

## II.1. HISTORIA DEL DERECHO

### INDICACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE ARREGLO DE LA DEUDA PÚBLICA (1851): EL VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO MILLÁN ALONSO

Por el Dr. JUAN CARLOS MONTERDE GARCÍA  
*Doctor y Profesor en Derecho*  
*Universidad de Extremadura*

#### **Resumen**

El volumen de nuestra Deuda pública era preocupante a mediados del siglo XIX. En el contexto de la crisis económica de 1847-1849, Juan Bravo Murillo decidió solucionar este problema desde su entrada en el Ministerio de Hacienda, y tras un concienzudo examen, presentó en las Cortes un proyecto de arreglo en febrero de 1851. La supuesta ausencia de recursos para su ejercicio llevó al Diputado por el Distrito de Peñafiel, Millán Alonso (miembro de la Comisión de dictamen), a formular voto particular del mismo, ampliamente discutido en el Congreso y que contribuyó a la disolución de la Cámara. Después de superar algunas dificultades, el proyecto fue aprobado por unas nuevas Cortes, y se convirtió en Ley el 1 de agosto de 1851.

#### **Abstract**

The volume of our National debt was worrying in the middle of the century XIX. In the context of the economic crisis of 1847-1849, John Brave Murillo decided to solve this problem from his entry in the Finance Ministry, and after a conscientious examination, presented in the Spanish Parliament a project of arrangement in February, 1851. The supposed absence of resources for his exercise the Deputy for the District of Peñafiel, Millán Alonso (member of the Commission of opinion) to formulating particular vote of the some one, widely discussed in the Congress, and that contributed to the dissolution of the Chamber. After overcoming some difficulties, the project was approved by a few new Spanish Parliament, and turned into Law on August 1, 1851.

## SUMARIO

- I. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA HASTA 1845
- II. EL PROYECTO DE LEY DE ARREGLO DE LA DEUDA PÚBLICA DE 1851
  - 1 TRABAJOS PREVIOS
  2. PRESENTACIÓN Y LÍNEAS BÁSICAS
  3. EL VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO MILLÁN ALONSO
    - A) **Fundamentos**
    - B) **Discusión parlamentaria**
  4. TRAMITACIÓN DEFINITIVA
- III. A MODO DE EPÍLOGO

## I. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA HASTA 1845

El modelo económico imperialista que adoptara Carlos I en el siglo XVI y que continuaron sus sucesores fue muy costoso, al basarse fundamentalmente en el crédito. De ahí el desequilibrio del presupuesto de la Hacienda castellana a lo largo del Antiguo Régimen. Con ello fue generándose una deuda que fue perpetuándose con las centurias, y a la que hubieron de enfrentarse seriamente los gobiernos liberales decimonónicos.

Hasta el siglo XVIII, la Hacienda disponía de dos vías de obtención de crédito. La primera consistía en la negociación de anticipos o préstamos, normalmente cuantiosos, de grandes banqueros o comerciantes a la Corona, a intereses muy altos. No obstante, tenía como ventaja que era el medio más rápido de lograr liquidez, por lo que era preferida para necesidades imprevistas o urgentes. La segunda se traducía en la venta de títulos de deuda (*juros*)<sup>1</sup>, emitidos por la Casa Real, y que además de devengar réditos, se situaban sobre rentas concretas y se comercializaban durante tiempo indeterminado. Ambas fuentes originaban una deuda de la que debía responder la Monarquía. En el primer caso a corto plazo, lo que implicaba su devolución en fecha fija y relativamente próxima. En cambio, los *juros* eran perpetuos o a largo plazo, pues la institución regia se comprometía a pagar intereses y amortizarlos cuando sus recursos lo permitieran. Sin embargo, esta obligación no llegó a ser una práctica frecuente.

Por esta última razón, la Banca se mostró progresivamente reticente a negociar con los soberanos, dado que en ciertas ocasiones faltaban a sus compromisos. Este panorama se complicó más tras las bancarrotas regias del Antiguo Régimen. Puesto que los banqueros exigían el reconocimiento de las deudas pendientes antes de conceder nuevos préstamos, se entregaron *juros* en condiciones ventajosas y normalmente por capital superior al debido. Este fenómeno supuso una conversión de la deuda a corto en otra a largo plazo, aunque nunca llegó a amortizarse, salvo parcialmente. Así se entiende como el volumen de ésta fue pesando gravemente sobre las arcas del Estado.

La situación llegó a ser tan insostenible para el Tesoro que a mediados del siglo XVII comenzaron a emplearse arbitrios para amortizar los títulos, o a reducir el situado mediante descuentos constantes, valimientos sobre derechos

---

<sup>1</sup> Vid. M. TORRES LÓPEZ y J. M. PÉREZ-PRENDES, *Los juros: aportación documental para una historia de la Deuda pública en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1967.

y disminuciones de intereses. En la práctica, tales medidas provocaron que una parte de los réditos se dejaran de pagar automáticamente, con lo que fue difícil colocar *juros* en el mercado.

Con estas medidas se logró cierto desahogo para el Tesoro, aunque el recurso bancario ya no era efectivo. Por ello, se recurrió a la fórmula de los *Vales reales* en las últimas décadas del siglo XVIII. Estos títulos devengaban un interés del 4% y supusieron la primera versión del papel moneda emitido en España. Sin embargo, sus frecuentes emisiones y los problemas para su convertibilidad posibilitaron que rápidamente se depreciaran, y se extinguieron en 1799.

Además de los *Vales reales*, la Corona usó otras modalidades de crédito a finales del *Siglo de las luces*: imposiciones sobre la renta del tabaco, o empréstitos foráneos que, no obstante, contribuyeron a aumentar la deuda. Tal es así que al llegar el siglo XIX (época en la que se acometió la definitiva liquidación de la Deuda) el Tesoro español se encontró con un débito de tal magnitud, que la masa de sus intereses consumía la mayor parte de sus rentas ordinarias<sup>2</sup>.

