

# LEYES MINERAS Y GRUPOS DE PRESIÓN. EL COSTE DE OPORTUNIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA MINERÍA ESPAÑOLA\*

ANTONIO ESCUDERO  
Universidad de Alicante

El trabajo guarda relación con dos temas recientemente debatidos: la influencia de los *lobbies* sobre la política económica de la Restauración y el coste de oportunidad de la política minera. En la primera parte, se realiza un estudio comparado de la legislación minera liberal de 1868 y de los proyectos nacionalistas de principios de siglo, para entender por qué los *lobbies* mineros defendieron la legislación liberal y los de la burguesía industrial española la nacionalista. La segunda parte rinde cuenta de la estrategia empleada por los grupos de presión mineros para obstruir la reforma. Esa estrategia demuestra que la política económica de la Restauración fue resultado de la acción de los *lobbies* sobre el Estado al tiempo que ratifica algunas de las hipótesis de la teoría del mercado político. En la última parte del artículo se sostiene que el país pagó un elevado coste de oportunidad al haberse tolerado un importante fraude en los impuestos mineros y al haberse mantenido una muy baja presión fiscal sobre las exportaciones de hierro, plomo y piritas.  
*Palabras clave:* minería, grupos de presión, coste de oportunidad.

**E**ste trabajo pretende contribuir al estudio de dos temas recientemente debatidos por la historiografía económica española: la influencia de los *lobbies* sobre la política económica de la Restauración y el coste de oportunidad de la política minera. Se trata de confrontar las distintas hipótesis con un conjunto de hechos referidos a la legislación y tributación mineras. La confrontación arroja conclusiones que pueden esclarecer ambos debates: dicha

---

Abreviaturas:

ACAM: Archivo de la Cámara Minera de Vizcaya.  
ACIM: Archivo del Círculo Minero de Bilbao.  
CLM: Colección Legislativa de Minas.

\* En sentido estricto, es preciso distinguir entre grupos de interés, grupos de presión y *lobbies*. Los primeros son asociaciones surgidas para la defensa de determinados objetivos cuando para ello no ejercen una acción directa sobre los poderes públicos. Se denominan grupos de presión a los grupos de interés que ejercen esa acción y los *lobbies* son las personas que, en el Parlamento o en la Administración, defienden los intereses de los grupos de presión. Como se verá a lo largo del artículo, el Círculo Minero y la Cámara Minera fueron grupos de presión que dispusieron además de *lobby* en las instituciones del Estado. Ello no obstante, se me permitirá que utilice como sinónimos ambos términos.

legislación fue resultado de la acción de los *lobbies* sobre el Estado y el país pagó un elevado coste de oportunidad al tolerarse un escandaloso fraude en los impuestos mineros y al mantenerse una muy baja presión fiscal sobre las exportaciones de hierro, plomo y piritas<sup>1</sup>.

## 1. LA LEGISLACIÓN MINERA

Un estudio comparado de la ley de 1868 y de los proyectos reformistas de principios de siglo resulta imprescindible para entender por qué los *lobbies* mineros defendieron la legislación liberal de La Gloriosa y el llamado bloque nacionalista el Código Minero de 1910 y las Bases de Cambó de 1918. Ambas legislaciones presentaban profundas diferencias en cuanto a la naturaleza de la propiedad del subsuelo, intervención del Estado, régimen fiscal y participación extranjera en las empresas mineras.

a) *Naturaleza de la propiedad minera*. El Derecho Civil ha desarrollado varias doctrinas sobre la propiedad del subsuelo. Para el caso que nos ocupa, basta con definir dos de ellas. La primera es de carácter liberal y sostiene que la propiedad corresponde al descubridor o primer ocupante ya que conceptúa los minerales como *res nullius*. La segunda considera el subsuelo como perteneciente a la Nación, estableciendo la figura del dominio público mixto -el Estado se reserva parte de la riqueza minera y cede otra a los particulares mediante concesión-.

Pues bien, mientras que la ley de 1868 hizo suya la doctrina del *res nullius*, el Código y las Bases instituyeron la del dominio público mixto<sup>2</sup>. Sin ella, el Estado no podía acometer las reformas que se tratan a continuación.

b) *Sistema de concesiones*. El carácter liberal del Decreto de 1868 se materializó en un sistema de concesiones regulado del siguiente modo. El acceso a la propiedad no requería de calicatas ni de previa existencia de mineral. Las minas podían ser adquiridas por españoles o extranjeros. Una vez otorgada la concesión, el Estado no exigía a su dueño la obligación de laborearla. El tipo de pertenencia permitía tanto el minifundismo como el registro de grandes superficies y la propiedad no caducaba salvo por el impago de un pequeño canon<sup>3</sup>.

Las modificaciones introducidas por el Código y las Bases fueron importantes. Ambos proyectos prohibían la concesión de minas sin los requisitos de investigación controlada por los ingenieros del Estado y existencia de mineral. Sólo podían acceder a la propiedad los españoles o las empresas que, con socios extranjeros, estuvieran domiciliadas en el país, rigiéndose por lo tanto por leyes españolas. Se incrementaba el tamaño de las pertenencias para evitar el minifundismo y también los concesionarios quedaban obligados a laboar sus minas so pena de caducidad de la posesión y retorno de ésta al Estado -ello no obstante, se toleraba la suspensión de labores en circunstancias extraordinarias<sup>4</sup>-.

(1) El artículo sintetiza algunas de mis investigaciones: Escudero (1986, 1990, 1994).

(2) La naturaleza liberal de la propiedad del subsuelo en el Preámbulo del Real Decreto Ley de 29 de diciembre de 1868. CLM (Tomo 2). La doctrina del dominio público en el Preámbulo del Proyecto de Ley de Código Minero. Diario de Sesiones de las Cortes. Senado. Apéndice 5 al número 6. También en el Preámbulo del Proyecto de Bases para el Código Minero Metalúrgico. Consejo de Minería. ACIM. Carpeta 10. Legajo 7.

(3) Artículos 10 al 23 del Real Decreto de 29 del XII de 1868.

c) *Intervención del Estado*. El Decreto del 68 creó un marco hostil a la intervención del Estado al proclamar como un “bello ideal (...) la desaparición del dominio público sobre las substancias minerales pasando todas ellas a la industria privada”<sup>5</sup>. Por otro lado, su artículo 22 decía que “los mineros explotarán libremente sus minas sin sujeción a prescripciones técnicas de ningún género, excepción hecha de las generales de policía y de seguridad”<sup>6</sup>. Este precepto se materializó luego en el Reglamento de Policía Minera de 1897, texto que coartaba la inspección de labores y en el que tampoco aparecía reconocido derecho laboral alguno<sup>7</sup>.

El Código y las Bases fomentaron la intervención pública en los tres sentidos limitados por la anterior legislación: reserva de determinados criaderos para su explotación por el Estado, mayores facultades inspectoras a los ingenieros y reconocimiento de derechos laborales<sup>8</sup>.

d) *Régimen fiscal*. Hasta principios de siglo, la minería estuvo sometida a una muy baja presión fiscal. El Decreto del 68 contemplaba un único impuesto, el canon de superficie, que, además, fijó en cantidades pequeñas. Los aranceles de 1863 y 1869 establecieron la franquicia de exportación para casi todas las menas. El gravamen sobre el producto bruto fue creado por la Ley de Presupuestos de 1876, pero ascendió a un 1% del valor a bocamina hasta 1893 y a un 2% entre este año y 1900. Tampoco las sociedades mineras tributaron por utilidades.

A ello hay que añadir el fraude. Según mis estimaciones, éste alcanzó el 60% de lo que el Estado debiera haber recaudado en concepto de canon de superficie y producto bruto, de manera que la presión fiscal real, esto es, la que computa la ocultación, se situó por debajo del 2,5% del valor f.o.b. de las exportaciones<sup>9</sup>.

