domingo Alonso Ortiz, primer traductor de *La Riqueza de las Naciones* y también autor de un importante trabajo de investigación sobre el Banco de San Carlos, sea invitado a elaborar una obra en defensa de los vales reales. El *Ensayo económico sobre el sistema de la moneda-papel y sobre el crédito público* (1796) tiene como objetivo, según su preámbulo, acabar con la vulgar polémica. Por ello, el autor empieza por hacer referencia a la lectura de las obras sobre papel-moneda inglesas y francesas (Alonso Ortiz, 1796: XII). Alonso Ortiz evidencia desde el primer momento que las tesis sobre la deuda pública en los escritos económicos de referencia no son coincidentes. No se trata de realizar una lectura adaptada a la realidad nacional, más bien de plantear una teoría adecuada a la realidad nacional entre las múltiples posturas existentes.

En la primera parte aparece el análisis de las ventajas e inconvenientes del papel-moneda. A los problemas que suponen, por ejemplo, el autocontrol de la emisión por parte del gobierno o la correspondiente incidencia sobre los precios, Alonso Ortiz responde con la doctrina del caudal monetario y con propuestas para mantener una necesaria confianza en el papel-moneda.<sup>7</sup> Coincidían ambos, Alonso Ortiz y Adam Smith, en que el dinero no era inflacionario en el caso de una emisión en grandes denominaciones que limitaran su uso a los mercaderes. Hasta aquí la similitud de planteamientos, ya que Alonso Ortiz no compartía

---

<sup>7</sup>La visión de Alonso Ortiz sobre la actividad económica está fundamentada en la circularidad del sistema económico, de ahí que no admita la ruptura entre la economía real y la monetaria. Cualquier desequilibrio en la producción (*i.e.*, exceso de oferta) se traduce instantáneamente en un desequilibrio monetario (Almenar y Luch, 2000: 107).

con Smith que la prudencia financiera implicara necesariamente el requisito de la convertibilidad. Pero el papel-moneda también era deuda pública. En primer lugar, el autor presenta las bases del crédito público como la vinculación entre las condiciones de endeudamiento y la credibilidad del Estado: para gozar de recursos financieros es necesario tener crédito político –una sociedad solvente–, crédito económico –una nación próspera y acaudalada– y crédito personal –la reputación de sus dirigentes–. En segundo lugar, analiza Alonso Ortiz los límites del endeudamiento público. En esta discusión presenta dos grupos de autores: aquellos que consideran el crédito público como una forma de aumentar la riqueza, caso de Antonio Genovesi o Thomas Mortimer, y aquellos que lo califican como dañino, caso de Richard Price y David Hume.<sup>8</sup> Alonso Ortiz adopta una postura intermedia. En situaciones de emergencia públicas, era más conveniente la emisión de deuda que intentar un aumento extraordinario de impuestos de difícil recaudación. Ahora bien, para que el público aceptara este papel-moneda, el gobierno tendría que crear un fondo de amortización capaz de mantener la confianza en el papel-moneda, supliendo así el requisito de convertibilidad smithiano.

El debate sobre la deuda pública está presente de forma constante a lo largo del siglo XVIII en el seno del Gobierno, quien pretende dirigir a la opinión pública con obras nacionales y extranjeras en apoyo de sus políticas. De la traducción selectiva de obras, se pasa a la «lectura selectiva» de autores de referencia, como Smith. Finalmente, y antes de un cambio de siglo que nos permitirá asistir a un debate en una opinión publicada, también hemos encontrado una propuesta de Alonso Ortiz con una ambición intelectual tan alta que no teme presentar el amplio abanico de posturas sobre la deuda pública que existía en Europa. Pero estos análisis alternativos desaparecen con el nacimiento de la Economía política para ser sustituidos por un enfoque dominante en la disciplina.

## Los economistas políticos a escena en el debate en los textos

El debate sobre la reforma fiscal y la carga de la deuda en España se traslada al inicio del siglo XIX con el nuevo componente que supone un dañado Banco de

---

<sup>8</sup>El ensayo de Hume *Public Credit* (1752) se dedicó enteramente a la crítica de la deuda pública. Su conclusión sobre la cuestión puede resumirse en la advertencia: o la nación debe destruir el crédito público, o el crédito público destruirá a la nación. Entre los que apoyan la práctica del crédito público se encuentra Isaac de Pinto (1715-1787), un miembro activo de la comunidad financiera de Ámsterdam con un profundo conocimiento de los detalles técnicos de los mercados financieros. Expresa sus puntos de vista en su libro *Traité de la circulation et du crédit* (1771). A pesar de su admiración por Hume, insiste en que la deuda pública crea dinero extra que se está invirtiendo productivamente. Thomas Mortimer seguirá la tesis de Pinto, al igual que Genovesi, aunque este último rechazara el «método inglés» de deuda pública.

San Carlos. El enorme volumen de deuda emitido durante la serie de ininterrumpidos conflictos militares entre 1796 y 1813 imposibilitaba al banco descontar en metálico vales reales (Tedde de Lorca, 1988). Tras la supresión de las *rentas provinciales* en 1809, los debates tributarios se trasladan a las Cortes de Cádiz. Adoptar una política responsable de deuda pública era una de las claves del compromiso que la Constitución liberal quería establecer entre el Estado y sus ciudadanos. López Castellano (1997b) diferencia dos posiciones al respecto en las cortes gaditanas. Los absolutistas defendían la bancarrota, por lo que el Estado no reconoce la deuda contraída por la monarquía absoluta, mientras los liberales proponían su reconocimiento y pago porque era necesario restaurar la confianza en el gobierno para contar con recursos ante necesidades imprevistas. El decreto del 3 de setiembre de 1811 reconoce la deuda nacional y en la sesión del 7 de julio de 1813 se presenta el Reglamento para su liquidación.<sup>9</sup> Pero las suspensiones de pagos se suceden. La primera fue como consecuencia de la guerra de la Independencia y la cuantía no superó los trescientos millones de reales. La segunda tuvo lugar en 1823, cuando el gobierno de Fernando VII cumplió sus compromisos con aquellos préstamos exteriores que facilitaron su regreso a España y no así con los tenedores de los bonos de las Cortes. La tercera se produjo en 1836 porque la guerra carlista impidió el pago de los intereses corrientes. Los sucesivos ministros de Hacienda acudían al Banco de San Fernando, sustituto del Banco de San Carlos, en busca de anticipaciones hasta alcanzar los doscientos millones entre 1833 y 1840. Además, este banco servía como intermediario en la obtención de recursos extraordinarios para las arcas públicas –la contribución extraordinaria de guerra, las anticipaciones forzosas o la compensación por la quinta forzosa– y para la satisfacción de las obligaciones de la deuda exterior.

Las Cortes de Cádiz suponen un punto de no retorno cuando trasladan el debate sobre la deuda del interior de la administración pública a la opinión publicada, impulsado especialmente por el mayor acceso a las cuentas de la Real Hacienda. En estos debates públicos sobre la deuda se acierta a ver obras de diputados, con amplia participación y responsabilidades parlamentarias, de funcionarios de la administración del Estado y ahora también textos de Economía política. En la primera mitad del siglo XIX, podemos agrupar estas obras según su forma de tratar la cuestión de la deuda pública.

En primer lugar, encontramos un grupo de escritos donde la deuda pública es un pretexto para realizar propuestas fiscales que irán desde las modificaciones del sistema tributario hasta distintos tipos de desamortización. No existe ningún

---

<sup>9</sup> *Exposición a las Cortes: Creado el establecimiento del Crédito público por las Cortes extraordinarias para ejecutar los decretos en favor de los acreedores* [s.i., s.n., 1820].

análisis sobre la gestión de la deuda pública y sobre sus implicaciones para centrarse en describir la situación de las arcas públicas. Las obras de Juan Álvarez Guerra o la memoria colectiva de Carlos Beramendi, José Mauricio Chone de Acha y Ramon Viton forman parte de una literatura que toma la forma de arbitrios para eliminar la deuda pública existente.<sup>10</sup> Podemos incorporar a estos textos la obra de Joaquín María Acevedo y Pola, *Memoria económico-política sobre el fomento de España* (1799), al igual que la *Situación de la hacienda pública de España en marzo de 1822, y medios de mejorarla* (1822) de José López Juana Pinilla y el *Ensayo sobre el sistema de hacienda que podría adoptarse en España y el modo de uniformar y extinguir la deuda pública* (1836) de Joaquín de Irazabal.

