

El Banco Español de San Fernando: un predecesor del Banco de España (1829-1856)

Este artículo ha sido elaborado por Pedro Tedde de Lorca, del Servicio de Estudios (1).

1. DEL BANCO DE SAN CARLOS AL BANCO DE SAN FERNANDO

El Banco Español de San Fernando es el segundo banco emisor con carácter oficial —fundado por medio de una ley que reconocía su singularidad como entidad de crédito capacitada para expedir sus propios billetes— que existió en España. Previamente, de 1782 a 1829, abrió sus puertas en Madrid el Banco Nacional de San Carlos, erigido durante el reinado de Carlos III, gracias a la iniciativa del financiero ilustrado, de origen francés, Francisco Cabarrús. Creado en plena guerra contra Gran Bretaña —la guerra de independencia de los Estados Unidos, en la cual España y Francia apoyaron a los insurgentes—, el fin primordial del Banco de San Carlos fue el de facilitar el descuento en metálico de los vales reales, una modalidad de deuda pública, con el 4 % de interés anual, ideada también por Cabarrús, en 1780, para contribuir a la financiación del conflicto. Los vales reales fueron dotados de poder liberatorio en los pagos de crecidas sumas, por lo que, con razón, deben considerarse el primer papel moneda que circuló en España. Cabarrús confiaba en que la apreciable rentabilidad que proporcionaban estos activos, añadida a su capacidad para ser utilizados en compras y ventas al por mayor y en la liquidación de impuestos, propiciaría su difusión entre el público. Así ocurriría al cabo del tiempo, pero, en los comienzos de la década de 1780, en pleno enfrentamiento bélico con los ingleses en el golfo de México y en Gibraltar, la cotización de los vales reales no alcanzaba la par. Precisamente, para estimular la popularidad de estos títulos, concibió Cabarrús la idea de abrir un banco en el que poder canjear vales reales por metálico, según la voluntad de sus poseedores, con un descuento del 4 % (2).

A poco de empezar el Banco sus actividades, la guerra acabó con resultado adverso para la monarquía hispánica, en el caso de Gibraltar, pero con la derrota de los británicos en Norteamérica y, por tanto, con buenas expectativas para el comercio transoceánico entre España y las Indias. La paz y el alejamiento temporal de los buques ingleses de la ruta del virreinato de Nueva España permitirían poner en

(1) El presente artículo resume los principales argumentos y conclusiones del libro de Pedro Tedde, *El Banco de San Fernando*, Madrid, Alianza-Banco de España, 1999.

(2) Sobre la creación y evolución del Banco de San Carlos, puede verse: Pedro Tedde, *El Banco de San Carlos*, Madrid, Alianza-Banco de España, 1988.

práctica el nuevo sistema administrativo y fiscal dispuesto, en 1778, por Pedro Rodríguez Campomanes, fiscal del Consejo de Castilla, para regular el comercio entre España y sus posesiones americanas. El resultado de este nuevo sistema de comercio, de carácter más liberalizador que el existente con anterioridad, fue plenamente satisfactorio hasta 1796, año en que comenzó un nuevo enfrentamiento con Gran Bretaña, al que seguirían, casi sin solución de continuidad, la guerra contra José I y los ejércitos franceses de Napoleón y la emancipación de las sociedades hispanoamericanas. Pero entre 1784 y 1796 el comercio trasatlántico se multiplicó —quintuplicándose el valor de las exportaciones españolas a América—, el excedente de la balanza mercantil de España con las Indias aumentó y, en consecuencia, crecieron considerablemente las llegadas de plata americana a la Península —entre la década de 1770 y los años 1784-1792, la media anual de llegadas de plata americana se duplicó—. En ese contexto, la confianza del público hacia los vales reales se reforzó, y la cotización de estos activos se elevó por encima de la par. Ello hizo que la presentación de vales reales, para su descuento en metálico, en las oficinas del Banco disminuyera, a la vez que la abundancia de moneda de plata circulante desalentaba la demanda por el público de los billetes emitidos por el San Carlos.

A lo largo del decenio de 1780, y en los primeros años del siguiente, el Banco se dedicó con preferencia a otros fines, diferentes del descuento de vales reales y de la emisión de billetes, como el abastecimiento de provisiones al Ejército y a la Marina, la inversión en títulos de la privilegiada Compañía de Filipinas —creación, asimismo, de Cabarrús— y en deuda pública francesa emitida antes de la revolución. También destinó fondos el Banco a la construcción de carreteras, puertos y canales, y a la extracción de plata, en régimen de monopolio, más allá de las fronteras nacionales. Esta última dedicación, en la favorable coyuntura por la que se atravesaba y teniendo, además, en cuenta la elevada propensión a importar de la economía española de aquella época, reportó considerables ganancias al Banco. Por el contrario, la provisión de víveres y uniformes al Ejército y a la Armada fue rescindida, tras comprobarse la existencia de irregularidades en su desempeño. Dentro del capítulo de resultados negativos también hay que considerar el hecho de que la deuda pública francesa se depreció fuertemente después de 1789 y que la mayor parte de las obras públicas financiadas por el Banco quedaron interrumpidas y ocasionaron pérdidas a la institución. Por si fuera poco, se descubrieron fallos graves, consentidos por los directores, en el descuento de efectos a corto

plazo, y la caja de descuentos establecida por el Banco en Cádiz —única sucursal que el San Carlos llegaría a crear— cerró sus puertas tras la declaración de suspensión de pagos o de quiebra de numerosas casas de comercio de la ciudad andaluza, en su mayoría francesas, a las que se había facilitado crédito sin observarse las debidas precauciones y las reglas previstas.

Cabarrús y la mayor parte de los restantes directores del San Carlos fueron apartados de sus cargos. Cabarrús, además, fue procesado y encarcelado, bajo la inculpación de delitos presuntamente cometidos hacía muchos años. Todo esto ocurría a comienzos de la década de 1790, cuando Carlos IV había sucedido a Carlos III y los gobernantes ilustrados habían perdido una buena parte de su antiguo ascendiente con la Corona. Las circunstancias de ser franceses los orígenes de Cabarrús y su proclividad a la libertad de pensamiento y de expresión contribuyeron a empeorar su situación. En el Banco de San Carlos fue nombrada una nueva dirección, formada por personas reconocidamente capaces y expertas en cuestiones crediticias, que se aprestaron a iniciar un nuevo capítulo en la vida del instituto.

La apertura de hostilidades entre España y la Francia revolucionaria, en 1793, alteró los planes de los nuevos directivos del Banco. Para financiar la guerra, fueron emitidos vales reales en grandes cantidades, lo que provocó la depreciación de dichos activos entre el público. Es preciso tener en cuenta que los vales reales llegaron a cotizarse por encima de la par en los primeros años de la década de 1790. En 1795 lo hicieron al 87 %; en 1800, al 32 %. Entre 1794 y 1795 se emitieron vales por una cuantía de 963 millones de reales, más del doble de los colocados durante la guerra contra los británicos, entre 1780 y 1782. En 1799 se llevó a cabo la última emisión de vales reales, en un volumen sin precedentes, superior a los 799 millones de reales, lo que determinó el definitivo hundimiento del valor de estos títulos. Para entonces, Inglaterra había sustituido a Francia —tras la Paz de Basilea en 1795— como potencia en guerra contra la monarquía hispánica.

Tres fueron las mayores dificultades que de esta situación se derivaron para el Banco de San Carlos. En primer lugar, la crecida circulación de vales reales —casi 2.100 millones de reales en 1800—, junto con la depreciación de estos títulos, hizo que la principal actividad para la que había sido creado el Banco, esto era, el canje en metálico de los vales con la reducción del 4 %, resultara absolutamente inviable y, de hecho, en 1798 se dejó de descontar por el San Carlos dicha clase de activos.

En segundo lugar, el bloqueo marítimo provocado por la guerra contra los ingleses cortó el flujo de plata desde la América hispana hacia la Península. Ello, a su vez, repercutió en una drástica reducción de las exportaciones de plata, sobre las cuales ostentaba el Banco un privilegio monopolista. Entre 1790 y 1794 el Banco extrajo una media anual de algo más de seis millones de pesos fuertes, equivalentes a 120 millones de reales, con un beneficio, por ejercicio, de tres millones de reales. En 1799 y 1800 el San Carlos no exportó plata, y entre 1801 y 1807 —teniendo en cuenta el intervalo de paz con Gran Bretaña entre 1802 y 1804— extrajo casi cinco millones de pesos fuertes, equivalentes a 14 millones de reales por año, con una ganancia, por ejercicio, de 300.000 reales, aproximadamente. Del simple cotejo de estas cifras se deduce la dramática caída de beneficios generados por una de las pocas actividades auténticamente rentables del Banco.

En tercer lugar, el Banco adelantó crecidas sumas a la Real Hacienda durante los años de guerra contra la Convención francesa y contra Gran Bretaña, sin que el Tesoro restituyera más que una pequeña parte de estos créditos. En 1794, el activo del balance del San Carlos registraba una cifra de 107 millones de reales, adeudados por la Real Hacienda. En 1807 se contabilizaron, por el mismo concepto, 217 millones de reales, de los cuales más de 43 millones correspondían a intereses de atrasos. A este débito había que añadir otros créditos en suspenso, por obras públicas financiadas por el Banco, de 17 millones de reales.

Durante los años de la guerra de Independencia, el Banco —como el propio Estado y como la nación española en su conjunto— estuvo dividido en dos, con una sede en Madrid, que permaneció casi sin actividad hasta la retirada de los franceses, y otra en Cádiz. En esta última, la alianza establecida con Gran Bretaña permitió la recuperación de casi cuatro millones de reales en plata, de su propiedad, existentes en América, aunque fue mayor la aportación que el Banco hizo al gobierno legítimo en estos mismos años. En 1814 se contabilizaban algo más de 257 millones de reales como débito de la Real Hacienda con el Banco, cifra que ascendió a 327 millones cinco años más tarde, principalmente por la acumulación de intereses vencidos y no satisfechos.

No era, desde luego, el Banco el único acreedor del Gobierno, al término de la guerra de Independencia, tras veinte años de conflictos exteriores casi ininterrumpidos. Se ha evaluado en más de 13.000 millones de reales el total de la deuda interior del Estado acumulada en 1820, posiblemente un 160 % de la Renta Na-

cional de 1800. De esta suma, 5.900 millones, el 45 %, fueron generados con posterioridad a 1808 y, en su mayor parte, procedían de los gastos causados por la guerra de Independencia. Muchos de estos acreedores no fueron reintegrados de sus créditos o lo fueron solo parcialmente.

La decisión de los accionistas del Banco de San Carlos, al acabar la guerra de Independencia, fue la de mantener abierto el establecimiento, aun sin perspectivas de conseguir a corto plazo la devolución de sus adelantos al Tesoro. La esperanza de obtener un reintegro de este crédito, siquiera de una parte del mismo, en un futuro no muy lejano, alentaba la permanencia de la institución. Durante el Trienio Constitucional el Banco aprovechó la reanudación del proceso desamortizador y adquirió —con parte de sus créditos frente al Estado— fincas procedentes del clero regular por un valor de 81 millones de reales, con la intención de explotarlas y enajenarlas en circunstancias oportunas. Por otra parte, hubo manifestaciones de diputados en las Cortes del Trienio contrarias a la compra de fincas por parte del Banco, ya que, en opinión de aquellos liberales, las propiedades desamortizadas debían pasar a formar parte de patrimonios individuales y no corporativos. Se llegó, en algunos casos, a exponer la idea de liquidar el Banco y erigir uno nuevo en su lugar. Sin embargo, la Junta de Gobierno del San Carlos, con la ayuda de algunos distinguidos liberales como Joaquín María Ferrer, pudo hacer frente sin mayores dificultades a estas previsiones.

Con la restauración del absolutismo, el Banco renovó su pretensión de hacer valer sus derechos frente al Gobierno. El balance de 1823 mostraba un crédito frente al Estado de 216 millones de reales, además de las fincas propiedad del Banco, valoradas en 81 millones de reales. Estos casi 300 millones de reales representaban, aproximadamente, el 82 % del activo de la institución (cuadro 1). El San Carlos sobreviviría en esa misma situación hasta 1829.