A principios de esta última centuria, y ante la desproporción entre ingresos ordinarios y obligaciones, se optó por repudiar la deuda, o bien por una reforma radical del sistema. Durante la *Guerra de Independencia* dicha cuestión se olvidó, pero terminado el conflicto y con la llegada de los liberales al poder se emprendió el denominado *arreglo de la deuda*. A lo largo de dicho siglo se crearon diversas instituciones para solucionar este dilema, pagando regularmente los intereses y amortizando las deudas. Pero todos estos órganos (a los que deben, sin embargo, reconocerse importantes aportaciones) fueron sucesivamente fracasando, al no disponer de fondos suficientes para realizar su labor.

En virtud del Decreto de 26 de septiembre de 1811, se estableció la primera entidad para atender el servicio de la deuda: la *Junta Nacional del Crédito Público*. Ella era la encargada de la liquidación y clasificación de todos los débitos de la Corona, la administración y recaudación del capital destinado a esos objetivos, y el pago de los réditos correspondientes.

Más tarde, las *Cortes de Cádiz* reconocieron la deuda nacional, aceptando por Decreto de 13 de septiembre de 1813 todos los compromisos, desde los *juros* antiguos a las deudas contraídas durante la lucha antinapoleónica. El débito se subdividió en anterior y posterior al advenimiento de Fernando VII, distinguiéndose dentro de cada uno entre deuda con o sin interés. A la primera se le ofreció o convertirse en un nuevo tipo al 3%, o bien en una sin réditos, pero esta vía de transformación de obligaciones antiguas en nuevas retrasó la solución del problema.

---

<sup>2</sup> Vid. J. M. JOVER ZAMORA (dir.), *Historia de España*, fundada por R. Menéndez Pidal, tomo XXXIII: «Los fundamentos de la España liberal (1834-1900): la sociedad, la economía, y las formas de vida», Espasa-Calpe, Madrid, 1997.

El arreglo que el Ministro de Hacienda Martín de Garay logró imponer en virtud de los Decretos de 3 de abril y 5 de agosto de 1818, constituyó la primera conversión de deuda en el siglo XIX. En su proyecto se clasificaba la misma en provista de interés o no, así como aquella de imposición forzosa o libre.

Pero la inviabilidad de amortizar toda la deuda llevó a que sólo una parte se efectuase en metálico, mientras que la otra quedó consolidada en nuevo papel de crédito, en espera de su reembolso. Estas medidas reducirían la masa de deuda reintegrable y el volumen de intereses a pagar, pero la *Junta Nacional del Crédito Público* no pudo afrontar la amortización y el abono de réditos, al no contar con bastantes fondos. Por ello, tras el pronunciamiento de Riego y el advenimiento del *Trienio Liberal*, dicha institución desapareció, aunque consiguió clasificar de modo coherente las diferentes modalidades de deuda existentes.

Con la vuelta del modelo absolutista se retomó el problema, y así se formó la *Comisión Liquidadora de la Deuda pública*, verificadora y liquidadora de todas las deudas del Estado anteriores al 7 de marzo de 1820 (repudiando así las del *Trienio Liberal*). Simultáneamente, por Decreto de 4 de febrero de 1824, el Ministro Luis López Ballesteros creó la *Real Caja de Amortización*, sucesora de la extinta *Junta Nacional del Crédito Público*. A aquel órgano se le encomendó hacer relación de créditos (reconocidos y liquidados) contra el Estado; procurar extinguir los créditos inscritos, a la mayor brevedad y de modo periódico y constante; así como responder del pago de los réditos de obligaciones futuras del país. Pero fracasó por la carencia de recursos y el aumento de los compromisos que hubo de afrontar, como el empréstito real con Francia. El cese de López Ballesteros coincidió con su desaparición en 1832.

No se practicaron nuevas reformas hasta 1836, cuando por Real Decreto de 16 de febrero se estableció la *Junta de Liquidación de la Deuda pública*. Dada la presencia de varios créditos a cargo de la Nación sin liquidar, injustamente considerados sin interés, debía procederse a su saldo inmediato, tanto de los reconocidos por organismos anteriores, como de acreedores que en aquel momento acreditasen documentos legítimos (con la consiguiente anulación de los no debidamente justificados). Se señaló como plazo de presentación de tales títulos el 31 de diciembre de dicho año, considerando desde entonces caducadas y extinguidas para siempre las deudas no fundamentadas documentalmente. Pero esta Junta tuvo una actuación muy limitada, pues desde 1836 a 1840 la *primera guerra carlista* absorbió la mayor parte de recursos. Los intereses se dejaron de pagar en 1836, importando en 1839 la deuda reconocida once mil trescientos millones de reales, y sus intereses más de trescientos anuales.

Hasta el momento todas las reformas constituyeron meros proyectos, limitándose a cumplir con la deuda interior. De ahí que al no ocuparse de la extranjera, sus tenedores dirigieran una campaña de descrédito en la prensa contra nuestro Tesoro.

Tal situación provocó que en 1845 Alejandro Mon, Ministro de Hacienda del Gabinete Narváez, acometiera un nuevo arreglo<sup>3</sup>. Pero la existencia de unos presupuestos desfavorables, o la suspensión de pagos derivada de la crisis económica de 1847-1849 dificultaron una medida que, no obstante, mejoró en cierto modo la situación de nuestro Erario.

