

## LIBRECAMBIO Y PROTECCIÓN EN LA ESPAÑA LIBERAL

---

### FREE TRADE AND PROTECTION IN THE LIBERAL SPAIN

José María Serrano Sanz\*

Universidad de Zaragoza - Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

*Entregado 6-11-2010 y aceptado 10-6-2011*

**Resumen:** La política de comercio exterior siguió un patrón singular dentro del gradual proceso de liberalización registrado por la economía española a lo largo del siglo diecinueve. El debate público entre prohibicionistas, protectionistas y librecambistas fue constante. Sin embargo, lejos de gradualismos, en materia de política comercial, tres etapas se advierten claramente. Inicialmente el prohibicionismo domina la escena desde su consagración en el Trienio, a contracorriente del proceso de liberalización, hasta los años cuarenta. El librecambio, en una versión moderada, se impone 1869. Finalmente tras el viraje de 1890-1892, el proteccionismo gobierna la política comercial española hasta el estallido de la guerra civil.

**Palabras clave:** Librecambio, protección, política comercial española

**Abstract:** Spain underwent a process of gradual liberalization during the XIXth century, although the evolution of trade policy was relatively untouched by it. There was a permanent controversy among prohibitionists, protectionists and liberals in the political arena. But when we focus on the implementation of

---

\* El trabajo forma parte del Proyecto de Investigación «Nación y Nacionalismo español» de la Fundación Ortega-Marañón. El autor agradece sus comentarios a Antonio Morales, Margarita Márquez y los participantes en diversos Seminarios de la Fundación, así como las sugerencias de dos evaluadores anónimos de la revista *Historia Contemporánea*.

trade policy, three stages can be clearly distinguished. Firstly, surprisingly, prohibitionism dominated the scene from the *Trienio* until the 1840s. Secondly, a mild version of liberalism triumphed in 1869. Finally, after the backlash of 1890-1892, protectionism governed trade policy until the outbreak of the Spanish civil war.

**Key words:** Free trade, protectionism, Spanish commercial policy

## 1. Introducción

El diecinueve fue, también en España, el siglo del liberalismo. El siglo en el cual el liberalismo se fue afirmando en diversos dominios, la política, la ideología y la cultura, a la par que en el ámbito económico. No fue una afirmación fácil ni cómoda, porque ideas, instituciones y personas del Antiguo régimen se resistieron, como era de esperar, logrando incluso en algunos aspectos persistir (Mayer, 1984). Pero en la segunda mitad del siglo la balanza estaba claramente decantada en favor del liberalismo. Cabían retrocesos hacia otras formas de autoritarismo, como de hecho se dieron en el veinte, pero la vuelta a los modos preliberales se habría vuelto imposible.

En el ámbito de la economía la superación del Antiguo régimen comportaba el cumplimiento de tres requisitos: la supresión de las múltiples trabas y barreras que obstaculizaban la actividad económica de los agentes, la transición desde la hacienda del rey a la hacienda nacional, con el presupuesto como columna vertebral y una fiscalidad nueva, y la liberalización de la circulación interna y exterior de las mercancías. El proceso en España se llevó a cabo, principalmente, a lo largo de los decenios centrales del diecinueve. Había tenido dos prólogos efímeros, uno en Cádiz durante el periodo de las Cortes y otro en el Trienio. Estos episodios, que tuvieron el valor de fijar el «programa» de trabajo de la liberalización, vieron casi todas sus realizaciones abolidas, siendo que el camino hacia la economía liberal no tomó impulso irreversible hasta la muerte de Fernando VII.

En lo hacendístico fue donde primero se completó el régimen liberal, pues a partir de los años cuarenta el presupuesto fue la norma para fijar gastos e ingresos y desde 1845 la reforma Mon-Santillán introdujo la fiscalidad liberal de un modo definitivo (Comín, 1988; Comín y Vallejo, 2002). La instauración de un marco liberal para el desenvolvimiento de los agentes económicos privados equivalía a la aparición de los mercados como instrumentos de asignación de recursos y el ensanchamiento de su influencia a costa de otras instituciones anteriores, fueran la costumbre o las restrictivas regulaciones establecidas durante el mercantilismo. Los mercados no son creaciones de la naturaleza, sino instituciones legales (Lionel Robbins, 1966), y su funcionamiento reclamaba la regulación en un sentido moderno del derecho de propiedad y de la libertad de empresa y contratación en los mercados de trabajo y capital. En este frente, el proceso de reforma se prolongó a lo largo de las décadas centrales del si-

glo xx, impulsado en tres momentos estelares: el despegue de los treinta, la aceleración del bienio progresista y la culminación en el Sexenio democrático (Serrano Sanz, 2006). En cuanto a la tercera reforma, la liberalización de la circulación de mercancías, el reto era doble, el de creación de un mercado nacional, con supresión de los obstáculos interiores, y el de la liberalización del comercio exterior. La liberalización interna siguió el destino de la reforma liberal de la regulación, con idénticos momentos estelares. En este caso, el paso de una estructura económica basada en la existencia de múltiples mercados locales, escasamente comunicados entre sí, a otra en la cual se podía hablar progresivamente de un mercado nacional, se vio reforzado por causas tecnológicas, léase el abaratamiento de los costes de transporte asociado al establecimiento de la red ferroviaria.

Algo más compleja es la cuestión del comercio exterior, el objeto de estudio en estas páginas, en cuanto escapa a la pauta de progresión de las demás reformas liberalizadoras. En los albores del proceso, en el Trienio liberal, la reforma caminó incluso en sentido contrario, al aprobarse un Arancel que aumentó el número de prohibiciones heredadas del Antiguo régimen. El proceso de liberalización no llegó a equipararse en el comercio exterior hasta el Sexenio, cuando con la aprobación del Arancel Figueroa, pareció que se recuperaba el retraso acumulado.

Y esto a pesar que el Sexenio marcó, como ya se ha dicho, una aceleración del proceso liberalizador en todos los órdenes. A ojos de los revolucionarios del 68, la libertad de empresa aparecía como un requisito ineludible de crecimiento y modernización, lo que se tradujo en una liberalización del régimen de funcionamiento de las sociedades anónimas, una reducción de la presencia del Estado en la actividad empresarial, la simplificación de los regímenes de concesiones administrativas, la supresión de ciertos monopolios y una amplia libertad en la minería. La flexibilización de los intercambios con el exterior, añadida a estos avances, vino a confirmar que el liberalismo había triunfado también en el ámbito de la economía.

En sus primeros compases, la Restauración mantuvo inalterado en lo esencial el marco de economía liberal que había heredado del Sexenio. Sin embargo, a finales de los ochenta, la crisis agraria fue el origen del viraje proteccionista, registrando el comercio exterior, el último de los ámbitos en incorporarse, la primera ruptura en la general tendencia liberalizadora que se había mantenido durante decenios. No sería hasta comienzos del siglo veinte cuando los vientos del intervencionismo, desbordando el ámbito del comercio exterior, arreciaron con fuerza y gradualmente exten-

dieron una mayor confianza en la capacidad del gobierno para conducir la economía en detrimento de la iniciativa privada y la competencia. En este sentido, el programa Maura de 1907 marca un giro notable y está claramente alejado del liberalismo de Cánovas. El triunfo generalizado de las regulaciones sería el rasgo definidor de la nueva etapa y la Dictadura de Primo de Rivera el momento culminante.

En este trabajo se detalla la trayectoria particular que siguió la regulación del comercio exterior en el marco del proceso de generalizada y gradual liberalización en la economía española decimonónica. Una regulación sobre la cual hubo una controversia intensa y prolongada, protagonizada por intelectuales, políticos y grupos de presión, y en la que se pueden establecer tres etapas. En el siguiente apartado nos ocuparemos de la inicial, cuando el prohibicionismo fue protagonista. Después, examinaremos los decenios centrales del siglo, con el triunfo del librecambio. A continuación analizaremos el viraje hacia el proteccionismo durante la Restauración. El trabajo finaliza con unas breves conclusiones.

## 2. La cuestión del prohibicionismo

A mediados de julio de 1820 leía Canga Argüelles ante las recién estrenadas Cortes del Trienio, su *Memoria* sobre el estado de las cuentas públicas y los proyectos de reforma hacendística. Flamante Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda de España y Ultramar en el gobierno formado tras el pronunciamiento del general Rafael del Riego, proclamaba en relación con las aduanas: «El afán de indigenar en nuestro suelo todas las artes extranjeras (*sic*), el espíritu reglamentario y el sunuario dieron lugar a las prohibitivas. La equivocación de cálculo en la materia se deduce claramente de la simple inspección de los artículos que abrazan nuestro arancel». El ataque contra el prohibicionismo anterior parecía desatado. Y concluía: «serán mayor el comercio y los ingresos del Erario cuanto fuese mayor la libertad del tráfico, menores los derechos y más suave la legislación de aduanas»<sup>1</sup>. Eran las palabras previsibles en un economista y político liberal del perfil de Canga, y en sí mismas dibujaban el programa de reforma de la regulación del comercio exterior que cabía esperar del nuevo régimen liberal.

---

<sup>1</sup> J. Canga Argüelles (1820), pp. 130-134.