Un segundo grupo podría ser clasificado como hacendistas. Con un activo papel en las reformas tributarias, van a desarrollar en sus escritos los efectos de la deuda pública en la actividad económica, los escenarios de uso y las condiciones propicias para las emisiones. La deuda pública aparece aquí como un elemento más de Real Hacienda, que como tal debe ser analizado. Aquí encontramos las obras de Canga Argüelles, José Alonso López, Román Martínez de Montaos y Pío Pita Pizarro, todas ellas con referencias a la ciencia de la Hacienda o a la ciencia de la Administración, pero sin desligarlas aún de la Economía política. Para el primero, la deuda tiene capacidad para «favorecer la industria cuando se emplean sus productos en obras públicas de utilidad general» y para incrementar la masa de dinero circulante. Entre los efectos negativos, Canga plantea que la deuda pública desplaza al futuro la carga fiscal, genera un coste de financiación, expulsa la inversión privada y fomenta la irresponsabilidad fiscal (Comín, 2000). Por lo tanto, la excepcional situación que requiera su empleo obliga a analizar las condiciones de la emisión. En primer lugar, es preferible el préstamo nacional al extranjero porque el segundo genera *la saca de metales*. En segundo lugar, hay que analizar el estado de la industria para evitar los prejuicios de la emisión sobre la actividad productiva. Por último, la negociación de la deuda debe garantizar el cumplimiento de lo pactado y el reintegro del capital en vida para que no exista efectos intergeneracionales. Esto último, dice Canga, únicamente lo puede hacer un gobierno libre y moderado.<sup>11</sup> Alonso López también considera necesario diferenciar entre deuda interior y deuda exterior, esta última distinguiendo si se trata con particulares o con gobiernos (Lasarte, 2021). Con este paso previo, junto a la decisión de gasto dentro o fuera de la nación, será posible evaluar las ventajas y

---

<sup>10</sup> En *Modo de extinguir la deuda pública* (1813), Álvarez Guerra plantea la necesidad de satisfacer la deuda nacional con los bienes de la nación y en *Memoria sobre la naturaleza e importe de las necesidades ordinarias y extraordinarias de la nación española en la época presente* (1812), los autores plantean un impuesto de un tercio de la producción para satisfacer la deuda y recuperar el equilibrio presupuestario.

<sup>11</sup> En *Diccionario de Hacienda* (1826), Canga Argüelles (1826: 216-218) establece nueve máximas que garanticen la credibilidad de la emisión.

desventajas de cada emisión. Alonso López defiende el equilibrio presupuestario en tiempos de paz. Sin embargo, la deuda pública aparece frecuentemente como un mal necesario y no por ello tiene que suponer una carga para la prosperidad: «una deuda moderada contraída sobre el país ajeno y con réditos nacionales que se paguen sin retardo, no tan solo deja de ser gravosa, son que es útil y muy conveniente el conservarla» (Alonso López, 1820: 280). Este tipo de deuda implica una entrada de recursos para la circulación y una apertura al exterior para la financiación pública. Similar tesis sostiene Martínez de Montaos en el *Tratado de la circulación artificial de la moneda por medio de un crédito público verdadero* (1820), donde considera que el crédito público tiene efectos positivos cuando multiplica la cantidad de moneda hasta alcanzar la proporción necesaria entre la producción y la masa monetaria.<sup>12</sup> Por último, el *Examen económico, histórico-crítico de la Hacienda y Deuda del Estado, proyecto de su reforma general y la del Banco* (1840) de Pita Pizarro presenta los argumentos a favor y en contra de la deuda desde un enfoque de la «ciencia económica y administrativa». Se decanta por el equilibrio presupuestario y por la necesidad de una caja de descuentos independientemente de la Tesorería general para lograr un más adecuado sistema de emisión de deuda en España.<sup>13</sup>

El tercer grupo está conformado por los autores de textos de Economía política, vinculados esencialmente a la enseñanza. Eudaldo Jaumeandreu, el marqués de Valle Santoro y Álvaro Flórez Estrada son autores de obras que rápidamente se convertirán en referentes para los estudiantes españoles de Economía política, siguiendo a sus figuras clásicas, Jean-Baptiste Say y David Ricardo. Según Say, el autor clásico con mayor influencia en la España decimonónica (Menudo y O’kean, 2019), la deuda pública retira el capital prestado, o gravado por el Estado, del proceso de producción para incurrir en una causa improductiva. Únicamente la emisión de deuda pública es conveniente cuando se trate de inversiones en infraestructuras y siempre que dicho capital prestado hubiese permanecido improductivo. También Ricardo entra en la discusión, a través de escritos y debates parlamentarios, enfatizando el análisis sobre la distinción entre la financiación del gasto público a través de la deuda o de los impuestos (Ricardo, 1994: 115-116). Ricardo se decanta en contra de la deuda pública

---

<sup>12</sup> Durante las Cortes de Cádiz, Martínez de Montaos escribe varias propuestas fiscales de gran interés, caso de *Sistema de arbitrios con que puede crearse en España el crédito público* (1812) o *Incompatibilidad de la Constitución española con el sistema de contribuciones directas* (1813). Véase López Castellano (2003).

<sup>13</sup> La misma línea mantiene *Del crédito y los empréstitos públicos* (1838), una traducción de Pío Pita Pizarro de extractos de la obra *Maria del crédito* de José de Welz. La obra hace un recorrido por autores ilustrados que resaltaron la importancia de crédito: Jacques Necker, François Véron Duverger de Forbonnais, Melon, Genovesi, James Steuart y Smith. José Mantilla García aborda la cuestión de la deuda de forma similar en su *De hacienda y de crédito público, con aplicación a España en su estado actual* (1840).

incorporando lo que más tarde se llamará ilusión de deuda pública, es decir, la tendencia a pensar que es menos oneroso pagar impuestos. Los autores españoles de textos económicos más reconocidos seguirán, en las páginas dedicadas a la deuda pública, las directrices de estos dos referentes teóricos.

Valle Santoro será el autor más proclive a la emisión de la deuda pública. Su primera obra, *Ensayo sobre la Hacienda Pública*, bien podía clasificarse entre alguno de los grupos anteriores porque contiene tanto una propuesta para eliminar la deuda por medio de la intervención del Banco de San Carlos como un riguroso diagnóstico de la deuda pública española —con una propuesta de clasificación de la misma—. Por ello, no es extraño que, en sus *Elementos de economía política con aplicación particular a España*, Valle Santoro dedique más espacio al problema de la pérdida de crédito del Gobierno que a los efectos negativos de la emisión. En todo caso, la deuda pública es un «mal grave» salvo cuando cumpla la excepción empleada por Say, es decir, cuando la deuda se contrae «para caminos, canales, u otras obras productivas, e invertidas en ellas; las cuales son útiles porque las mismas obras pagan sus réditos, o bien directamente, o bien por lo que aumentan la riqueza nacional» (Valle Santoro, 1829: 121).

En Jaumeandreu encontramos una clara transición hacía el enfoque clásico de la deuda pública. Sus *Rudimentos* evidencian las contradicciones del autor sobre la cuestión cuando condena la emisión de deuda pública y, al mismo tiempo, apoya el papel-moneda para monetizar el déficit público, y no solo en caso de conflicto bélico (Jaumeandreu, 1816: 195). También cambia el sentido dado por Say al crédito público o confianza que se tiene en el gobierno. Say introduce este concepto como una cuestión añadida al problema de la deuda para explicar que una mayor confianza en el gobierno no es un argumento para defender la deuda pública. Para Jaumeandreu, el crédito público permite una financiación accesible cuando sea necesaria, pero también un medio «para adelantar la agricultura, las artes y el comercio» (Jaumeandreu, 1816: 316). Considera que este crédito público puede ser un medio de pago que complementa al dinero metálico y, además, garantiza que la Hacienda no aumente sus imposiciones. En su *Curso de Economía política* (1836), Jaumeandreu elimina todos estos argumentos positivos de la deuda pública. El papel moneda ha sido una desastrosa medida que los gobiernos deben subsanar lo antes posible; el ejemplo de Inglaterra como prueba de la felicidad que la deuda puede generar es contestado largamente y ni tan siquiera ve probable la excepción del gasto en infraestructuras descrita por Say. Para argumentar su cambio de postura, Jaumeandreu elabora un exquisito capítulo sobre la deuda pública donde propone un largo paseo por la ilustración con referencias a Charles Davenant, Hume, el abad Reynal o Pinto (Jaumeandreu, 1836: 375-386).