Desde principios de siglo, los graves problemas de la Hacienda y la progresiva influencia de los *lobbies* nacionalistas condujeron a incrementar la presión fiscal. Sin embargo, el aumento resultó moderado tanto por el alza de los precios de las menas durante la fase A del Kondratieff 1898-1933 como por el persistente fraude. De hecho, la presión fiscal entre 1900 y 1913 no superó el 7% del valor f.o.b. de los minerales<sup>10</sup>.

(4) Artículos 10 al 23 del Código Minero y 9 al 33 de las Bases de Cambó.

(5) Preámbulo del Real Decreto Ley de 12 de diciembre de 1868.

(6) *Ibidem*. Art. 22.

(7) Real Decreto de 15 de julio de 1897. Reglamento de Policía Minera. Especialmente, los artículos 4 al 20. CLM (tomo 4).

(8) El Capítulo II del Código y la Base 11 del proyecto de Cambó dispusieron que el Estado podía reservarse para su aprovechamiento los criaderos descubiertos por el Instituto Geológico Minero o las Jefaturas de Minas. De las amplias facultades puestas en manos de los ingenieros del Estado destacados: el laboreo se efectuaría bajo su inspección y los procedimientos de rapiña serían severamente multados (art. 158 del Código Minero y Base 14 del proyecto de Cambó). En cuanto a los derechos laborales, el Código Minero contenía todo un título sobre “*Organización del trabajo en las minas*”. Fue el Instituto de Reformas Sociales quien logró que se introdujera en el proyecto. Muy en síntesis, se prohibía el trabajo de menores de 14 años. La jornada laboral quedaba reducida a 9 horas. Se reconocía el derecho a no realizar horas extraordinarias. Las mujeres y los niños sólo trabajarían en labores externas. Se declaraba ilegal el *truc system* y se permitía la creación de asociaciones obreras cuyos delegados inspeccionarían el cumplimiento de lo dispuesto en el título. El mismo carácter reformista en materia social contenían los artículos 52 y 54 de las Bases de Cambó.

(9) Escudero (1994).

(10) *Ibidem*.

El Código Minero y las Bases de Cambó crearon un marco legal proclive al incremento de la presión tributaria al no especificar la cuantía de los impuestos y remitirla a las leyes presupuestarias<sup>11</sup>.

e) *Participación extranjera en las empresas mineras.* Al omitir toda referencia a la participación foránea en las compañías mineras, el Decreto del 68 ratificó la libre inversión de capitales extranjeros en el sector. Precisamente para estimularla, la Ley de Sociedades de 1869 incluyó a las mineras entre las que podían constituirse sin previa autorización y con ausencia de inspección en su funcionamiento interno.

Como dije, el Código Minero prohibió a los extranjeros acceder a las concesiones, especificando, además, que "su transmisión" la podrían obtener sólo los españoles<sup>12</sup>. Por consiguiente, las nuevas minas registradas debían ser laboreadas por empresas indígenas ya que la limitación en el derecho de transmisión englobaba el arrendamiento de concesiones a extranjeros. Sin embargo, el Código nada decía de la nacionalización de las sociedades existentes. Por el contrario, las Bases de Cambó contenían una disposición adicional cuya finalidad era nacionalizar las empresas foráneas mediante incentivos fiscales -exenciones tributarias para aquellas cuyas acciones pasaran mayoritariamente a manos indígenas y cuyos directores y personal técnico ostentaran la nacionalidad española-.

Todo lo expuesto permite discernir las razones por las que los *lobbies* mineros defendieron la legislación liberal y el bloque nacionalista los proyectos reformadores. Coincidiendo con la segunda fase de la Revolución Industrial, el Decreto del 68 creó un marco legal adecuado para el despegue exportador de la minería. Permitió privatizar el subsuelo. Estimuló las inversiones facilitando la penetración de capitales extranjeros, estableciendo una baja presión fiscal y limitando la inspección de labores. También fomentó las exportaciones mediante la franquicia.

Al coadyuvar al despegue y crecimiento del sector, la legislación liberal benefició a quienes privatizaron el subsuelo para arrendarlo o explotarlo (una numerosa clase media de *minifundistas españoles* cuyo negocio consistió en alquilar minas; un reducido grupo de *grandes mineros* también indígenas; las *empresas marginales* nacidas al calor de los altos precios de la coyuntura finisecular y, por supuesto, las *sociedades extranjeras*). De ahí el empeño de estos grupos organizados en *lobbies* por mantener la legislación liberal.

La burguesía industrial española, esto es, la Liga Vizcaína de Productores, el Fomento del Trabajo Nacional y un gran número de Cámaras de Comercio; intelectuales regeneracionistas; las asociaciones de ingenieros de minas y el propio Instituto de Reformas Sociales reivindicaron desde fines de siglo una política económica nacionalista<sup>13</sup>. Además de exigir de los poderes públicos protección arancelaria, fomento de la industria y rescate de sectores dominados por el capital extranjero, ese bloque nacionalista reclamó una legislación minera que moderara las exportaciones facilitando de este modo el beneficio de las menas en España y que paliara lo que consideraban efectos negativos del Decreto del 68: dominio

---

(11) Código Minero, título IV. Bases de Cambó, base 13.

(12) Código Minero, art. 12.

(13) Sobre el nacionalismo económico, Roldán-García Delgado (1973), Muñoz-Roldán-Serrano (1978) y García Delgado (1984 y 1985). En esta bibliografía se analizan las razones que promovieron la aparición del nacionalismo: crisis triguera, textil y siderúrgica, déficit de la balanza de pagos, pérdida de las colonias y pensamiento regeneracionista.

colonial (sic) sobre el subsuelo; grandes beneficios expatriados; déficit en la balanza de pagos; escasos ingresos fiscales; especulación -término que en el caso de las minas se asimiló a "registrería"-; laboreo irracional y falta de normas que armonizaran las relaciones patronos-obreros.

Se entiende de este modo que surgiera un proyecto nacionalista en minería. Para evitar la expatriación de beneficios y sus efectos negativos sobre la balanza de pagos, las minas debían otorgarse a españoles; era preciso nacionalizar las empresas extranjeras y el Estado debía reservarse los yacimientos de especial riqueza. El aumento de los impuestos buscaba una doble finalidad: desviar hacia el erario público rentas mayoritariamente foráneas y favorecer el beneficio de las minas por la industria española encareciendo sus precios en los mercados internacionales. Las minas ociosas debían retornar al Estado para ser cedidas a empresarios y no a "registradores". El nuevo tamaño de las pertenencias junto con la más estricta inspección de labores fomentarían el laboreo racional y la mejora de las condiciones laborales evitaría una excesiva conflictividad social.

Olson ha definido los grupos de presión como coaliciones en un busca de una distribución de la renta que les resulte favorable<sup>14</sup>. Ello implica que la maximización de beneficios es suficiente para explicar su conducta y que, por consiguiente, las repercusiones de esa maximización en el conjunto de la economía carecen de relevancia para los *lobbies*. Berger y otros sociólogos han señalado, en cambio, la insuficiencia de este factor<sup>15</sup>.

En sus campañas de prensa, los *lobbies* mineros alabaron la ley del 68 porque había fomentado la riqueza española y criticaron los proyectos reformadores argumentando que empeorarían la situación económica -cese de inversiones, desempleo y déficits en la balanza comercial-. No voy a entrar en la espinosa cuestión de saber si, defendiendo el texto liberal, los mineros reivindicaban una política económica que realmente consideraban próspera para España o si, por el contrario, se limitaban a justificar sus intereses. En uno u otro caso, la maximización de beneficios debe considerarse como incentivo fundamental del *lobby* ya que, aún en el supuesto de que los mineros antepusieran a sus intereses los nacionales, éstos requerían según ellos de una legislación liberal que les permitiera optimizar ganancias.