Sin embargo, apenas cuatro meses después, el propio Canga sancionaba un «Sistema General de las Aduanas de la Monarquía española en ambos emisferios (sic)», un nuevo arancel, que ampliaba el prohibicionismo previo, dándole incluso solemnidad con su aprobación en sede parlamentaria<sup>2</sup>. El primer liberalismo español se separaba abiertamente de su programa ideológico, y lo hacía en el terreno del comercio exterior, dejando establecido un amplio catálogo de prohibiciones, que centraría los debates de los siguientes treinta años. La controversia en torno a esa opción extrema de la política comercial llegaría hasta 1869, cuando el propio Laureano Figuerola, encargado de su abolición, aunque comprensivo con sus viejos correligionarios, decía de ellos que habían hecho el arancel «extremando sus opiniones prohibitivas, que forman extraño contraste con las aspiraciones liberales manifestadas en otro orden de ideas»<sup>3</sup>.

El Arancel de 1820, resumía, «contiene 1.801 partidas para la importación; 1.126 con derecho señalado; tres completamente libres y 675 prohibiciones, cuando no llegaban a 200 en la recopilación del siglo XVIII»<sup>4</sup>. Es cierto que el documento incorporaba numerosas mejoras técnicas, como una actualización de las partidas, muy desfasadas por el progreso técnico que había mediado desde 1782, y una mejora en la gestión, con supresión de aduanas interiores<sup>5</sup>. Es igualmente cierto que en apariencia el Arancel fijaba unos derechos moderados, pues el máximo de protección sobre las importaciones estaba en el 30% y en el 10% sobre las exportaciones. El problema radicaba en la extensión del prohibicionismo y en su legitimación, algo que tendría consecuencias negativas sobre el comercio y la modernización, y se reflejaría también en la recaudación aduanera.

Naturalmente los liberales del Trienio fueron conscientes de esos costes, si bien decidieron sacrificar sus ideas y los posibles ingresos aduane-

---

<sup>2</sup> Sistema general de las aduanas de la Economía española en ambos emisferios: aprobado por las Cortes ordinarias del año de 1820.

<sup>3</sup> L. Figuerola (1991), p. 147.

<sup>4</sup> L. Figuerola (1991), p. 146. Sobre el Arancel de 1820, véanse, además, J. Nadal Ferreras (1978) y E. Montañés Primicia (2009), quien estudia el trámite parlamentario. P. Schwartz y C. Rodríguez Braun (2000) dan cuenta de las críticas coetáneas de Jeremy Bentham al Arancel español de 1820, aunque se muestran comprensivos con los condicionantes del entorno que llevaron a aquel resultado.

<sup>5</sup> «Las aduanas bien establecidas en costas y fronteras son indispensables, y tan útiles a la industria nacional y al erario, como nocivas son las interiores. Por tanto deben cesar éstas por principio general», decía comentando la reforma F. de Gregorio (1820), p. 66.

ros a la razón política, es decir, a la consolidación del régimen naciente. No se puede olvidar la dramática coyuntura económica del momento: la pérdida prácticamente consumada de las posesiones americanas había derrumbado el comercio colonial y la agricultura se enfrentaba a una baja continuada de precios (marqués de Valle Santoro, 1830)<sup>6</sup>. En ese contexto, el prohibicionismo triguero parecía un buen paliativo para frenar la caída de rentas de los agricultores, así como para sostener los precios de la tierra ante una eventual desamortización. Mientras, el prohibicionismo algodonero y sobre otras ramas del textil, podía atraer hacia el régimen a núcleos influyentes de la burguesía urbana.

Los costes, aunque aceptados por Canga, no fueron promovidos por él. De hecho, en su *Memoria* se proponía: «(4.º) Abolir los aranceles» (fol. 206, n.º 216) y «(5.º) En caso de no adoptarse esta medida se pondrán en práctica los aranceles formados por la Junta de este nombre que acompañan» (fol. 207)<sup>7</sup>. Se estaba refiriendo al Proyecto de una Junta especial de Aranceles creada en 1816 (elogiado por él y también por Figueroa) y que incluyó en su *Memoria*<sup>8</sup>. Sin embargo, en el trámite parlamentario el Proyecto se endureció considerablemente y el prohibicionismo se hizo dueño de la escena.

En el caso del cereal la prohibición se subordinó a que el precio del trigo no alcanzase ciertas cotas, pero en el caso del textil la prohibición era incondicionada. La argumentación con que se defendió la opción prohibicionista fue por tanto diferente: sostenimiento de rentas de un colectivo social muy amplio, en el primero, e imperativo estratégico para el desarrollo, en el segundo. En el caso del cereal, la prohibición no tenía ni necesitaba teoría alguna como soporte; en el caso del textil supuestamente sí. He aquí el germen de lo que Ernest Lluch denominó «la consolidación del industrialismo prohibicionista» en el pensamiento económico en Cataluña<sup>9</sup>. El papel de instituciones como la *Junta de Comercio* o la *Comisión de Fábricas* fue decisivo en la promoción de las ideas e intereses prohibicionistas hasta los años cuarenta, en que comenzó la

---

<sup>6</sup> Marqués de Valle Santoro (1830), pp. 119 y ss. Este interesante trabajo es la primera reflexión moderna sobre la balanza de pagos de España.

<sup>7</sup> J. Canga (1820), p. 176.

<sup>8</sup> La Junta había estado formada por Josef de Imaz, Director General de Rentas, Juan López de Peñalver, Francisco Durango y Ortuzar, Manuel Benito Carranza y Vicente Iturriria (*Gaceta de Madrid*, 22-08-1816).

<sup>9</sup> E. Lluch (1973), pp. 211 y ss.

defensa de una línea más flexible, el proteccionismo<sup>10</sup>. Los nombres de Juan Valle, Guillermo Oliver o Eudaldo Jaumandreu, así como su infatigable aliado en Madrid, Manuel María Gutiérrez, serán las principales referencias entre los propagandistas de la idea. Enfrente estarán como defensores del librecambio algunos doceañistas y otros economistas liberales, como el propio Canga, Álvaro Florez Estrada, José Manuel Vadillo, Antonio Alcalá Galiano, Pío Pita Pizarro, Pablo Pebrer o José Joaquín de Mora<sup>11</sup>. Unos y otros publicarán sobre todo en los treinta, pero también en los veinte y los cuarenta, numerosos libros y folletos que nutren la primera de las polémicas sobre la regulación del comercio exterior del diecinueve español.

Tras la invasión de los Cien mil hijos de San Luis, la vuelta del absolutismo trajo consigo un cambio arancelario menor, por más que formalmente se aprobaran nuevas tarifas el 19 de octubre de 1825. La lógica del prohibicionismo continuó prevaleciendo, si bien en los movimientos previos al arancel, el propio ministro Luis López Ballesteros había expresado su preocupación por la reducción de los ingresos hacendísticos resultante de las prohibiciones; no sólo se recaudaba menos sino que era necesario aumentar los gastos para reprimir el lucrativo contrabando<sup>12</sup>. Y en una época de penurias esto resultaba particularmente doloroso. Como la lógica hacendística era férrea, en la segunda mitad de los veinte se hicieron excepciones al prohibicionismo otorgando licencias singulares para diversas importaciones de artículos textiles. La más famosa de ellas fue la concedida a Dollfus, «el primer acto en que tuvo que intervenir la *Comisión de Fábricas* y que por espacio de algunos años dio no poco que hacer y también que hablar», diría al respecto casi un siglo más tarde Guillermo Graell, uno de los más notorios portavoces del proteccionismo textil<sup>13</sup>.

Los problemas políticos del período final del reinado de Fernando VII volvieron a dar prioridad a la cohesión sobre la misma hacienda, poniendo

---

<sup>10</sup> Sobre la agitación prohibicionista, véase G. Graell (1911), M. Puges (1931), J. Carrera Pujal (1961), A. Sánchez (1988), A. Sánchez (ed.) (1990), A. Ruiz y Pablo (1994), R. Solá i Monserrat (1997), L. Calosci (2006).

<sup>11</sup> Sobre los autores y las ideas en combate, véase E. Lluch (1973), S. Almenar (1980), R. Velasco (1990) y varios trabajos del volumen 4 de E. Fuentes Quintana (dir.) (2000), en especial Lluch y Almenar (2000).

<sup>12</sup> L. López Ballesteros (1825).

<sup>13</sup> G. Graell (1911), p. 29.



punto final a las excepciones y revitalizando las prohibiciones. Así, 1832 «marca la culminación del prohibicionismo»<sup>14</sup>, que a partir de ahí iría necesariamente en retroceso, en sintonía con el proceso de liberalización puesto en marcha tras la muerte de Fernando VII.

A los aranceles les tocó el turno en los años cuarenta, durante la regencia de Espartero, con una reforma promovida por el ministro Surrá y Rull. Es decir, los defensores del statu quo consiguieron que las tarifas pasasen casi intactas por los años treinta, a pesar de que en 1836, en el momento de más intensidad reformista, Mendizábal anunciara una modificación inminente y radical de las mismas. Quizá por esto Surrá decidió ser prudente y dejó temporalmente a los algodones y el cereal al margen del cambio. De esta manera, consiguió la aprobación de un nuevo arancel el 8 de julio de 1841, por más que nunca llegara el momento, fijado en dos años, para abordar los dos temas propuestos<sup>15</sup>. En el resto, el arancel implicó, lógicamente, una liberalización del comercio exterior y una notable reducción de las prohibiciones. Aunque insuficiente, era un paso en la dirección correcta. «No puede dejarse de reconocer que el espíritu de esta ley es más liberal, más amplio, mejor entendido, que lo era el del sistema de aduanas a que ha sustituido el vigente, expresión aquél la más rigurosa de la doctrina del llamado sistema mercantil, y barrera la más contraria al fomento y prosperidad de nuestro comercio», dijo por entonces Andrés Borrego<sup>16</sup>.