## II. EL PROYECTO DE LEY DE ARREGLO DE LA DEUDA PÚBLICA DE 1851

### 1. TRABAJOS PREVIOS

El relevo de Mon en el Ministerio de Hacienda preparó el camino para la aparición del proyecto de arreglo de la Deuda pública de 1851. El ovetense dimitió el 19 de agosto de 1849, por lo que el Presidente Narváez, tras las renunciaciones de Santillán y el *Duque de Sotomayor*, ofreció tal Ministerio a Juan Bravo Murillo, entonces titular de la cartera de Comercio. Bullón de Mendoza<sup>4</sup> considera esta fecha como memorable en los anales de la Hacienda española, debido a las provechosas consecuencias que tuvo desde entonces para las finanzas del Estado.

En breves días, el frexense entregó en Consejo de Ministros un informe de nuestro Tesoro público, y los remedios para resolver el grave arreglo de la deuda. Ante el déficit de 300 millones de reales, propuso una severa política de economías, así como una reorganización de los tributos y de la Administración de la Hacienda Pública. Esta última medida comprendía la centralización de los fondos estatales, la reforma de la contabilidad, o la simplificación y mayor unidad en la Administración de las rentas provinciales. A este fin obedece que aquel presentase en las Cortes los proyectos de ley de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado<sup>5</sup>, por un lado, y orgánico del Tribunal de Cuentas<sup>6</sup>, por otro.

Posteriormente, Bravo acometió su proyecto de arreglo de la Deuda. Amparado en el Real Decreto de 30 de marzo de 1850, lo envió para su estudio e informe a la *Junta Directiva de la Deuda*, a la que se agregaron prestigiosos y competentes Vocales. S.M. Isabel II anunció en el discurso de apertura de las Cortes del Reino de la Legislatura 1850-1851 la presentación de tal asunto en el curso de este período<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Vid. F. ESTAPÉ, *La reforma tributaria de 1845, estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.

<sup>4</sup> A. BULLÓN DE MENDOZA, *Bravo Murillo y su significación en la política española. Estudio histórico*, Gráficas Valera, Madrid, 1950, pág. 172.

<sup>5</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1849-1850, Apéndice sexto al n.º 10, sesión de 17 de noviembre de 1849.

<sup>6</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1849-1850, Apéndice al n.º 25, sesión de 29 de diciembre de 1849.

<sup>7</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1850-1851, n.º 1, sesión de 31 de octubre de 1850.

La *Junta Directiva* mandó sus dictámenes al Ministerio de Hacienda el 4 de octubre y el 10 de noviembre de 1850. Aunque hubo uniformidad en los temas capitales, existieron algunas diferencias en aspectos secundarios, llegándose a formar hasta tres juicios distintos: uno de la mayoría, firmado por Manuel Bertrán de Lis, Antonio Pérez de Herrasti, Manuel de Gaviria, Manuel Secades, y Manuel Sánchez Ocaña; otro por la minoría, suscrito por Gabriel de Aristizábal Reutt, Ramón de Santillán, Francisco Tames Hevia, y Ramón López Vázquez; y por último, un voto meramente individual emitido por Alejandro Oliván<sup>8</sup>.

Pero el Ministro Bravo Murillo no pudo pronunciarse sobre la obra de la Junta. Su austera gestión, opuesta al aumento de gastos, le había ocasionado frecuentes luchas con su Gabinete. Así, en noviembre de 1850 se enfrentó a varios de sus compañeros, quienes consideraban indispensable el incremento de dotación en importantes servicios. Aferrado a su política, el extremeño no gozó del suficiente apoyo del Presidente Narváez, y dimitió a finales de este último mes.

## 2. PRESENTACIÓN Y LÍNEAS BÁSICAS

Cuando en enero de 1851 el frexnense accedió a la Presidencia del Consejo de Ministros, se reservó además la cartera de Hacienda para acometer enérgica y definitivamente el arreglo de la Deuda. Unos días le bastaron para ultimar la trascendental obra a la que le prestara tanta atención en el bienio anterior. Así, el 1 de febrero de 1851 presentó en las Cortes el proyecto de ley que resolvía aquel problema<sup>9</sup>.

En el preámbulo, Bravo reconoció haber considerado los tres dictámenes de la *Junta Directiva de la Deuda*, principalmente el de la mayoría. No obstante, Artola<sup>10</sup> adivina en el proyecto las ideas defendidas por Santillán en el dictamen minoritario. Seguidamente, el extremeño manifestó haber introducido en su propuesta algunas modificaciones convenientes, entre las que Bullón<sup>11</sup> incluye a la clase de bienes aplicados a la extinción de la Deuda Amortizable. En este sentido, la citada Junta proponía que se destinasen a este fin los procedentes de las comunidades religiosas, pero dicha sugerencia era inviable en un momento en el que estaba a punto de firmarse el Concordato de 1851. Mediante este acuerdo se devolvían de inmediato a la Iglesia sus bienes no comprendidos en la Ley de 3 de abril de 1845 ni enajenados, así como los demás de las congregaciones masculinas religiosas, aunque el Papa disponía que su capital se convirtiese, inmediatamente, en inscripciones intransferibles de Deuda del Estado del 3%

---

<sup>8</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1850-1851, Apéndice quinto al n.º 46, sesión de 1 de febrero de 1851.

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> M. ARTOLA, *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág. 272.

<sup>11</sup> A. BULLÓN DE MENDOZA, *op. cit.*, pág. 202.

(art. 38). Sin embargo, el Primer Ministro no llegó a citar en el proyecto dichos bienes, a los que no dio ninguna aplicación.

A continuación, Bravo señaló las diferencias entre sus proyectos de 1850 y 1851. Con respecto al primero, indicó la cantidad fija de ochenta millones de reales para pagar los intereses de los nuevos títulos convertidos. En cuanto al segundo, reducía al tipo del 3% los intereses del 4% y 5%, y el de los cupones vencidos, limitando su capital al 80% y a la mitad, respectivamente.