Todo lo contrario sucedía con el Código y con las Bases. Para quienes explotaban minas (sociedades extranjeras, grandes mineros españoles y empresas marginales también indígenas), esas leyes significaban mayores costes al contemplar un incremento de la presión fiscal, una rígida inspección de labores y el reconocimiento de derechos laborales. Los proyectos nacionalistas comportaban asimismo menores ingresos toda vez que pretendían moderar las exportaciones. Para las empresas extranjeras, representaban además la imposibilidad de adquirir o alquilar nuevas minas. Tampoco las clases medias arrendadoras de concesiones podían tolerar la reforma ya que dificultaba la especulación y porque los precios de los arrendamientos descenderían al prohibirse las inversiones foráneas. Una última cuestión unía a los mineros: su rechazo a la reserva estatal de yacimientos susceptibles de registro y explotación privados.

(14) Olson (1971), pág. 76.

(15) Esos sociólogos destacan otros factores tales como el patriotismo, la tradición, la cultura o la defensa de políticas económicas beneficiosas para la Nación. Berger (1988), págs. 25-28.

De lo expuesto derivaba una disminución de beneficios que los *lobbies* mineros esgrimieron como perjudicial para la economía española, punto de vista desde luego no compartido por quienes preconizaban la nacionalización del sector. La burguesía industrial consideraba preferible para el país una legislación que permitiera aumentar la producción fabril y maximizar ganancias consumiendo minerales más baratos. Economistas y abogados nacionalistas (Riu, André, Vidal, Masó...) confiaban asimismo en que las nuevas leyes mineras contribuyeran a industrializar el país y a mejorar su posición deudora una vez controladas por capital español las compañías extranjeras. Es muy probable que los ingenieros de minas apoyaran la reforma por razones gremiales -nacionalización de los cuadros técnicos de las empresas-, aunque, por supuesto, sus escritos en el *Boletín Oficial de Minas y Metalurgia* sólo trataron los aspectos ventajosos del Código para el laboreo o el conjunto de la economía española. Sectores de la propia Administración tenían sin duda interés en incrementar la presión fiscal sobre una riqueza explotada mayoritariamente por el capital extranjero y también la UGT secundó la reforma porque contemplaba nuevos derechos laborales.

## 2. POLÍTICA ECONÓMICA Y GRUPOS DE PRESIÓN: EL CASO DE LAS LEYES MINERAS

El papel que los *lobbies* ejercieron sobre la política económica durante la Restauración ha recibido varias interpretaciones. Algunos estudiosos sostienen la tesis de la independencia de los políticos frente a los grupos de presión<sup>16</sup>. La neutralidad del Estado ha sido cuestionada por otros historiadores que proponen explicar la política económica como resultado de la acción de los *lobbies*<sup>17</sup>. Este enfoque ha sido afinado mediante la aplicación explícita de la teoría del mercado de decisiones políticas. En él, existen unos demandantes (los *lobbies*) y unos oferentes (los políticos). Los primeros demandan aquello que les permita maximizar beneficios y los segundos ofertan aquello que les asegure optimizar votos. Las decisiones de política económica serán el resultado del encuentro de esas demandas y ofertas<sup>18</sup>. Serrano Sanz ha realizado un interesante análisis del viraje proteccionista de 1891 utilizando con matices este enfoque y Fraile, también con matices, lo ha empleado para construir un modelo endógeno de generación de aranceles<sup>19</sup>.

La documentación de los archivos patronales evidencia que, en el caso de la legislación minera, no se cumple la hipótesis de la neutralidad del Estado ni tampoco las predicciones que sobre los oferentes establece la teoría del mercado político salvo que éstas se sometan a determinados matices.

La relación de los 103 socios del más influyente *lobby* minero -el Círculo de Bilbao-, demuestra que reunió a los cuatro grupos arriba señalados: clases medias arrendadoras de concesiones (36 de sus miembros); los grandes mineros vascos (Martínez Rivas, Chávarri, Ibarra, Gandarias, Lezama, Núñez...); pequeñas

---

(16) Varela (1977). Costas (1988). Arana (1988).

(17) Entre otros, García Delgado (1984 y 1985), Roldán-García Delgado (1973), Muñoz-Roldán-Serrano (1978), Valdaliso (1990), Del Rey (1983) y Vázquez García (1983).

(18) Downs (1973). Tullock (1979).

(19) Serrano Sanz (1987) matiza la teoría ya que el sufragio estuvo desvirtuado durante la Restauración y, siguiendo a Messerlin (1981), Fraile (1991) hace de los políticos de la época burócratas maximizadores de su permanencia en el poder.

y medianas empresas (52 socios) y las sociedades extranjeras (Orconera, Franco Belga, Luchana Mining...)<sup>20</sup> El Círculo Minero se fundó con el fin de “procurar la defensa de sus asociados como dueños o arrendatarios de minas (...) y gestionar todo lo que interesa a los mineros en la formación y modificación de leyes relacionadas con la minería”<sup>21</sup>. Para ello, el Círculo desarrolló una estrategia que arrancaba de la información que senadores y diputados a sueldo enviaban a Bilbao cada vez que un proyecto legal lesionaba sus intereses. Enterada la patronal, desplegaba una campaña de obstrucción parlamentaria y extraparlamentaria. El primer paso era conectar con publicistas que prevenían en la prensa contra las nocivas consecuencias del proyecto (ruina de empresas, desempleo...). El archivo del Círculo contiene documentación sobre las recompensas que la patronal daba a los periódicos y articulistas que intervenían en las campañas. Simultáneamente, se enviaban comunicados de protesta a las autoridades y se daba a conocer el tema a parlamentarios afines que pudieran crear en Cortes un ambiente favorable a las peticiones de los mineros. También presionaban sobre el ejecutivo socios del Círculo con derecho a formar parte de instituciones como el Consejo Permanente de Producción Nacional o la Junta de Valoraciones.

El siguiente paso consistía en convocar en Madrid una asamblea de todas las patronales mineras, buscando que el asunto apareciera en la primera plana de los periódicos mereciendo así la atención del gobierno -por sus mayores recursos y mejor organización, el Círculo siempre dirigió a los mineros de otras regiones-. La asamblea elaboraba conclusiones y, acto seguido, se visitaba al ministro o a las autoridades del ramo para exponer las quejas. Si, pese a todo, el proyecto seguía adelante, se recurría a la obstrucción parlamentaria, bien a través de una lluvia de escritos durante la fase de información pública, bien mediante otra de enmiendas cuando el proyecto se discutía en comisión y en Cortes, todo ello a la espera de su reforma o de la pronta caída del gobierno de turno. En caso de última necesidad, el Círculo recurría a procedimientos menos sibilinos: cartas a embajadores extranjeros o amenazas de *lock-out*.

Esta es la relación de las personas que más directamente participaron en las campañas. Como agentes en Madrid -el término agente lo he tomado de la propia documentación patronal-, Francisco de la Iglesia, Antonio Comín, José Luis de Torre y Federico de Zabala, todos ellos abogados y prototipos del parlamentario de la época, sin sueldo en Cortes y dispuesto a servir intereses de *lobbies* a cambio de figurar en nómina. De la Iglesia, Comín y Zabala cobraban del Círculo tres mil pesetas anuales más gratificaciones. De la Torre, mil quinientas<sup>22</sup>. Francisco de la Iglesia fue el agente más eficaz ya que desempeñó cargos como presidente de la Comisión de Presupuestos y vocal de la comisión dictaminadora del Código Minero.

Los mineros que dirigieron las campañas fueron, casi siempre, Gandarias y Taramona dada su condición de parlamentarios. Como representantes de las compañías extranjeras actuaron Etchats, Wolff y Panglely, gerentes, respectivamente, de la Orconera, de la Franco Belga y de la Luchana Mining. Algunos ingenieros

(20) Son varias las relaciones de socios del Círculo que se han conservado en el ACIM. Los datos señalados los he obtenido del Registro de Socios de 1913. ACIM. Carpeta 1, legajo 2.

(21) Estatutos del Círculo Minero de Bilbao. Art. 1. Bilbao, 1906.