En todo caso, los cuarenta vinieron a representar el principio del fin del prohibicionismo. En palabras del mismo Andrés Borrego: «El principio restrictivo, amo hasta de (sic) presente de cuanto entre nosotros se ha hecho en materia de industria y de comercio, aunque nominalmente dueño todavía del campo, se ve reducido a defenderse. De dominador absoluto, de soberano y de juez que era se mira tratado como reo. No sólo en la prensa y en la opinión encuentran abogados y defensores la libertad mercantil. En las Cortes de 1841 (...) hemos visto que las teorías económicas han encontrado adeptos»<sup>17</sup>. En esa época, Borrego pretendía vencer a los industriales catalanes de que abandonaran la reivindicación

---

<sup>14</sup> J. Nadal Farreras (1978), p. 86.

<sup>15</sup> Para el Arancel de 1841, véase A. Borrego (1844), J. Nadal Farreras (1978), L. Fiquerola (1991), E. Montañés Primicia (2009) y M. Martín Rodríguez (2009).

<sup>16</sup> A. Borrego (1844), p. 227.

<sup>17</sup> A. Borrego (1844), pp. 63-4. Para el clima de la época, desde la perspectiva liberal, véase también M. Marliani (1842).

del prohibicionismo y adoptaran cuanto antes la bandera del proteccionismo que él ayudaría a defender<sup>18</sup>.

En la defensa de esta voluntad liberalizadora se contaba con el apoyo de la escena internacional, pues no puede olvidarse que en 1846 se eliminaron en Gran Bretaña las leyes que protegían los cereales. Fue una medida que causó gran sensación en Europa y marcó el inicio de un movimiento amplio a favor del comercio libre, que en pocos años se tradujo en un desarme arancelario generalizado e intenso. A mediados del diecinueve, el librecomercio se había impuesto en el viejo continente.

El origen del movimiento estuvo en la creación en 1838 de la *Liga de Manchester*, que inició una campaña en pro de la liberalización comercial, con Richard Cobden como principal apóstol. Pues bien, tras la derogación de las leyes de cereales, Cobden inició un viaje de propaganda por el continente, que le trajo a España en los primeros días de octubre de 1846, tras visitar Francia<sup>19</sup>. En Madrid se entrevistó con Alejandro Mon, entonces ministro de Hacienda, y se le obsequió con un banquete presidido por Flórez Estrada, en el que pronunció la luego famosa frase: «El hombre que dé a España el libre-cambio habrá hecho más beneficios a su patria que Colón enseñándole el camino de la América»<sup>20</sup>. Desde Madrid se trasladó a Sevilla, Cádiz y Málaga donde pronunció discursos y, desde allí, a Barcelona, ciudad que simplemente visitó. La gira marcó el comienzo de un periodo de más intensa propaganda librecomercista y simboliza el fin del prohibicionismo como idea<sup>21</sup>.

Antes de finalizar aquella década, en 1849, se aprobó un nuevo Arancel promovido por Alejandro Mon que, si bien no acabó con las prohibiciones, las redujo apreciablemente. El nuevo arancel rompió incluso el prohibicionismo algodoner, que se conservó sólo en aquellas calidades que más interesaban a la industria catalana. Con posterioridad, Laureano Figuerola, comprensivo con sus limitaciones, lo ensalzaría como un gran avance: «aún siendo parcial era evidentemente un paso dado hacia ade-

---

<sup>18</sup> Véanse las cartas cruzadas con miembros prominentes de la *Comisión de Fábricas* en G. Graell (1911), pp. 177 y ss.

<sup>19</sup> Sobre el viaje existe un diario de una de las personas que le acompañaban, que describe minuciosamente etapas y actividades, el de Mme. Salis Schwabe (1879). Para una amplia investigación reciente, véase E. Lluch (1996).

<sup>20</sup> S. Moret (1865), p. 28.

<sup>21</sup> Un año después se publicaba en castellano la biografía que Bastiat había hecho de Cobden. Véase F. Bastiat (1847).

lante y quizás los individuos que constituían aquel Gobierno hubieron de proceder así, temiendo verificarlo de otra suerte, a fin de evitar que coligados labradores y manufactureros, hiciesen imposible la reforma en el Parlamento: que muchas veces los gobiernos, aunque animados del mejor deseo, no pueden llegar a combatir de frente intereses egoístas por el clamoreo que levantan, no en nombre del privado lucro, sino precisamente invocando el bien público contra el cual conspiran. Teniendo en cuenta tales consideraciones, la crítica suspende sus rigores, y aplaudiendo lo bueno del hecho, es indulgente por la parte mala que encierra»<sup>22</sup>. Se nota que al enjuiciar el Arancel de 1849, Figuerola había pasado ya por su propio y duro trance en la reforma arancelaria de 1869.

### 3. El librecambio en triunfo

A partir de los años cuarenta, el objeto preferente de las controversias en torno a la política económica pasa a ser el dilema entre protección y librecambio. En principio, el debate aparecía como un combate desigual, porque el librecambismo triunfaba en los países que simbolizaban el progreso, singularmente Gran Bretaña, y asimismo en la ciencia económica, cuyas principales autoridades podían ser invocadas en defensa de la libertad de comercio. Entre tanto, el proteccionismo rezumaba el aroma de los intereses más que el aura de las ideas, adoleciendo de una actitud defensiva que cuadraba mal con el optimismo de aquellos años.

El siguiente eslabón de la presencia pública del librecambismo, y el más señalado, sería la creación en 1859 de la *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas*, una organización que nace con el objeto de difundir las virtudes del libre comercio. La propia Asociación publicó de inmediato una «Noticia de su origen y planteamiento, acta de la sesión inaugural y juicio formado por la prensa», que es el mejor testimonio<sup>23</sup>. De acuerdo con su relato, en 1847, tras la visita de Cobden, se

---

<sup>22</sup> L. Figuerola (1991), p. 162. Para el Arancel de 1849, véase, además, J. Martín Niño (1978), J. Nadal Farreras (1978), E. Montañés Primicia (2009) y M. Martín Rodríguez (2009).

<sup>23</sup> *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas* (1859). Sobre los liberales españoles, la escuela economista, véase el volumen 4 de E. Fuentes Quintana (dir.) (2000); en especial, Lluch y Almenar (2000), C. Lebon Fernández y R. Sánchez Lissen (2000). También R. Román (2003).

habría intentado, sin éxito, crear una Asociación de estas características, por iniciativa de Joaquín Saíñz de Mendiondo y Juan Eloy de Bona. En 1856 fueron Figuerola y Colmeiro quienes contrajeron en el Congreso de Bruselas el compromiso de hacerlo y como un paso intermedio comenzaron por instituir una Sociedad de Economía Política el 2 de enero de 1857. De la misma saldría finalmente un pequeño manifiesto, un proyecto de bases y una convocatoria pública para el día 23 de abril de 1859 de un Acto inaugural en la Bolsa de Madrid, al que podían acudir todos los interesados. Según la misma fuente, «El éxito excedió a las esperanzas de todos. Una escogida y numerosa concurrencia que pasaba de cuatrocientas personas llenaba el espacioso local a la hora previamente señalada»<sup>24</sup>. Los fines se hacían explícitos en el artículo 2.º de las Bases: «La Asociación tiene por objeto defender y generalizar el conocimiento de la conveniencia de reformar el actual sistema de aduanas, disminuyendo sucesivamente los derechos de importación y esportación (sic), y suprimiendo las prohibiciones, hasta transformar los aranceles establecidos hoy en tarifas puramente fiscales»<sup>25</sup>.

En dos sentidos tuvo éxito la Asociación. Primero, consiguió agrupar a un conjunto de personalidades políticas de todos los partidos y tendencias en torno a la idea de liberalizar: desde moderados como el ex ministro Luis María Pastor, que fue activo presidente, o Antonio Alcalá Galiano, hasta demócratas como Castelar, pasando por progresistas como Sagasta o Figuerola y miembros de la *Unión Liberal* como Cánovas o Colmeiro. Segundo, la Asociación logró crear durante los años sesenta, con sus mítines dominicales y sus publicaciones, un clima favorable al libre cambio que fue aprovechado cuando las circunstancias políticas lo permitieron. Sin lugar a dudas, el Arancel de Laureano Figuerola fue más fácil de imponer en 1869, porque encontró el terreno abonado gracias al activismo de la Asociación.

En el lado proteccionista, por la misma época, era la pluma de un hombre de negocios, Juan Güell y Ferrer, el soporte más entusiasta de unas posiciones que parecían en retirada, junto con algún raro intelectual y político alineado en este campo, como Pascual Madoz<sup>26</sup>. No obstante, los fracasados intentos de reforma arancelaria de 1856 y 1863 ya habían

---

<sup>24</sup> *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas* (1859), p. 6.