El Gobierno pedía esta reducción de capitales e intereses de créditos (salvo la deuda del 3%) agobiado por las dificultades económicas para satisfacer completamente las obligaciones del Estado, ya advertidas en el proyecto presupuestario de 1852. Pero acomodado el proyecto a las posibilidades del Tesoro y garantizados los derechos de los acreedores del Estado tras las reducciones practicadas, el pago de la conflictiva Deuda pública iba a convertirse definitivamente en realidad. Según indica Comellas<sup>12</sup>, Bravo Murillo partió entonces del principio que más favorecía al crédito la generosidad del deudor que las artes empleadas antes por la Administración española para perjudicar a quienes debíamos.

En el articulado, semejante al de la futura Ley de arreglo de 1 de agosto de 1851, se reorganizaba la Deuda pública, dividida en perpetua al 3% y amortizable (art. 1). La primera se fragmentó, a su vez, en consolidada y diferida, consistiendo aquella en la creada hasta entonces, tanto interior como exterior. Por su parte, la diferida suponía una conversión de las diferentes clases de títulos de la Deuda consolidada en una perpetua, al interés único del 3%, y con supresión de los existentes tipos del 4% (aplicado al 80% del capital) y 5% (sobre el capital nominal de la deuda consolidada, nacional y extranjera). Asimismo, se consolidaban los réditos de ambas al 50%, correspondiente a intereses de deudas vencidos y no satisfechos hasta el 30 de junio de 1851 (art. 2).

Joaquín del Moral<sup>13</sup> señala que la conversión pretendida fue en algún modo impremeditada (no se transformaron las Deudas de Ultramar, de poseedores de bienes enajenados de la Corona, o procedentes de indemnizaciones por daños causados en la guerra civil), en especial respecto a la deuda foránea generada en 1834. De igual modo, denuncia cierto fraude e incumplimiento de lo estipulado, sobre todo con algunos tenedores extranjeros. Por su parte, Palacio Atard<sup>14</sup> estima que parece que pudieron contratarse los nuevos empréstitos en mejores condiciones, al establecerse un sistema ordenado y simplificado de la Deuda.

Lo cierto es que a cambio de dicha reducción, el Estado español se comprometió a ofrecer toda clase de garantías y a pagar religiosamente. De esta forma,

---

<sup>12</sup> J. L. COMELLAS, *Los moderados en el poder, 1844-1854*, C.S.I.C., Madrid, 1970, pág. 294.

<sup>13</sup> J. DEL MORAL RUIZ, «Consideraciones en torno a las conversiones de la Deuda pública de España, 1820-1851», en VV.AA., *La Deuda pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, págs. 828-829.

<sup>14</sup> V. PALACIO ATARD, *Edad Contemporánea, I (1808-1898)*, Espasa-Calpe, Madrid, 1988, pág. 275.



la Deuda, que ascendía a unos trece mil millones de reales, se reducía a un 80% y quedaba consolidada en un plazo de diecinueve años (hasta el primer semestre de 1870). Durante los cuatro primeros devengaría un 1%, sufriendo desde entonces un incremento del 0,25% cada bienio, hasta alcanzar el 3% previsto al cabo de dicho plazo (art. 9). El primer año completo (1852) exigía un desembolso de cincuenta y dos millones, ascendiendo a ciento cuarenta y cinco en la primera mitad de 1869. Dicho abono se consolidaba sobre bienes mostrencos, baldíos y de realengo, el 20% de los de propios de los pueblos, y sobre una consignación presupuestaria de doce millones anuales desde el 1 de julio de 1851 (art. 14). En opinión de Toboso Sánchez<sup>15</sup>, esta última obligación fue el aspecto más relevante de la Ley de agosto, al atenderse desde entonces la Deuda pública mediante el presupuesto. Con ello se creó un constante déficit, saldado por otros créditos más fáciles de lograr, al garantizarse sus pagos en los siguientes ejercicios.

Tortella Casares<sup>16</sup> critica esta operación, y juzga al proyecto de 1851 de bancarrota mal camuflada. En su opinión, se consolidó en deuda del personal los atrasos a los funcionarios públicos, y en deuda de material los impagos a los proveedores del Gobierno. Asimismo, denuncia la rebaja de los intereses y el principal de la deuda, tanto exterior como interior, sin que se acelerasen por ello los pagos o amortizaciones.

Para mayor difusión, Bravo estableció que mensualmente se publicara en la *Gaceta de Madrid* un estado de las conversiones verificadas en el mes anterior y otro de las amortizaciones (art. 12).

### 3. EL VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO MILLÁN ALONSO

#### A) Fundamentos

Presentado el proyecto de ley a la Cámara Baja, ésta eligió el 3 de febrero siguiente a la Comisión dictaminadora del arreglo de la Deuda del Estado<sup>17</sup>. Como miembros de este órgano, en su mayoría afines al Gobierno y al proyecto en sí, fueron designados los Diputados Lorenzo Flores Calderón (Presidente), Benito Fernández Maquieira (Secretario), el *Conde de Vilches*, Alejandro Llorente, Gregorio de Miota, Millán Alonso, y Tomás García Luna. Este último renunció a su puesto, por lo que fue sustituido por José Sánchez Ocaña. El 29 de marzo se leyó el Dictamen de la citada Comisión, favorable al proyecto.

<sup>15</sup> P. TOBOSO SÁNCHEZ, «El arreglo de la deuda de los liberales: problemas e instituciones», en J. M. Donézar y M. Pérez Ledesma (eds.), *Antiguo Régimen y Liberalismo (homenaje a Miguel Artola)*, II, Alianza Editorial, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1995, pág. 351.

<sup>16</sup> G. TORTELLA CASARES, «La Economía española, 1830-1900», en M. Tuñón de Lara (dir.), *Historia de España*, tomo VIII: «Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)», 2.ª ed., 8.ª reimp., Labor, Barcelona, 1988, pág. 142.

<sup>17</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1850-1851, n.º 47, sesión de 8 de febrero de 1851.