No emitía billetes desde mucho antes de la guerra de Independencia, ni reducía vales reales a metálico desde finales del siglo anterior. Su única actividad consistía en descontar letras y pagarés y en negociar efectos a corto plazo sobre otras plazas o procedentes de ellas. Gracias a este tráfico mercantil, eficazmente gestionado, pudo hacerse frente a los gastos que ocasionaba el mantenimiento del Banco, con una reducida plantilla de empleados que trabajaban en el relativamente modesto, aunque céntrico, domicilio social del San Carlos, adquirido en 1823. Hubo incluso reparto de un dividendo en metálico, de 30 reales por acción,

CUADRO 1

**Balance del Banco de San Carlos
a 31 de diciembre de 1823
(Millones de reales de vellón)**

ACTIVO:	
Total	441,0
Caja	10,5
Vales y libramientos	10,4
Efectivo	0,1
Acciones compradas	60,0
Acciones amortizadas	13,1
Acciones compradas a crédito contra el Estado	18,3
Repuesto de acciones compradas	1,4
Hacienda Pública	216,6
Documentos empleados en fincas	81,1
Efectos	0,1
Comisionados	3,3
Préstamos al Pósito y Abastos de Madrid y al Grao de Valencia	12,6
Certificados de rentas en Londres	0,8
Deudores diversos	1,2
Casa del Banco	0,9
Granos recibidos del crédito público	0,1
Fondo de la Compañía de Filipinas	21,0
PASIVO:	
Total	441,0
Capital	300,0
Fondo subsidiario	3,4
Dividendos atrasados	35,8
Intereses de 1808 a 1822	90,8
Depósitos judiciales	2,5
Letras a pagar	0,1
Depósitos de varios	1,7
Ganancias y pérdidas	0,6
Varios	0,1

Fuente: Banco Nacional de San Carlos, Junta General de 1823.

correspondiente a los ejercicios de 1821 y 1822, además de otros en papel del Estado en 1820 y 1826. A los bajos precios de las acciones del San Carlos pudieron representar, entonces, entre un 8 % y un 10 % sobre el valor de cada título.

En 1824, el Marqués de Almenara —quien fue ministro de Hacienda con José Bonaparte y pasó por un largo exilio a partir de 1814, antes de convertirse en consejero financiero de Fernando VII— redactó una Memoria dirigida al Gobierno, en la que se proponía el reconocimiento efectivo de una deuda a favor del Banco de 100 millones de reales, lo cual revertiría en el pago de unos intereses anuales de cinco millones de reales. La argumentación de Almenara estaba en la línea de la reclasificación de la deuda interior, llevada a cabo en el mismo año

de 1824, por el ministro de Hacienda recientemente nombrado, Luis López Ballesteros, según la cual las obligaciones del Estado se dividirían en tres clases: consolidada, no consolidada y sin interés. La primera se inscribiría en el Gran Libro de la Deuda, correspondiendo a esta clase, precisamente, la deuda interna del 5 %, aquella en la cual proponía Almenara que se convirtiera una porción —cerca de la tercera parte— del crédito del Banco frente al Estado.

Al tiempo que se elevaban estas propuestas, el Banco de San Carlos, aun muy mermando de recursos, no dejó de facilitar adelantos al Gobierno en ocasiones señaladas, como una anticipación de un millón de reales, en 1819, destinados a la Junta de reemplazos de Ultramar. Asimismo, concedió un préstamo de seis millones de reales, en 1826, para hacer la paz con la Regencia de Argel, préstamo al cual quedó afectada la hipoteca de los bienes de la Orden de San Juan de Jerusalén. Previamente, en 1825, se auxilió al Tesoro colocando tres millones de reales para el pago de un empréstito exterior.

A pesar de que el Gobierno, en 1824, se obligó a inscribir en el Gran Libro de la Deuda un capital de 100 millones de reales a favor del Banco, no se acabó de concretar este compromiso, debido a la carencia de recursos que sufría la Real Hacienda. Aunque se renovaron las promesas en 1825 y 1826, dicha obligación nunca llegó a hacerse efectiva. En 1828 se comunicó por el Ministerio al Banco la precisión de realizar un balance exacto de «todas las existencias, créditos, derechos y débitos del Banco Nacional de San Carlos». La razón de esta Real Orden era la necesidad de regenerar el instituto emisor para completar el sistema de política presupuestaria que, en ese mismo año de 1828, López Ballesteros trataba de llevar a la práctica. Aunque la raíz histórica de los presupuestos en la Hacienda española se remontaba a las Cortes de Cádiz, práctica que se trató más tarde de continuar con Martín de Garay y los liberales del Trienio, un ministro absolutista como López Ballesteros encontró en la disciplina presupuestaria un medio idóneo para contener el gasto público dentro de unas previsiones determinadas.

Para el sistema de presupuestos era precisa la existencia de una institución capaz de adelantar al Gobierno crédito a corto plazo, a fin de salvar los desfases temporales entre la percepción de los ingresos previstos y la realización de los gastos proyectados en un período determinado, generalmente de doce meses. Puede afirmarse, por tanto, que la implantación definitiva de los presupuestos en la política fiscal española fue una circunstancia decisiva

para la supervivencia del Banco de San Carlos y su transformación en Banco de San Fernando. Se fijó en algo más de 309 millones de reales la cifra del débito de la Real Hacienda con el Banco de San Carlos en 1829, por todos los conceptos. A cambio, el Gobierno se comprometió a entregar al Banco de San Carlos la suma de 40 millones de reales, la cual se materializaría en 20.000 acciones de a 2.000 reales cada una. El nuevo Banco pasó a llamarse, por decisión de los accionistas, Banco Español de San Fernando.

Aunque parece claro que existe una desproporción entre los más de 300 millones de reales debidos al Banco y los 40 millones entregados por el Gobierno, no debe vacilarse en calificar a los accionistas del San Carlos como acreedores afortunados. En primer lugar, muchos otros poseedores de créditos contra el Estado fueron totalmente desatendidos y repudiadas las obligaciones que este había contraído, sobre todo en los años de la guerra de Independencia. En segundo lugar, otras instituciones poderosas del Antiguo Régimen, como la corporación de los Cinco Gremios de Madrid o la Compañía de Filipinas, tuvieron dificultades mucho mayores, si no insuperables, para recuperar sus anticipaciones a la Real Hacienda. Ramón Santillán, quien fue, a partir de 1849, primer gobernador del Banco Español de San Fernando —y, además, el primer historiador de los antecesores del Banco de España—, afirma que, teniendo en cuenta el valor de mercado de los títulos acreditativos de las obligaciones del Estado con el San Carlos en 1829, la suma efectiva que este hubiera logrado por la enajenación de dichos activos habría resultado inferior a los 40 millones recibidos del Tesoro. Se deduce, por tanto, que el Banco salió de aquella transacción más favorecido que la propia Hacienda.

2. EL BANCO DE SAN FERNANDO Y LA PRIMERA GUERRA CARLISTA

Los reglamentos del Banco Español de San Fernando, redactados por Pedro Sainz y Andino, contemplaban, además de la emisión de billetes al portador, otros cometidos para el instituto: descuentos de efectos a corto plazo, cobranza por cuenta de terceros, apertura de depósitos y concesión de préstamos con garantía de alhajas. En lo concerniente a la Real Hacienda, el Banco habría de encargarse de la negociación de libranzas a corto plazo sobre las tesorerías de provincias y del descuento de letras y pagarés del Real Tesoro sobre Madrid. A este último efecto, se firmó en 1833 un convenio entre el Tesoro y el Banco para prever los límites de los fondos del San Fernando comprometidos en dichas operaciones, así

como los plazos de los vencimientos. A finales de ese mismo año, más de la mitad del capital del Banco estaba comprometido en los referidos descuentos y negociaciones de activos del Tesoro. En lo relativo a negociaciones de otra naturaleza con la Real Hacienda, los estatutos del San Fernando preveían, de modo general, la realización de operaciones financieras entre el Gobierno y el Banco. No dio señales el Ministerio de López Ballesteros de concebir al Banco de San Fernando como un instrumento dirigido a cubrir los eventuales déficit de la Hacienda. En realidad, los primeros estatutos del Banco estrechaban en exceso los límites de actividad del instituto emisor, hasta el punto de que, en 1833, la Junta de Gobierno del Banco dispuso un proyecto de reforma de aquel texto, el cual fue aprobado en el mismo año. Entre las reformas introducidas destacan la gratuidad de los depósitos voluntarios, a los cuales se les exigía antes el pago de una tarifa, y la posibilidad de efectuar préstamos sobre las tres cuartas partes de los valores públicos y de las acciones del propio Banco, según el curso de estos títulos en la Bolsa. La Bolsa de Madrid había sido creada en 1831, dos años después de erigirse el Banco y de promulgarse el Código de Comercio. Parecía, con todo ello, iniciarse un nuevo ciclo de renovación institucional en el sector financiero de la economía española, aunque fueran por entonces los activos públicos, o al menos los oficiales, los únicos sujetos a negociación.

Por su parte, el Banco, lejos de confiarse a unos vínculos con la Real Hacienda demasiado imprecisos, como había ocurrido con su antecesor, mantuvo a lo largo de toda su existencia una invariable actitud de cautela ante la solicitud de nuevas anticipaciones por parte del Tesoro o de otras instituciones de la Real Hacienda. Se exigieron siempre en las operaciones con el Gobierno plazos concretos de reintegro y, sobre todo, garantías de sólido valor y fácilmente realizables.

A pesar de tan precavidos planteamientos iniciales, las relaciones entre la Hacienda y el Banco experimentarían una notable variación tras el comienzo de la primera guerra carlista, en el otoño de 1833, la cual se prolongaría a lo largo de siete años. El conflicto, de incierto resultado en repetidas ocasiones, exigió al Gobierno, desde el primer momento, el recurso al crédito, tanto exterior como interior. El Banco prestaría su apoyo continuado en las operaciones de financiación del Tesoro y de la Caja de Amortización, dentro y fuera de las fronteras de la Nación. El San Fernando jamás cedió en lo concerniente a las condiciones de rigor, liquidez y seguridad de las negociaciones entabladas con el Gobierno y, de hecho, hubo, repeti-

damente, enfrentamientos por estos motivos con diferentes ministros de Hacienda, pero tampoco escatimó su ayuda a la causa personificada en la Reina Gobernadora, conscientes como eran los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de que la propia existencia del San Fernando estaba vinculada a la suerte que corriese el Estado liberal.

El Conde de Toreno, secretario de Estado y de despacho de Hacienda en el Gobierno de Martínez de la Rosa, y luego él mismo Presidente del Consejo de Ministros, se enfrentó a la difícil tarea de obtener crédito en el exterior, siendo así que los acreedores foráneos —especialmente en Gran Bretaña— se negaban a facilitar más recursos al Gobierno español mientras no se reconociesen los débitos contraídos durante el Trienio Constitucional de 1820 a 1823, los cuales fueron posteriormente repudiados tras la vuelta del absolutismo. En 1834 estaban pendientes, por este concepto, 2.000 millones de reales, además de 2.500 millones situados en París durante la última década del reinado de Fernando VII. Una vez dispuestos los proyectos iniciales de arreglo de tan cuantiosas obligaciones, diversas casas de banca europeas —entre ellas los Rothschild de París y Londres— mostraron su disposición a colaborar con el Gobierno de Madrid. Los Rothschild, además de intervenir en negociaciones con la Hacienda española, buscaban la concesión de la venta del azogue de las minas de Almadén, de propiedad estatal, con la pretensión última de hacerse con el monopolio mundial del mercurio. Rothschild obtuvo dicha concesión en 1835. Pero sería otro banquero francés, Ardoin, quien efectuara un préstamo de 400 millones de reales al Gobierno español, en 1834, en el marco del reconocimiento de la deuda exterior antigua y de su reclasificación, conversión y consolidación a largo plazo.