<sup>25</sup> *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas* (1859), p. 5.

<sup>26</sup> Güell y Ferrer fue singularmente prolífico, como puede comprobarse al ver sus escritos, recogidos en un volumen aparecido después de su muerte. J. Güell y Ferrer (1880).

mostrado que el baluarte principal del proteccionismo a mediados de siglo no estaba en la imprenta, sino en la resistencia más o menos organizada, pero eficaz, de parte de los representantes políticos de los dos núcleos principales de oposición a la reforma, a saber, cerealistas y algodonereros. Los primeros continuaban estando escasamente organizados como grupo de presión y se valían principalmente de su peso en la economía y la sociedad española.

Los segundos, en cambio, eran minoría y debían hacer fuerza ante los políticos. Para ello, los algodonereros habían de librar la batalla de la opinión; en consecuencia, la organización era decisiva y un objeto de preocupación continua. Así se explica la transformación experimentada por sus canales de influencia. A finales de los cuarenta, la *Comisión de Fábricas y la Junta* estaban demasiado asociadas a un prohibicionismo cada vez más indefendible; por este motivo la primera dio lugar en 1848 a una nueva asociación, el *Instituto Industrial de Cataluña*, al tiempo que la segunda desaparecía. La Gloriosa requirió otra puesta al día y, en 1869, nació el *Fomento de la Producción Nacional*. A la llegada de la Restauración, se escindieron de éste algunos socios y crearon el *Fomento de la Producción Española* en 1876, mientras los demás se fusionaron con el Instituto Industrial, creando el *Instituto de Fomento del Trabajo Nacional*. Finalmente, el Instituto acabó por unirse al Fomento, creando en 1889 el *Fomento del Trabajo Nacional*. Y todo ello sin hablar de las organizaciones que se intentaron en otras ciudades, principalmente en Madrid, ni de algunas agrarias, como el *Instituto Agrícola Catalán de San Isidro*<sup>27</sup>.

Los movimientos de reorganización de los proteccionistas en los años cincuenta no fueron óbice para que en 1869, con el Arancel Figuerola, la política económica se inclinara del lado librecambista. Y, en efecto, las nuevas tarifas modernizaron considerablemente la regulación del comercio exterior. Se suprimió cualquier prohibición, se eliminó el derecho diferencial de bandera, se simplificó la gestión al optar por una columna única de derechos y se expresaron teóricamente éstos en forma *ad valorem*, aunque en la práctica, y para facilitar los trámites de aduanas, se convertían en derechos específicos<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> La secuencia de las diversas organizaciones y su actuación puede verse en tres biografías clásicas, aunque completamente parciales a favor del movimiento proteccionista: G. Graell (1911), M. Puges (1931) y J. Carrera Pujal (1961). Una perspectiva más moderna y desapasionada, en M. Izard (1979) y R. Solá i Monserrat (1997).

<sup>28</sup> Sobre la política arancelaria del Sexenio, véase Costas (1988).

El Arancel Figuerola, sin embargo, no era la solución propia de un librecambismo radical sino moderado (se dice que por la influencia del general Prim) con una estrategia industrialista prudente. Por ese motivo la reforma resultó contestada en el seno del propio movimiento librecambista, provocó una fractura del mismo y hasta la desaparición temporal de la propia *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas*. Fue nada menos que el Secretario Gabriel Rodríguez quien presentó en el Congreso una enmienda contra el arancel por considerarlo insuficiente. A los pocos días una asamblea de la Asociación, con el presidente Luis M.<sup>a</sup> Pastor a la cabeza, se pronunció en contra y Figuerola acabó por dimitir una vez aprobado el arancel.

La finalidad última de la reforma, aparte de eliminar lastre de regulaciones mercantilistas, era fomentar la modernización y el desarrollo de la industria manufacturera española, y para ello era imprescindible aumentar la apertura exterior del sistema productivo. Dicha apertura permitiría una rebaja en los costes de producción, abaratando la introducción de materias primas y maquinaria, a la vez que avivaría la competencia como estímulo para el desarrollo. Con el fin de que el choque no fuese brusco y la industria tuviese tiempo de adaptarse a las nuevas condiciones, pero también como una concesión política para neutralizar la oposición a la reforma, se estableció un gradualismo en el proceso. La base quinta del Arancel era la expresión de ese gradualismo, pues en ella se hacía público el compromiso de tres rebajas arancelarias a realizar en 1875, 1878 y 1881, con objeto de que los agentes económicos se preparasen convenientemente. Al final, los derechos más elevados habían de quedar fijados en el quince por ciento, con una finalidad exclusivamente recaudatoria.

Los hechos no iban a ajustarse fielmente a las previsiones. En junio de 1875, a los pocos meses de haber triunfado la Restauración, se suspendió la primera de las rebajas previstas en la base quinta, lo cual se ha presentado en ocasiones como paradigma de una asociación entre el proteccionismo doctrinario y el nuevo régimen. Sin embargo, la historia no responde a estas formulaciones. De igual modo que el nuevo régimen aceptó sin reparos el marco de libertad económica legado por el Sexenio, y hasta el propio sufragio universal masculino, sólo alterado tras las primeras elecciones de la Restauración, no hubo oposición a la política arancelaria de Figuerola. El mismo hecho de que la base quinta fuera suspendida y no derogada, como estaba al alcance del primer gobierno Cánovas, indica que eran razones circunstanciales las que estaban detrás de la medida. En la época se atribuyó la suspensión a un deseo del gobierno de congraciarse

con Cataluña, donde había una fuerte oposición a la base quinta, a fin de debilitar los apoyos a la causa carlista en los últimos meses de la guerra. Así lo interpretaban incluso los defensores del Arancel, como el propio Figuerola o Gabriel Rodríguez, quienes señalaban al capitán general de Cataluña, Martínez Campos, como inspirador. En cambio, los proteccionistas doctrinarios, Bosch y Labrús por ejemplo, manifestaron pronto sus quejas, reclamando, sin conseguirlo, una derogación total<sup>29</sup>.

La comprobación definitiva de que la Restauración no pretendía invertir la orientación de la política arancelaria la proporciona el primer Arancel aprobado en el nuevo régimen y por un gobierno Cánovas, el de 1877. No hay en él aumento alguno de tarifas y sí una rebaja generalizada, aunque inferior a la prevista en la base quinta. El motivo aducido fue el de estimular el que ya era un excelente comportamiento de la renta de aduanas como impuesto, en abierto contraste con los apuros de la Hacienda española. Menos de diez años después de la aprobación del Arancel Figuerola, la recaudación por aduanas se había doblado y era ampliamente reconocido el papel que en ello había tenido el nuevo Arancel.

Había un segundo motivo de fondo para descartar el automatismo de las rebajas previstas en la base quinta y era que en las relaciones económicas internacionales se estaba asistiendo a un cambio profundo que dejaba atrás el optimismo de mediados de siglo. El cambio consistía en considerar los aranceles, cada vez más abiertamente, como un arma en las negociaciones comerciales, cuando no políticas, entre los distintos países. La lógica implícita en las posiciones librecambistas de mediados de siglo era que las rebajas arancelarias eran positivas para el país que las realizaba, porque estimulaban el comercio y contribuían a mejorar su especialización productiva. A partir de los setenta, la gran depresión, por una parte, y los inicios del imperialismo, por otra, empezaron a extender las actitudes defensivas, convirtiendo el acceso al mercado propio en una baza para negociar un acceso recíproco al mercado de otro país o incluso una alianza política.

Y en esta dinámica debe enmarcarse el arancel de 1877, el cual, como gran novedad, y con objeto de estimular el interés de terceros países por negociar con España, incorporó la doble columna de derechos. Con ella se dividía el comercio en dos: las mercancías procedentes de países que no tenían acuerdo comercial con España adeudaban por la pri-

---

<sup>29</sup> Sobre la política arancelaria de la Restauración, véase J.M. Serrano Sanz (1987).

mera columna (la proveniente del Arancel Figuerola) y las originarias de países convenidos entraban por la segunda (con derechos levemente menores, sancionados a tal efecto en 1877). Además, se establecía la posibilidad de negociar rebajas adicionales (una tercera columna) que automáticamente se extenderían a quienes gozasen de la cláusula «nación más favorecida». Sobre tales previsiones, España se aprestó de inmediato a establecer acuerdos con diversos países, aunque, sin duda, el decisivo fue el convenio firmado con Francia en el mismo año 1877, que abrió las puertas del mercado vecino al vino español y mostró las virtudes del sistema de tratados.

En los años ochenta, de la mano de fusionistas y liberal-conservadores se intensificaría la firma de acuerdos, y las rebajas negociadas serían más amplias; los jalones principales del sistema español de tratados estuvieron en los alcanzados con Francia en 1882 y Gran Bretaña en 1885. A finales de la década, más del noventa por ciento del comercio exterior español se hacía con naciones convenidas. De esta manera, siguiendo la norma negociadora que se estaba imponiendo en el continente, la cuestión de los tratados de comercio pasó a ser el núcleo de los debates en torno a la política arancelaria. A partir de entonces los términos de la discusión ya no serían rebajar o no las tarifas, sino cuánto hacerlo si es qué se podían obtener a cambio de concesiones. Como agudamente percibió Cánovas del Castillo: «Un tratado no es más que un cambio de protección»<sup>30</sup>; de ahí la denuncia de Figuerola de que los tratados se apartan «de nuestros ideales»<sup>31</sup>.