Pero Alonso, Diputado por el Distrito de Peñafiel (Valladolid) desde las Cortes de 1846, anunció en la Cámara la presentación de un voto particular al proyecto<sup>18</sup>, y que suscribió en el Palacio del Congreso el 31 de marzo siguiente.

En su extenso voto, lamentaba separarse del dictamen de la mayoría de la Comisión, debido a su *deber imperioso y sagrado de manifestar la verdad*, aunque reconociendo su interés en la solución del arreglo de la deuda. A continuación, sostenía la imposibilidad del abono íntegro, inmediato y seguro de todos los intereses vencidos, presentes y futuros. Esta situación venía provocada, a su juicio, por la falta de recursos indispensables para atender las obligaciones contraídas por el arreglo, reflejo del déficit del Estado y los apuros del Tesoro. Por tanto, un arreglo precipitado y sin previo conocimiento de los medios de pago traería grandes inconvenientes. De ahí que criticase la premura de Bravo Murillo y de los restantes Comisionados en acometer tal empresa, quienes no habían consentido en abordar dicha cuestión en una ley especial.

A diferencia de dichas personalidades, Alonso propuso que era en la norma presupuestaria donde debían votarse los gastos y los impuestos públicos. Dada que aquella era la vía donde debía decidirse el arreglo, *con todas las noticias y datos necesarios*, no consideraba su discusión como medio entorpecedor de los recursos de los que se disponía para pagar, sino como una *prioridad natural é indispensable*. Para reforzar su argumento, declaró que con su voto no se alarmaba a los verdaderos acreedores del Estado.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el vallisoletano terminaba la exposición de su voto con la formulación del siguiente artículo único:

*El Congreso, después de haber examinado los presupuestos generales del Estado, en vista de las economías que se hagan en el de gastos, del resultado comparativo de éste con el de ingresos y de los medios permanentes que se consignent, se ocupará con preferencia á cualquier otro asunto, de examinar y discutir el proyecto de arreglo de la deuda presentado por el Gobierno de S.M.*<sup>19</sup>.

## B) Discusión parlamentaria

El 3 de abril de 1851 comenzó en el Salón de Sesiones del Congreso el tenso y en cierto modo apasionado debate del proyecto de arreglo de Bravo Murillo. La discusión se inició por el examen del voto particular de Millán Alonso. De Miota pidió la palabra para una alusión personal, al creerse atacado en tal voto en calidad de miembro de la Comisión dictaminadora. Pero el Presidente de la Cámara (Luis Mayáns) decidió no concedérsela.

<sup>18</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1850-1851, n.º 78, sesión de 29 de marzo de 1851.

<sup>19</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1850-1851, apéndice segundo al n.º 79, sesión de 31 de marzo de 1851.

Seguidamente, Salvador Bermúdez de Castro pronunció un amplio discurso, en el que manifestó cierta oposición al referido voto. Manifestando alguna conformidad con el examen previo de los presupuestos, reivindicó la presencia de todos los documentos que habían servido de base al proyecto de arreglo. En este sentido, reconoció que el lamentable estado y la evidente desorganización de la Hacienda española imposibilitaban este asunto. De ahí que reconociese que el Ministro que solucionase esta grave y complicada cuestión adquiriría gran gloria y renombre público. A su juicio, no correspondía tal honor a Juan Bravo, al ser éste el causante del aumento de la deuda flotante, o del déficit de 1850. Asimismo, censuraba su falta de plan al abordar dicho proyecto, al que estimaba inoportuna, incompleta e injusta.

El Ministro de Estado, Manuel Bertrán de Lis, enojado por las acusaciones del jerezano hacia su Jefe de Gabinete, le respondió que el Presidente del Gobierno contestaría a su discurso en el tiempo oportuno.

En defensa de su voto, Millán Alonso confesó después que la Comisión había rechazado dictaminar tras conocer los medios de los que disponía el Gobierno para poder cubrir las futuras obligaciones del Tesoro. Declarando su desconfianza del buen éxito de la medida de Bravo, practicada sin los recursos convenientes, pidió al Ejecutivo que no se precipitara, y solicitó previamente la discusión presupuestaria para averiguar el verdadero estado de nuestra Hacienda. De esta forma, se logró ejecutar el arreglo de modo digno y competente, sin verse acompañado de riesgos ni eventualidades<sup>20</sup>.

Al día siguiente, 4 de abril, continuó la discusión pendiente sobre el voto de Alonso. En primer lugar, el *Conde de Fabraquer* tomó la palabra en contra del mismo, al que calificaría de inconstitucional. Para ello argumentó que ningún Diputado podía impedir la discusión de un proyecto de ley dictaminado por una Comisión, vislumbrando que su miembro discrepante no deseaba realmente abordar el problema. Ante las críticas de Salvador Bermúdez por el carácter prematuro del arreglo, manifestó que tal asunto había estado en la mente del Gobierno de 1845. Asimismo, defendió la constancia y asiduidad del órgano colegiado en su examen a lo largo de dos meses, así como su presentación por el Ejecutivo con todos sus pormenores y detalles.

Manuel Bermúdez de Castro negó que Alonso deseara evitar el arreglo. En su discurso matizó que dicha cuestión era inviable por el estado actual de la Hacienda, censurando que la Comisión no decidiera, *por razones de alta conveniencia*, imprimir los documentos solicitados al Gobierno, y que eran *del dominio de todos los Señores Diputados*. En su opinión, el Gabinete Bravo no tenía los recursos suficientes (sólo contaba con los giros, las renovaciones y los contragiros) para hacer frente a los intereses de la deuda, o al débito flotante pendiente. De este

---

<sup>20</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1850-1851, n.º 81, sesión de 3 de abril de 1851.

modo, el déficit existente no podía paliarse con las rentas estancadas o los bienes de Propios, reconocidos estos últimos en el art. 14.3 del proyecto de febrero.