Es preciso subrayar la importancia de esta estrategia, dirigida a facilitar la entrada de recursos externos con los cuales financiar una solución relativamente rápida para una guerra civil que se planteaba, en toda su dureza, en una buena parte del territorio nacional. Al no bastar la financiación exterior —cuyo servicio debía asumir escrupulosamente el Gobierno si quería mantener abierta esta fuente de crédito—, Toreno planteó también una reforma y consolidación de la deuda interior, cuyo nominal ascendía a más de 4.756 millones de reales. Sin embargo, no pudo llevar a cabo su propósito, ya que un movimiento liberal de signo revolucionario, promovido dentro de las ciudades y provincias teóricamente sujetas a las autoridades de Madrid, provocó su salida del Gobierno. Pasó entonces la responsabilidad de Hacienda a Juan Álvarez Mendizábal, quien la

aceptó cuando —según sus propias palabras— «el territorio sometido a la obediencia del Gobierno podía registrarse con lo que alcanzaba la vista desde una torre de Madrid». A lo largo de los primeros años de la guerra civil, el enfrentamiento, en numerosos casos violento, entre los partidarios del retorno a la Constitución de 1812 y los liberales más mitigados, herederos muchos de ellos del antiguo realismo fernandino —aunque opuestos, tras la muerte del Rey, al absolutismo—, dificultó el curso de la guerra contra los carlistas. A su vez, los mediocres, cuando no adversos, resultados de la campaña del Norte, y la extensión del levantamiento carlista a Cataluña, Aragón y Valencia, unido todo ello a las amenazas sobre la propia capital del Reino, radicalizaron a los liberales de signo más extremo, que exigieron al Gobierno mayor eficacia y un pronunciamiento inequívocamente constitucionalista.

Mendizábal, que ya se había encargado de la Secretaría de Estado y de despacho de Hacienda en el gabinete de Toreno, diseñó un proyecto de gobierno que abarcaba tres aspectos: el militar, el financiero y el político. En lo relativo al problema político, la exigencia inmediata era la pacificación interna de la parte de España afecta al liberalismo. Las juntas revolucionarias, armadas y dispuestas a la toma de Madrid, fueron disueltas por el influjo que tenía la persona de Mendizábal entre los liberales radicales. La Constitución de 1837, aunque no satisfizo a muchos partidarios del texto doceañista, consolidó la coexistencia de los liberales avanzados, los llamados progresistas, junto con los liberales moderados dentro del Estado.

Respecto a la cuestión militar, obviamente el objetivo principal a cubrir era el fin de la guerra y la derrota del absolutismo. Para ello, era preciso contar con los medios humanos y materiales necesarios. El Gobierno de Mendizábal recibió la ayuda de 20.000 combatientes extranjeros procedentes de la Cuádruple Alianza, que agrupaba, además de España, a Portugal, Gran Bretaña y Francia. En segundo lugar, Mendizábal llevó a cabo una movilización sin precedentes, la llamada «quinta de 100.000 hombres». En realidad, el número de soldados reclutados fue menor, ya que se ofreció a los afectados la oportunidad de rescatar en metálico la obligación de servir con las armas. Con los fondos así recaudados se trataba de equipar y poner en pie de guerra a un ejército de 70.000 hombres. En tercer lugar, Mendizábal ordenó, en 1836, la movilización de la Milicia Nacional, cuerpo cívico militar instaurado por la Constitución de 1812 y que quedaba a disposición del rey, fuera de sus provincias de origen, cuando las Cortes lo autorizaran. Asimismo, en 1836, Mendizábal decretó una nueva quinta de

50.000 hombres y se dispuso un préstamo forzoso de 200 millones de reales, repartidos en todo el territorio controlado por el Gobierno. Las cuotas del préstamo de los 200 millones, con un 5 % de interés anual, y reintegrable a lo largo de cuatro años, se canjearían por pagarés del Tesoro, admisibles en el pago de toda clase de contribuciones.

La parte financiera del plan de Mendizábal es la más conocida, ya que incluye la desamortización eclesiástica. La enajenación del patrimonio de la Iglesia comenzó en 1835, cuando Mendizábal era ministro en el gabinete Toreno y se declaró, en julio de dicho año, suprimida la Compañía de Jesús y sus bienes dedicados al servicio de la deuda pública. Al mismo tiempo quedaron extinguidas las comunidades religiosas con menos de doce profesos. En febrero de 1836 se ordenó proceder a la venta de los bienes que hubiesen pertenecido a órdenes religiosas suprimidas y en marzo se dispuso la apropiación por el Estado de los censos y cargas que perteneciesen a comunidades regulares y monacales cuyos conventos hubiesen sido o fuesen en el futuro suprimidos.

La desamortización eclesiástica produjo recursos líquidos a corto plazo, como el producto de las alhajas de oro y plata de las iglesias, pero, en realidad, sus resultados solo se dejarían sentir a medio o largo plazo, ya que, en una tan vasta operación de enajenación patrimonial, había requisitos ineludibles como la identificación de los bienes raíces, su valoración pericial y la enajenación de los mismos, antes del pago, por los nuevos propietarios, de la cantidad determinada en pública subasta, la cual, en muchos casos, se satisfacía en varios plazos. Además, el Gobierno dio amplias posibilidades para que los adjudicatarios pagasen en títulos de deuda pública los bienes adquiridos. Por todo ello, parece lógico atribuir a la desamortización eclesiástica un propósito de afirmación financiera del Estado, de aumento de su crédito frente a los acreedores del interior y del exterior, antes que una solución para obtener recursos con los cuales cubrir el coste de la guerra.

Además de la operación desamortizadora, Mendizábal llevó a cabo negociaciones de deuda en el extranjero, dispuso la emisión de billetes del Tesoro —deuda a corto plazo— colocados entre prestamistas particulares del interior y ordenó la reforma de la deuda interior, de la cual se convirtieron títulos con un nominal de 1.450 millones por otros del 5 % con un nominal de 788 millones de reales.

Dentro de las reformas de la Hacienda de las que fue autor Mendizábal, destaca la supresión del diezmo en 1837, una medida de signifi-

cación política y económica tan trascendental, cuando menos, que la desamortización eclesiástica. Por lo demás, se proseguía con la tendencia desamortizadora, quedando afectados, a partir de 1837, los patrimonios del clero secular. Para el mantenimiento de la Iglesia quedó establecida una contribución de culto y clero. Mendizábal, en este mismo año, llegó a configurar un nuevo sistema fiscal, acorde con las necesidades de la guerra, pero extensible a épocas de paz, en el que ocupaba un lugar central una contribución extraordinaria de 600 millones de reales. La mayoría de estas innovaciones de naturaleza tributaria, así como la desamortización de los bienes del clero secular, serían llevadas a la práctica por los sucesores de Mendizábal en el Ministerio de Hacienda, que abandonó en agosto de 1837.

El Banco de San Fernando tuvo una intervención muy importante en la aplicación de la política de Mendizábal. En primer lugar, le fue encomendada la recaudación, depósito y distribución, en todo el territorio nacional, de la anticipación forzosa de los 200 millones de reales, así como de los productos de las quintas de 100.000 y 50.000 hombres y de la movilización de la Milicia Nacional. El Banco fue requerido por el Gobierno, en repetidas ocasiones, para que le anticipase diferentes sumas de las que se resarciría con el producto recaudado por aquellos conceptos. En muchos casos, quedaría lo ingresado por el Banco del préstamo forzoso de 200 millones en calidad de garantía para distintas operaciones de crédito facilitado por el San Fernando. Frecuentemente se crearon situaciones de tensión entre el Gobierno y el Banco cuando los gestores de esta institución se resistían a conceder nuevos adelantos a cargo de lo que aún debía recaudarse por aquellos conceptos, al comprobar que los productos del préstamo forzoso entraban en la Caja del Banco con excesiva lentitud.

A lo largo del conflicto, y al margen de los descuentos de letras, pagarés y libranzas del Tesoro, el Banco facilitó al Gobierno algo más de 300 millones de reales, lo que pudo representar de un 7 % a un 8 % del coste extraordinario de la guerra, entre 1833 y 1840. Sin embargo, la cooperación del Banco con el Gobierno fue mucho mayor, según se ha visto más arriba, al servir de catalizador, por medio de sus redes de comisionados en provincias, en la recaudación y conducción a Madrid del producto del rescate de las quintas, de la anticipación forzosa y, más tarde, del empréstito forzoso de 600 millones a que acudió el Ejecutivo para drenar recursos líquidos del interior de la economía española. Esto fue posible gracias a la eficacia de los corresponsales en provincias, en muchos casos pertenecientes a la clase más

próspera y emprendedora de empresarios y comerciantes, como los Larios, Heredia, Uhagón, Casals y Remisa, Adalid, Fontanellas o Queheille. Además, el Banco mantenía con estos comisionados un activo tráfico de letras de cambio y otros efectos, con fines privados.

Por otra parte, el Banco adelantó recursos a cuenta de operaciones del Gobierno con particulares y participó, como garante, en anticipaciones a medio y largo plazo facilitadas por prestamistas a la Real Hacienda, a cambio de libranzas sobre las Cajas de Ultramar o de otras participaciones en diversas rentas públicas. Gracias, sobre todo, a los recursos humanos con que contaba —comprendiendo en ellos al excelente plantel de sus comisionados en provincias— pudo el Banco suplir las carencias sufridas por la Administración del Estado en plena guerra.

La prolongación del enfrentamiento con los carlistas, más allá de las previsiones de Mendizábal y del Gobierno —sobre todo, por una estrategia excesivamente rígida, frente a planteamientos mucho más ágiles y sorprendidos de las fuerzas enemigas—, provocó la suspensión de pagos en el servicio de la deuda del Estado, tanto de la exterior como de la interior, en 1837. Esta desafortunada circunstancia dejó al Gobierno a merced de los prestamistas particulares, quienes, asumiendo un notable riesgo, alcanzaban con frecuencia beneficios considerables de tales operaciones. Consistían estas en la prestación al Gobierno, por los capitalistas particulares —Safont, Gaviria, Casals y Remisa, Rothschild, Fontanellas, O’Shea, Carriquiri y Jordá, entre otros—, de recursos metálicos y de papel del Estado depreciado y que la Hacienda aceptaba por su entero valor nominal. A cambio, el Tesoro entregaba billetes del Tesoro que, además de un interés crecido, del 8 % o 9 %, contaba con la capacidad de ser utilizable como medio de pago en la liquidación de impuestos. El Banco se abstuvo en estos años —a pesar de que el propio Mendizábal llegó a ofrecérselo— de compartir tal clase de operaciones, y el interés que cobraba al Gobierno nunca pasó del 6 %. Además de la consideración que los gestores del Banco tenían del carácter oficial del Instituto, eran conscientes de los elevados beneficios que ingresaban los accionistas, con dividendos del 8 %, del 9 % y del 11 % del capital al año. Los gestores del Banco, quienes ocuparon la Dirección de la Junta de Gobierno en esos años, pertenecían a la elite de los comerciantes madrileños, algunos de ellos directamente relacionados con Mendizábal y el partido progresista. Entre sus nombres figuraban los de Andrés Caballero, Ramón Soriano y Pelayo, Justo José Banqueri, Miguel Nájera, Antonio Guillermo Moreno y Joaquín

Fagoaga y Dutari. En la cima del Banco se situaba, como Presidente, un comisario regio, designado directamente por el Gobierno. Ocuparon este cargo, en los años de la guerra, José Manuel de Goyeneche, conde de Guaqui, Mariano Egea, alto funcionario de Hacienda y fugaz sucesor de Mendizábal en esta cartera, y Ramón Gil de la Cuadra, consejero de Estado.

Figuran entre los sucesores de Mendizábal, entre 1837 y 1840, es decir, hasta el final de la guerra, Alejandro Mon y Ramón Santillán. Desde el punto de vista financiero, los principales problemas a los que se enfrentaban eran la búsqueda de recursos extraordinarios con los que cubrir el coste del conflicto y la acumulación de la llamada deuda flotante, es decir, una heterogénea masa de billetes del Tesoro, libranzas vencidas y no satisfechas —muchas de ellas en poder del Banco—, billetes de la anticipación forzosa de 200 millones y de la contribución extraordinaria de guerra, libranzas de Ultramar y documentos expedidos por las pagadurías del Ejército.