(22) Los sueldos cobrados por los agentes en Madrid han quedado asentados en las cuentas del Círculo. Libros de Actas.

intervinieron como publicistas en las campañas de prensa (Lazurtegui, Balzola, Rotaache, Barreiro y Landeta).

La persona especializada en redactar comunicados de protesta y enmiendas fue el ya citado Federico de Zabala, senador, profesor en la Comercial de los Jesuitas, experto en Derecho Minero y secretario del Círculo. Ricardo Ortiz de Artiñano apoyó al *lobby* desde su condición de miembro del Consejo Permanente de Producción Nacional y lo propio hicieron los sucesivos mineros que la patronal nombró para ocupar las tres vocalías de la Junta de Valoraciones a las que tenía derecho. También algunos diputados y senadores defendieron en ocasiones los intereses del Círculo (Echevarrieta, Acillona, Ampuero, Chávarri, Martínez Rivas, Allende Salazar, Gil y Becerril, Gullón, Martínez Pardo, Mestre...).

La estrategia arriba descrita cosechó éxitos notables entre fines de siglo y 1920. Recurriré a la propia documentación para ilustrar tres de esos éxitos: la reforma del Código Minero, la obstrucción a la reforma tributaria de González Besada<sup>23</sup> y la campaña contra la subida de impuestos propuesta por Navarro Reverter en 1912<sup>24</sup>.

El senador y agente del *lobby* Francisco de la Iglesia escribía al Círculo en 1910:

“Me han manifestado confidencialmente que se está preparando un Código Minero por una comisión de expertos y que posee una línea socialista muy grave para sus intereses (...) Haré todo lo posible para que con celeridad llegue a ustedes una copia del proyecto”<sup>25</sup>.

El tema no vuelve a aparecer en la documentación patronal hasta dos años después ya que, cuando la comisión había concluido su trabajo, fue destituido el ministro Calbetón. En octubre de ese año, De la Iglesia volvió a informar al Círculo de la inminente presentación del texto en Cortes por el ministro Villanueva. Los publicistas iniciaron entonces la campaña de prensa. Estos fueron los asuntos más manidos: críticas al dominio público sobre el subsuelo y espíritu “socializante” (sic) del Código; derechos laborales inadmisibles; inconstitucionalidad de la disposición que prohibía a los extranjeros adquirir o arrendar nuevas minas y efectos negativos sobre la economía española, especialmente sobre la vizcaína, toda vez que la provincia se había industrializado gracias al capital minero<sup>26</sup>.

---

(23) El proyecto de González Besada intentaba combatir el fraude fiscal creando un cuerpo especial de inspectores de Hacienda facultados para estimar precios fiscales que prevalecieran sobre los declarados fraudulentamente por los mineros. Para ello, Escudero (1994).

(24) Otros éxitos del Círculo Minero fueron impedir la aprobación de proyectos que incrementaban la presión fiscal como los de Cos Gayón (1890), Villaverde (1900) o las leyes presupuestarias de 1914-1919. También se impidió que salieran adelante las propuestas contra el fraude fiscal en el sector realizadas por una Comisión del Ministerio de Hacienda en 1888 y el Reglamento General de Minería de 1905 se publicó en la Gaceta incluyendo la mayoría de las enmiendas del Círculo. Para todo ello, Escudero (1986), tomo 3, capítulo “La patronal” y Escudero (1990 y 1994).

(25) ACIM. Carpeta 5. Legajo 6.

(26) En mi trabajo “*El lobby minero vizcaíno*” incluyo una selección de los artículos de prensa de la campaña escritos por publicistas del Círculo como Lazurtegui, Landeta y Arisqueta. Merece la pena destacar en este sentido que la teoría que ha vinculado la industrialización de Vizcaya con la acumulación de capital minero tiene sus orígenes en estos publicistas. Una crítica a esa teoría en Escudero (1989).

La campaña de prensa fue simultánea a las conversaciones con diputados (Acillona, Ampuero, Echevarrieta, Gandarias y Taramona). Como en otras ocasiones, el siguiente paso consistió en convocar una Asamblea de Mineros en Madrid. Se celebró los días 5 y 6 de noviembre de 1912 y en ella participaron las principales patronales (Centro Minero de Santander, Sindicato Minero de Murcia, Sindicato Minero de Jaén...). En la reunión se acordó inundar de contrapropuestas el proyecto durante la fase de información pública así como visitar al Ministro de Fomento. Fueron elegidos para ello los diputados Taramona y Gandarias y el senador y secretario del Círculo Zabala. El ministro Villanueva se mostró reacio a reformar el Código<sup>27</sup>. Unos días más tarde, De la Iglesia, a la sazón vocal de la comisión dictaminadora, volvió a escribir al Círculo:

“Ya sabe usted que mi propósito es prolongar las informaciones que han de preceder al dictamen del Senado y luego proceder del mismo modo con las enmiendas hasta que, cerradas las Cortes, quede definitivamente abandonado el asunto”<sup>28</sup>.

La obstrucción resultó eficaz ya que el cambio de Villanueva tras el asesinato de Canalejas y la destitución del ministro Ugarte en 1914 facilitaron que las Cortes se disolvieran en dos ocasiones sin dictaminar el Código. Huelga comentar en este sentido que la inestabilidad política siempre fue un factor positivo para el ejercicio de la obstrucción parlamentaria por parte del *lobby*.

El ministro Rafael Gasset volvió a enviar el proyecto al Senado en 1916. Asesorado por su agente en Madrid, el Círculo orientó entonces su estrategia de modo distinto:

“Un rechazo frontal al Código puede resultar contraproducente ahora (...) y llevar consigo una irritación del Ministro y de los ingenieros (...). Más eficaz sería una labor de desmonte de lo que resulta inaceptable” (carta de Francisco de la Iglesia al presidente del Círculo)<sup>29</sup>.

A esa labor de desmonte se dedicó Federico de Zabala, quien redactó unas “Conclusiones sobre el Proyecto de Código Minero” que tramitó a la comisión dictaminadora. De la Iglesia, a la sazón vocal de la comisión, escribía al Círculo:

“La Comisión está formada por tres individuos que antes no formaban parte de ella, y que son los señores Navarro Reverter, Cendrero y Gómez Llombart, y otros cuatro senadores que ya hemos envejecido en tal comisión (...) A nosotros ya nos conoce (...) Para su mejor información, Reverter, Cendrero y Gómez Llombart son liberales(...) Enseguida se desechó la idea de abrir ahora otra nueva información (...) El gobierno tiene empeño en que se dicte pronto y Navarro Reverter quedó en el encargo de citarnos cuando terminara el estudio que estaba haciendo del inmenso expediente constituido por las ochenta y tantas sesiones que en las pasadas Cortes celebramos (...) En mi sentir (sic), la enfermedad de Reverter será fundadísimo motivo para que ahora no se emita dictamen, pero dudo que para octubre no haya dictamen(...) trataré de que los senadores se acomoden a las

---

(27) Todo ello en ACIM. Libros de Actas. Año 1912.

(28) ACIM. Carpeta 5. Legajo 7.

(29) ACIM. Carpeta 5. Legajo 9.

modificaciones que conoce y que la reforma se haga sin radicalismos y respetando nuestros intereses”<sup>30</sup>.

Y poco después:

“Mi distinguido amigo: Las condiciones en que comenzó a discutirse ayer el voto particular del señor Gullón sobre el Código Minero, la acogida de nuestras propuestas por los otros senadores y las circunstancias en que se mueven las tareas parlamentarias me hacen creer que no debemos preocuparnos por ahora de esta cuestión”<sup>31</sup>.

Los senadores finalizaron el dictamen en octubre de 1917. En el Archivo del Círculo Minero se ha conservado un original del mismo anotado al margen, probablemente por Zabala. Pues bien, algunas de las anotaciones rezan “Nuestra orientación”, “Nuestro Título” o “Esto es nuestro” precisamente allí donde el texto modificaba radicalmente el primitivo Código incorporando las “Conclusiones...” que el propio Zabala había redactado (revisión de la doctrina del dominio público, derogación de la prohibición de que los extranjeros accedieran a la propiedad minera, supresión de todo el título sobre derechos laborales y también de los artículos que incrementaban la presión fiscal)<sup>32</sup>.