Por último, Flórez Estrada aborda la cuestión desde un enfoque más similar a Ricardo, planteando el debate sobre los medios de financiar el déficit. A partir de aquí, Flórez realiza un desgarrador ataque sobre la deuda pública con una recopilación de argumentos ricardianos, que van desde el conflicto de clases hasta las extravagancias del gasto público, y smithianos como el círculo vicioso que perpetúa guerras y deuda pública:

El más sencillo análisis bastaría para demostrar cuán infundadas son tan pomposas aserciones. Sin embargo, obtienen la aprobación de un número, por desgracia demasiado crecido, porque adulan los intereses de las clases más elevadas de la sociedad. En efecto, los empréstitos favorecen los designios de los príncipes ambiciosos, dándoles medios indefinidos de hacer guerras desastrosas, cuyo objeto menos censurable es precaver riesgos imaginarios, o satisfacer resentimientos pueriles. Los empréstitos obtienen los aplausos de los parásitos que participan de las insensatas prodigalidades palaciegas; pues a proporción que es mayor la riqueza de que disponen los reyes, más probabilidad tienen los cortesanos de pasar una vida de ocio y profusión. El sistema de empréstitos halla defensores en los altos funcionarios, a quienes ofrece medios de enriquecerse con facilidad; pues, informados anticipadamente de los acontecimientos que tienen una influencia decisiva en el alza o baja de los fondos públicos, venden cuando están seguros de la baja y compran cuando no tienen duda de que el alza se efectuará. El sistema de empréstitos logra el apoyo de los grandes capitalistas porque, prestando sus fondos al Gobierno, no solo reportan un interés mayor del que reportarían en el mercado, sino que logran la ventaja de poseer una renta libre de todo impuesto. El deplorable sistema de los empréstitos se halla en consonancia con los proyectos inmorales de una nueva especie de espectadores de bolsa que, en lugar de cambios productivos y útiles, no hacen sino compras y ventas ficticias. (Flórez Estrada, 1848: 474-475)

Además, su *Curso de economía política*, la obra española de Economía política más reconocida del siglo XIX, termina con un listado de dieciocho perjuicios que la deuda pública supone para el país.

Estos tres enfoques sobre la deuda que hemos encontrado en las publicaciones de la primera mitad del siglo XIX forman parte de un debate público en España. Unos escritos están centrados en la reforma fiscal, por lo que se les supone un rechazo a la deuda pública que no justifican con argumentación alguna. En el escenario diferente encontramos a los economistas políticos, cuya irrupción como ciencia autónoma viene acompañada de una gran homogeneidad a la hora de explicar, casi exclusivamente, los efectos negativos del endeudamiento público. El enfoque de los *hacendistas* es distinto porque asumen la existencia de la

deuda como un instrumento más de la Real Hacienda y, más allá de los efectos negativos o positivos, se centran en la búsqueda de la eficiencia en la gestión de la deuda pública. ¿Pero cómo se materializan estos enfoques? ¿Alguno de ellos trasciende de los escritos a los reales decretos? Para responder a estas cuestiones incorporamos a continuación el debate parlamentario donde los diputados harán uso de los tres enfoques descritos en el período.

### **El debate parlamentario sobre la conversión de la Deuda de 1844: actores y discursos**

Tras la muerte de Fernando VII, las disputas sobre la sucesión convierten a los liberales en el soporte de la reina Isabel. No era un grupo homogéneo, la fracción moderada era partidaria de una soberanía compartida entre la Corona y el Parlamento, mientras el grupo progresista defendía que toda la soberanía estuviera representada por las Cortes. Ambos grupos acordaron la Constitución de 1837, que conciliaba ambos principios de soberanía. La formación de las Cámaras parlamentarias se organiza con los criterios moderados para que se garantice el control de la burguesía. Así, el Congreso de los Diputados se elegía por sufragio directo censitario con circunscripciones por provincias y los miembros del Senado se designaban de una terna presentada por las provincias. Los progresistas lograron la eliminación de la previa censura en las elecciones a Diputaciones y Ayuntamientos.<sup>14</sup> La reina Isabel era la intérprete de la opinión pública y gestionaba las crisis políticas en la forma que convenía a las fracciones que componían cada uno de los grandes partidos. Así, la designación de un jefe de gobierno por la reina para solucionar una crisis política no era consecuencia del resultado de las urnas, sino la causa de un nuevo proceso electoral que generara unas Cortes donde tuviese mayoría. Si las crisis en los partidos políticos eran continuas, como ocurría frecuentemente, las legislaturas eran muy cortas.

Dado el sistema electoral, el congreso de los Diputados queda como el escenario político de mayor libertad de expresión en este periodo. Las legislaturas se correspondían con el curso académico y se iniciaban con una sesión donde la Corona exponía el programa del gobierno. El posterior debate definía la composición de minorías y mayorías. Posteriormente, los miembros de la cámara eran adscritos por sorteo a las distintas secciones, desde donde se nombra a los miembros de las comisiones –especiales o permanentes–. La tramitación parlamentaria consistía en la formación de una comisión, compuesta por un individuo de cada sección que emite un dictamen sobre un

---

<sup>14</sup> Para ser parlamentario se requería la nacionalidad española, tener más de cuarenta años y medios de subsistencia.

proyecto o proposiciones de ley enviado por el gobierno a las Cortes, y en el debate parlamentario final. Esta actividad parlamentaria se completaba con trabajos parlamentarios que no exigían intervención, aunque fuesen asuntos importantes, y las interpelaciones parlamentarias, donde un miembro de la cámara realizaba una petición a un ministro para que diera explicaciones sobre un tema. Este es el marco institucional donde se busca una solución para la insostenible situación de la Hacienda pública.<sup>15</sup> Los primeros intentos de reforma fiscal fracasaron –el proyecto de José San Millán de 1840 y el proyecto de Pedro Surrá y Ramón Calatrava de 1842–, pero finalmente se aprueba la ley de reforma tributaria de 1845. A iniciativa de Santillán, el ministerio de Hacienda a cargo de García Carrasco crea una comisión el 18 de diciembre de 1843 para proponer un nuevo sistema tributario. Presidida por Javier de Burgos, la comisión acepta la propuesta de Santillán, uno de sus miembros, y presenta sus resultados en agosto de 1844, cuando se encuentra Alejandro Mon en el ministerio de Hacienda.<sup>16</sup> Mon debía presentarlo al año siguiente como proyecto de ley y conseguir la aprobación parlamentaria, pero la cuestión de la Deuda anticipa el debate.

En el debate sobre el discurso de la Corona que tuvo lugar en otoño de 1844, Javier de Burgos aprovecha su turno de palabra para criticar algunas conclusiones de la comisión que presidía y para pedir que los trámites de las reformas se acelerasen.<sup>17</sup> En su discurso, el diputado no pierde la oportunidad de pedir explicaciones al ministro Mon por las conversiones de deuda pública que venía realizando desde el verano de 1844. En concreto, Burgos pregunta sobre la conversión de mil millones de reales a un interés del 8,5 % (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 133). Efectivamente, los reales decretos de

---

<sup>15</sup> Rafael Vallejo (1999) resume los procesos históricos convergentes que impulsaron las reformas tributarias de los años cuarenta. En primer lugar, encontramos la reforma agraria liberal. La desamortización amplía la base tributable por la Hacienda públicas y la supresión de la fiscalidad eclesiástica permite la soberanía fiscal del Estado para modernizar la fiscalidad sobre sectores como la agricultura. El segundo lugar, la normalidad política, tras la finalización de la guerra civil y la pérdida de las colonias americanas, obligaba a encontrar la suficiencia financiera, a pesar del desequilibrio presupuestario y de la deuda pública heredada. En tercer lugar, la construcción administrativa del Estado liberal se pone en marcha –desde Cádiz había consciencia de la necesidad de un Estado con nuevos fundamentos y funciones–. Un cuarto proceso favorable a la reforma tributaria fue la asunción de un modelo fiscal que se inspiraba en el continental europeo de origen francés y de carácter mixto –contribuciones directas de producto e indirectas sobre el consumo para asegurar la generalidad y la suficiencia–.

<sup>16</sup> La comisión estaba formada por Javier de Burgos, como presidente, Ramón de Santillán, Alejandro Mon, Pío Pita Pizarro, Antonio Jordá, José María Pérez, Carlos Martínez de Irujo y McKean, Alejandro Oliván y Victorio Fernández Lazcoiti como secretario. Frente a la falta de asistencia de alguno de los anteriores, se incorporaron José María Secades, Leoncio Machral, José Sánchez Ocaña, Agustín de la Llave y Esteban Sayró (Santillán, 1888).

<sup>17</sup> Es importante destacar que la propuesta de la comisión para la reforma tributaria que presidió Burgos no fue llevada a las Cortes por el ministro Mon (Martín Rodríguez, 2009: 235).

26 de junio y de 13 de septiembre habían conseguido retrasar unas obligaciones del Estado por valor de mil cien millones —compuesta por deuda flotante, giros, obligaciones impagadas e intereses vencidos del año—, hasta una fecha indefinida y con el compromiso de pagar los intereses al 8,5 %. Se inicia así el debate sobre la conversión de la deuda de 1844 que culmina el 21 de diciembre con la aprobación del proyecto de ley.