En el caso concreto de España, el debate en torno a los tratados quedó unido al de la suerte que iba a seguir la base quinta, pues, en cuanto anunciaba desarmes unilaterales, era vista por muchos como reliquia de tiempos pasados. Recordemos que su aplicación solamente había quedado en suspenso en 1875 y, en consecuencia, seguía siendo una obligación legal pendiente. Pues bien, en 1882 un gobierno de Sagasta procedió a efectuar la primera de las rebajas previstas en dicha base, la propuesta para 1875, aplazando la segunda y tercera rebajas a 1887 y 1892. En apariencia, se restituía así al sistema arancelario español un mecanismo básico de la estrategia diseñada por Figuerola. Sin embargo, la medida de 1882 poco tenía que ver con el espíritu de la original, pues la reducción se aplicaba solamente a la segunda columna y toda vez que, previamente, se ha-

---

<sup>30</sup> Cánovas del Castillo (1884), p. 490.

<sup>31</sup> *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas* (1882), p. 3.



bían conseguido las rebajas con Francia a cambio de que mantuviera un trato favorable a las exportaciones vinícolas españolas. Además, la nueva ley, al tiempo que posponía la segunda rebaja a 1887, obligaba a que en 1886 se realizara una información para ver si convenía hacerla o era preferible aplazarla hasta 1892, agregándose a la tercera. También se establecía como condición para que una rebaja tuviese lugar que se obtuvieran a cambio concesiones de otros países.

La nueva regulación, reflejo de la incompatibilidad de la base con el régimen de tratados, nada tenía que ver ya con las previsiones de Figuerola. Fernández Villaverde lo expresaba con claridad: «¿No veis señores diputados, no veis señores ministros, que la base quinta es una concesión obligatoria y gratuita que desarma por completo a los negociadores españoles delante de las potencias extranjeras?»<sup>32</sup>. En efecto, la base quinta, anunciando rebajas unilaterales, estaba condenada en el mundo de los tratados, y más en un momento en que todos los países eran reacios a negociar. En 1886 se aplazaron el nombramiento de la Comisión informativa y la correspondiente rebaja, hasta 1889. Cuando la Comisión finalmente se constituyó el librecambista republicano Pedregal profetizó: «La rebaja de 1892 no la podréis hacer, será muy difícil que la hagáis, porque coincide con la renovación de los tratados»<sup>33</sup>. Ni siquiera habría de llegarse a esa situación, porque el gobierno liberal conservador la derogó definitivamente en 1890. Para entonces, el grueso de los dos partidos del turno había pasado de la incomodidad al rechazo, y apenas nadie se lamentó de la medida.

Sólo los miembros de la *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas* guardaron fidelidad a la base hasta el último momento. No era el primer sinsabor que encajaban. La *Asociación* se había refundado en 1879 a raíz del conocido como problema de las subsistencias. La sequía de 1878-1880 dió como resultado malas cosechas y una elevación del precio de los cereales (el trigo pasó de 20,39 ptas./qm en 1877 a 26,67 en 1880). La *Asociación*, presidida inicialmente por Gabriel Rodríguez, en su segunda etapa (desde 1882 sería Figuerola) dedicó dos mítines en junio y octubre de 1879, a pedir que se autorizase la libre entrada de cereales. Sin embargo, la presión no tuvo ningún éxito. La crisis agrícola había empezado en el continente y las subidas de aranceles de las subsistencias

---

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 21-VI-1890, p. 6402.

<sup>33</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 27-VII-1886, p. 104.

iban a generalizarse en los años siguientes. Precisamente en 1879 se produjo la elevación de tarifas del imperio alemán, que suele tomarse como punto de partida del renacimiento proteccionista de fin de siglo. En este contexto, la contestación a los librecambistas de parte de las asociaciones agrarias para elevar los aranceles fue creciendo en los ochenta, hasta el logro de una subida de tarifas en diciembre de 1890. A esta derrota en el frente de las subsistencias, según decíamos, tuvo la Asociación que sumar la derogación de la base quinta, motivo éste por el que sintieron especialmente dolidos con los liberales y en particular con Sagasta, quien en 1882, haciendo un guiño a la fracción catalana del partido, había afirmado que el tratado con Francia quitaría «las garras y los dientes a ese monstruo feroz», la base quinta. Y Joaquín Costa le contestaría en un mitin de la *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas*: «¡Monstruo feroz la base quinta! ¡No habían dicho tanto los más rabiosos partidarios de la protección!»<sup>34</sup>.

Sagasta, con el sentido pragmático que le caracterizaba, defendía la idea del oportunismo arancelario como medio para mantener unido al fusionismo. El oportunismo, decía, era una posición equidistante del proteccionismo y el librecambismo, basada en la reciprocidad y abierta a inclinarse en uno u otro sentido en función de las negociaciones. Cuando, a finales de los ochenta, arreciaron los vientos proteccionistas y se fortalecieron las dos tendencias del partido más identificadas con ellos, gamacistas y liberales catalanes, Sagasta pudo conjurar los peligros de escisión que los conservadores alentaban. El núcleo librecambista fue perdiendo terreno, y hacia 1890 tenía escaso margen de maniobra; el relativo fracaso de López Puigcerver en su respuesta a la crisis agrícola había debilitado el prestigio de las soluciones propuestas por los herederos del optimismo. Poco a poco el librecambio fue quedando como un atributo de la parte mayoritaria del republicanismo, cuyos representantes serán los únicos que se enfrenten con ese prisma al viraje que está por llegar. Las voces de Pedregal, Vallés y Ribot, Carvajal o Azcárate serán como una reliquia en el Congreso de los Diputados; la cuestión comercial contribuirá también a alejarlos de los partidos dinásticos.

---

<sup>34</sup> *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas* (1882), p. 6. Joaquín Costa fue un entusiasta librecambista. Sus interesantes discursos en la Asociación han sido reeditados recientemente, J. Costa (2011).

#### 4. La reacción proteccionista

A raíz de la crisis agrícola, en la España de fin de siglo existían unos demandantes activos de protección, los trigueros. A su lado, los algodoneeros y otros industriales estaban prestos a aprovechar coyunturas favorables para la creación de un sistema de solidaridad proteccionista. Enfrentados a las demandas proteccionistas, los importantes intereses relacionados con la viticultura demandaban una política comercial de acuerdos que, a cambio de rebajas en los aranceles nacionales, abriese mercados al vino español. A las demandas de unos y otros, filtradas en cada momento por el tamiz de la importancia relativa, social y económica de los diversos grupos, fueron sensibles los políticos de la Restauración en aras de la cohesión interna. En dichos términos ha de entenderse la respuesta arancelaria española de la última década del diecinueve.

En la encrucijada de 1890, el mercado político se resolvió en el viraje proteccionista, tras la llegada de Cánovas del Castillo y los liberal-conservadores al poder. Fue un viraje que se planteó en dos fases, para responder a los dos principales problemas que tenían una posible salida en la política comercial: el primero, la crisis agrícola y pecuaria; el segundo, la exportación de vino. Ya se ha mencionado que en diciembre de 1890 se elevaron significativamente los derechos arancelarios de cereales, carnes y ganado; era una respuesta defensiva y contundente ante las dificultades de la agricultura<sup>35</sup> Además, se derogó definitivamente la base quinta.

Pero en la cuestión de las exportaciones de vino no contaba solamente la voluntad del gobierno español, sino que era preciso lograr la aquiescencia francesa a la continuidad del acuerdo comercial. Las perspectivas no eran favorables, pues ya había comenzado la reposición de vides franceses con cepas californianas, mientras crecía su producción colonial en Argelia. En 1891, el país vecino denunció el tratado de 1882 y estableció un arancel claramente proteccionista, el Méline, con el cual el vino español pasaba de pagar los 2 francos por hectólitro del tratado, a 14,8 francos en caso de que se alcanzase un acuerdo genérico (segunda columna) o 19,8 si no se lograba. En la mejor de las opciones, el arancel suponía un recargo del 50 por ciento en el precio de entrada a Francia del vino, esto es, un recargo del 50 por ciento sobre una cuarta parte de la totalidad de las exportaciones españolas, lo que provocó alarma inmediata, en cuanto el riesgo

---

<sup>35</sup> Sobre la protección a la agricultura, véase D. Gallego (2001).

de hundimiento de exportaciones, precios y producción se temía que unciera la viticultura al triste carro de la crisis cerealista. La segunda parte del viraje proteccionista español, la que se desarrolla a lo largo de 1891 y 1892 en torno al Arancel de 31 de diciembre de 1891 y los intentos desesperados de negociación en el semestre inmediato, no puede ser entendida al margen de esta clave interpretativa.