El problema se complicaba al permanecer cerrado el recurso a la financiación exterior, desde que, en 1837, se suspendió el servicio de la deuda externa, lo cual obligaba a los sucesivos gobiernos a depender de los prestamistas particulares, quienes imponían onerosas condiciones a sus adelantos. Por otra parte, al llevar aparejada muchos de los mencionados activos públicos la facultad de ser utilizables en el pago de impuestos, se resentía la recaudación en metálico de las rentas y contribuciones ordinarias. Obviamente, la reforma del sistema tributario era impensable en una situación de guerra civil, salvo el establecimiento de contribuciones extraordinarias que, después de 1837, ya había sido, de una u otra forma, utilizado. Se acudió a los recargos en los impuestos ya existentes, de modo que puede estimarse en un 28 % la elevación de la presión fiscal, en moneda constante, a lo largo de la década de 1830. No hay que olvidar tampoco la exacción, en especie o en metálico, que los mandos militares imponían a los habitantes de las zonas en las que operaban los ejércitos.

Alejandro Mon —uno de los ministros de Hacienda más relevantes en la historia del Banco de San Fernando, como antes lo fueron López Ballesteros y Mendizábal— trató, en enero de 1838, de poner orden en la vasta deuda flotante que la guerra generaba y que, como se ha dicho, estaba dispersa entre el Banco, los prestamistas particulares y los proveedores que, de forma más o menos voluntaria, abastecían de provisiones al ejército. La idea central de Mon era la siguiente: en primer lugar, efec-

tuar un cómputo exacto de las obligaciones pendientes del Tesoro. En segundo lugar, centralizar en el Banco el pago de dichas obligaciones, de acuerdo con unos plazos preestablecidos. En tercer lugar, obtener crédito adicional del conjunto de acreedores —entre ellos, en primera posición, el San Fernando— a cambio del mencionado compromiso, por parte del Gobierno, de ir satisfaciendo con regularidad los créditos pendientes. En este sentido, el Gobierno se obligaba a entregar sumas líquidas mensuales al Banco para amortizar determinadas obligaciones y, además, se facultaba al San Fernando para expender entre el público con descuento billetes de la anticipación forzosa de los 200 millones, aceptables en el pago de impuestos.

El plan de Mon, de indudable complejidad y envergadura, estaba bien diseñado, pero fallaba en su base. Las entregas de metálico a las que se había comprometido el Gobierno pocas veces fueron satisfechas en sus plazos debidos. En segundo lugar, los comisionados en provincias, encargados de ingresar íntegramente el producto de la anticipación de 200 millones, además del procedente de la contribución extraordinaria de guerra de 600 millones —fondos estos de vital importancia para el reintegro de antiguos débitos del Tesoro—, declararon no recibirlos más que en porciones insuficientes. La razón no era otra que las exigencias de la guerra, que desviaban dichos productos a las intendencias militares. Por último, el Banco manifestó su desconfianza acerca del cumplimiento de la promesa, que había formulado el Gobierno, de no entregar a otros sujetos, al margen de la operación centralizadora, documentos o billetes admisibles en el pago de contribuciones.

En efecto, pudo comprobarse, en el verano de 1838, que proliferaban los vendedores de billetes en el pago de contribuciones. En esa coyuntura, Alejandro Mon decidió suspender la admisión de billetes de la anticipación de 200 millones para el pago de cualquier clase de impuestos, salvo de la contribución extraordinaria de guerra. Esta prohibición perjudicaba sensiblemente al Banco, al que solo se le dejó la provincia de Madrid como demarcación en la que expender dichos activos con capacidad liberatoria en el pago de tributos.

En 1840 se intentó formalizar, por segunda vez, una centralización de créditos materializados en diferentes efectos admisibles en el pago de contribuciones ordinarias. El Banco entraría en esta segunda centralización, al haber dispuesto de la facultad —luego cercenada— de vender billetes de la anticipación de 200 millones con la expresada capacidad liberatoria.

Una vez más, se trataría de que el conjunto de los acreedores afectados, entre ellos el Banco, facilitase un préstamo adicional al Gobierno, a cambio de que el Tesoro les entregara nuevos billetes del Tesoro por un importe superior a sus créditos.

En sus relaciones con el Banco, a lo largo de estos años, el Tesoro se declaró, en repetidas ocasiones, incapaz de hacer frente a sus compromisos. Los gestores del San Fernando dieron sobradas muestras de su capacidad al renegociar los débitos impagados mediante la fijación de nuevos plazos y la aceptación por la Hacienda de nuevas garantías, eligiendo aquellas de valor más estable y más fácil realización. El medio generalmente utilizado en estos casos era la integración de créditos antiguos en una nueva anticipación. Entre las garantías señaladas en las operaciones de crédito del Banco en esta época destacan, en primer lugar, los ingresos sobrantes para el Tesoro de la anticipación de 200 millones o de la contribución de guerra y de las alhajas de las iglesias. Más tarde fueron añadidos otros activos, como el importe del diezmo, una vez que su recaudación correspondió a la Hacienda Pública, las acciones del Banco pertenecientes a instituciones del Antiguo Régimen ya extinguidas, cuya titularidad había pasado al Estado, y las delegaciones de azogues, es decir, documentos acreditativos de los productos que habían de corresponder al Gobierno en la enajenación del mercurio de las minas de Almadén.

Un caso especial de arbitrio para resarcirse de las anticipaciones al Tesoro lo representó la recepción, por los comisionados del Banco, de algunas rentas estancadas, como el tabaco o el papel sellado, de las cuales quedaron afectas al Banco la tercera y la quinta parte, respectivamente. El San Fernando, a través de sus corresponsales, ingresaría en las provincias dichos productos y aceptaría, por su parte, los efectos que girasen los proveedores de materias primas a las fábricas de tabaco. También admitiría libranzas de la Hacienda Pública sobre diferentes prestamistas o tesorerías y, con el resto de lo recaudado por estos conceptos, se reintegraría de las anticipaciones facilitadas al Gobierno, si así quedaba especificado en los correspondientes convenios. Al final de la guerra, el Banco obtuvo, a cambio de nuevas e importantes anticipaciones, la tercera parte de la renta de la pólvora, el salitre y el azufre, además de los arbitrios arriba mencionados. En julio de 1840, siendo ministro de Hacienda Ramón Santillán, fue establecida una nueva contribución extraordinaria de guerra, en esta ocasión por valor de 150 millones de reales. Con los primeros productos de dicha contri-

CUADRO 2

Balances del Banco Español de San Fernando, 1834-1840
(Millones de reales)

	1834	1835	1836	1837	1838	1839	1840
ACTIVO:							
Total	67,5	94,5	85,0	86,1	85,9	86,2	100,4
Caja	20,5	21,9	14,5	9,5	3,5	4,3	9,2
Letras	24,3	20,8	6,0	3,1	1,1	0,4	10,3
<i>A cobrar</i>	1,2	1,0	0,6	1,6	0,9	0,2	6,3
<i>A negociar</i>	23,1	19,8	5,4	1,5	0,2	0,2	4,0
Comisionados	9,9	26,8	22,9	10,3	18,4	22,2	10,6
<i>En el Reino</i>	8,4	19,4	21,4	10,2	6,9	10,3	3,8
<i>En el extranjero</i>	1,5	7,4	1,5	0,1	11,5	1,9	6,8
Sector Público	6,6	17,6	30,2	55,4	54,2	49,1	61,0
Activo real	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Acciones propias	4,4	4,9	5,5	5,8	5,8	7,3	6,4
Deudores diversos	—	1,0	3,8	—	1,1	1,4	1,7
Varios	0,6	0,3	0,9	0,8	0,6	0,3	—
PASIVO:							
Total	67,5	94,5	85,0	86,1	85,9	86,2	100,4
Capital	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Reservas	1,7	2,2	2,4	3,0	3,5	3,9	—
Billetes en circulación	12,0	18,0	18,0	18,0	18,0	17,6	17,6
Depósitos	6,2	7,4	7,5	6,3	7,0	7,2	9,6
Sector Público	0,6	20,0	4,7	8,1	11,8	8,8	18,6
Acreedores diversos	1,5	1,8	2,0	3,7	0,9	0,1	5,3
Dividendos pendientes	0,7	0,8	1,0	1,2	—	—	—
Letras contra el Banco	—	—	5,1	2,2	—	—	—
Banco de San Carlos	0,8	0,9	0,3	0,2	1,0	1,0	1,1
Pérdidas y ganancias	3,6	3,1	3,8	3,4	3,2	7,3	7,5
Varios	0,4	0,3	0,2	—	0,5	0,3	0,7

Fuente: Archivo Histórico del Banco de España, Banco Español de San Fernando, libros 839, 840, 841, 842, 843, 844 y 845.

bución el Banco quedó reintegrado de un adelanto de ocho millones de reales.

En el cuadro 2 aparecen los balances del Banco de San Fernando durante los años de la guerra. Los activos totales crecieron más de un 48 % a lo largo de seis años. A partir de 1836 es el epígrafe de Sector Público el más importante, desde el punto de vista cuantitativo, del activo. Pero, en realidad, otras partidas del balance también recogían operaciones de crédito con la Hacienda, como los comisionados, a quienes se confiaba la recepción en provincias de ingresos públicos afectados a anticipaciones del Banco o la colocación, entre los particulares, de títulos del empréstito forzoso de los 200 millones y otros efectos emitidos por el Gobierno. Asimismo, las relaciones del Banco con sus corresponsales extranjeros frecuentemente se basaban en operaciones de crédito al Tesoro español en el exterior. Por todo ello, resulta plausible atribuir a las relaciones crediticias del Banco con el Gobierno más de un 70 % del activo, a partir, sobre todo, de 1837.

Las abultadas cifras de la caja, sobre todo de 1834 a 1836, no deben identificarse con unas existencias metálicas tan elevadas. En realidad, el efectivo en caja solía fluctuar en torno al 22 % del importe de los billetes en circulación. Los arqueos efectuados en la caja revelan que se incluían como activos líquidos las letras vencidas y pendientes de cobro. Es digna de subrayarse la estabilidad en las cifras de emisión de billetes que crecieron de 12 a 18 millones de reales en 1835, sin más aumento en los años siguientes e, incluso, con una ligera disminución en 1839 y 1840. Debieron influir, en esta actitud de prudencia en la emisión de billetes, varias circunstancias, como el temor a que las fluctuantes condiciones de la guerra y de la política indujeran, en un momento determinado, al rechazo del público hacia el papel moneda. Asimismo, la profusión de efectos del Tesoro que circulaban con poder liberatorio en el pago de impuestos pudo disuadir a las autoridades del Banco de aumentar la emisión de sus propios billetes. Tampoco se modificó la cuantía del capital desembolsado. Aunque los estatutos prevenían la posibilidad de elevar el capital efectivo del Banco a 60 millones de reales, la Junta de

Gobierno, que debatió esta circunstancia en 1835, decidió abstenerse de proceder a dicha elevación. En ese año, las acciones se cotizaban con un 9 % de depreciación, a pesar de las ganancias obtenidas por el Banco. En 1839, el año del Convenio de Vergara, se estimaron un 10 % sobre el nominal.

3. LOS COMIENZOS DEL MODERNO CAPITALISMO EN ESPAÑA

El final de la guerra tuvo, entre otras consecuencias, la movilización de ahorro, principalmente en Madrid y Barcelona, que se materializaría, en este último caso, de una forma destacada, en la formación de capital industrial. En Madrid, a lo largo de la década de 1840, se crearon diversos bancos y sociedades financieras, al reclamo de una economía que demandaba mayor cantidad de medios de pago. También en Barcelona se manifestó dicha demanda y, para satisfacerla, se crearon bancos y otras sociedades relacionadas con el sector financiero. Entre todos ellos destacaba el Banco de Barcelona, creado en 1844, con facultad de imprimir billetes.

En Madrid, el capital de las sociedades mercantiles creadas entre 1841 y 1848 superó los 6.864 millones de reales. Además, la Bolsa entró, a partir de 1844, en un ciclo alcista, debido a la inversión por parte de individuos pertenecientes a muy diferentes grupos sociales, que solo se frenó con la crisis de 1847. Entre dichas sociedades abundaban las radicadas en el sector financiero. En 1847 se contabilizaban 10 casas de banca en forma de sociedad anónima, con un capital desembolsado superior a los 400 millones de reales. La elevada demanda de liquidez manifestada por el público se reflejó en la creación, por las entidades crediticias recién inauguradas, de activos financieros pagaderos en efectivo —obligaciones al portador, recibos de depósitos en metálico o simples talones—, que se parecían a los auténticos billetes de banco.