El Presidente del Consejo de Ministros defendió más tarde la absoluta necesidad del arreglo de la deuda, para lo que deseaba su discusión y aprobación en las Cortes. La suspensión del pago de los intereses desde 1836, o de la deuda vencida desde entonces hasta 1840, así como el destino de cuarenta millones de reales para el arreglo de 1847, fueron algunos de los hechos en los que el extremeño se basó para rechazar la inoportunidad del proyecto criticada por Salvador Bermúdez. Ante la denunciada falta de recursos para su propósito, reconoció que el sobrante del presupuesto ordinario y de Ultramar, el fondo de equivalencia (recaudación por la venta de bienes nacionales), el aumento de las rentas eventuales (de aduanas, estancadas, o indirectas), o el ahorro de los sueldos de las clases activas y pasivas, y de los haberes caducados, cubrían la totalidad del montante de la obligación<sup>21</sup>. Para ilustrar mejor su proyecto, manifestó que en 1851 existía un superávit de 56.976.000 reales, pues el presupuesto líquido de ingresos se cifraba en la cantidad de 1.090.195.000, mientras que el ordinario de gastos importaba 1.033.219.000.

Sin embargo, en la sesión de 5 de abril de 1851 acaeció un suceso inesperado que forzaría finalmente la disolución de las Cortes de 1850. Después de reservarse la palabra el *Marqués de Molins*, Manuel Oviedo cedió el turno de intervención a Fernández Maquieira. Éste, combatiendo la criticada inoportunidad del proyecto y el voto en definitiva, ofreció varias razones de conveniencia para la aprobación del mismo. Entre ellas, el Comisionado sostuvo el asentimiento de los acreedores en general, el gasto ordinario y reproductivo para el pago de los intereses de la deuda, o el dilatado plazo para consolidar el débito.

Tras renunciar a la palabra Manuel Bermúdez, el *Marqués de Molins* sostuvo que no votaría el proyecto de arreglo sin examinar antes los recursos disponibles.

Más tarde, Mon aprovechó la ocasión para lanzar, en defensa del voto de Alonso, un ataque al Presidente del Gobierno. En un vasto discurso, juzgó que el Ejecutivo no disponía de los medios para llevar a cabo el arreglo, y que la aprobación del proyecto, al aplazar la deuda o dejar de abonarla, podía causar el quebrantamiento de nuestro crédito. Por ello, sugirió que se asegurasen en los presupuestos generales o bien en una ley los instrumentos necesarios para que la reparación fuese eficaz y positiva. Luego, denunció el déficit en el que estaba sumido el presupuesto actual del Estado y que dificultaba a Bravo la adopción de su medida. Todo ello, unido a los insuficientes recursos anunciados por el Presidente, provocaba la falta de crédito, que, a su juicio, constituía *la palanca más poderosa de las Naciones modernas*.

El extremeño no opinaba de igual manera, y contestó a su interlocutor con una exposición documentada. Criticando que el voto de Alonso no proponía

<sup>21</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1850-1851, n.º 82, sesión de 4 de abril de 1851.

nada, manifestó que en los presupuestos no se podían fijar los medios para afrontar la obligación que imponía el arreglo, pues la obligación creciente de la deuda entorpecía la previsión inicial de tales recursos. Asimismo, mostró su seguridad en que los ingresos propuestos (sobrante del presupuesto ordinario, fondo de equivalencia, rentas eventuales) quedaban firmemente afianzados mediante su proyecto. En este sentido, declaró que el país conocía el estado de su Hacienda, y el resultado del presupuesto, pese a que éste no había terminado de discutirse. A fin de reforzar la aprobación del arreglo, propuso que se votara afirmativamente su proyecto para disponer del crédito reivindicado por Mon.

Entendemos que al pretender Mon rectificar al Presidente, y por quedar suficientemente discutido el voto de Alonso al pronunciarse tres discursos en contra (Salvador Bermúdez, *Conde de Fabraquer*, Fernández Maquieira) y tres a favor (Manuel Bermúdez, *Marqués de Molins*, y Mon), los Diputados se inquietaron por el prolongado debate. Un grupo solicitó el término de la sesión; otro su prórroga, y un último que se votara el proyecto. Mayáns optó por la segunda alternativa, comenzando una votación que, lógicamente, deseaba un Gobierno esperanzado en ganarla. Los opositores del proyecto de Bravo, entre los que Alfonso Bullón<sup>22</sup> incluye a destacadas personalidades del moderantismo, temiendo que el Ejecutivo triunfara en la votación, querían impedirla. Para ello alegaron el transcurso de las horas reglamentarias de sesión.

Fue entonces cuando habiéndose procedido a votación nominal, se produjo un recordado incidente que condenó al Gabinete Bravo. En primer lugar, votaron los Diputados Secretarios, Agustín de Alfaro y Nicolás Hurtado (en sentido negativo y afirmativo, respectivamente). Luego el Presidente del Gobierno, y los Ministros de Estado (Manuel Bertrán de Lis) y de Guerra (Francisco Lersundi), que se pronunciaron a favor de la prórroga de la sesión, y en suma del proyecto. Al llegar su turno al Ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, Santiago Fernández Negrete, éste, sorprendentemente, emitió un rotundo *¡No!*, con el que contrarió estrepitosamente la opinión de sus compañeros de Gabinete, junto a los que se hallaba sentado<sup>23</sup>. Este acto ocasionó de inmediato tal alboroto en la Cámara, que Mayáns no tuvo más remedio que levantar la sesión a las siete y media de la tarde<sup>24</sup>. Poco después se producía la dimisión de Negrete, que fue reemplazado por el Ministro de Gobernación, Fermín Arteta.