El debate parlamentario sobre la conversión de la deuda de 1844 tiene tres momentos bien diferenciados, aunque los debates solían repetir las mismas cuestiones y respuestas. La introducción de la problemática en las Cortes, la presentación del proyecto de ley de conversión y el dictamen de la comisión parlamentaria. En este trabajo nos centraremos en la introducción de la problemática, primer momento del debate, por dos razones. En primer lugar, porque en este momento se van a exponer casi todos los argumentos en favor y en contra de la conversión de la deuda pública. Es un debate de dos días, cuya intensidad describe uno de los intervinientes finales:

El aspecto que ha tomado el debate, el tono, el calor, la vehemencia, las vociferaciones, y especialmente las personalidades, que le prestan un alto grado de desabrimiento, me retraen y me repugnan. Y si fuesen fundadas las quejas ayer articuladas por el Sr. Burgos (quejas de que por otra parte ha hecho S. S. severa justicia y tomado cumplida satisfacción), las cuales deseo creer que proceden de alguna equivocación o mala inteligencia, pues de otro modo revelarían accidentes de mal género, ájenos al grave y circunspecto carácter español y al decoro del Parlamento, todavía serían mayores mi repugnancia y alejamiento. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 154)

En segundo lugar, los actores de este debate, salvo Javier de Burgos y los miembros del Gobierno, van a conformar la comisión parlamentaria que elabora el dictamen sobre el proyecto de ley de conversión: Ramón Santillán, Ramón López Vázquez, José Antonio Ponzoa, José de Salamanca, Juan Felipe Martínez, Francisco García Hidalgo y Alejandro Oliván. No conocemos el contenido de las reuniones de la comisión, pero el primer debate nos mostrará sus posturas sobre el asunto.

A pesar de tratar una cuestión tan específica como la reestructuración de la deuda pública, las intervenciones no dejan de presentarse enmarcadas en cuestiones más generales y no siempre las mismas. En un momento inicial, el enfrentamiento entre el ministro Mon y el diputado Burgos se circunscribe a la cuestión del equilibrio presupuestario, concretamente a la trascendencia de este y en las medidas para garantizarlo. Posteriormente, el debate sobre la conversión

de la deuda se traslada a un trasfondo distinto, la cuestión de los intereses privados y los beneficios públicos.

### **Acto primero: el papel del equilibrio presupuestario**

El ministro Mon venía realizando desde el verano de 1844 distintas conversiones de deuda pública. El 26 de junio realiza la primera conversión. Mon se propone reorganizar la Hacienda pública pero inicialmente se encuentra con unos ingresos hipotecados por giros y obligaciones. Por lo tanto, el primer paso es desvincular estos ingresos públicos de los asentistas de Estado. La solución de Mon es convertir los contratos de anticipaciones en «deuda pública consolidada al 3 por 100». El segundo decreto, de 13 de septiembre, ampliaba el espectro a los tenedores de billetes del Tesoro. En octubre se extiende a la deuda flotante del Tesoro y a las libranzas pendientes de las cajas de la Habana (Comín y Vallejo 2002a: 234-236). Una vez abiertas las cortes en noviembre, Javier de Burgos no pierde la oportunidad de pedir explicaciones sobre el asunto en un debate sobre el discurso de la Corona que no había mencionado la cuestión.

La intervención de Javier de Burgos ha sido descrita como la mera oposición a la restructuración de la deuda (Comín y Vallejo 2002a: 244). Sin embargo, Burgos va más allá al plantear diversas cuestiones en su crítica al Gobierno y no solo su oposición a la conversión. La primera es una declaración sobre el lamentable estado de las cuentas públicas y sus consecuencias sobre el cumplimiento de los compromisos inmediatos. Su escenario de «una bancarota, la imposibilidad de pagar el semestre y como consecuencia una revolución terrible» ocupará en el debate tanto protagonismo como las cifras de la reestructuración de la deuda. La segunda cuestión que plantea Burgos es el respaldo de las nuevas obligaciones tras la restructuración de la deuda. El diputado no entiende el efecto del equilibrio presupuestario en la solvencia de la deuda pública cuando finalmente hay que dar garantías a algunos acreedores.

La comisión continúa: «Así irá elevándose naturalmente el crédito, y podrá consultarse con seriedad el legítimo interés de los acreedores del Estado nacionales y extranjeros, para quienes no cabe más saneada fianza que la buena fe del Gobierno y un orden riguroso adoptado en la hacienda». Esta última cláusula es una casi literal repetición de otra del discurso del Trono. Yo no sé si esta coincidencia tiene alguna relación con la especie que por ahí circula, de que ciertos interesados en las conversiones se habían presentado al Sr. Ministro de Hacienda pidiéndole garantías determinadas para el pago de las nuevas deudas; y que el Sr. Ministro de Hacienda se rehusó alegando el decoro y dignidad de la nación. Yo no creo, señores, que esta

sea una razón valedera, cuando una parte de las deudas convenidas tenía garantías especiales, fijadas por virtud de una ley. Y si una ley había señalado hipotecas especiales a esta o aquella especie de deuda, ¿qué inconveniente habría en que una disposición ministerial ofreciese igual garantía al mismo u otros interesados? (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 130)

La tercera cuestión es el contenido de la reforma tributaria. El diputado Burgos no concibe que un recorte de los gastos y un nuevo «régimen tributario» sean suficientes para arreglar la Hacienda. También será necesaria una nueva organización de la administración de la Hacienda y una reforma del sistema de cobros y pagos. Burgos se alinea con la literatura de arbitrios para solucionar el problema de la deuda pública, pero, a diferencia de la mayor parte de estos escritos, su propuesta no se limita a una cuestión impositiva. Burgos considera que la solución necesaria es un cambio en la organización de la administración pública. Él se alinea con autores españoles vinculados al partido moderado –Ortiz de Zúñiga o Manuel Colmeiro– que concibieron un modelo de Estado identificado con una Administración pública numerosa, centralizada e intervencionista. Aunque la irrupción de la ciencia de la Administración en España se sitúa a finales la década ominosa, Burgos ya había anticipado su propuesta de Estado administrativo en una exposición que envió a Fernando VII en 1826 desde Francia.<sup>18</sup> Una vez de regreso y puesto al frente de la Secretaría de Fomento, plasmó esta visión administrativa en la instrucción que dio para los nuevos subdelegados de Fomento al tiempo de establecer la división provincial de 1833. Las amplísimas competencias administrativas que otorgaba al subdelegado en su provincia le convierten en el antecedente directo del gobernador civil: un instrumento de centralización del Gobierno que, a través de estos cuarenta y nueve agentes, canalizaba la comunicación entre el centro y la periferia, tanto para obtener información y recursos como para imponer normas, instrucciones y decisiones ejecutivas.

La respuesta del Ministro Mon al diputado se centra en los dos primeros aspectos. En primer lugar, describe el estado actual de la hacienda, la reestructuración propuesta y su significado político. El ministro tiene que demostrar que

---

<sup>18</sup> *Exposición a Fernando VII* (1826) tiene una primera parte política, una segunda económica y una tercera organizativa. Precisamente en esta obra Burgos, y también en *Exposición al Rey N.S. sobre la situación política del Reyno y medios de su restauración* (1829) de Sáinz de Andino, se empezó a utilizar el término administración como versión moderna del gobierno político y económico de los pueblos. No era un mero cambio de palabra, sino la expresión del paso de un conjunto de prácticas locales en manos de autoridades dotadas de jurisdicción a una nueva idea, la de Administración Pública, que materializaba la presencia de un Estado centralizado sobre todo el territorio. Pedro Gómez de la Serna, Alejandro Oliván y José Posada Herrera escribían sendos manuales de Ciencia Administrativa, mientras en Madrid se ponía en marcha la Escuela Especial de Administración (Pro Ruiz, 2016: 19-48).

la «revolución terrible» anunciada por Burgos no tiene ningún fundamento. Para ello, describe detalladamente el estado general de la Hacienda. Mon confirma que había acordado con los interesados retrasar el pago de unas obligaciones a corto plazo por valor de mil cien millones de reales hasta una fecha indefinida a cambio de empezar a pagar los intereses –sesenta o setenta millones al año– (Comín y Vallejo 2002b: 336). Mon argumenta que la medida no supone trasladar unas obligaciones a unas futuras generaciones porque también éstas se beneficiarán en el futuro de los logros obtenidos con los gastos presentes.