Documentos similares ilustran la estrategia de “acomodo” de políticos, camarillas y valimientos que detuvo el proyecto de reforma tributaria de González Besada en el Consejo de Estado o el aumento de los impuestos mineros en la Comisión de Presupuestos de 1912:

“Muy sr. mío: Me apresuro a comunicarle que preguntaré al ministro de Hacienda respecto a los proyectos de reforma tributaria (...) Le manifestaré las opiniones de los mineros para ver si logramos detener las disposiciones referidas a la nueva valoración de los minerales” (carta de Francisco de la Iglesia al Círculo)<sup>33</sup>.

“Estamos poniendo nuestro granito de arena para que el Consejo de Estado resuelva a nuestro favor en lo referente a las valoraciones de los minerales (...) Seguimos vigilando el asunto y me han dicho en la Secretaría del Ministro que también nos ha recomendado el sr...” -apellido ilegible- (carta al Círculo de José Luis de Torre, diputado)<sup>34</sup>.

“He tenido una conversación con el señor Sánchez Ocaña, que también conoce los asuntos del Consejo de Estado (...) También estamos viendo a los consejeros para informarles detenidamente, de modo que espero que todo se resuelva a nuestro favor” (carta de F. de la Iglesia)<sup>35</sup>.

Finalmente -y unos días después de la asamblea de mineros en Madrid y de la visita al ministro-, De la Iglesia telegrafiaba al Círculo: “Tengo gusto anunciar que Consejo de Estado propondrá derogación reforma tributaria”. El telegrama fue

---

(30) ACIM. Carpeta 5, legajo sin numerar.

(31) *Ibidem*.

(32) Un más detenido estudio de todo ello en Escudero (1990), págs. 55 y 56.

(33) ACIM. Carpeta sin numerar y con el rótulo “Impuestos”. Carta del 24 del X de 1903.

(34) *Idem*. Carta del 11 del XI de 1903.

(35) *Idem*. Carta del 20 del XI de 1903.

contestado por otro de la patronal: “Damos V. gracias y enhorabuena éxito gestiones extendiéndolas demás comisionados”<sup>36</sup>.

En cuanto a la campaña contra los presupuestos de 1913, sirvan como botón de muestra estos documentos: “He solicitado audiencia a la Comisión de Presupuestos, pero es indispensable que el señor Gandarias y todos sus amigos apoyen nuestras gestiones contra los nuevos impuestos” (De la Iglesia)<sup>37</sup>. “Desde luego me tiene a sus órdenes para hacer en la comisión las oportunas observaciones, pero debe al mismo tiempo haber una acción conjunta de los interesados, primero cerca del ministro y después cerca de los elementos parlamentarios, y sobre todo hablaré con Gandarias” (De la Torre)<sup>38</sup>. “Tengo gusto anunciar se abandonarán reformas impuestos mineros” (telegrama de De la Iglesia)<sup>39</sup>.

El Código Minero reformado en 1916 no entró en vigor ya que, en 1918, Cambó encargó a José María de Madariaga la redacción de las “Bases para el Código Minero Metalúrgico”<sup>40</sup>. Este proyecto tampoco tomó cuerpo de ley dada la efímera duración de Cambó en el ministerio de Fomento.

Son suficientemente conocidos dos hechos relativos a la política económica de los años veinte. En primer lugar, que como consecuencia de la crisis de postguerra, se acentuaron las tres directrices del nacionalismo económico ya señaladas -proteccionismo, fomento e intervención del Estado en la industria y cortapisas al capital extranjero-. En segundo lugar, que el triunfo de la vía nacionalista fue el resultado de las presiones que los *lobbies* de la burguesía industrial ejercieron sobre los poderes públicos dada su hegemonía en las instituciones constitucionales anteriores al advenimiento de la Dictadura y en los órganos corporativos creados por ésta después de 1923<sup>41</sup>.

Poco conocidas son, en cambio, las repercusiones que el triunfo del nacionalismo tuvo sobre la legislación minera. El tema suele omitirse en la mayoría de los estudios, lo que induce a pensar que el Decreto del 68 llegó incólume a 1940, año en el que el franquismo elaboró una nueva ley minera de cuño ultranacionalista. Pues bien, varias disposiciones modificaron la legislación liberal materializando buena parte de los principios del Código y de las Bases: nacionalización de las nuevas concesiones y del personal técnico de las nuevas empresas, rescate de valores extranjeros, mayor intervención pública en el sector, reconocimiento de derechos laborales y aumento de la presión fiscal<sup>42</sup>. Merece la pena destacar

(36) ACIM. Carpeta sin numerar y con el rótulo “Correspondencia”.

(37) ACIM. Carpeta sin numerar y con el rótulo “Impuestos”. Carta del 10 del X de 1912.

(38) *Ibidem*. Carta del 16 del X de 1912.

(39) *Ibidem*.

(40) Desde la dirección del *Boletín Oficial de Minas y Metalurgia*, Madariaga fue uno de los más firmes defensores de la nacionalización del sector, insistiendo en que era preciso conseguir una ley de minas similar a la sueca de 1889. Véase, por ejemplo, Madariaga (1917).

(41) Velarde (1973 pág. 159) y García Delgado (1985 pág. 190) se han referido en este sentido a la “institucionalización de los grupos de presión” y, habida cuenta de la influencia de la Liga Vizcaína, el Fomento del Trabajo Nacional, la Asociación de Patronos Mineros Asturianos, Hullera Nacional o la Liga Marítima Española, otros historiadores han sostenido la tesis del papel hegemónico de la burguesía industrial en el bloque de poder -Malerbe(1981), Tuñón de Lara (1973 y 1978), Muñoz-Roldán-Serrano (1978), Colectivo de Historia (1978) y Gómez Navarro-González Calvet-Portuendo (1980)-.

(42) Un estudio de todo ello en Escudero (1990), págs. 56-60.

en este sentido que, excepción hecha de la reforma tributaria de Bugallal, aprobada en Cortes, el resto de la legislación minera nacionalista anterior a la Dictadura emanó directamente del ejecutivo mediante Reales Decretos y Ordenes. Ello evidencia tanto la voluntad de sacar adelante la reforma tras el fiasco del Código Minero como la estrategia de hacerlo evitando la obstrucción parlamentaria de los *lobbies* mineros. Instaurado el Directorio, éstos reclamaron suficiente representación en los órganos corporativos del Estado. Veremos a continuación que no lo lograron y que tampoco resultó eficaz el único recurso que les restaba, las campañas de protesta.

Recurriré de nuevo a la documentación patronal para ilustrar la inoperancia de los *lobbies* mineros después de 1920. Tras el fracaso de las campañas contra la ley Bugallal y contra el R.D. que nacionalizó las concesiones en 1921, Francisco de la Iglesia escribió a la Cámara Minera de Vizcaya -heredera del Círculo- una carta que deja pocas dudas sobre lo que estaba sucediendo:

“La voluntad de reformar las leyes mineras se ha consolidado en los gobiernos (...) Mi opinión es pesimista. Conviene que los mineros tengan relaciones más constantes con los poderes para hacer pesar más sus influencias en los centros oficiales”<sup>43</sup>.

La inoperancia de la Cámara Minera de Vizcaya continuó durante la Dictadura. Para ratificarlo, basta con contrastar lo demandado por el *lobby* con lo otorgado por los poderes públicos. Mediante una estrategia de campañas de protesta -quejas en la prensa, visitas a autoridades y celebración de hasta seis asambleas de mineros en Madrid-, la Cámara solicitó la promulgación del Código Minero reformado en 1916, la disminución de la presión fiscal, el cumplimiento de todo el R.D. de creación de Cámaras Mineras, que contemplaba el derecho a ser consultadas en materia de legislación minera, y también una mayor representación en los órganos corporativos del Estado<sup>44</sup>. Las campañas obligaron al Directorio a convocar en 1925 la Conferencia Nacional de Minería, foro donde pugnarón los *lobbies* mineros y los que representaban a la burguesía industrial y a los ingenieros españoles. Aunque la Conferencia elaboró unas conclusiones de carácter transaccional, lo cierto es que ninguna de las promesas hechas a los mineros se llevó a la práctica<sup>45</sup>.