Entre todas estas entidades destaca el Banco de Isabel II, que surgió en 1844 de la iniciativa de varios financieros y empresarios muy conocidos, como Gaspar Remisa, Nazario Carriquiri, Manuel Gaviria y Manuel Agustín Heredia. Pero el más activo de todos estos promotores era un diputado y hombre de negocios, José Salamanca, que se había dado a conocer unos años antes, en 1841, por su intervención en las negociaciones de la Regencia de Espartero para la reanudación del servicio de la deuda externa, interrumpido desde 1837. A Salamanca, junto con Safont, en ese mismo año de 1841, le fue adjudicado por la Hacienda el arrendamien-

to de la sal. A mediados de la década de 1840, la fama de Salamanca se tornó legendaria, al obtener importantes beneficios en la Bolsa de Madrid. En 1844, año de la fundación del Banco de Isabel II, Salamanca consiguió, para una sociedad de la que formaba parte el propio Banco de San Fernando, el arrendamiento del tabaco.

El capital del Banco de Isabel II quedó fijado en 100 millones de reales y la emisión de billetes en el duplo del efectivo en caja. En 1847 el papel moneda emitido por este Banco y en manos del público alcanzó los 116 millones de reales. Los billetes del Isabel II cubrían denominaciones muy dispares, desde los 10.000 a los 200 reales. El Banco de San Fernando nunca había impreso billetes con menos de 500 reales. Otra innovación del Banco de Isabel II respecto a su competidor de Madrid fue la apertura de una sucursal en Cádiz, que recibiría el nombre de Banco Español de Cádiz. En realidad, este establecimiento surgió como banco en forma de sociedad anónima, con el cometido de poner en circulación en la ciudad gaditana los billetes del Banco de Isabel II.

La reacción primera del Banco de San Fernando ante la aparición de otro banco emisor en Madrid fue de indignación. Se elevaron protestas legales a la Reina, a las Cortes y al Gobierno y se planteó la cuestión ante los tribunales. El San Fernando reclamaba su status de banco emisor único en Madrid y acusaba al Banco rival de haber sido autorizado por Decreto y no por Ley, como era preceptivo. Asimismo, sus gestores y sus asesores legales adujeron falta de precedentes en Europa, donde no habían coexistido dos bancos con el privilegio de emisión en una misma capital.

Las protestas del Banco de San Fernando fueron en vano. El Banco de Isabel II prosiguió su existencia sin problemas legales de ningún tipo. En todo caso, estimuló al Banco de San Fernando, cuyos activos totales más que se triplicaron entre 1841 y 1846 (cuadro 3). Su capital desembolsado pasó de 40 millones de reales —el capital fundacional— a 80 millones de reales en 1846. El valor de los billetes en circulación casi se quintuplicó entre 1841 y 1846. La emisión de billetes pasó de 17 millones de reales en 1841 a 24,5 millones dos años más tarde, a 60 millones en 1844 y a 80 millones en 1846. Las cifras de la caja son muy elevadas, pero no se traducen en su totalidad en efectivo. A finales de 1843, el arqueo recogía una suma de 4,2 millones de reales en metálico, situándose el encaje en algo más del 17 %, aunque el Banco contaba, hasta más de 12 millones de reales, con letras disponibles al cobro. En 1844 el encaje metálico era solo del 13 %, pero se disponía de letras de inmediato vencimiento por

CUADRO 3

Balances del Banco Español de San Fernando, 1841-1846
(Millones de reales)

	1841	1842	1843	1844	1845	1846
ACTIVO:						
Total	117,4	117,9	123,1	267,8	349,4	424,4
Caja	23,2	20,3	17,2	70,0	71,1	95,0
Letras	9,1	1,1	10,0	0,3	1,4	50,9
<i>A cobrar</i>	0,2	—	0,4	0,2	1,4	0,7
<i>A negociar</i>	8,9	1,1	9,6	0,1	—	50,2
Corresponsales	18,1	21,7	19,6	76,7	129,5	51,1
<i>En España</i>	15,7	20,9	18,7	76,3	121,1	46,6
<i>En el extranjero</i>	2,4	0,8	0,9	0,4	1,4	4,1
Sector Público	56,6	65,9	68,2	118,9	144,1	223,7
Acciones propias	6,4	6,4	6,4	—	—	—
Deudores diversos	2,8	0,5	—	0,4	1,9	2,0
Activo real	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Varios	—	0,8	0,5	0,3	0,2	0,5
PASIVO:						
Total	117,4	117,9	123,1	267,8	349,4	424,4
Capital	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	80,0
Reservas	2,7	3,7	5,7	15,0	27,8	3,7
Billetes en circulación	17,0	16,9	24,5	60,1	60,2	80,0
Depósitos	10,3	10,2	12,5	18,6	19,6	37,6
Sector Público	31,4	30,7	17,3	59,2	54,8	77,3
Banco de San Carlos	1,3	1,4	1,9	—	4,8	—
Acreedores diversos	10,4	7,9	11,5	57,3	122,6	120,4
Pérdidas y ganancias	4,2	6,5	9,1	17,6	19,3	24,4
Varios	0,1	0,6	0,6	—	0,3	1,0

Fuente: Archivo Histórico del Banco de España, Banco Español de San Fernando, libros 846, 847, 535, 536, 537 y 538.

valor de 63 millones de reales. En 1845, tal vez previniendo una coyuntura más difícil, aumentó el encaje al 69 %, y la cuantía de la caja —en efectivo y papel liquidable— superó la correspondiente a la emisión. Los resultados de esta multiplicada actividad —por efecto de la coyuntura favorable y del crecido crédito prestado a la Hacienda, pero también por el estímulo que la competencia del Banco de Isabel II representaba— fueron muy brillantes: si de 1841 a 1843 se repartió a los accionistas un dividendo del 11 % sobre el capital, en 1844 y en 1845 se le proporcionó el 22 %.

El aumento de los recursos ajenos también fue perceptible: entre 1841 y 1846 los depósitos más que se triplicaron y las cuentas corrientes, que representaban una novedad para el San Fernando, se decuplicaron. Del lado del activo, los descuentos y, sobre todo, las negociaciones aumentaron, quintuplicándose estas últimas. Pero el incremento más impresionante correspondió a la cuenta del Banco con el Sector Público, que pasó de 56 millones de reales en 1841 a 223 millones en 1847.

En realidad, el Banco de San Fernando demostró, a lo largo de su existencia, su nivel más alto de eficiencia en la gestión bancaria en sus relaciones con el Sector Público. Cuando la competencia con el Banco de Isabel II le forzó a ampliar su actividad de intermediación financiera con el sector privado, no dejaron de surgir errores de administración y de control, algunos muy graves, como quedó de manifiesto con ocasión de la apertura, en el Banco, de una caja de liquidación de valores, dirigida a facilitar a los depositantes del San Fernando la realización de operaciones a plazos en la Bolsa de Madrid. Los miembros de la Junta de Gobierno comprobaron de manera fehaciente el incumplimiento de las normas más elementales de prudencia y aun de seguridad, y la actuación del propio director en relación con las actividades ordinarias de descuento de efectos quedó en entredicho. A consecuencia de ello, el director presentó inmediatamente su dimisión.

Si no trascendieron al público más de lo imprescindible estos hechos, fue por los excelentes resultados que el Banco obtenía en las ope-

raciones con el Ministerio de Hacienda. Alejandro Mon, de nuevo ministro en 1844, llevó a cabo, durante esta gestión, tres reformas de gran calado en la organización financiera del Estado. Una fue la ordenación y consolidación de la enorme masa de deuda flotante, generada durante la guerra civil con prestamistas privados y proveedores del Ejército, que ascendía a cerca de 1.000 millones de reales. Ramón Santillán tuvo una participación muy destacada en esta reforma, consistente en convertir a diferentes tipos, según la modalidad de la deuda flotante sujeta a examen, en títulos de deuda del Estado, es decir, deuda a largo plazo del 3 %. Esta última era la misma que se había creado en 1841, durante la Regencia de Espartero, para capitalizar los intereses vencidos y no pagados de la deuda interior y exterior, desde 1837 hasta dicho año. La conversión de la deuda flotante exigió unas arduas negociaciones con los distintos grupos de tenedores de papel del Tesoro.

La segunda gran realización de Mon —también con Santillán en un lugar preeminente en el desarrollo del proyecto— fue la reforma tributaria de 1845, que dio lugar, a pesar de sus defectos e insuficiencias, al primer sistema impositivo moderno en España, y que entrañó, entre otras modificaciones respecto al régimen tributario anterior, un crecimiento notable de los ingresos ordinarios, a partir de la introducción de la imposición directa, especialmente sobre el producto de la agricultura, ganadería e inmuebles.

La tercera innovación realizada por Alejandro Mon, en su gestión ministerial de mediados de la década de 1840, fue la configuración del Banco como tesorero del Gobierno. Esta medida precisaba de las dos anteriores, es decir, de la liquidación de las deudas de guerra —entre otros acreedores, con el propio Banco— y del aumento de los ingresos ordinarios, gracias a la reforma del sistema tributario. Conseguidos estos dos objetivos, el Banco se encontraba en disposición de servir de prestamista habitual y preferente del Gobierno. Quedaba así este liberado del recurso al oneroso crédito de los prestamistas particulares, sin el cual, por otra parte, y como reconoció Santillán en sus Memorias, nunca se hubiera ganado la guerra. El Banco adelantaría, por trimestres o cuatrimestres, una crecida proporción de los ingresos que, en cada ejercicio, el Gobierno había presupuestado. En cada convenio anual quedaban establecidos una serie de controles a fin de que no se desbordara el endeudamiento del Tesoro con la institución emisora. En 1846 llegaría a concebirse el plan de identificar al Banco con el propio Tesoro, de manera que el San Fernando adelantaría al Gobierno la mayor parte de los ingresos ordinarios previstos, al tiempo que en

su caja, y en las de sus comisionados, habrían de entrar todos los productos de las contribuciones y rentas de cada ejercicio.

4. LA CRISIS DE 1847 Y LA FUSIÓN DE LOS DOS BANCOS EMISORES DE MADRID

Los beneficios que alcanzaba el Banco iban en aumento, y la cotización de sus acciones en alza, a pesar de que las perturbaciones arriba mencionadas que se detectaron en la administración del Instituto y las dificultades producidas en el seno de la Junta de Gobierno, con motivo del nombramiento del nuevo Director —finalmente fue designado para este puesto Joaquín Fagoaga y Dutari, de larga experiencia en la Junta de Gobierno y en la propia Dirección—, ensombrecieron levemente la apreciación de dichos títulos. Sin embargo, como ya se ha dicho, la Junta de Gobierno decidió elevar el capital del Banco a 80 millones de reales, desde los 40 millones del capital fundacional.

A niveles más altos se cotizaban, en 1846, las acciones del Banco de Isabel II: 166 % en enero, 200 % en mayo, 230 % en octubre. No se correspondía este alza en la apreciación en Bolsa de dichos títulos con los dividendos repartidos: un 4 %, en 1845, frente al 22 % del Banco de San Fernando. La razón del auge en las cotizaciones de los títulos del Banco de Isabel II estribaba en las favorables condiciones con que esta institución concedía préstamos con la garantía de las propias acciones, según el nivel de aprecio alcanzado en la Bolsa. Cuanto más altas fuesen las cotas logradas por dichas acciones, mayor era la suma que se facilitaba a los demandantes de crédito con hipoteca sobre tales títulos (cuadro 4). En una coyuntura alcista, como la del decenio de 1840, eran muchos los que demandaban liquidez para inversiones societarias o bolsísticas. Sobresalió en esta actividad, en 1846, José Salamanca, quien llegó a acumular, por dicho concepto, una considerable deuda con el Banco de Isabel II, hasta el punto de verse obligado a dar explicaciones ante la Junta de Dirección acerca del crédito recibido de la institución. Salamanca se encontraba, en aquellos momentos, reuniendo fondos para la construcción del ferrocarril de Madrid a Aranjuez.