Y esto se ha reconocido siempre como justo, y lo es, pues ya que ellos más que nosotros han de recoger el fruto de nuestros sacrificios, han de gozar de las inmensas ventajas que les proporcionan la consolidación de la libertad, la paz y prosperidad que debe esperarse del reinado de Doña Isabel II y sucesivos, justo es que nosotros les digamos: «puesto que gozáis de esos beneficios ayudadnos, á pagar algo de lo que nos han costado». ¿Y a esto llama el Sr. Burgos aumentar las obligaciones cuando las he disminuido? (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 142)

Burgos se situaba en el esquema de la Economía clásica donde la deuda pública supone una transferencia de la carga financiera sobre las generaciones futuras. Pero el ministro Mon, también con una concepción clásica de la deuda pública, la presenta como un medio para distribuir la carga de la deuda a lo largo del tiempo entre distintas generaciones.<sup>19</sup>

En segundo lugar, aparece la cuestión de la solvencia del Estado. Mon adopta el enfoque del *crédito público*, que Canga definiría como «el resultado del concepto ventajoso que el acreedor forma de la exactitud del deudor en el cumplimiento de sus empeños» (Canga Argüelles, 1826: 215), para rechazar la cuestión de las garantías porque este conjunto de hipotecas era el sistema que pretendía desmontar. El ministro se decanta por una de las once máximas del crédito público de Canga Argüelles, concretamente la primera: «[I]míntense los gastos corrientes á los puramente necesarios introduciendo una economía severa en los desembolsos del erario» (Canga Argüelles, 1826: 216). Para Mon, la solvencia de la deuda se puede obtener del equilibrio presupuestario. También es cierto que hace caso omiso de la máxima octava que aconsejaba no hacer rebaja en capitales ni en los créditos y, de hecho, sugiere que la cuestión del

---

<sup>19</sup> Esta afirmación de Alejandro Mon es destacable porque hay que esperar hasta mediados del siglo XX para que Richard Musgrave, en su *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* (1959), demuestre cómo la financiación por deuda pública en el sistema clásico no se limita a posibilitar una prolongación del pago de impuestos, sino que también permite una justa distribución de los costes sobre varias generaciones.

«orden riguroso» es un incentivo para que el resto de acreedores negocien la reestructuración de la deuda pública si quieren cobrar, al menos, los intereses. Efectivamente, había una deuda privilegiada, aquella surgida de la negociación, que al menos tenía garantizado el pago de los intereses (Comín y Vallejo 2002b: 336).

### **Acto segundo: sobre los intereses privados y los beneficios públicos**

El siguiente actor de este debate es Felipe Canga Argüelles (1805-1863), hijo del conocido José Canga Argüelles y editor de *Elementos de la Ciencia de la Hacienda* (1833). En 1838 ocupó en Madrid el cargo de jefe de Mesa en la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, siendo nombrado al año siguiente director de la Fábrica de Cigarros y Factoría de Tabacos de Gijón. Diputado a Cortes por Asturias en cinco legislaturas (1844-1854) con el partido moderado, participa activamente en diversas comisiones –Fomento de la Marina de Guerra, Derechos de portazgos, pontazgos y barcajes, Construcción y reparación de puertos y faros y otras relacionadas con la Hacienda–. La breve intervención de Felipe Canga Argüelles tuvo como objetivo defender la reestructuración del ministro Mon con el lema «ahora o nunca». El objetivo es el equilibrio presupuestario y ahora es el momento de reestructurar la deuda porque la Hacienda no tiene medios para hacer frente a sus obligaciones. Según el ministro, necesitaba sesenta o setenta millones para pagos urgentes y quince millones para el pago de intereses de la deuda en junio, pero solo disponía de once millones en ingresos y siete millones disponible en tesorería. Para defender la postura del ministro, Canga Argüelles cuestiona algunas afirmaciones del diputado Burgos, como el cumplimiento de los compromisos de la Hacienda en el año 1828, y agradece el compromiso del Banco de San Fernando. Como había explicado el ministro:

La primera operación que tuvo que hacer aquel mes, fue buscar 12 millones para atender al ejército, 15 millones para pagar el semestre, y otros 6 millones para completar una paga á las clases que clamaban justa mente por ella. El banco de San Fernando, a quien es preciso hacer honor como á los demás señores á quienes me he referido, se ha prestado a hacer este servicio sin más interés que el de un 5 por 100 y una corta comisión, tomándose las garantías que son preciso tomar en unas tiempos tan apurados como en los que nos encontramos. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 133)<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> El 4 de noviembre, Mon confesaba que el Banco de San Fernando había adelantado doscientos diez millones.

La siguiente participación estuvo a cargo del diputado José de Salamanca (1811-1883), controvertido personaje por su actividad como empresario financiero y como político, llegando a ser ministro de Hacienda en 1847 y destituido por actividades irregulares en su Ministerio (Torrente Fortuño, 1969). Con la titularidad del monopolio de la sal desde 1839, Salamanca se adentra en el negocio del ferrocarril hasta llegar a construir el tramo de Madrid a Aranjuez, que fue la segunda línea inaugurada en España en 1851. Aunque apenas amplió más la red ferroviaria, obtuvo beneficios importantes especulando con la prima por cesión de las líneas concedidas.<sup>21</sup>

Diputado entre 1836 y 1856, José de Salamanca, en este concreto debate que analizamos, realiza una crítica a la forma de realizar la reestructuración de la deuda, aunque comparta con el ministro Mon la necesidad de esta. En primer lugar, se queja del distanciamiento entre la política y la empresa. El parlamento no escucha a unos empresarios que también están preocupados por el interés público y que son los verdaderos especialistas en el mundo de la imposición.

[...] los hombres de Estado de nuestro país, por desgracia, creen mancharse al hablar de hacienda; y el más versado en otras materias dice que de esta no entiende nada: señores, los hombres de negocios que en todos los países del mundo se han creado para tratar de estos asuntos, tan oídos en España con prevención y juzgados con parcialidad; pero entre los hombres de negocios hay caballeros, pues los caballeros y los hombres de negocios no son incompatibles. Además, los hombres de negocios de buena fe, cuando se trata de cuestiones generales, hablan con la razón, con la verdad y con su buen deseo, procurando solo que el interés general prevalezca. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 146)

Más allá de desconfiar de las cifras del ministro porque le parecen «equivocadas y exageradas», Salamanca presenta tres errores en el modelo de conversión de la deuda. La rescisión del arrendamiento de contrato de la renta del tabaco, de cuya empresa José de Salamanca confiesa ser miembro, supone un descenso en los ingresos públicos —en los meses de verano, José de Salamanca estima que la Hacienda solo había recaudado 10.9 millones de reales cuando el contrato garantizaba al Estado 110 millones al año—. En segundo lugar, la conversión de la deuda flotante se hizo mal porque los intereses ofrecidos a los tenedores de la deuda superaban el tipo de interés del mercado. El diputado sostiene que dar

---

<sup>21</sup> José de Salamanca también estuvo involucrado en un escándalo relacionado con el arrendamiento de Tabacos, junto al conde de Santa Olalla, ministro de Hacienda en 1843 y miembro del Consejo de Banco de Isabel II. De la misma forma, la fusión de los bancos de San Fernando y de Isabel II en condiciones favorables para él mismo y para los demás accionistas y acreedores de este último, que estaba abocado a una bancarrota inminente, generó una gran controversia (Pro Ruiz, 2007).

garantía a los acreedores, como ocurrió en el caso del Banco de San Fernando, hubiera abaratado la operación al realizar la conversión a tipos de interés menores. En tercer lugar, la operación no ha mejorado la solvencia del Tesoro. José de Salamanca relata que la respuesta de la Bolsa fue un descenso del 3 %, algo que indica el error del método de conversión propuesto y pronostica unas negativas implicaciones en la actividad económica.

La respuesta al diputado José de Salamanca estuvo a cargo de Pedro José Pidal, ministro de la Gobernación, quien directamente contradujo la relación expuesta entre los intereses privados y los beneficios públicos. Reconoce las divisiones del Gobierno en el asunto de las anticipaciones en el año 1840, en concreto el enfrentamiento entre quienes proponía este tipo de sistema de recaudación –Ramón Santillán– y quienes se oponía, él mismo. Las anticipaciones son un sistema recaudatorio que solo genera grandes fortunas a aquellos que prestan estos servicios, mientras al resto de «los particulares los lleva al hospital, á las naciones las lleva al desorden, a la disolución, a la guerra civil». En segundo lugar, crítica la relación directa entre la evolución del mercado financiero secundario y la prosperidad nacional.