De hecho, el Arancel español de 1891 fue una respuesta directa al francés y una pieza del proceso de negociación que se quería emprender para conseguir una rebaja de los derechos del vino más allá de la segunda columna gala. El Arancel elevó los derechos sobre productos industriales, a fin de estimular a Francia a la negociación. En el curso de ésta, estaba previsto, no obstante, reducirlos; de ahí el nombre de «arancel de guerra» que entonces recibió. Sólo la negativa francesa hizo que España mantuviese las tarifas y se consolidara una protección a la industria que, de otro modo, no se hubiera mantenido. Por eso se ha hablado de un proteccionismo «forzado» por las circunstancias (Serrano Sanz, 1987).

La vuelta de los liberales al poder, a fines de 1892, no hizo sino certificar el consenso respecto al proteccionismo agrícola, con el encargo a Gamazo de la cartera de Hacienda, e ilustrar acerca del escaso margen de maniobra que España tenía para impulsar negociaciones en un mundo inclinado hacia el proteccionismo. Los miembros del partido más próximos a las posiciones librecambistas se contentarían con desahogarse en los mítines de la *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas*, pero sin tomar iniciativas en el parlamento o el gobierno. Así, en enero de 1892 se celebró un mitin en el salón Romero para protestar por las nuevas tarifas arancelarias<sup>36</sup>; intervinieron, además de Azcárate, Gabriel Rodríguez y Laureano Figuerola (presidente), López Puigcerver, el duque de Almodóvar del Río y Moret. Las críticas al Arancel del 31 de diciembre fueron furibundas, pero en el Congreso, abierto unos días antes, los únicos debates sobre política comercial en lo que restaba de legislatura serían promovidos por los republicanos, limitándose los fusionistas a leves críticas técnicas. Ni siquiera Moret, encargado de llevar una protesta del Círculo de la Unión Mercantil, hizo uso de la palabra para defenderla, como, ironizando sobre ello, le recordó años más tarde Navarro Reverter.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas* (1892).

<sup>37</sup> «¿Y qué ocurrió? Que el mismo elocuente orador que se encargó de traerla al Congreso, y a quien ciertamente nadie negará medios extraordinarios ni dotes parlamentarias

La corriente librecambista del fusionismo se había diluido. Sus representantes más caracterizados abandonaron el doctrinarismo de años atrás y se adscribieron tácitamente a la corriente oportunista, que veía en los tratados y la reciprocidad el centro de la política comercial. Era el final del optimismo entre los políticos españoles con tareas de gobierno.

A mediados de los años noventa, el viraje desde el librecambio hacia el proteccionismo era un hecho. Así explicado, resulta incuestionable su motivación agrícola, entendida en el sentido de que eran objetivos relacionados con la agricultura los prioritarios para los políticos: de una parte aumentar la protección al cereal y la ganadería, y de otra, garantizar el mercado exterior para el vino. La orientación del viraje era plenamente congruente con la importancia del mundo rural en la sociedad española de la época y el objetivo de aumentar la cohesión social en torno al régimen. Para ponderar adecuadamente la trascendencia de la política triguera, sólo hay que recordar que hacia 1900 la población activa agrícola era dos tercios de la total, y en ella dominaba claramente la dependiente del cereal. La política arancelaria para con los cultivos de secano y la ganadería fue una política de sostenimiento de rentas, dirigida a garantizar un cierto nivel de vida en el campo y reducir el recurso a la emigración, una solución siempre traumática a los problemas económicos. La cohesión de amplias capas de la población en torno al régimen que así se buscaba, tenía más trascendencia en un momento en que se acababa de aprobar el sufragio universal masculino, una adopción temprana en términos europeos, y de la que se desconocían las consecuencias a medio plazo. La vecindad temporal entre el viraje y la adopción del sufragio universal no puede pasar desapercibida. Sería el propio Cánovas del Castillo quien proporcionará el nexo entre cohesión política y protección, dándole una formulación elaborada.

El interés de Cánovas por la política comercial había tenido una primera expresión en su pertenencia entre 1859 y 1864 a la *Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas*. No hay, sin embargo, manifestaciones por escrito directamente alusivas, ni rastro de su participación en los mítines que la sociedad prodigó en los sesenta. Tampoco los hallamos en las exposiciones públicas que en diversas ocasiones se dirigieron a instancias oficiales. En cualquier caso, el carácter liberalizador de la Asocia-

---

para defenderla, se abstuvo de hacerlo, limitándose a presentarla. ¿Se discutió? ¿Quién la apoyó?» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 16-1-1895, p. 1043).

ción era inequívoco, como queda expresado en su propio nombre, y Cánovas no fue un mero adherido, sino miembro de la primera junta directiva, donde aparece quinto entre los veinticinco vocales, en compañía de nombres como Colmeiro, Figuerola, Castelar o Sagasta. Seguramente su significación política en alza explica esa relevancia, más allá de su papel en la Asociación; en realidad, la junta era amplísima, pues estaba formada por treinta y nueve miembros, lo que invita a pensar más en un escaparate que en un organismo operativo.

La primera publicación que recoge, con cierta amplitud, opiniones de Cánovas acerca de la política comercial es un folleto de 1879, donde se reproduce un discurso pronunciado en Barcelona ante representantes del partido conservador. En 1882 interviene en el Congreso de los Diputados en el debate sobre el tratado de comercio con Francia y, desde mediados de los ochenta, multiplica sus manifestaciones públicas acerca de la cuestión arancelaria.

La idea matriz de Cánovas en este ámbito es una extensión de su concepto amplio de intervencionismo, de acuerdo con el cual la libre competencia no es un principio intangible, y al Estado compete en ciertos casos la responsabilidad de moderarla. El razonamiento parte de la admisión de un nuevo sujeto en el escenario de la economía, las naciones, junto al tradicional del liberalismo clásico, encarnado en el individuo. Aceptada la personalidad económica de las naciones, es inmediato pensar que se podrán definir unos intereses específicos para cada una de ellas, siempre en el marco de la competencia internacional. En este nuevo escenario, es el Estado quien debe interpretar, representar y defender tales intereses, un proceso en el cual puede adoptar políticas proteccionistas o, en otras palabras, poner límites a la competencia de las demás naciones.

En la práctica, el proteccionismo ya estaba implícito en el concepto de tratados de comercio, pues al firmar un acuerdo, el Estado se hacía intérprete de los intereses colectivos de la nación, es decir, estaba admitiendo que tales intereses existían al margen de, y tal vez frente a, los de otras naciones, y que era posible definirlos. En definitiva, se estaba reconociendo la personalidad económica de una nación. Hay pues dos ideas decisivas implícitas en la lógica de los tratados: la personalidad económica de las naciones y el proteccionismo tácito. Ambas fueron percibidas por Cánovas con lucidez, quién, no obstante, en 1879 todavía defendía el ideal cosmopolita de mediados de siglo y el papel del comercio en su consecución. De acuerdo con sus palabras, era «imposible borrar de la vida el ideal de la aproximación de unas a otras naciones; que es imposible borrar el co-

mercio, señores, que en el orden económico es quien ha de procurar, y cada día procura, la realización de ese ideal»<sup>38</sup>.

Tres años después, en un discurso del Ateneo, desarrollaría extensamente el concepto de nación, idea que pasa a ser «central» en su doctrina (Díez del Corral, 1973). En política económica, la idea se traducía en la afirmación siguiente: «Lo primero que las naciones tienen que hacer es vivir»<sup>39</sup>. Es un reconocimiento extremo de la personalidad económica de las naciones, y el límite, consiguientemente, para el abstencionismo estatal. Desde ese momento, aunque volverá a aludir al ideal cosmopolita, como hacía en el cierre de *Problemas contemporáneos*, su consecución se ve cada vez más lejana e irrealizable; «se alcanzará allá por los tiempos que Dios disponga», y añade, «si lo dispone»<sup>40</sup>. En cambio, la supervivencia física de la nación va a servirle para argumentar un proteccionismo que evite la emigración masiva de agricultores al exterior. Emigración o protección, tales eran los términos de la única alternativa realista en la crisis de finales de los ochenta.

Para Cánovas, industriales y agricultores, fabricantes y consumidores, no sólo comparten historia, territorio y buena parte del mercado respectivo, sino elementos institucionales, como el presupuesto, la deuda o las instituciones de crédito, y también factores productivos, como los capitales o los medios de comunicación y transporte. Todo ello conforma una personalidad diferenciada, en tanto iguala ante el exterior las posibilidades de competir de cada agente nacional, creando intereses comunes. Dicha entidad puede ganar o perder cuando entabla relaciones con otras, y es el Estado quien, al modo de «un gerente», debe procurar que las negociaciones internacionales se hagan, usando sus palabras, a «la mayor conveniencia propia»<sup>41</sup>.

En cuanto a la lógica proteccionista implícita en el sistema de tratados, su reconocimiento público también se había producido en 1882, cuando al debatir sobre el tratado con Francia en el Congreso de los Diputados, se le oyó afirmar «que un tratado no es más que un cambio de protección y que desde el momento que se contrata sobre protecciones recíprocas, todo el mundo que toma parte en un contrato es, para aquel acto por lo menos, proteccionista, porque si no, la libertad de comercio, la verdadera, la genuina libertad de comercio tiene su fórmula clara, abierta,

---

<sup>38</sup> Cánovas (1879), p. 19.

<sup>39</sup> Cánovas (1884), pp. 11 y 70.

<sup>40</sup> Cánovas (1890), p. 597.

<sup>41</sup> Cánovas (1890), p. 576.

que es comerciar libremente, que es la libertad total sin cambios de protecciones mutuas»<sup>42</sup>.