En 1847 una serie de factores disturbaban la normalidad de los mercados financieros y monetarios en Europa. Como atestiguaron los observadores contemporáneos, entre ellos John Stuart Mill, los efectos de las malas cosechas obligaron a las economías del Viejo Continente a realizar importaciones masivas de productos alimenticios, con lo cual se produjo un déficit en

CUADRO 4

**Inversiones del Banco de Isabel II, 1845-1847
(Millones de reales)**

	Préstamos	Descuentos	Giros	Total
12.VII.1845	38,2	20,7	9,7	68,6
16.VIII.1845	46,0	19,8	12,5	78,3
13.IX.1845	47,5	17,8	11,4	76,7
18.X.1845	57,8	29,4	6,7	93,9
22.XI.1845	52,2	33,3	2,4	88,9
27.XII.1845	88,8	28,8	3,8	121,4
17.I.1846	94,0	26,2	1,6	121,8
14.II.1846	95,1	17,9	6,9	119,9
14.III.1846	93,7	13,8	2,6	110,1
18.IV.1846	94,9	12,7	2,4	110,0
16.V.1846	94,9	11,6	2,5	108,0
13.VI.1846	95,4	10,5	4,8	110,7
18.VII.1846	100,3	11,9	3,0	115,2
14.VIII.1846	132,4	12,7	0,7	145,8
12.IX.1846	147,0	3,9	—	150,9
17.X.1846	149,8	15,4	—	165,2
14.XI.1846	95,6	9,8	—	105,4
12.XII.1846	127,2	9,7	1,4	138,3
16.I.1847	140,1	6,4	0,1	146,6
20.II.1847	131,3	6,2	2,0	139,5
20.III.1847	132,3	7,7	0,9	140,9
17.IV.1847	110,4	5,1	1,0	116,5

Fuente: Archivo Histórico del Banco de España, Banco de Isabel II, libros 951 y 952.

las balanzas de pagos y una salida neta de metálico de la circulación. Por otra parte, la inversión creciente en Bolsa, sobre todo en valores ferroviarios, en Gran Bretaña y otros países, provocó la escasez de dinero líquido y forzó un aumento de los tipos de interés. En tales circunstancias, los inversores en los mercados de valores comenzaron a asumir expectativas pesimistas, produciéndose un descenso generalizado de las cotizaciones. La escasez de metálico obligó, en algunas naciones, a implantar el curso forzoso, por algún tiempo, de los billetes de Banco.

La adversa coyuntura internacional afectó, como era de esperar, a la economía financiera de Madrid. Por otra parte, existían circunstancias internas que contribuyeron a enrarecer el mercado monetario, como la crisis de subsistencias sobrevenida también en España en 1847 y la escasez de metálico que se experimentaba desde hacía varios años. Los cambios en París y Londres, ya alterados en 1846, empeoraron, en los años siguientes, con una subida del 6 % entre 1845 y 1848.

La escasez de metálico alarmó al público, que demandó, en cantidades crecientes, el canje de sus billetes de banco por efectivo. Las cotizaciones en la Bolsa de Madrid iniciaron

una caída continuada desde los últimos meses de 1846. Las acciones del Banco de Isabel II perdieron un 26 % en un semestre, entre octubre de 1846 y abril de 1847. Lógicamente, la posición acreedora de este Banco, con una voluminosa cartera de préstamos sobre valores cotizables en Bolsa, se vio rápidamente deteriorada. A comienzos de 1847, las perspectivas de suspensión de pagos del Isabel II, en medio de rumores sobre irregulares tratos de favor del Banco a José Salamanca, se generalizaron, con el consiguiente desvío del público hacia la mayoría de las entidades de crédito.

El ministro de Hacienda —Ramón Santillán, en aquellos momentos— decidió atajar con energía y presteza la incipiente situación de pánico y creyó encontrar la mejor medida posible para solucionar el problema en la fusión inmediata del Banco de Isabel II con el Banco de San Fernando. Entre las bases de la fusión se explicitaba que el capital del nuevo Banco resultante sería de 400 millones de reales, representados por 200.000 acciones de 2.000 reales cada una. Cada banco aportaría, de inmediato, 100 millones de reales para la fusión, intercambiándose las acciones de las antiguas entidades por las del nuevo banco, que conservaría el nombre de Banco de San Fernando. Se preveía, para más adelante, un examen valorativo de los activos entregados por cada banco, pero parece claro que las bases de esta operación favorecían la equiparación de los créditos de ambos institutos al disponerse, desde un principio, la equivalencia de sus contribuciones al capital común.

El proceso de fusión, como cabe esperar, no fue fácil. Las directrices dadas desde el Gobierno sobre aportaciones iguales de capital por parte de los dos bancos probablemente estimularon a los accionistas del Banco de Isabel II para presionar a los del San Fernando, a fin de contar unos y otros con el mismo número de representantes en la Junta General unificada y en los cargos de responsabilidad de la nueva entidad. La finalidad de esta pretensión de paridad, según expresaron claramente los accionistas del Banco de Isabel II, fue la de no quedar en minoría a la hora de calificar los créditos que habían de formar el capital del nuevo Banco de San Fernando. El nombramiento de Salamanca como ministro de Hacienda el 28 de marzo, sin duda contribuyó a reforzar la posición de los antiguos accionistas del Banco de Isabel II en sus peticiones. El 10 de mayo de 1847 la comisión examinadora o recibidora de los activos de los dos primitivos bancos se reunió para cumplir su cometido. Acordaron sus miembros aceptar sin problemas los activos del Banco de San Fernando, valorados en 100 millones de reales. También se aceptaron los del Isabel II,

por idéntica suma, desglosada en 5,6 millones de reales de descuentos, 90,6 millones de reales en préstamos con garantía de valores y 3,8 millones en el edificio, que era la antigua y majestuosa casa de los Cinco Gremios. Los 90,6 millones de reales de los préstamos incluía los facilitados, en corta medida, sobre efectos del Estado, sobre 7.500 acciones del ferrocarril de Aranjuez a Madrid, propiedad de Salamanca, y el resto sobre acciones del propio Banco, valoradas a 2.550 reales cada una, cuando el nominal desembolsado era de 4.000 reales, lo cual quiere decir que fueron aceptadas con una depreciación del 36 %. Se hizo explícito, por los miembros de la comisión recibidora, el corto número de accionistas beneficiados por estos créditos. Más tarde, se dio a conocer que Salamanca había recibido más de 40 millones de reales sobre sus acciones del Banco, junto con otra cantidad parecida sobre títulos del ferrocarril y efectos públicos.

Salamanca, durante el tiempo en que fue ministro, cinco meses escasos, influyó en el Banco de San Fernando —en el nuevo Banco resultante de la fusión— para que traspasara el crédito que tenía sobre acciones del Isabel II a otra garantía constituida por acciones del ferrocarril de Madrid a Aranjuez. Previamente, estos títulos fueron declarados, a todos los efectos, equiparables a valores del Estado, y se promulgó una Real Orden por la cual el Gobierno se hacía responsable, en segunda instancia, de los pagarés de préstamos que el Banco concediera, por una cantidad no superior al nominal, sobre las acciones de la mencionada compañía ferroviaria.

Cuando Salamanca dejó el Ministerio, el Banco se encontró con la previsible e ingrata evidencia de que sus sucesores en Hacienda se desentendieron del compromiso contraído por aquel acerca de la responsabilidad atribuida al Gobierno como garante de los préstamos concedidos sobre el valor de las acciones del ferrocarril. El Gobierno aconsejó al Banco que procediera contra los deudores morosos por dicho concepto. Salamanca mantenía en 1847 una deuda con el Banco, por los pagarés vencidos del ferrocarril Madrid a Aranjuez, superior a los 25 millones de reales.

No obstante los graves problemas de créditos irrealizables, al menos a corto plazo, con que se encontró el Banco en 1847, al cabo de la fusión del San Fernando con el Isabel II, otras cuestiones pendientes siguieron un curso más favorable para los intereses del Instituto emisor. Entre ellas, la entrega por la Hacienda al Banco, cuando aún era ministro Salamanca, de 100 millones de reales a cambio de billetes del Tesoro que el San Fernando conservaba en

su caja. Con ello, se intentaba cerrar, o al menos reducir en una proporción elevada, la deuda del Gobierno con el Banco. El Banco de San Fernando, desde la fusión de los dos emisores madrileños, había suspendido temporalmente sus funciones de tesorería con el ejecutivo.

También había quedado rescindido el convenio que estableció en su día el Banco de Isabel II con el Banco Español de Cádiz para la circulación, en esta plaza, de los billetes del primero. A partir de entonces, la sociedad bancaria gaditana quedaría desvinculada del nuevo Banco de San Fernando.

La devolución de una parte considerable de los débitos de la Hacienda con el Banco pareció despejar las dudas sobre la posibilidad de proceder a un nuevo convenio con el Gobierno para servicios de tesorería en el año 1848. Hubo otras manifestaciones de vuelta a la normalidad, como la confección de nuevos billetes decidida a raíz de una falsificación descubierta en julio de 1847, es decir, unos meses después de llevarse a cabo la fusión del primer San Fernando con el Isabel II. La nueva Junta de Gobierno se propuso despejar cualquier tipo de suspicacias hacia la institución emisora y, por otra parte, parecía lógico que, tras la reorganización del Banco, fueran sustituidos los antiguos billetes por los del nuevo San Fernando.

En marzo de 1848 quedaron aprobados los estatutos del nuevo San Fernando, pero aún no había acabado la serie de contrariedades a las cuales los gestores del Instituto tuvieron que enfrentarse. En 1848 un movimiento revolucionario surgido en Francia conmovió toda Europa, de manera que la confianza del público en el Banco y, en general, en el sector crediticio de la economía madrileña, no enteramente restaurada desde el año anterior —debido, sobre todo, a la persistencia de los considerables créditos impagados y casi incobrables, procedentes del Isabel II—, se retrajo aún más, ante las inciertas perspectivas políticas y financieras. El general Narváez, presidente del Gobierno entonces, con amplio respaldo de los moderados y de una parte de los progresistas, adoptó varias medidas excepcionales para atajar la revolución, como la suspensión de las garantías constitucionales y el establecimiento de una contribución extraordinaria de 200 millones de reales.

Los conatos insurreccionales en Madrid y otras ciudades fueron pronto sofocados, pero la desconfianza del público hacia el Banco, lejos de apaciguarse, fue en aumento. Las alteraciones políticas —e, inevitablemente, económicas— en el conjunto de Europa vinieron a su-

marse a las anteriores causas de recelo, como el escándalo político sobre la garantía pública concedida a las acciones del ferrocarril y las noticias acerca de los deudores morosos del Banco, entre ellos Salamanca, que se encontraba huido en el extranjero. En esas circunstancias, se retiró el metálico de la circulación, en España y en otras naciones, y los billetes del San Fernando comenzaron a circular con descuento, tanto más cuando los responsables del Banco acordaron entorpecer los trámites de canje de papel moneda por efectivo. A finales de abril de 1848, el metálico en caja representaba apenas el 5 % de los billetes en manos del público, cuando los estatutos preveían un encaje de la tercera parte del circulante.

El Banco apremió al Gobierno para que le reintegrara en metálico, y no en activos de vencimiento más o menos dilatado, una parte, al menos, del descubierto que mantenía en aquellos momentos y que estaba próximo a los 170 millones de reales. Un nuevo ministro de Hacienda, Francisco de Paula Orlando —anteriormente, comisario regio del San Fernando—, ordenó una serie de disposiciones para apoyar al Banco. Entre ellas figuraba el nombramiento de nuevos vocales de la Junta de Gobierno, en personas de reconocida solvencia y dedicación a los intereses del San Fernando en épocas pasadas, la revisión de los estatutos, el arreglo de las oficinas y la formación inmediata de un balance y de un estado de los créditos contra el Gobierno y de las garantías depositadas por este en la institución emisora. Asimismo, el ministro Orlando decidió, aunque no se hubiera llegado aún al tope de emisión, reducir la circulación de billetes y pasar a la Dirección General de Deuda Pública las planchas, sellos, estampillas y papel que se guardaban en el Banco para la impresión de papel moneda.