El tinetense trató días después de explicar su imprevisible conducta, reconociendo su conformidad con el proyecto de ley que, como miembro del Gabinete, había aprobado en Consejo de Ministros. No obstante, manifestó haber escuchado aquella tarde murmuraciones y quejas sobre el deseo del Gobierno

---

<sup>22</sup> A. BULLÓN DE MENDOZA, *op. cit.*, pág. 205.

<sup>23</sup> Vid. J. BRAVO MURILLO, «El no de Negrete», en *Opúsculos*, tomo II, Librería de San Martín, Madrid, 1864.

<sup>24</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1851-1852, n.º 83, sesión de 5 de abril de 1851.

de aprobar urgente y atropelladamente dicho proyecto. De ahí que decidiera oponerse a la prórroga de la sesión, para dar lugar en otro momento a una discusión más amplia en la que se demostrara el buen comportamiento del Gobierno<sup>25</sup>. Criticado por Bullón de Mendoza<sup>26</sup>, este curioso hecho paralizó el proyecto de ley de arreglo de la deuda hasta las siguientes Cortes.

Un sector doctrinal denunció el agiotaje subyacente en esta operación. Así lo sostuvo Pedro de Répide<sup>27</sup>, quien implicó en dicha jugada de bolsa a Bravo Murillo y María Cristina de Borbón, razón que explicaba el no de Negrete.

Miraflores<sup>28</sup> califica el *escándalo Negrete* de crisis parcial del Gabinete, cuyo Presidente no anduvo con vacilaciones, y propuso a S.M. la Reina la disolución del Congreso de los Diputados (7 de abril). En esta decisión Cánovas<sup>29</sup> adivina la falta de credibilidad representativa de las Cortes o la situación de franca minoría en la que se hallaba en ellas el político extremeño. En cambio, López<sup>30</sup> resalta en dicha actuación los deseos de emancipación de éste con respecto al *Conde de San Luis* (opositor moderado), aprovechando la coyuntura del voto negativo y la dimisión de su Ministro díscolo.

#### 4. TRAMITACIÓN DEFINITIVA

Celebradas elecciones generales el 10 de mayo de 1851, se abrieron las nuevas Cortes el 1 de junio siguiente. La mayoría salida de las urnas fue enteramente favorable a la política del Ministerio Bravo Murillo, con lo que éste pudo ahora realizar sin problemas el arreglo de la Deuda, entre otras cuestiones.

Constituido el Congreso de los Diputados el 12 de junio, y reproducido ante el mismo el proyecto de ley de arreglo de la Deuda (pendiente de discusión en la Legislatura precedente) fue rápidamente dictaminado en sentido favorable. El debate se inició el 30 de junio posterior, destacando la calidad de los discursos pronunciados.

El trascendental proyecto de ley sería aprobado por la Cámara Baja el 13 de julio de 1851 por ciento cincuenta y cuatro votos a favor, frente a cincuenta y dos en contra<sup>31</sup>. Más tarde, pasó al Senado, en donde fue dictaminado afir-

<sup>25</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1851-1852, n.º 15, sesión de 18 de junio de 1851.

<sup>26</sup> A. BULLÓN DE MENDOZA, *op. cit.*, pág. 206.

<sup>27</sup> P. DE RÉPIDE, *Isabel II, Reina de España*, Espasa-Calpe, Madrid, 1931, pág. 121.

<sup>28</sup> M. PANDO FERNÁNDEZ DE PINEDA (MARQUÉS DE MIRAFLORES), *Memorias del reinado de Isabel II*, II, tomo CLXXIII, edición a cargo de M. Fernández Álvarez, Atlas, Madrid, 1964, pág. 471.

<sup>29</sup> F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, *El Partido Moderado*, con prólogo de J. M. Jover Zamora, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pág. 137.

<sup>30</sup> E. LÓPEZ, *Antología de las Cortes de 1846 a 1854*, Imprenta y Encuadernación de V. Tordesillas, Madrid, 1912, pág. 378.

<sup>31</sup> D. S. C. (Congreso de los Diputados), Legislatura 1851-1852, n.º 35, sesión de 13 de julio de 1851.

mativamente el 18 de julio siguiente<sup>32</sup>, y aprobado por cincuenta y nueve votos afirmativos y diecinueve negativos el 26 de julio<sup>33</sup>.

Sancionado por S.M. Isabel II el 1 de agosto posterior, y publicado en la *Gaceta de Madrid*, el proyecto de febrero quedó finalmente convertido en Ley. Bullón<sup>34</sup> juzga al mismo de trascendental y sagacísimo, causante de múltiples preocupaciones a Bravo Murillo, y que vino a librar de muchos obstáculos a la Hacienda española. El frexnense dictaría rápidas, discretas y eficaces disposiciones para la ejecución de la nueva norma, que completaba su obra iniciada en 1849.

### III. A MODO DE EPÍLOGO

Del análisis del presente estudio pueden extraerse, a modo de epílogo, las siguientes conclusiones:

1. Resolver el arreglo de la Deuda pública española fue, a lo largo del siglo XIX, una empresa difícil para los gobiernos liberales que se propusieron acometerla.

Cuando Bravo Murillo apostó seriamente a mediados de esta centuria por acabar con un estado de suspensión que duraba década y media, se topó con el mismo problema que frustró los intentos precedentes: la falta de recursos. Este inconveniente cobró mayor envergadura en una España que en el bienio 1850-1851 sufría aún los efectos de una crisis económica europea (agraria y financiera), desatada en 1847.