Pues en España no sucede eso; si los que procuraron la baja [de la Bolsa] esperaban que cayese el Gabinete, se equivocaron, porque la bolsa de España significa poca cosa; no es el termómetro del crédito, sino de la más o menos intriga para alterar el valor de los fondos. Recordemos, señores, que hace cosa de siete meses que bajaron los fondos un 7 o un 8 por 100, y en un país bien sentado, en un país en que la bolsa fuera el termómetro del crédito, si bajaran los fondos un 7 por 100, no solamente caería el Ministerio, sino que pudieran sobrevenir otras cosas; pero eso es en un país donde se tiene el convencimiento de que la bolsa es verdadero termómetro del crédito. No sucede así en España. Por eso hay que distinguir de país a país y de bolsas a bolsas. ¡Ojalá que sucediera ya en España lo que yo espero suceda un día, que la bolsa sea termómetro del crédito, y no de la mayor o menor habilidad de los jugadores! Y cuenta, señores, que cuando hablo de esa institución, cuando hablo del crédito, hablo como está en el día; porque vuelvo a decir que el día que en la bolsa dominen los rentistas, ese día se habrá dado un gran paso hacia la consolidación del orden público, y será la bolsa verdadero testimonio del estado del país. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 148)

La intervención de Ponzoa es muy distinta desde la perspectiva de la temática, de la estructura y del lenguaje. Ponzoa fue adentrándose en las cuestiones fiscales con el paso de los años, sobre todo a partir de 1835, cuando se hace cargo de la cátedra de Hacienda pública en el Ateneo de Madrid. Gran conocedor

de la cuestión en los textos de Economía política, Ponzoa muestra, en particular sobre la deuda pública, una postura crítica frente a la posibilidad de aplicar en España los argumentos teóricos ricardinos.<sup>22</sup> Su exposición parlamentaria se inicia situando a la España de los años cuarenta en una etapa postrevolucionaria. Describe el cambio social del país como una revolución iniciada en el siglo XVII y consumada con la publicación del *Informe sobre la Ley Agraria* de Jovellanos.

Este libro se presentó triunfando; desde entonces puede decirse que triunfó la revolución. Se entiende, señores, que estoy hablando del informe de la Sociedad económica de Madrid, en el expediente de la ley agraria que redactó D. Gaspar Jovellanos. Desde el punto en que ese libro apareció, se conoció que no quedaba otra cosa más que aguardar la oportunidad, y que cuando esta oportunidad se presentara, la revolución se haría, cualquiera que fuese el motivo que produjese el trastorno. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 151)

España había sido liberada de todos los obstáculos morales y físicos para construir una economía industrial. El concepto de nación industrial es central en la obra de Say. Para el economista de cabecera de Ponzoa, el objetivo al que contribuye la ciencia económica es crear una organización de la sociedad donde la prosperidad y el bienestar de la nación reposan en la actividad de los gobernados, y no en los gobernantes.<sup>23</sup> En la economía industrial, las capacidades para la producción abarcan toda la población y, con ello, multiplican los medios para la prosperidad, es decir, para el crecimiento económico:

el país en que hay muchos negociantes, fabricantes y agricultores hábiles, tiene más medios de prosperidad que el que se distingue principalmente la cultura del entendimiento. En la época de la renovación de las letras en Italia, tenían las ciencias su asiento en Bolonia, y las riquezas en Florencia, Génova y Venecia. La Inglaterra de nuestros días debe sus inmensas riquezas, no tanto a las luces de sus sabios, aunque los tiene muy recomendables, como al singular talento de sus empresarios para las aplicaciones útiles, y de sus obreros para la buena y pronta ejecución. (Say, 1838: 37)

---

<sup>22</sup> Las publicaciones de Ponzoa sobre esta materia son el artículo «Del crédito público y de las cajas de amortización» en el tercer número de la *Revista de Madrid* (1839), y unos comentarios al artículo «Del sistema de las deudas fundadas», en el volumen tercero de *Anales de Ciencias, literatura y artes* (1832). Este último artículo es una traducción al castellano de «Finance accounts of the United Kingdom for the year ended 5 Jan. 1823» de John Ramsay McCulloch, publicado en el número 77 de *Edinburgh Review* en 1823.

<sup>23</sup> Al margen de Say, aparecen autores calificados por la literatura secundaria con el apelativo de industrialistas. Sus textos se alejan de la Economía clásica y, tomando como referencia a Jean-Antoine-Claude Chaptal, Charles Babbage, Auguste Dupin y Nicolas-François Canard, intentan promover en el seno de la sociedad el desarrollo máximo de la industria (Lluch, 1992).

Pero Say considera que la sustitución de las instituciones arcaicas por las capacidades industriales no es espontánea. La única forma de obtener las cualidades empresariales y el grado de nación industrial, a menor coste y mayor velocidad que por la experiencia, es por medio de la educación.<sup>24</sup> Ponzoa, en su discurso, obvia cualquier referencia a la instrucción pública y la remplaza, como condición necesaria, por la seguridad jurídica.

Ponzoa plantea la necesidad de capitales, nacionales o extranjeros, que inviertan en nuevas industrias y para ello el Gobierno debe garantizar la seguridad jurídica de las mismas. Tiene mucho cuidado en evitar el uso de una expresión que explícitamente desaconseje la compra de deuda pública. Pero la afirmación está implícita en su discurso:

Falta la base, una situación estable, un porvenir seguro; falta protección á la seguridad individual; las garantías esenciales de la industria. Porque falta este cimiento es porque no puede suceder lo que todos apetecemos. Dense esas garantías y se verá evidentemente cómo las mejoras vienen al momento, por que quien emplea los fondos en una empresa que solo le da el 3 por 100, mejor los empleará en una industria donde en poco tiempo puede triplicar el capital, como sucede en las empresas agrícolas en países vírgenes y tierras feraces. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 152)

Se trata de una referencia a José de Salamanca, quien reclamaba la necesidad de inversiones como elemento indispensable para fomentar la riqueza pública. Repetidamente, Ponzoa afirma que la deuda pública «no es tan absolutamente necesario para el fomento de los manantiales de prosperidad pública. Es cierto que puede ser útil; pero lo que es necesario para esto es el crédito de los particulares» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 152). Por lo tanto, no tiene sentido especular o plantear grandes medidas sin garantizar la seguridad jurídica. Dicho lo cual, la situación de las cuentas públicas justificaba una actuación por parte del Gobierno que Ponzoa aplaude. Realiza un resumen del proceso llevado a cabo por el ministro, aprobando cada una de las medidas adoptadas. Finalmente, recomienda al ministro que evite precipitaciones en su

---

<sup>24</sup> Para Say, la eliminación de privilegios y reglamentaciones de las instituciones arcaicas es una condición necesaria pero no suficiente porque el crecimiento económico ampliaría la desigualdad hasta acabar con la armonía social que la prosperidad requiere. Say considera que, a pesar de una aparente diversidad y oposición, el verdadero interés de los individuos es fundamentalmente armonioso y la formación será el medio de reconocerlo. Por lo tanto, la instrucción industrial sirve a la nación como medio para lograr la estabilidad social y como recurso para generar crecimiento económico (Forget, 2001).

reforma de la Hacienda y que no abandone el modelo francés por el británico.<sup>25</sup> Las grandes reformas deben ser muy maduras porque sus resultados requieren el cambio en los hábitos de los ciudadanos, algo que implica plazos temporales mayores.

La última intervención estuvo a cargo de Alejandro Oliván, un autor de referencia en la ciencia de la Administración en España (Gil Cremades *et al.*, 1996). Junto a Burgos, fue uno de los que más lejos llevaron la lógica del Estado administrativo, esbozándolo como un Estado grande, denso, bien dotado de recursos. Su libro *De la Administración pública en relación a España* presenta el plan de crear un funcionariado numeroso, bien formado y organizado, capaz de llevar la acción del Estado hasta los últimos rincones del territorio y hasta intervenir en toda clase de actividades en la vida social, económica y cultural. En Oliván se reunían las condiciones de teorizador del modelo, empleado público y hombre político comprometido en su desarrollo efectivo. Formó parte de innumerables comisiones técnicas en las que se perfilaron normativas cruciales para modelar la nueva Administración pública, como las relativas al censo de población, el catastro, la ley de aguas, la legislación local, el arreglo de la deuda pública o la reforma tributaria de 1845.

El discurso de Oliván también se inicia con la cuestión de la solvencia de la deuda pública. Para Oliván, la mejor garantía que pueden obtener los prestamistas del Estado es la capacidad recaudatoria de la Hacienda.<sup>26</sup> Oliván considera que la economía española se recupera y que aún hay margen para aumentar la recaudación. No se trata de aumentar los tipos impositivos generales, hay buscar un sistema impositivo más equitativo.

En España el espíritu de industria y el amor al trabajo se van desarrollando visiblemente; la riqueza pública crece; las fortunas particulares se fomentan. Recursos hay suficientes: la dificultad está en saber aprovecharlos. Ni son tampoco exorbitantes las contribuciones: tolerables aparecerían y llevaderas, si no estuvie-

---

<sup>25</sup> Efectivamente, el modelo empleado por Mon en su reforma impositiva fueron los impuestos de producto que en Francia había creado la Revolución, concretamente el que gravaba las actividades agrícolas y la propiedad de la tierra, transformado en la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería española. Sin embargo, el sistema no fue completado con un catastro para conocer el reparto de la propiedad y hacer equitativas las cotas de la contribución correspondiente. Se optó por el sistema de cupos territoriales que reparte el impuesto entre las provincias y municipios, dejando que los poderes locales quienes repartieran la carga entre los vecinos. Se consideraba que el modelo británico deba demasiada influencia a los poderes locales y a la iniciativa privada (Pro Ruiz, 2017: 299-329).