Estas medidas, de claro signo intervencionista, estaban inspiradas por la voluntad de mostrar al público el respaldo que el Gobierno proporcionaba al Banco, pero tuvieron un efecto contrario. La sensación que cundió en Madrid fue la de alarma, ante la creencia de que el Banco había abusado irresponsablemente de su facultad emisora, hasta el punto de tener que hacerse cargo el Gobierno de los instrumentos destinados a estampar billetes.

El Gobierno llevó a cabo, a mediados de 1848, su propósito de establecer un empréstito forzoso de 100 millones de reales, a repartir entre los mayores contribuyentes por los impuestos directos sobre el producto de la agricultura, ganadería, inmuebles, comercio e industria. Otro Decreto dispuso un donativo forzoso, de una mensualidad de sus haberes, a la mayor parte de los funcionarios públicos.

Mientras la Junta de Gobierno —con la incorporación de nuevos vocales, decidida por el Ministerio— se ocupaba de cumplir las disposiciones recibidas del Ejecutivo, se conoció la súbita desaparición del director del Banco, Joaquín Fagoaga, quien ocupaba este cargo después de haberlo hecho en el primitivo Banco de San Fernando, en diversas ocasiones. Se supo enseguida que se había cometido un desfalco en la caja por valor de varios millones en efectivo y en títulos.

El crédito del Banco llegó, en el verano de 1848, a su nivel más bajo. Se retiró gran parte del metálico del San Fernando, a cambio de billetes, siendo la cobertura de estos de solo el 1,5 %. El Gobierno se comprometió a ingresar en el Banco el producto del empréstito forzoso de 100 millones de reales y se declararon admisibles los billetes del San Fernando en el pago de derechos de aduanas, a fin de extender provisionalmente la admisión de este papel moneda a toda España.

Tras Orlando, se ocupó de nuevo Alejandro Mon de la cartera de Hacienda, en agosto de 1848. Evidenció Mon una temprana preferencia por el sistema que regía en el Banco de Inglaterra a raíz de la Ley Peel de 1844. Consistía dicho sistema en la separación del Banco en dos departamentos claramente delimitados: uno de emisión de billetes, cuyo íntegro valor quedaba respaldado por oro, y otro de carácter comercial, destinado a facilitar crédito. El 8 de septiembre una Real Orden determinó que la emisión, pago y amortización de los billetes del Banco se efectuaría en un departamento especial, independiente del resto de dependencias del Banco. Para resguardar la efectividad del departamento de emisión se ingresaron en él 100 millones de reales en efectos públicos. A medida que dichos valores fueran realizándose, serían repuestos por otros, de manera que siempre estuviese el departamento completamente afianzado. En realidad, la mayoría de los efectos públicos ingresados en el departamento de emisión procedían de depósitos y entregas realizados anteriormente por el Gobierno, en diferentes operaciones con el Banco, y de los que se esperaba su vencimiento. El departamento de emisión se encontraría bajo la autoridad del director general del Tesoro, dos representantes del comercio de Madrid, el director del San Fernando y otros tres individuos procedentes del Banco. La Presidencia de esta junta correspondería al comisario regio. Los billetes en circulación no excederían de 100 millones de reales, con lo cual se igualaba su importe con el de los valores que los respaldaban en la caja del departamento de emisión.

Mon aseguró a los miembros de la Junta de Gobierno del Banco que estas medidas eran transitorias y solo permanecerían en vigor hasta que se restaurara la confianza del público y los billetes circularan sin merma de su valor. En septiembre de 1848 quedó rescindido el servicio de tesorería del San Fernando con el Gobierno. A fines de este año se llevó a cabo un plan de austeridad en los gastos corrientes, que afectó principalmente a la plantilla del Banco.

El 4 de mayo de 1849 quedó promulgada la Ley de Reorganización del Banco, cuyo rasgo más llamativo era el mantenimiento del departamento de emisión, aunque este quedaría bajo la autoridad exclusiva de los órganos directivos del San Fernando. La Ley Mon de 1849 fijaba el capital efectivo en 200 millones de reales, representado por 100.000 acciones de a 2.000 reales cada una. Si antes de acabarse el período de veinticinco años (a partir de 1847) de concesión para el San Fernando, quedaba el capital de este reducido a la mitad, se verificaría la inmediata liquidación del instituto emisor. El límite de emisión quedaba establecido en la mitad del capital efectivo. Solo por Ley podría ampliarse dicho tope para emitir billetes, los cuales serían pagados al portador y a la vista en Madrid y en las cajas subalternas que se establecieran en provincias. El importe de cada billete no podría bajar de 500 reales. El metálico en la caja —moneda y barras— habría de ser, al menos, de la tercera parte del valor de los billetes en circulación. El San Fernando debería ponerse de acuerdo con los emisores de Barcelona y Cádiz para que, en adelante, hubiera solo un banco de esta clase en España. De no producirse esta unión, los bancos de Barcelona y Cádiz habrían de igualar las sumas de sus respectivos billetes en circulación con el importe de sus capitales efectivos. Las disposiciones sobre encaje, nominal de los billetes, apertura de sucursales, reservas, liquidación del Instituto y otras previstas por la Ley de 1849 para el Banco de San Fernando serían extendidas a los de Barcelona y Cádiz.

El fondo de reserva equivaldría al 10 % del capital efectivo, es decir, 20 millones de reales, formado por los beneficios líquidos que produjesen, en cada ejercicio, las operaciones del Banco, con deducción del 6 % de interés anual para los accionistas. Los beneficios que excedieran de la suma de gastos e intereses se aplicarían, por mitades, a los accionistas y al fondo de reserva, hasta alcanzarse los 20 millones. Completados estos, se repartirían íntegramente a los accionistas los beneficios obtenidos en las operaciones del Banco. Quedaban prohibidos los préstamos sobre las propias acciones y la negociación de efectos públicos. Las operacio-

nes quedaban limitadas a «descontar, girar, prestar, llevar cuentas corrientes, ejecutar cobranzas, recibir depósitos y contratar con el Gobierno y sus dependencias autorizadas». El Banco quedaba dividido en dos secciones, una de emisión y otra de descuentos. Al frente de cada una de ellas habría un subgobernador, de nombramiento real. El Gobierno, por su parte, nombraría al gobernador del Banco.

5. LA ETAPA SANTILLÁN

A mediados de 1849 la confianza del público en el Banco había quedado restablecida, en buena medida, por la cuantía de sus recursos metálicos y de los efectos a corto plazo de plena seguridad. El Gobierno firmó un convenio con el Banco para el pago del semestre de la deuda. También se abrieron vías para la resolución de asuntos pendientes, como los de Salamanca y otros deudores en suspenso.

Sin embargo, las acciones del San Fernando se cotizaban, en el último cuatrimestre de 1849, entre el 76 % y el 82 % de su valor. La razón no era otra que el peso excesivo de créditos incobrables que se arrastraban desde la fusión del primer Banco de San Fernando con el de Isabel II. La búsqueda de una salida definitiva a dicha situación era el mayor problema a que se enfrentaba el primer gobernador del Banco, Ramón Santillán, nombrado para este puesto por el ministro de Hacienda, Juan Bravo Murillo, en diciembre de 1849. Al parecer, Alejandro Mon había pensado que desempeñase dicha función Antonio Guillermo Moreno, senador y uno de los principales hombres de negocios en la España de mediados del siglo XIX, y que había formado parte, en el pasado, de la Junta de Gobierno del San Fernando. Se continuaría así con la tradición de situar al frente del Banco a un comerciante o banquero de prestigio, como Andrés Caballero o Joaquín Fagoaga. Rehusó el cargo repetidamente Antonio Guillermo Moreno, y Juan Bravo Murillo, sucesor de Mon, designó a Santillán primer gobernador del San Fernando. A diferencia de sus antecesores al frente del Banco, la experiencia de Santillán no se había desenvuelto en el sector privado sino en el público, al que había servido como oficial del Ejército, primero, y como funcionario del Ministerio de Hacienda, más tarde, llegando a ocuparse de esta cartera en dos ocasiones, una en 1840, en el gabinete de Evaristo Pérez de Castro, y otra en 1847, en el de Carlos Martínez de Irujo, duque de Sotomayor.

Una de las primeras decisiones que tomó Santillán al ponerse al frente del Banco fue la formación de un balance, clasificando las partidas del activo, en función de su liquidez y se-

CUADRO 5

**Balance del Banco Español de San Fernando
a 31 de diciembre de 1849
(Millones de reales)**

ACTIVO:	
PRIMERA CLASE:	
Total	53,8
Caja	18,0
Comisionados (a)	25,1
Azogues (b)	3,8
Letras a negociar	5,8
Otras cuentas	1,1
SEGUNDA CLASE:	
Total	82,0
Débitos del Gobierno	82,0
TERCERA CLASE:	
Total	51,6
Coste de efectos del Banco	29,7
Obligaciones de bienes del Clero	15,4
Entregas a la quiebra de Fagoaga	0,6
Garantía de pleitos	0,9
Activo real (c)	5,0
CUARTA CLASE:	
Total	205,1
Pagarés vencidos	178,0
Créditos del antiguo Banco	1,5
Tesorería de la Real Casa	1,1
Fagoaga, desfalco en efectivo	7,3
Letras protestadas de la sociedad El Iris	14,6
Otros débitos	0,9
Comisionados en quiebra	1,7
RESUMEN DEL ACTIVO:	
Total	392,5
Créditos de primera clase	53,8
Créditos de segunda clase	82,0
Créditos de tercera clase	51,6
Créditos de cuarta clase	205,1
PASIVO:	
Total	392,5
Capital	200,0
Billetes en circulación	100,0
Cuentas corrientes	29,0
Depósitos	25,9
Tesoro Público	0,2
Dividendos a pagar	1,3
Pérdidas y ganancias	35,4
Otras cuentas	0,7

Fuente: Ramón Santillán, Memoria histórica sobre los Bancos.

- (a) Metálico en poder de comisionados.
(b) Resto de una partida entregada por el Tesoro en 1848.
(c) Casas y mobiliario del Banco.

guridad, en cuatro apartados (cuadro 5). El primero, de gran facilidad de ejecución, quedaba constituido por el metálico existente en caja, efectos mercantiles de pronta realización, cuentas de comisionados en las provincias y el extranjero, y partidas de mercurio procedentes de la contrata de Almadén. El segundo apartado se resumía en los débitos del Gobierno. La menor fiabilidad otorgada a esta clase de activos se debía a las diferencias surgidas entre el Ministerio y el Banco a la hora de determinar con precisión las obligaciones del Gobierno con la Institución emisora. La tercera clase de activos, aún con menor grado de liquidez, estaba compuesta por las acciones propias del Banco, las casas y mobiliario del San Fernando, y un paquete de obligaciones de bienes del clero secular, respaldados por los pagarés de compradores de patrimonios desamortizados, con diferentes plazos de vencimiento. Los activos agrupados en el cuarto apartado eran los de valor nominal más importante, 205 millones de reales, es decir, más del 52 % del activo total, y también de más difícil realización. Su componente mayoritario eran los pagarés vencidos —por un importe de 178 millones de reales— procedentes, casi en su totalidad, del Banco de Isabel II y de los préstamos sobre acciones del ferrocarril de Madrid a Aranjuez. Santillán los consideraba irrealizables a corto plazo y, en numerosos casos, ni siquiera merecedores de que se entablara pleito por el San Fernando. Santillán atribuía al conjunto de estos pagarés un valor aproximado de 62 millones de reales, apenas el 35 % de su valor nominal.

El plan concebido por Santillán para sanear definitivamente el Banco se dividía en seis puntos: 1) disminución del capital efectivo, de 200 a 120 millones de reales; 2) negociación con los deudores morosos de los créditos considerados de probable realización; 3) aplicación de los beneficios no repartidos —aquellos que superaran el 6 % sobre el capital— a la extinción de los créditos irrealizables; 4) fin de la división del Banco en dos departamentos, de emisión y de descuentos, y su reagrupamiento en uno solo, con eliminación de la influencia del modelo Peel en el ordenamiento de 1849; 5) ampliación del límite de la emisión de billetes a la suma del capital, de 120 millones de reales, con un encaje metálico de la tercera parte de su valor y denominaciones, en los billetes, superiores o iguales a 300 reales; 6) publicación en la *Gaceta de Madrid* del estado del Banco, con expresión de los billetes en circulación, importe de depósitos y cuentas corrientes, y existencias en metálico y en valores de plazo fijo y probable realización en menos de noventa días. En todo lo demás seguía vigente la Ley de 1849. Las nuevas disposiciones quedaron fijadas por Ley el 15 de diciembre de 1851.