Para concluir, se me permitirá que continúe ilustrando la inoperancia del *lobby* con algunos pormenores. Primo de Rivera visitó tres veces Bilbao. En 1923, accedió a entrevistarse con los mineros, aunque les advirtió que “se olvidaran del Código de 1916 y de las primas a la exportación”<sup>46</sup>. En 1924 y 1927 se negó a recibir al presidente de la Cámara, comunicándole que le enviara las peticiones por escrito<sup>47</sup>. El sinfín de las protestas de los mineros a otras autoridades se saldó siempre con este tipo de respuestas:

---

(43) ACAM. Carpeta sin numerar y con el rótulo “Correspondencia”. Carta del 12 del X de 1921.

(44) Un más detenido estudio de todo ello en Escudero (1990), págs. 62-63.

(45) Véase en este sentido Escudero (1990), pág. 63 o Escudero (1986), tomo 3, capítulo “La patronal”, págs. 940-945.

(46) ACAM. Libros de Actas. 1923.

(47) ACAM. Libros de Actas de 1924 y 1927.

“Les recomiendo que hagan otra cosa que pedir. Por ejemplo, agrupar y mecanizar las minas, como tengo entendido hacen algunas compañías de Vizcaya” (Calvo Sotelo)<sup>48</sup>.

“Los minerales deben exportarse ya que, desgraciadamente, no todos pueden beneficiarse en el país. Sin embargo, el hierro es algo así como la fuerza de la Nación, lo que me hace dudar de lo que ustedes me piden. No es bueno para España desprenderse del hierro a precios bajos. Miren: las minas son como los pucheros de garbanzos. Extraídos los garbanzos, los pucheros quedan vacíos, así que, si por mí fuera, sería todavía más estricto, prohibiendo la exportación de los rubios de Bilbao” (General Hermosilla)<sup>49</sup>.

Y un último pormenor. El Directorio prohibió en 1927 y 1929 que en el orden del día de dos de las asambleas de las Cámaras Mineras se incluyera el tema de las incumplidas promesas de la Conferencia Nacional de Minería<sup>50</sup>.

La documentación que he aportado me parece suficiente para sostener lo que sigue:

1º) La hipótesis que defiende la independencia de los políticos de la Restauración haciendo de los *lobbies* de la época “privilegiados impotentes” no se cumple en el caso que nos ocupa<sup>51</sup>. Aquellos políticos no fueron legisladores desinteresados. A las pruebas me remito: parlamentarios sin sueldo en Cortes dispuestos a servir al Círculo a cambio de figurar en nómina; mineros ocupando escaños y altos cargos públicos; políticos que se dejaban “acomodar” por “comisionados” del *lobby* y dictámenes del Senado anotados por Zabala con expresiones como “Nuestro título” o “Esto es nuestro”. A mayor abundamiento, ésta es la relación de senadores y diputados que enmendaron -ahora sin éxito- la Ley de Reforma de la Tributación Minera de 1911 según consta en el Diario de Sesiones de las Cortes: los ya conocidos Zabala, De la Torre y De la Iglesia; Bergamín, con intereses hulleros; los mineros vascos Gandarías, Echevarrieta y Taramona y, en defensa de la patronal cartagenera, el cacique murciano De la Cierva y José Maestre Pérez. Este último decía sin ningún tipo de rubor: “Señores diputados: la circunstancia muy especial de haber sido encargado por el Sindicato Minero de Cartagena para discutir este importante proyecto (..) ”<sup>52</sup>.

Tampoco los grupos de presión fueron “privilegiados impotentes”. Jordi Nadal demostró hace tiempo que la legislación minera liberal obedeció en sus orígenes a las exigencias de consorcios extranjeros acreedores del Estado Español<sup>53</sup>. Por mi parte, creo haber demostrado que el mantenimiento de esa legislación hasta 1920 se debió a la poderosa influencia de los *lobbies* mineros, influencia que luego perdieron ante grupos nacionalistas de mayor tamaño relativo y mayor representatividad social.

---

(48) ACAM. Libros de Actas. 1926.

(49) ACAM. Carpeta sin numerar y con el rótulo “Correspondencia”, legajo sin numerar.

(50) ACAM. Actas de las Conferencias de Cámaras Mineras.

(51) En el prólogo del libro de Arana (1988), Olabarri califica de este modo a los grupos de presión españoles de la época (pág. 15).

(52) Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones en Cortes. Sesión del viernes, 25 de noviembre de 1910.

(53) Nadal (1973), págs. 106-107.

2º) La Historia del Círculo Minero refrenda algunas de las hipótesis de Olson sobre la actuación de los demandantes en el mercado político. El *lobby* integró, en efecto, a individuos cuya conducta fue racional -maximizar beneficios-y no cabe duda que alcanzó este objetivo hasta 1920, puesto que el valor de lo obtenido fue muy superior a los costes -compárense en este sentido los “ingresos” de cada socio del Círculo con cuotas individuales de 100 pesetas anuales-. Es asimismo probable que la eficacia del *lobby* en la búsqueda de objetivos selectivos guardara relación con el pequeño número de sus socios y con su consecuente coherencia interna -control de cada individuo, menores costes de transacción y ausencia de *free riders* o gorriones-. No encuentro, pues, dificultades para aplicar desde la demanda la teoría del mercado político.

El problema estriba en la oferta. Tal y como ha sido formulada por Olson, Downs, Tullock y, en general, por los economistas de la Public Choice, la teoría predice que los políticos ofertarán a los grupos de presión aquello que les permita maximizar votos y, por lo tanto, acceder al poder o seguir disfrutándolo. Esto podrá cumplirse cuando el poder se alcance mediante el sufragio y cuando el sistema permita a las mayorías legislar sin trabas<sup>54</sup>, de manera que la teoría requiere de matices para ser aplicada a la Restauración o a la Dictadura de Primo de Rivera.

Durante la Restauración, las ofertas de los políticos a los grupos de presión no respondieron a la necesidad de maximizar votos, sino a otros motivos. Veamos primero el caso de los miembros del *lobby* minero -utilizo ahora el término en su sentido estricto, grupo de personas que en el Parlamento o en la Administración defiende los intereses del grupo de presión-. Fueron diputados a sueldo y empresarios que ocupaban escaños y cargos de derecho en las instituciones reguladoras de la política económica. Estas personas no sólo actuaron como demandantes de una legislación liberal, sino como oferentes de la misma ya que lograron paralizar primero y reformar después el Código Minero maximizando así renta y poder. Un segundo grupo de políticos estuvo integrado por quienes se dejaron “acomodar” por “comisionados” del Círculo Minero a la espera de favores con los que maximizar su posición. El tercer grupo lo formaron quienes intentaron llevar a cabo la reforma. Por un lado, los *lobbies* nacionalistas maximizadores de renta y poder -vuelvo a emplear el término *lobby* en su sentido estricto-. Por otro, estos líderes: los presidentes de gobierno Moret, Maura, Canalejas, Dato y Romanones y los ministros de Fomento Gasset (liberal), González Besada (conservador maurista), Calbetón (liberal del grupo monárquico - democrático), Villanueva (liberal), Ugarte (conservador datista) y Cambó (Lliga)<sup>55</sup>. Así pues, los líderes de todos los partidos y “familias” del turno pacífico ofertaron desde principios de siglo la

---

(54) Otra restricción es que aquello que maximice votos no violente radicalmente la ideología del partido. Véase en este sentido Lindbeck (1975), pág. 67. En el caso que nos ocupa, la legislación minera nacionalista no entraba en conflicto con los idearios de los partidos del turno pacífico.