<sup>26</sup> «El crédito depende exclusivamente de la buena fe y del orden honroso; en lo cual se encierra un pensamiento exacto, pero á mi entender, incompleto; porque la mejor fe del mundo y el arreglo más cabal no bastarán á dar crédito, si no hay gran probabilidad de buen resultado y fundada esperanza de que las obligaciones podrán ser satisfechas, si la hacienda cuenta con la base necesaria, con recursos» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 154).

sen repartidas con tan marcada desigualdad. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 154)

Por lo tanto, la primera parte de su intervención es una invitación al Ministro Mon a presentar una reforma tributaria con premura. Para ello, Oliván plantea algunos principios que deben ser tenidos en consideración. En primer lugar, la Hacienda pública es la institución social que permite a los intereses privados contribuir al bienestar público.

La hacienda pública en las naciones adelantadas es el organismo social, por donde se establecen relaciones de armonía entre los intereses generales y los intereses particulares; es la proporcional cotización de los individuos para sufragar los gastos, y retribuir cada uno de los servicios públicos que les aseguran los derechos y los goces de la sociedad; es, en fin, la reunión de los insensibles esfuerzos de todos para la realización de las grandes mejoras materiales que á su vez deben facilitar y proteger los progresos y el desarrollo del trabajo individual. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 154)

Aquí la deuda pública tiene un papel vehicular, es decir, facilita el funcionamiento de los mecanismos de la administración pública. El enfoque es muy similar a la propuesta de un mercado como sistema de armonía de intereses individuales donde la moneda tiene el papel de facilitar el intercambio. Para Oliván, «el crédito le sirve de auxiliar poderosísimo. La diferencia que establece es tal, cual la que existe, que entre viajar por un buen camino de hierro y hacerlo por una mala vereda de herradura» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 154).

En segundo lugar, Oliván hace una presentación de los actores que forman parte de esta Hacienda pública. Las ideas que fundamentan las reformas son importantes, pero no lo es menos que cada actor realice el papel que le compete. El intercambio de papeles explica algunos fracasos recientes en España.

Hay hombres de Parlamento, hombres de Estado, hombres de gobierno, y hombres de administración. La ilustración de los Sres. Diputados me excusa la designación de las calidades respectivas: bastará decir que el carácter de los hombres de gobierno es la aplicación, y el de los hombres de administración lo es la especialidad. Indudablemente pueden los hombres que disertan y los que generalizan observar, influir y hasta censurar á los que aplican y ejecutan; mas no se truequen los papeles, porque no pueden obtenerse sino malos resultados. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 155)

A partir de aquí, y salvo alguna crítica sobre la escasa capacidad recaudatoria, Oliván se limita a apoyar la actuación del ministro Mon, desde la ruptura de los contratos de anticipaciones hasta el acuerdo con el Banco de San Fernando, pasando por el tipo de interés de la reestructuración.

Finaliza Oliván con una referencia a los mercados financieros secundarios. Respaldar las críticas de Pedro José Pidal a unos especuladores que se enriquecen con la ausencia de garantías que ahora algunos de ellos demandan. Sin embargo, Oliván no esconde las responsabilidades del Gobierno porque estos movimientos especulativos desaparecen cuando aumenta la credibilidad:

Eso sí que es inmoral; eso sí que es detestable; pero eso es cabalmente lo que S. S. hace posible, si no probable; eso es lo que se prepara con los contratos aislados para cada semestre. Por el contrario, esa inmoralidad se destruye, esas jugadas se imposibilitan, esas oscilaciones desaparecen con pocas palabras aquí pronunciadas por el Gobierno; con que diga y anuncie nítidamente, altamente, con lealtad y con franqueza, para que lo oiga el público, para que lo sepan acreedores nacionales y extranjeros, que están completamente asegurados ó van á asegurarse los pagos de dos ó tres anualidades. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1844: 157)

## Reflexiones finales

El congreso de los Diputados es el escenario de la vida política a mediados del siglo XIX. Las elecciones eran un acto poco trascendente para la vida parlamentaria porque los representantes estaban designados por una reina que ejercía de intérprete de la opinión pública. A cambio, la Corona aceptaba la libertad de expresión en el debate parlamentario. Estas discusiones en materia de Hacienda cierran un círculo que había empezado mucho antes con el debate sobre la idoneidad de «método inglés» de la deuda pública. Desechado a lo largo del siglo XVIII y reconsiderado con la emisión de vales reales y la creación del Banco de San Carlos, el sistema de emisión de la deuda incorpora finalmente el debate parlamentario. En el debate de la reestructuración de la deuda pública de 1844 ya vemos a representantes de los capitalistas, caso de José de Salamanca, que proporcionaban los fondos para financiar los gastos públicos.

En este debate parlamentario se van a emplear algunos de los contenidos de lo que hemos denominado debates publicados. Nuestro objeto no ha sido estudiar los debates entre economistas, que en el caso de la deuda ha sido

casi inexistente. La amplitud de posturas teóricas sobre la deuda en siglo XVIII en toda Europa dio paso a una visión única plasmada en los manuales de Economía política por todo el continente en las primeras décadas del siglo XIX. ¿Se acabó el debate sobre la deuda? En España no fue así porque aparecieron otros enfoques alternativos a la Economía política y, como hemos visto, los actores parlamentarios harán uso de ellos para justificar sus opiniones sobre la cuestión de la deuda. Mon y Santillán habían confiado en el concepto de crédito público, empleado por los escritos de Economía política y por José Canga Argüelles, como sustento para garantizar la solvencia de la deuda. Ponzoa emplea el argumentario de la Economía política, tanto la importancia del marco jurídico que garantice fondos para el gasto público y privado como la idea de que la deuda pública desplaza el capital desde la inversión productiva privada al uso improductivo por parte de la administración pública. Sin embargo, Burgos y Oliván emplean la literatura de arbitrios para la solución de la deuda. Burgos considera necesario un cambio en la organización de la Administración y Oliván suma la necesidad de aumentar la recaudación porque la capacidad recaudatoria de la Administración será la garantía para los titulares de la deuda pública.

Finalmente, este debate sobre la reestructuración de la deuda pública está marcado por la importancia de la cuestión intereses privados y beneficios públicos. El feroz ataque a la deuda pública perpetrado por el *Curso de Economía política* de Flórez Estrada, obra frecuentemente reeditada en los años treinta y cuarenta, ya había introducido el debate de los intereses privados y los beneficios públicos en el problema de la deuda. Lo cierto es que la mayor parte de los diputados, como punto de partida para la cuestión impositiva, presenta su mecanismo de relación entre los intereses de los particulares y el bienestar colectivo. Para Salamanca, los empresarios son quienes pueden garantizar unos mecanismos que hagan compatible los beneficios privados con el interés público. Para Ponzoa, el problema son los obstáculos morales y físicos que impiden construir una economía industrial donde la inversión productiva de la iniciativa privada contribuirá, aparentemente de forma espontánea, a la prosperidad pública. Finalmente, el enfoque de la Ciencias de la Administración de Oliván presenta a la Hacienda pública como la institución social que permite a los intereses privados contribuir al bienestar público. Es necesario evitar el desigual reparto de las cargas fiscales y que las políticas de gasto público permitan a todos tener un acceso a los beneficios colectivos.

## Bibliografía

- ALMENAR, Salvador y Ernest LLUCH (2000), «Difusión e influencia de los economistas clásicos en España», en Enrique Fuentes Quintana (ed.), *Economía y economistas españoles*, Madrid, Galaxia Gutenberg, vol. 4, págs. 93-170.
- ALONSO LÓPEZ, José (1820), *Consideraciones generales sobre varios puntos históricos, políticos y económicos, á favor de la libertad y fomento de los pueblos, y noticias particulares de esta clase, relativas al Ferrol y á su comarca*, vol. II, Madrid, Imprenta de M. Repullés.
- ALONSO ORTIZ, José (1796), *Ensayo económico sobre el sistema de la moneda-papel y sobre el crédito público*, Madrid, Imprenta Real.
- ÁLVAREZ GUERRA, Juan (1813), *Modo de extinguir la deuda pública*, Cádiz, García Campoy.
- ASTIGARRAGA, Jesús (2011), «El descrédito político del crédito público. Hacienda pública y propaganda antibritánica en España (1770-1805)», *Estudis*, n.º 37, págs. 29-42.
- BERAMENDI, Carlos, CHONE DE ACHA, José Mauricio y VITON, Ramón (1812), *Memoria sobre la naturaleza e importe de las necesidades ordinarias y extraordinarias de la nacion española en la época presente, indole y productos de las rentas públicas [...], déficit y nueva única contribución para cubrirlos [...], medios para restablecer el credito público y satisfacer la deuda nacional*, Cádiz, Imprenta del Estado Mayor General.
- BREWER, John (1989), *The sinews of power. War, money and the English state, 1688-1783*, Nueva York, Knopf.
- CANGA ARGÜELLES, José (1826), *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, vol. 2, Madrid, M. Calero.
- (1833), *Diccionario de hacienda: con aplicación a España*, vol. 1, Madrid, M. Calero.
- CERVERA FERRI, Pablo (2019) «Ciencia del comercio, economía política y economía civil en la Ilustración española». *Cuadernos dieciochistas*, n.º 20, págs. 97-158.
- COMÍN, Francisco (2000), «Canga Argüelles. Un planteamiento realista de la Hacienda liberal», en Enrique Fuentes Quintana (ed.), *Economía y economistas españoles*, Madrid, Galaxia Gutenberg, vol. 4, págs. 413-439.
- COMÍN, Francisco y VALLEJO, Rafael (2002a), *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