Tal vez la experiencia de Cánovas en las negociaciones comerciales del primer quinquenio de la Restauración, singularmente la del importante convenio francés de 1877, en que tomó parte, le habían hecho tomar conciencia de la complejidad de esa lógica proteccionista. Una prueba se encuentra en el discurso de 1879 antes mencionado, donde declara: «Dentro de mis doctrinas está la combinación, la armonía de todos los intereses nacionales, exportadores e importadores hasta donde sea posible; armonía que, no pudiendo ser perfecta, como no son nunca perfectas las armonías en el orden relativo y humano, tiene que limitarse a tomar la forma de transacción»<sup>43</sup>. Parecidas palabras se leen en la mayor parte de los trabajos de Cánovas sobre el problema arancelario, que abundan en la necesidad de combinar siempre la protección de actividades amenazadas por competencia exterior, mediante barreras aduaneras, con la protección a los exportadores; en este caso, mediante tratados de comercio y las consiguientes rebajas. De ahí la complejidad que para él reviste la política proteccionista, su insistencia en la necesidad de compromisos entre unos y otros intereses y la férrea defensa en todo tiempo de los acuerdos comerciales, a pesar de las críticas que levantaban en los proteccionistas extremos, para quienes constituían permanente amenaza.

En última instancia, las ideas de Cánovas acerca de la política comercial serán puestas a prueba en una encrucijada decisiva: la crisis del cereal de fines de los ochenta, que aun en algo contrarrestada por el auge de las exportaciones vinícolas a Francia, repercutió sobre la industria nacional. El diagnóstico de la coyuntura española que entonces realiza es certero: la crisis se origina en la competencia de cereales ultramarinos, la industria padece por causa de la caída de las rentas agrarias, su mercado natural, y el vino se instituye en un paliativo irrenunciable. Igualmente preciso resulta el análisis de los posibles remedios. Empieza descartando la idea de que la competitividad cerealista castellana pueda restaurarse disminuyendo los costes de producción. Lo hacen inviable la escasa calidad del medio físico, la penuria de recursos del Estado, incapaz de rebajar impuestos ni emprender acciones que impliquen gastos, dado el déficit público existente, y en tercer lugar, la escasez de capital en el país, reticente,

---

<sup>42</sup> Cánovas (1884), pp. 11 y 490.

<sup>43</sup> Cánovas (1879), p. 21.



por lo demás, a dirigirse hacia la agricultura. En estas condiciones, sostiene Cánovas, únicamente queda la respuesta arancelaria, rápida y escasamente gravosa para el erario público, que aun sin ser solución definitiva, pues no mejora la capacidad de competir, sí resulta una política defensiva apropiada a la urgencia de las circunstancias.

Por otro lado, además de reforzar las barreras aduaneras a la entrada de cereal extranjero, el equilibrio de intereses postulado por Cánovas imponía restricciones al proteccionismo, porque el sostenimiento de las exportaciones vinícolas necesitaba forzosamente de la prórroga del acuerdo con Francia, país que absorbía el ochenta por ciento de ellas, y estaba a su vez interesado en la venta de manufacturas a España. Por eso defendió la negociación como otra forma de proteccionismo, de protección al sector vinícola, aun cuando la prórroga significaba una previsible reducción de ciertos aranceles industriales y, en ese sentido, una restricción al proteccionismo. Éstas fueron las ideas rectoras del viraje proteccionista que vivió la política aduanera española entre 1890 y 1892, por más que en última instancia, ante la resistencia francesa a mantener un trato de favor del vino español, la elevación de tarifas sobre manufacturas del Arancel de 1891 fuera a permanecer.

La principal, aunque impremeditada, consecuencia del viraje fue el establecimiento de un nuevo equilibrio en el mercado político de la protección destinado a durar decenios. Porque lo cierto es que la política comercial española no cambió de modelo en sus grandes trazos hasta la guerra civil, siendo la prueba más clara la estabilidad del comercio y el sostenimiento de la proporción entre importaciones y renta (Serrano, 2006, Serrano *et al.*, 2008). El equilibrio hubo de renovarse en las dos ocasiones en que se modificaron los aranceles (1906 y 1922), y aunque con tensiones, básicamente, se mantuvo.

El modelo tenía un sesgo proteccionista claro que, si en el viraje no estaba estrictamente previsto, apareció legitimado por completo a partir de 1906 (Sabaté, 1996)<sup>44</sup>. El proteccionismo beneficiaba sobre todo a tres gru-

---

<sup>44</sup> M. Sabaté (1996). La «legitimación» provino, según la autora, de un cierto éxito que a corto plazo había tenido el arancel en el crecimiento de la industria y de la desaparición del librecambio de la escena internacional. Algo bien simbolizado por Segismundo Moret, presidente a la sazón del Consejo de ministros, cuando reconocía que del librecambio «queda, por desgracia, en la realidad lo que a la hora de la tarde queda de aquellas primeras brumas de la mañana, que nos parecieron sonrosadas y encantadoras», citado por la autora, p. 152.

pos de interés (industriales del textil y el metal y agricultores cerealistas), y sin obviar que los aranceles no descuidaban los intereses de la Hacienda pública, pues la renta de aduanas fue en el primer tercio del veinte uno de los principales impuestos por recaudación<sup>45</sup>. Los principales perjudicados eran los exportadores agrícolas, pues se encarecían sus costes de producción disminuyendo la competitividad y no se favorecía su acceso a mercados exteriores<sup>46</sup>. Por eso fueron el principal foco de tensión en 1906 y luego 1922, cuando reclamaban la firma de tratados comerciales ambiciosos con otros países que sólo podían conseguirse reduciendo las tarifas. Se les atendió también con algunos tratados, pero esa atención se subordinó siempre —toda vez que el mercado francés casi se había cerrado al vino español y las frutas estaban escasamente gravadas en Alemania y Gran Bretaña— respecto a los principales beneficiarios del equilibrio proteccionista español.

La lógica del proteccionismo establecido tras el viraje fue principalmente interna, pero sin duda su mantenimiento se vio favorecido por el clima internacional de la época. La crisis agrícola de finales del XIX había despertado actitudes proteccionistas en varios países europeos que rompieron con el optimismo de mediados de siglo. En particular, a efectos españoles, Francia, aunque también los ejemplos de Alemania y Estados Unidos, naciones proteccionistas de éxito, eran importantes. A comienzos del siglo veinte, incluso en Gran Bretaña se sintieron con fuerza las tentaciones proteccionistas en la campaña de Chamberlain. A todo ello vino a sumarse la primera guerra mundial, que desarticuló el comercio internacional y dio otro impulso a la introversión, exacerbada finalmente en la crisis de los treinta. De modo que en el tránsito del siglo XIX al XX el rumbo proteccionista de la política comercial española no iba a contracorriente de las tendencias internacionales. El rasgo diferencial estuvo en que el sesgo proteccionista fue claramente mayor y que la estructura del arancel nunca pudo despegarse de aquel carácter de aluvión y poco meditado que tuvo en el viraje (Serrano Sanz, 1987). Estas fueron las críticas que los economistas españoles de la época, y en particular el más importante de ellos Antonio Flores de Lemus<sup>47</sup>, hicieron a la política comercial de fines del XIX.

---

<sup>45</sup> J.M. Serrano Sanz (1991).

<sup>46</sup> E. Pardos y J.M. Serrano Sanz (1997). En la época ya señaló F. Bernis (s.f.) las dificultades de la exportación española por causa del proteccionismo.

<sup>47</sup> Hay una reciente edición de las *Obras* de Antonio Flores de Lemus en tres volúmenes y el tercero de ellos recoge sus trabajos sobre *Comercio y política comercial* aludidos aquí. A. Flores de Lemus (2010).

## 5. A modo de conclusión

En síntesis, la regulación de los intercambios con el exterior en el siglo XIX, demoró en España su liberalización, si la comparamos con lo acontecido en otros ámbitos de la economía. Además, la vuelta atrás en el proceso fue más temprana que en cualquiera de las otras legislaciones sobre la economía española, puesto que tuvo lugar a finales del propio siglo diecinueve, preludiando el retorno de un intervencionismo generalizado que se extendió en los albores de la centuria siguiente.

Tres etapas se marcan con nitidez en el conjunto del diecinueve. Comenzó el siglo con una regulación del comercio exterior en la que el prohibicionismo tenía un sitio, como resultado de la época del mercantilismo. Era relativamente moderado, aunque sorprendentemente en el Trienio se produjo un significativo retroceso respecto a la legislación anterior, que mantuvo vivo el debate sobre las prohibiciones durante casi medio siglo. A lo largo de los decenios centrales la apertura internacional recorrió el camino de la liberalización de forma más pausada que los restantes ámbitos de la economía, pero las polémicas doctrinales alcanzaron su cénit. Sólo durante el Sexenio pareció que liberalización del comercio exterior y liberalización de la regulación interna podían avanzar al mismo ritmo y ponerse en paralelo hasta configurar un marco legislativo de la economía plenamente liberal.