CUADRO 6

Balances del Banco Español de San Fernando, 1850-1855
(Millones de reales)

	1850	1851	1852	1853	1854	1855
ACTIVO:						
Total	424,9	517,0	450,5	365,5	386,6	411,7
Caja	43,5	67,7	105,4	80,6	67,2	91,4
Comisionados	23,6	38,2	17,0	34,8	30,8	11,1
Letras	72,2	75,4	109,1	114,0	175,4	200,4
<i>A cobrar</i>	33,7	12,9	95,6	111,1	41,7	42,4
<i>A negociar</i>	38,5	62,5	13,5	2,9	133,7	158,0
Sector público	36,6	50,8	68,4	30,4	31,0	40,2
Efectos propiedad del Banco	58,7	104,7	32,1	31,3	32,3	30,8
Créditos vencidos	145,0	114,4	98,0	65,9	36,5	29,3
Deudores diversos	45,3	65,8	20,5	8,5	13,4	8,5
PASIVO:						
Total	424,9	517,0	450,5	365,5	386,6	411,7
Capital	200,0	200,0	120,0	120,0	120,0	120,0
Billetes en circulación	100,0	100,0	120,0	120,0	120,0	120,0
Cuentas corrientes	53,1	75,6	105,3	69,3	73,2	119,9
Depósitos	35,2	41,9	34,6	32,6	30,4	28,8
Pérdidas y ganancias	33,2	57,3	68,8	8,2	11,7	12,8
Acreedores diversos	3,4	42,2	1,8	15,4	31,3	10,2

Fuente: Archivo Histórico del Banco de España, Banco Español de San Fernando, libro 594. Banco Español de San Fernando, *Memorias*.

Además de la tarea de sanear el Banco, Santillán se impuso el objetivo de eliminar algunos elementos de rigidez, presentes, a su juicio, en la Ley de 1849, los cuales habían sido dirigidos al objeto preciso de restablecer la tranquilidad y la confianza del público, pero más tarde se convertirían en una rémora para el normal desenvolvimiento de las actividades crediticias del San Fernando. Entre dichos inconvenientes de la Ley de 1849 se encontraba el elevado importe del capital, que podía inducir a los gestores del Banco a emprender operaciones arriesgadas con el fin de lograr una remuneración adecuada de sus fondos. Asimismo, parecía excesivo el límite de la emisión de billetes en la mitad del capital efectivo. Por su parte, la división del Banco en dos departamentos diferenciados entrañaba unos trámites complejos de traslación de valores de uno a otro, a fin de mantener la cobertura íntegra de los billetes. Santillán creía que con el encaje metálico de la tercera parte del papel moneda en circulación bastaba para mantener unos niveles suficientes de seguridad.

En el cuadro 6 se recogen los balances del Banco de 1850 a 1855, esto es, en los años en que fueron aplicadas las reformas contenidas en las leyes de 1849 y 1851, de reorganización del Banco. Se observan las mencionadas modificaciones en la cuantía del capital efectivo, de 200 a 120 millones de reales, y en el impuesto

de los billetes en circulación, de 100 a 120 millones de reales. Destaca asimismo la evolución ascendente, aunque con fluctuaciones, de las cuentas corrientes en 1853 y 1854, lo cual se explica por la inquietud política y financiera de esos años. Se trata del período justamente anterior a la revolución progresista de 1854, que puso fin a una etapa de división política dentro del Partido Moderado, con conatos de reforma, en una dirección autoritaria, del orden constitucional y con críticas crecientes a la arbitrariedad y corrupción del Gobierno en lo relativo a los proyectos de construcciones ferroviarias. El descenso en la partida de depósitos tiene otra explicación. La decisión de Bravo Murillo de abrir la Caja General de Depósitos —a imitación de la francesa Caisse de Dépôts et Consignations— repercutió en la salida de depósitos oficiales del Banco de San Fernando.

Del lado del activo debe subrayarse la importancia creciente de las partidas de letras a cobrar y letras a negociar, que pasan de un valor conjunto de 72,2 millones de reales en 1850 a otro de 200 millones en 1855. No debe atribuirse esta evolución siempre a un movimiento de auge en el sector privado de la economía de Madrid. En dichas partidas, sobre todo en la segunda, se incluyen letras dadas por el Tesoro sobre las plazas y sobre las provincias. Santillán atribuía la atonía en el descuento de letras con particulares en 1854 y

1855 a la paralización de la actividad comercial como consecuencia de la situación política. La cuenta del Sector Público pierde también importancia cuantitativa en los años de 1853 a 1855, aunque es preciso insistir en que el movimiento de letras, particularmente intenso en estos años, debe atribuirse, en parte, al menos, a operaciones de crédito con efectos del Tesoro. Por último, hay que resaltar la disminución continuada de los valores correspondientes al epígrafe de créditos vencidos, que experimenta, en cinco años, un descenso del 80 %. Esta evidencia, así como su correlato —la obtención de beneficios que no se repartieron, en estos ejercicios más allá del 6 % sobre el capital—, muestran a las claras el éxito de la estrategia de saneamiento del Banco seguida por Santillán.

Además de recuperar la normalidad financiera del Banco y de transmitir flexibilidad y agilidad a las operaciones del Instituto emisor, Santillán, en la primera mitad de la década de 1850, se esforzó en dotar de autonomía al San Fernando respecto a las decisiones del Gobierno. Por esta razón no fueron fáciles, sino todo lo contrario, las relaciones de Santillán con los sucesivos ministros de Hacienda. Sus diferencias con Bravo Murillo —el ministro que lo hizo gobernador—, en lo concerniente a las condiciones del crédito solicitado al San Fernando por el Tesoro, provocaron la retirada de depósitos oficiales del Banco y su desvío hacia la recién fundada Caja General de Depósitos. La intervención del Banco en la negociación de deuda flotante fue motivo de nuevas discordias entre las autoridades del San Fernando y los sucesores de Bravo Murillo, como Luis María Pastor y Félix Domenech. Durante el mandato de este último se produjo la salida de Santillán del Banco. La razón de fondo de tales conflictos era la preocupación por salvaguardar la integridad del San Fernando de las implicaciones económicas del creciente deterioro político. En tales circunstancias, Santillán procuraba evitar un compromiso excesivo del Banco con la financiación a corto plazo del Tesoro.

Tras la revolución de 1854, Santillán fue llamado por el nuevo ministro de Hacienda, Miguel Cantero, quien, además, era entonces el mayor accionista del San Fernando, para regresar como gobernador al Banco. Santillán se negó en un principio, aduciendo como justificación la distancia ideológica que le separaba de los progresistas, quienes pronto se hicieron con el mando de la revolución. Sin embargo, tras algunas renuncias, Santillán acabó aceptando el ofrecimiento de Cantero y volvió al puesto de gobernador del San Fernando, ocupado durante su breve ausencia por Alejandro Llorente. Resulta interesante observar la coincidencia de

Santillán con la otra gran figura del conservadurismo español del siglo XIX, Cánovas del Castillo —el primero, máximo exponente del conservadurismo en la economía, y el segundo, en la política—, quien también intervino activamente en las primeras fases de la revolución de 1854.

No renunció Santillán, en la nueva situación, al principio básico de preservar la seguridad del Banco, sobre todo en lo referente a las garantías de las anticipaciones que facilitaba al Gobierno y en el mantenimiento de un nivel de cobertura metálica suficiente para la emisión de billetes y los restantes pasivos ajenos. Pero, salvadas estas condiciones, no escatimó el crédito al Gobierno surgido de la revolución, prestando su respaldo a la negociación de importantes sumas de efectos del Tesoro, participando directa y repetidamente en el adelanto de recursos, e interviniendo en el pago de los semestres de la deuda del Estado. De hecho, el Banco facilitó al Gobierno, solo en el último cuatrimestre de 1854, más de un 20 % por encima de lo prestado en todo el año anterior.

Chocarían, sin embargo, los criterios de Santillán con los de la mayoría de los progresistas en otra cuestión, la relativa a la unicidad o pluralidad de bancos de emisión en España. Santillán, como conservador consecuente con el sistema liberal y constitucional, era partidario —y así los manifestó en sus Memorias— de la desamortización del patrimonio territorial eclesiástico, de la abolición del diezmo y de la implantación de la imposición directa y generalizada sobre el producto de la riqueza agraria, medida esta última en la que intervino de manera prominente, junto al ministro Alejandro Mon, en la reforma tributaria de 1845. Pero si coincidía con los progresistas en la necesidad de llevar a cabo todos estos cambios, difería de aquellos en la radicalidad de su contenido y, sobre todo, en la velocidad de su aplicación. Adversario decidido del descontrol económico y social —todo lo que pudiera llevar a la aventura y al desorden—, y precavido ante los potenciales efectos negativos de la libertad absoluta del mercado, se declaró favorable a la protección arancelaria y al monopolio de emisión de papel moneda.

Los progresistas del bienio 1854-1856 eran, en su mayoría, partidarios de la pluralidad de bancos de emisión y, en algunos pocos casos, de la libre competencia de institutos emisores. Por otra parte, desde hacía años, en muchas ciudades habían surgido iniciativas para seguir el ejemplo de Barcelona y Cádiz, y abrir sus propios bancos emisores. Tampoco faltaban, en las Cortes Constituyentes del bienio, quienes respaldaban al Banco de San Fernando en su aspiración de convertirse en emisor único de

toda la nación, con sucursales abiertas en las principales plazas comerciales, salvo aquellas en las que ya estuviesen fundados establecimientos de la misma naturaleza.

Santillán aspiraba a identificar al Banco de San Fernando como Banco de España, pero lo logró solo en muy corta medida. Tras un debate en las Cortes Constituyentes, que ocupó la segunda mitad del año de 1855, se promulgó la Ley de 28 de enero de 1856, por la que se aprobaba la conversión del Banco Español de San Fernando en Banco de España, manteniéndose su capital efectivo de 120 millones de reales, ampliable, por Real Orden de 6 de mayo del mismo año, a 200 millones. Los objetos de que podría ocuparse eran los mismos previstos en la Ley de 1849, a los cuales se añadía el comercio de oro y plata. Se mantenía la prohibición de facilitar préstamos sobre las propias acciones y de negociar con efectos públicos. Quedaba limitada la anticipación de fondos al Tesoro, siempre con garantías sólidas y de fácil realización, hasta una suma equivalente al del capital efectivo. El encaje metálico sería, al menos, de la tercera parte del papel moneda emitido, y el tope de la circulación de billetes se fijaba en el triple del capital efectivo. Estas últimas condiciones —según la Ley de enero de 1856— no solo eran aplicables al Banco de España sino a los otros bancos emisores que se creasen fuera de Madrid, Barcelona y Cádiz. El

Banco de España quedaba autorizado a abrir sucursales, en el término de un año, en Alicante, Bilbao, Coruña, Málaga, Santander, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza. No obstante, sin necesidad de esperar a la terminación del año prescrito, la Ley admitía la posibilidad de que se establecieran bancos particulares en dichos puntos con idénticos privilegios que los concedidos por la Ley al Banco de España. La citada norma imponía, en todo caso, la limitación de que hubiese abierto solo un establecimiento emisor, bien fuese sucursal del Banco de España o banco particular. Transcurridos tres meses después de la promulgación de la Ley de 1856 sin que se hubiese solicitado autorización para crear un banco particular en alguna de las ciudades en las cuales el Banco de España podía abrir sucursal, esta entidad optaría por ejercer dicha facultad o por dejar de hacerlo.

En todas las ciudades mencionadas fueron creadas instituciones emisoras independientes, salvo en Valencia y Alicante, donde el Banco de España instaló sucursales en 1858. Desde 1856 hasta 1874 hubo en España pluralidad de bancos emisores. En 1874, en el curso de una nueva guerra civil, fue decretado, a favor del Banco de España, el monopolio de emisión de billetes.

24.3.2000.