- (2002b), «A propósito de Fabián Estapé y Josep Fontana: Los estudios de la reforma tributaria de 1845», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 197, págs. 225-232.
- DEDIEU, Jean-Pierre (2018), «De la merced a la deuda: la Monarquía española y el crédito en el siglo XVIII», en Michel Bertrand y Zacarías Moutoukias (eds.), *Cambio institucional y fiscalidad*, Madrid, Casa Velázquez, págs. 25-41.
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados en la legislatura de 1844 a 1845 (1844), Madrid, Imprenta nacional.
- ESTAPÉ, Fabian (1964), «La reforma tributaria de 1845», *Información Comercial española*, n.º 372, págs. 37-40.
- FLÓREZ ESTRADA, Álvaro (1848), *Curso de economía política*, Madrid, Imprenta Nacional, vol. 2.
- FORGET, Evelyn L. (2001), «Jean-Baptiste Say and Spontaneous Order», *History of Political Economy*, vol. 33, n.º 2, págs. 193-218.
- GIL CREMADES, Juan José, Coral SEOANE VACAS, Guillermo VICENTE Y GUERRERO y Francho NAGORE LAÍN (1996), *La configuración jurídico política del estado liberal en España: actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de Alejandro Oliván (1796-1996)*, Huesca, Universidad de Zaragoza.
- JAUMEANDREU, Euraldo, (1816), *Rudimentos de economía política*, Barcelona, Oficina de Antonio Brusí.
- (1836), *Curso elemental de economía política: con aplicación a la legislación económica de España*, Barcelona, Imprenta de Gaspar.
- LARRÈRE, Christine (2017), «Montesquieu, critique de Law. Qui est l'ennemi du libéralisme?», *Cahiers d'économie politique / Papers in Political Economy*, n.º 2, págs. 13-30.
- LASARTE, Javier (2021), *Alonso López. Diputado liberal por Galicia en las Cortes de Cádiz y del Trienio Constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- LÓPEZ CASTELLANO, Fernando (1997a), «Una tardía defensa de la reforma tributaria de 1785: las *Cartas económicas* de Ramón María Cañedo», *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 15, n.º 2, págs. 295-317.
- (1997b), «Pensamiento económico y deuda pública en las Cortes de Cádiz», *Hacienda Pública Española*, n.º 146, págs. 105-114.
- (2003), «Román Martínez de Montaos. un librecambista radical a principios del XIX», *Revista de Economía Aplicada*, vol. 21, n.º 32, págs. 35-50.
- LLUCH, Ernest (1980), «Sobre la historia nacional del pensamiento económico», en Salvador Almenar (ed.). *Curso de economía política por D. Álvaro Flórez Estada*, Madrid, Instituto de estudios fiscales, págs. XV-LXII.

- (1992), «Juan López de Peñalver en los orígenes de la economía matemática», en Juan López de Peñalver, *Escritos de López de Peñalver*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. XIII-CXXIV.
- MANTILLA Y GARCÍA, José (1840), *De hacienda y de crédito público, con aplicación a España en su estado actual*, Madrid, Imp. de Mellado.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, Manuel (1989), «La institucionalización de la Economía política en la Universidad Española (1784-1857)», en Eusebio María del Valle Santoro, *Elementos de Economía política con aplicación particular a España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. IX-CCXXXVII.
- (2009), *Análisis económico y revolución liberal en España: economistas académicos en las Cortes liberales, 1834-1874*, Madrid, Civitas.
- MARTÍNEZ DE MONTAOS, Román (1820), *Tratado de la circulación artificial de la moneda por medio de un crédito público verdadero*, Madrid, Imprenta de D. José del Collado.
- MENUDO, José M. (2007), «Agricultura y política monetaria en España (1814-1820). La crítica de Gonzalo de Luna», *Áreas: revista internacional de ciencias sociales*, n.º 26, págs. 31-45.
- (2022), «Hunting the Heffalump: Pre-Smithian Concepts of Mercantilism in France», *Revue d'Histoire de la pensée économique*, vol. 14, n.º 2, págs. 139-169.
- MENUDO, José M. y O'KEAN, José M.<sup>a</sup> (2019), «Ediciones, reediciones, traducciones y reimpressiones en español del Tratado de Economía Política de Jean Baptiste Say», *Revista de Historia Económica*, vol. 37, n.º 1, págs. 169-192.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de (2007), *El espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.
- PITA PIZARRO, Pio (1838), *Del crédito y los empréstitos públicos*, Madrid, Imprenta de Don Miguel de Burgos.
- (1840), *Examen económico, histórico-crítico de la hacienda y deuda del estado: proyecto de su reforma general y la del banco, equilibrando las rentas y los gastos, restableciendo el crédito y fomentando la prosperidad nacional*, Madrid, Imp. Narciso Sanchis.
- Pocock, J. G. A. (1985), *Virtue, Commerce, and History: Essays on Political Thought and History, Chiefly in the Eighteenth Century*, Nueva York, Cambridge University Press.
- PRO RUIZ, Juan (2007), «Poder político y poder económico en el Madrid de los moderados (1844-1854)», *Ayer*, vol. 66, n.º 2, págs. 27-55.
- (2016), «El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX», *Historia y Política*, n.º 36, págs. 19-48.

- (2017), «El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 175, págs. 299-329.
- QUESNAY, FRANÇOIS (2005), «Fermiers», *Oeuvres économiques complètes et autres textes*, vol. I, París, INED, págs. 259-323.
- RICARDO, David (1994), *Principios de economía política y tributación*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- SAN JULIÁN, Javier (2012), «Economic Ideas and Redistributive Policy in the Spanish Parliament: The 1900 Debate on Fiscal Progressivity», *Revista de Historia Industrial*, vol. 21, n.º 50, págs. 49-71.
- SANTILLÁN, Ramón (1888), *Memoria historica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administracion: desde 1845 hasta 1854, añadida con notas de sus ampliaciones y efectos hasta 1863*, Madrid, Imprenta de Antonio Pérez Dubrull.
- SAY, Jean-Baptiste (1838), *Tratado de economía política ó exposición de cómo se forman, se distribuyen y se consumen las riquezas*, Madrid, Fuentenebro.
- TEDDE DE LORCA, Pedro (1988), *El Banco de San Carlos*, Madrid, Alianza.
- (2000), «Comercio, dinero y banca en los escritos de Cabarrús», en Enrique Fuentes Quintana (ed.), *Economía y economistas españoles*, vol. 3, Madrid, Galaxia Gutenberg, págs. 487-528.
- TORRENTE FORTUÑO, José Antonio (1969), *Salamanca, bolsista romántico*, Madrid, Taurus.
- TORRES SÁNCHEZ, Rafael (2008a), «Las prioridades de un monarca ilustrado o las limitaciones del Estado fiscal-militar de Carlos III», *Hispania*, vol. 68, n.º 229, págs. 407-436.
- (2008b), «Incertidumbre y arbitrariedad. la política de deuda pública de los borbones en el siglo XVIII», *Estudis*, n.º 34, págs. 263-282.
- (2013), *El precio de la guerra: el Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons.
- VALLE SANTORO, Francisco de Gregorio, marqués de (1829), *Elementos de economía política con aplicación particular á España*, Madrid, Imprenta de Don Ramón Verges.
- (2012), *Ensayo sobre la Hacienda Pública*, en Francisco de Gregorio, marqués de Valle Santoro, *Hacienda Pública-Balanza del comercio por Francisco de Gregorio*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, págs. 32-37.
- VALLEJO, Rafael (1999), «Actores y naturaleza de la Reforma Tributaria de 1845», *Revista de Economía Aplicada*, vol. 21, n.º 7, págs. 5-28.
- (2001), «Reforma y contrarreforma tributaria en 1845-1852», *Revista de Historia Economica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 19: n.º 1, págs. 53-80.

VELASCO, Rogelio (1989), «El debate de la ley de reforma de aranceles de 1841: Libremercantilistas frente a proteccionistas», *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 7, n.º 2 suplemento, págs. 95-98.