(55) El Código Minero comenzó a prepararse en 1906 por el ministro de Fomento Rafael Gasset (gobierno presidido por Moret). Un año más tarde, González Besada aprobó personalmente el proyecto siendo ministro de un gobierno encabezado por Maura. En 1912, Fermín Calbetón, ministro de Canalejas, lo iba a llevar a Cortes cuando fue destituido. Lo propio sucedió en 1913 y 1914 al ser sustituidos los ministros Villanueva (gobierno presidido por Canalejas) y Ugarte (gobierno presidido por Dato). En 1916, Rafael Gasset (gobierno de Romanones) envió al proyecto a Cortes, donde fue reformado. Por su parte, Cambó mandó elaborar las Bases siendo ministro en un gobierno de concentración nacional presidido por Maura. Para todo ello, Escudero (1990).

legislación minera nacionalista para maximizar poder a la manera de la Restauración: logrando primero la adhesión de grupos sociales en expansión<sup>56</sup>, después la confianza de la Corona y luego el sufragio<sup>57</sup>.

Todo ello hace la cuestión más complicada. No se trata de negar la parte sustantiva de la teoría del mercado político, sino de ajustarla a un caso histórico en el que no existió democracia. Aquellos políticos fueron legisladores egoístas que ofertaron lo que les beneficiaba, pero que no maximizaron poder mediante el sufragio. Los *lobbies* optimizaron renta y poder mediante la corrupción o las prácticas oligárquicas institucionalizadas. Otros políticos, posición mediante el ejercicio del clientelismo. Los demás buscaron poder apareciendo ante la Corona como partido o “familia” compacto, representativo de la “mayoría” del país y, por lo tanto, capaz de asegurar la estabilidad.

La cuestión es también más complicada porque, aprovechando los mecanismos parlamentarios (información pública, enmiendas, influencias en comisiones...) así como la inestabilidad política del país, un pequeño *lobby* logró paralizar durante una década un proyecto nacionalista asumido por grupos de políticos más numerosos y por *lobbies* de mayor tamaño relativo y mayor representatividad social<sup>58</sup>. A mi juicio, este hecho tampoco encaja en la teoría del mercado político tal y como antes quedó definida, sino que debe ser analizado desde otros modelos pensados para sistemas no democráticos.

En el caso de la Dictadura, la cuestión parece más sencilla habida cuenta de lo que García Delgado ha denominado “institucionalización de los grupos de presión”. Para maximizar poder, los militares y políticos del Directorio repartieron puestos en los órganos corporativos del Estado otorgando mayoría a los *lobbies* nacionalistas. Por muy sencillo que resulte, fue ese sistema corporativo el que les permitió “legislar” en materia económica.

### 3. EL COSTE DE OPORTUNIDAD DE LA POLÍTICA MINERA: EL CASO DE LOS IMPUESTOS

Entre 1876 y 1913, la minería estuvo sometida a una baja presión fiscal. Por otro lado, el fraude en canon de superficie y producto bruto ascendió al 60% antes de la promulgación en 1911 de la Ley de Reforma de la Tributación Minera<sup>59</sup>.

---

(56) La expansión de los grupos nacionalistas queda, por ejemplo, avalada por la evolución de los componentes del IPIBAS (Índice de la producción de las industrias básicas) elaborado por Carreras (1990).

(57) Se observará que mantengo en este sentido el mismo punto de vista que Serrano Sanz a propósito de la oferta proteccionista. Serrano Sanz (1987), págs. 135 y ss.

(58) Merece la pena citar en este sentido un breve texto de Miguel Poole, uno de los miembros de la comisión de técnicos encargada de redactar el proyecto de *Código Minero*: “Entendimos lo contrario que el querido compañero Arruche, quien, mejor conocedor de los achaques de nuestro sistema político, era partidario de articular una Ley de Bases y no el Código. El tiempo ha venido a darle la razón a Arruche. Nos equivocamos (...) creyendo que nuestra labor sería ajena a intereses y partidismos”. Poole, M. (1925): *Exposición de motivos y fundamentos del Código Minero*. Madrid, pág. VI. Recuérdese asimismo que Cambó decidió articular una Ley de Bases susceptible de desarrollo reglamentario al estar convencido de que un Código con más de 300 artículos nunca sería aprobado en Cortes.

(59) Esta Ley se promulgó siendo Presidente del Gobierno Canalejas, el mismo político que encargó a un grupo de ingenieros y abogados nacionalistas la elaboración del Código Minero. Para todo ello, Escudero (1994).

Uno y otro hecho obligan a realizar algunas reflexiones sobre el coste de oportunidad de la política fiscal en el sector.

Distinguiré un doble coste. El primero será el del fraude y el segundo lo imputaré a la baja presión fiscal. Entre 1876 y 1911, el fraude en los dos impuestos arriba citados ascendió a 162 millones de pesetas. Comparada con los ingresos o los gastos del Estado, la cifra es por supuesto raquítica. Ahora bien, deja de serlo cuando la comparación se hace en otros términos. Por ejemplo, entre esas mismas fechas, el Estado gastó 43 millones en sanidad, 71 en vivienda, 199 en ferrocarriles, 236 en agricultura - ganadería y 278 en enseñanza primaria. El coste de oportunidad es todavía mayor si tomamos como referencia el último tercio del siglo XIX. El fraude sumó entonces 82 millones de pesetas y éstos fueron algunos de los gastos del Estado: enseñanza primaria, 10 millones; sanidad, 26; vivienda, 40 y agricultura - ganadería, 109. A mayor abundamiento, recordaré que la mayoría de esos 162 millones de dinero negro tampoco permaneció en el país, sino que fue expatriada.

Durante la fase expansiva del sector (1876-1913), el peso de los derechos arancelarios - derechos que no fueron "ad valorem", sino específicos - se situó en torno al 1,1% del valor f.o.b. de las menas según mis cálculos<sup>60</sup>. Imaginemos la existencia de un arancel "fiscal" de mayor cuantía durante esa fase expansiva. Las predicciones de la teoría impositiva permiten plantear dos situaciones contrafactuales digamos que extremas. La primera presume una demanda externa de minerales muy elástica con respecto a sus precios. La creación de un arancel deriva entonces en lo que sigue: 1º) los precios de los minerales se elevan poco en relación al impuesto; 2º) todo lo contrario sucede con las cantidades exportadas, que disminuyen mucho; 3º) en consecuencia, los ingresos se desploman; 4º) la recaudación fiscal aumenta, pero lo hace en menor proporción que la disminución de los ingresos de las empresas, que se hundan por una doble vía: la imputable a la reducción de las ventas más la imputable a la incidencia de un impuesto que, en lo sustancial, pagarán esas empresas y no los consumidores.

Así pues, tal situación conlleva un coste de oportunidad: la pérdida de renta que supone el estrangulamiento de los ingresos del sector o, lo que es lo mismo, la diferencia negativa entre la ganancia fiscal y el ingreso perdido por las empresas. Añadido a otras predicciones similares -un impuesto directo sobre beneficios hubiera probablemente desalentado las inversiones extranjeras-, dicho contrafactual subyace en las tesis "optimistas" sobre la minería española<sup>61</sup>. Yo disiento de tales pronósticos por una razón fundamental: me parece excesivamente ucrónico presumir una demanda de minerales españoles elástica con respecto a sus precios.

---

(60) Durante el último tercio del XIX, sólo devengaron derechos de exportación las galenas y los plomos argentíferos (0,8 pesetas por Tm). La recaudación fiscal por este concepto debió, pues, situarse sobre los 3-4 millones de pesetas. Entre 1900 y 1913, los minerales de hierro, las piritas y las menas metalíferas tributaron derechos arancelarios también "específicos" de 0,2 a 1 pesetas por Tm. Estos derechos debieron de sumar unos 114 millones de pesetas. Teniendo en cuenta que el valor f.o.b. total de la producción española de minerales, salvo los carbones, ascendió entre 1876 y 1913 a 10.471 millones de pesetas según mis cálculos, el peso de los derechos arancelarios se situó en torno al 1,1% de dicho valor (118 x 100: 10.471).