En los primeros compases de la Restauración no cambió significativamente la tendencia y hasta se profundizó en la apertura exterior gracias a los tratados de comercio firmados. Sin embargo, a comienzos de los noventa la política de comercial fue el primer ámbito en el cual el proceso de liberalización comenzó a retroceder, marcando una pauta en las relaciones exteriores de la economía española que se mantuvo estable durante decenios. Aunque fue la política arancelaria la primera en cambiar de tendencia, a comienzos del veinte los vientos del intervencionismo comenzaron a soplar con fuerza y la liberalización de la economía española retrocedió en todos los terrenos.

## Referencias bibliográficas

S. Almenar: «Estudio Preliminar», en A. Florez Estrada: *Curso de Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, vol. I.

- F. Bastiat: *Cobden y la Liga o la agitación inglesa en favor de la libertad de comercio*, Imprenta y E. de Grabado de D. B. González, Madrid, 1847.
- F. Bernis: *Fomento de las exportaciones*, Ed. Minerva, Madrid, (s.f.).
- A. Borrego: *Principios de economía política con aplicación a la reforma de aranceles de aduana, a la situación de la industria fabril de Cataluña y al mayor y mas rápido incremento de la riqueza nacional*, Imprenta de la Sociedad de Operarios del mismo arte, Madrid, 1844.
- L. Calosci: *Nacionalismo económico y comercio mediterráneo. Pensamiento y acción de la Junta de Comercio de Barcelona (1773-1847)*, Fundación E. Lluch, Barcelona, 2006.
- J. Canga Argüelles: *Memoria sobre los presupuestos de los gastos, de los valores de las contribuciones y rentas públicas de la Nación española, y de los medios para cubrir el déficit*, Apéndice al Diario de Cortes número 5.º, Impresa de Orden de las mismas Cortes, Madrid, 1820, pp. 130-134.
- A. Cánovas del Castillo: *Discurso pronunciado en el Banquete que los representantes de las clases conservadoras de Barcelona le dieron la noche del 19 de octubre de 1879*, Establecimiento Tipográfico E. Viota, Madrid, 1879.
- *Problemas contemporáneos*, Imprenta Pérez Dubrull, Madrid, 1884, vol. II.
- «De como he venido yo a ser doctrinalmente proteccionista», *Problemas contemporáneos*, Imprenta M. Tello, Madrid, 1890, vol. III.
- J. Carrera Pujal: *La economía de Cataluña en el siglo XIX*, Bosch, Barcelona 1961.
- F. Comín: *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, 2 vols.
- y Vallejo, R.: *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.
- J. Costa: *Discursos librecambistas* (edición e introducción J.M. Serrano Sanz), Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2011.
- A. Costas: *Apogeo del liberalismo en «La Gloriosa». La reforma económica en el sexenio liberal (1868-1874)*, Siglo XXI, Madrid, 1988.
- L. Díez del Corral: *El liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.
- L. Figuerola: *Escritos Económicos*, edición y estudio preliminar de F. Cabrillo, Madrid 1991, p. 147.
- A. Flores de Lemus: *Obras*, vol. III, «Comercio y política comercial» (selección y estudio preliminar de José M.ª Serrano Sanz), Clásicos del Pensamiento Económico Español, RACMYP, Madrid, 2010.
- E. Fuentes Quintana (dir.): *Economía y economistas españoles. La economía clásica*, Galaxia-Gutemberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2000, vol. 4.
- D. Gallego (2001): «De los limitados efectos de la política arancelaria sobre las orientaciones productivas del sector agrario español (1869-1914)», en C. Sudriá y D. Tirado (eds.): *Peseta y protección. Comercio exterior, moneda y crecimiento económico en la España de la Restauración*, UB. Barcelona.

- G. Graell: *Historia del Fomento del Trabajo Nacional*, Imprenta de la V. de L. Tasso, Barcelona, 1911.
- F. de Gregorio: *Ensayo sobre Hacienda Pública*, I. de F. Magallón, Zaragoza, 1820. Reproducido en Gregorio, F. de, Marqués de Valle Santoro, *Obras*, (edición y estudio preliminar de J.M. Serrano Sanz), Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2011.
- J. Güell y Ferrer: *Escritos económicos*, Imprenta Barcelonesa, Barcelona, 1880.
- M. Izard: *Manufactureros, industriales y revolucionarios*, Editorial Crítica, Barcelona 1979.
- C. Lebón Fernández y R. Sánchez Lissen: «Gabriel Rodríguez: un combativo economista liberal en el último tercio del siglo XIX español», en E. Fuentes Quintana (dir.): *Economía y economistas españoles. La economía clásica*, Galaxia-Gutemberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2000, vol. 4.
- E. Lluch y S. Almenar: «Difusión e influencia de los economistas clásicos en España (1776-1870)», en E. Fuentes Quintana (dir.): *Economía y economistas españoles. La economía clásica*, Galaxia-Gutemberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2000, vol. 4.
- *El pensament econòmic a Catalunya (1760-1840). Els orígens ideològics del proteccionisme i la pressa de consciència de la burgesia catalana*, Edicions 62, Barcelona, 1973, pp. 211 y ss.
- «La “gira triunfal” de Cobden per Espanya (1846)», en *Recerques*, n.º 21, 1996.
- L. López Ballesteros: «Memoria ministerial sobre el estado de la Real Hacienda de España en los años 1822, 1824 y 1825», en J. Canga Argüelles: *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, I. de M. Calero, Madrid, 1834.
- M. de Marliani: *De la influencia del sistema prohibitivo en la agricultura, industria, comercio y rentas públicas*, Librería de J. Cuesta, Madrid, 1842.
- J. Martín Niño: «Debate de la Ley de Reforma Arancelaria de 1849», en *Hacienda Pública Española*, n.º 55, 1978.
- M. Martín Rodríguez: *Análisis Económico y Revolución Liberal en España. Economistas académicos en las Cortes liberales (1834-1874)*, Civitas, Madrid, 2009.
- A. Mayer: *La persistencia del antiguo régimen*, Alianza, Madrid, 1984.
- E. Montañés Primicia: *Grupos de presión y reformas arancelarias en el régimen liberal (1820-1870)*, U. de Cádiz, Cádiz, 2009.
- S. Moret: «Richard Cobden, reseña biográfica», en *Asociación Española para la Reforma de los Aranceles de Aduanas: Ricardo Cobden*, Imprenta de La Gaceta Economista, Madrid, 1865.
- J. Nadal Farreras: *Comercio exterior con Gran Bretaña (1777-1914)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978.
- E. Pardos y J.M. Serrano Sanz: «Proteccionismo y exportaciones en la Restauración», *Revista de Economía Aplicada*, 15, vol. V, invierno de 1997.
- R. Román: *La escuela economista española*, U. de Cádiz-U. de Sevilla, Cádiz, 2003.

- M. Pugés: *Cómo triunfó el proteccionismo en España*, Juventud, Madrid, 1931.
- A. Ruiz y Pablo: *Historia de la Real Junta Particular de Comercio de Barcelona (1758 a 1847)*, Ed. Alta Fulla, Barcelona, 1994.
- M. Sabaté: *El proteccionismo legitimado. Política arancelaria española a comienzos de siglo*, Cívitas, Madrid, 1996.
- A. Sánchez: *La formación de una política económica prohibicionista en Cataluña (1760-1840)*, Dep. de Geografía y Historia, Lleida, 1988.
- (ed.): *Protecció, Ordre y Llibertat. El pensament i la política economica de la Comissió de Fabriques de Barcelona (1820-1840)*, Ed. Alta Fulla, Barcelona, 1990.
- S. Schwabe: *Richard Cobden, Notes sur ses voyages, correspondances et souvenirs*, Librairie Guillaumin, París, 1879.
- P. Schwartz y C. Rodríguez Braun: «Bentham y los aranceles del trienio liberal», en Fuentes Quintana, E. (dir.): *Economía y economistas españoles. La economía clásica*, Galaxia-Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2000, vol. 4.
- J.M. Serrano Sanz: *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española (1875-1895)*, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- «La Renta de Aduanas en España (1845-1935)», *Hacienda Pública Española*, n.º 1, 1991.
- «El mercado en la historiografía española», en VV.AA.: *La historia económica en España y Francia (siglos XIX y XX)*, Casa de Velázquez, Universidad de Alicante, 2006.
- ; M. Sabaté y Gadea, L.: «Una mirada ingenua sobre las series del sector exterior (1869-1999)», *Revista de Historia*, n.º 1, primavera de 2008.
- Sistema general de las aduanas de la Economía española en ambos emisferios: aprobado por las Cortes ordinarios del año de 1820*, Imprenta especial de las Cortes, Madrid, 1820.
- R. Solá i Monserrat: *L'Institut industrial de Catalunya y l'associacionisme industrial des de 1820 a 1854*, P. de L'Abadía de Montserrat, Barcelona, 1997.
- Valle Santoro, Marqués: *Memoria sobre la Balanza de comercio y examen del estado actual de la riqueza en España*, I. R. Verges, Madrid, 1830. Reproducido en Gregorio F. de, Marqués de Valle Santoro, *Obras* (edición y estudio preliminar de J.M. Serrano Sanz), Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2011.
- R. Velasco: *Pensamiento económico en Andalucía (1800-1850). Economía política, librecambismo y proteccionismo*, Ed. Ágora, Málaga, 1990.
- J. Vicens Vives: *Historia Económica de España*, Ed. Teide, Barcelona, 1959.