2. El cambio en la situación económica y política continental influyó decididamente en la política española del momento. El Partido Moderado, en el poder desde 1844, fue sufriendo un progresivo desgaste, en parte por la existencia de facciones internas, aspecto que contribuyó al levantamiento progresista de 1854. Bravo Murillo, perteneciente al ala más conservadora de la formación, fue criticado desde 1850 por el sector doctrinario o intermedio, que no le perdonó su salida del Gabinete de Narváez (uno de los líderes de esta corriente). La tensión aumentó cuando éste se convirtió a principios de 1851 en Presidente del Consejo de Ministros.
3. Una potente oposición se formó contra el político extremeño a lo largo de su breve mandato. Estas personalidades hallaron una ocasión perfecta para derribarle cuando en la primavera de 1851 las Cortes discuten el espinoso tema del arreglo de la Deuda pública. Con el pretexto de

---

<sup>32</sup> La nueva Comisión estaba formada por Luis López Ballesteros (Presidente), Mariano Miguel de Reinoso (Secretario), Ramón de Santillán, Joaquín Gómez de Liaño, Hilarión del Rey, Manuel Gaviria (*Conde de Buena Esperanza*), y Mariano Miquel y Polo. *Vid.* D. S. C. (Senado), Legislatura 1851-1852, Apéndice al n.º 19, sesión de 19 de julio de 1851.

<sup>33</sup> D. S. C. (Senado), Legislatura 1851-1852, n.º 23, sesión de 26 de julio de 1851.

<sup>34</sup> A. BULLÓN DE MENDOZA, *op. cit.*, pág. 208.

aplazar el debate y, en suma, rechazarlo, varios Diputados politizaron la discusión y criticaron la gestión de un Presidente, que en todo momento defendió firmemente su proyecto. Posiblemente presionado por la oposición moderada, Millán Alonso discrepó del dictamen de una Comisión afín al Gobierno, y formuló voto particular contra el proyecto de febrero. No obstante, en el mismo puede subyacer el intento de la oposición de ir abortando progresivamente el arreglo.

En apoyo de Alonso, Mon, destacado doctrinario y considerado uno de los más prestigiosos economistas de la época, rebatió duramente los argumentos de Bravo en la Cámara Baja. Su amplia defensa del voto particular podría llevar a pensar que fue la poderosa fracción *monista*, capitaneada en el Parlamento por Pidal y el propio Mon, la que habría impulsado al Diputado de Peñafiel a emitir su opinión particular. El nivel de crispación llegó a su cénit con el voto negativo del Ministro Negrete, hecho que forzó la disolución inmediata de las Cortes de 1850.

4. Las medidas económicas expansivas seguidas por Bravo para proceder al arreglo, respondieron a la grave crisis de nuestra Hacienda. Empleando una política de captación de recursos desde 1850, el frexnense optó por la cobertura del déficit presupuestario mediante el lanzamiento de emisiones de Deuda pública. En este plan se inscribió la Ley de arreglo de agosto de 1851.

Naturalmente, la reducción de capitales y la amputación de los intereses del crédito, derivadas del estado de déficit público, acarrearán consecuencias negativas. Por ejemplo, la inmediata caída en picado de los valores españoles en los mercados ingleses, franceses, y holandeses. Los acreedores extranjeros multiplicaron sus reclamaciones y constituyeron Comités en Madrid, París, o Londres.

5. Pese a ello, debe reconocerse el mérito de Bravo Murillo en la centralización y unificación de la entonces enmarañada y compleja Deuda nacional. Ésta empezó a reducirse a partir de 1854, gracias a la política progresista desamortizadora. De igual modo, provocó la desaparición de los *juros* (debido a la imposibilidad de su acreditación), que lastraban la economía castellana desde hacía tres siglos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M., *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- BULLÓN DE MENDOZA, A., *Bravo Murillo y su significación en la política española. Estudio histórico*, Gráficas Valera, Madrid, 1950.
- BRAVO MURILLO, J., «El no de Negrete», en *Opúsculos*, tomo II, Librería de San Martín, Madrid, 1864.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El Partido Moderado*, con prólogo de J. M. Jover Zamora, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.



- COMELLAS, J. L., *Los moderados en el poder, 1844-1854*, C.S.I.C., Madrid, 1970.
- DE RÉPIDE, P., *Isabel II, Reina de España*, Espasa-Calpe, Madrid, 1931.
- DEL MORAL RUIZ, J., «Consideraciones en torno a las conversiones de la Deuda pública de España, 1820-1851», en VV.AA., *La Deuda pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982.
- ESTAPÉ, F., *La reforma tributaria de 1845, estudio preliminar y consideración de sus precedentes inmediatos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.
- JOVER ZAMORA, J. M. (dir.), *Historia de España*, fundada por R. Menéndez Pidal, tomo XXXIII: «Los fundamentos de la España liberal (1834-1900): la sociedad, la economía, y las formas de vida», Espasa-Calpe, Madrid, 1997.
- LÓPEZ, E., *Antología de las Cortes de 1846 a 1854*, Imprenta y Encuadernación de V. Tor-desillas, Madrid, 1912.
- PALACIO ATARD, V., *Edad Contemporánea, I (1808-1898)*, Espasa-Calpe, Madrid, 1988.
- PANDO FERNÁNDEZ DE PINEDA, M. (*Marqués de Miraflores*), *Memorias del reinado de Isabel II*, II, tomo CLXXIII, edición de M. Fernández Álvarez, Atlas, Madrid, 1964.
- TOBOSO SÁNCHEZ, P., «El arreglo de la deuda de los liberales: problemas e instituciones», en J. M. Donézar y M. Pérez Ledesma (eds.), *Antiguo Régimen y Liberalismo (homenaje a Miguel Artola)*, II, Alianza Editorial, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1995.
- TORRES LÓPEZ, M. y PÉREZ-PRENDES, J. M., *Los juros: aportación documental para una historia de la Deuda pública en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1967.
- TORTELLA CASARES, G., «La Economía española, 1830-1900», en M. Tuñón de Lara (dir.), *Historia de España*, tomo VIII: «Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)», 2.<sup>a</sup> ed., 8.<sup>a</sup> reimp., Labor, Barcelona, 1988.