(61) Por ejemplo, Coll (1989).

¿Hubo entre 1876 y 1913 suficiente oferta de minerales sustitutivos del hierro sin fósforo español, de las piritas o del plomo? Independientemente de algunos ejercicios econométricos realizados por Prados para el conjunto de las exportaciones o por mí para el mineral de hierro, ejercicios que atestiguan lo inelástico de la demanda, recordaré que sólo los cambios tecnológicos inducidos por la Primera Guerra Mundial en la industria del acero y en la del ácido sulfúrico así como la irrupción del plomo norteamericano bien entrado nuestro siglo dieron elasticidad a la hasta entonces rígida demanda de minerales españoles<sup>62</sup>. Parece, pues, más verosímil operar contrafactualmente con una demanda inelástica. La creación de un arancel deriva entonces en lo que sigue: 1º) los precios de las menas se elevan mucho en relación al impuesto; 2º) todo lo contrario sucede con las cantidades exportadas, que disminuyen poco; 3º) en consecuencia, crecen los ingresos; 4º) la recaudación fiscal aumenta sin que ello perjudique sustancialmente a las empresas por dos razones: la merma de sus ingresos es moderada y la incidencia del impuesto recae sobre todo en los consumidores extranjeros. Así pues, tal situación no conlleva coste de oportunidad alguno. Al contrario, proporciona un aumento del excedente total apropiado en el interior del país.

Se me podría objetar que el contrafactual peca de mercantilista toda vez que el peso de la exacción recae sobre los consumidores extranjeros. En mi descargo, diré que, siendo el arancel “fiscal” y no “protector”, su justificación es tan irrefutable como la del resto del sistema impositivo. Además, tratándose de una demanda inelástica, es irremediable que la incidencia del impuesto recaiga mayoritariamente sobre los consumidores extranjeros. Por otro lado, el Decreto del 68 tenía como uno de sus objetivos primordiales “aumentar la riqueza minera elevando el producto de los impuestos para el alivio del contribuyente” -se entiende que español<sup>63</sup>. Finalmente, me parece oportuno recordar que, dada la naturaleza oligárquica del sistema político de la Restauración, unos pocos *lobbies* lograron privilegios fiscales a costa de que el Estado recurriera a un impuesto cuyos efectos fueron exactamente los mismos que los del segundo contrafactual salvo una diferencia: su peso recayó sobre los sectores más pobres del pueblo español. Me refiero, claro está, al impuesto sobre el consumo de bienes de primera necesidad.

Para ilustrar lo que la Hacienda hubiera podido recaudar mediante aranceles mayores, me tomaré la libertad de realizar una burda conjetura, cual es la de gravar las exportaciones con derechos “ad valorem” de un 10%, porcentaje moderado para la época -recuérdese que, por ejemplo, Figuerola fijó en un 15% los aranceles estrictamente “fiscales” en la librecambista base quinta de 1868-. La conjetura arroja una ganancia fiscal entre 930 y 1.000 millones de pesetas según se apliquen elasticidades de 0,1 a 0,9 a un hipotético aumento del 8% del valor

(62) Me refiero a la generalización en Gran Bretaña de los hornos Martin-Siemens básicos, que beneficiaban grandes cantidades de chatarra, de muy bajo precio en la postguerra, y a la obtención del ácido sulfúrico del yeso, cal o gas así como a los nuevos fertilizantes fabricados con amoníaco o fósforo.

(63) Preámbulo del Decreto Ley de 29 de diciembre de 1868. CLM, tomo 1.

medio del conjunto de las exportaciones<sup>64</sup>. El coste de oportunidad es ahora muy grande a tenor de las siguientes magnitudes fiscales. Entre 1876 y 1913, los ingresos por consumos de ascendieron a 3.157 millones -no era, pues, quimérico el proyecto de Navarro Reverter de suprimirlos incrementando los derechos de exportación de minerales y moderando el fraude en las contribuciones rústica, pecuaria, industrial y de comercio-. Otros ingresos por consumos de aguardientes, alcohol, licores, cervezas, azúcar y por tarifas de viajeros y mercancías sumaron 1.418 millones. Del lado de los gastos, el Estado invirtió 966 millones en educación, sanidad y vivienda; 927 en agricultura, ferrocarriles y puertos y 1.122 en formación bruta de capital fijo. Finalmente, el déficit de gestión entre esos años sumó 1.042 millones<sup>65</sup>.

A ese coste de oportunidad debe añadirse otro que deriva de la práctica inexistencia de presión fiscal directa sobre los beneficios de las empresas mineras, más y cuando gran parte de ellos fue expatriada. No voy a realizar conjeturas numéricas en este sentido, pero sí que quiero destacar que, dada la situación oligopolística de la oferta de minerales españoles en la época, me parece muy poco verosímil que los empresarios hubieran dejado de invertir por el simple hecho de contribuir por utilidades.

Los contrafactuales son argumentos lícitos en la discusión científica y no niego que, bajo determinadas condiciones, puedan dar verosimilitud a las hipótesis de trabajo. Sin embargo, éstas se refrendan con mayor grado de certidumbre cuando se recurre a la Historia comparada. De ahí que el mejor campo para analizar el coste de oportunidad de la política fiscal minera española sea el de su comparación con Suecia, un país que estableció mayores impuestos a la riqueza de su subsuelo. He de reconocer que este trabajo queda necesariamente incompleto ya que la bibliografía que he consultado no contiene información para establecer comparación cuantitativa alguna y tampoco he dispuesto de tiempo para vaciar fuentes directas como los *Statistisk Arsbok* suecos. A la espera de ese estudio de historia fiscal comparada, las pruebas empíricas que he aportado y los argumentos contrafactuales empleados conducen a conclusiones no precisamente optimistas. Durante la fase expansiva del sector, los *lobbies* mineros lograron mantener una muy baja presión fiscal e impidieron que el fraude fuera combatido con eficacia. Ello les proporcionó considerables beneficios -la mayoría expatriados-que, de otro modo, y sin pérdida de renta, hubieran servido no digo ya que para proveer al país de mayores servicios, capital humano o infraestructura, sino, sencillamente, para cumplir con un objetivo del propio ideario liberal de la Gloriosa: facilitar

---

(64) Estimar rigurosamente lo que la Hacienda hubiera recaudado mediante ese arancel exigiría conocer las elasticidades de la demanda de mineral de hierro, plomo y piritas. Deberíamos, además, conocer las elasticidades de las ofertas para calcular los nuevos precios. Uno y otro hecho permitirían entonces estimar mediante agregación los nuevos ingresos del sector, la nueva recaudación fiscal y, por consiguiente, el coste de oportunidad. Como quiera que me resulta imposible realizar dicho ejercicio, recorro a otro burdo, pero significativo. Consiste en lo que sigue. Entre 1876 y 1913, el conjunto de la producción minera salvo los carbones sumó 416 millones de toneladas, cuyo valor f.o.b. fue de unos 10.417 millones de pesetas -precio medio de 25 ptas.-. Suponemos que un arancel del 10% hace aumentar un 8% el precio medio. Aplicando elasticidades de 0,1 y 0,9 a la disminución porcentual de los 416 millones -casi todo ello se exportó-, obtenemos, respectivamente, ingresos de 11.184 y 10.480 millones de pesetas, luego recaudaciones fiscales hipotéticas de 1.118 y 1.040 millones frente a una recaudación real de unos 118 millones. La diferencia asciende de este modo a 930-1.000 millones de pesetas.

(65) He obtenido esas magnitudes fiscales de Comín, F. (1988).

al capital extranjero la explotación de los minerales con una contrapartida, la de aliviar al pueblo español de regresivos impuestos indirectos.



#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arana Pérez, I. (1988): *La Liga Vizcaína de Productores y la política económica de la Restauración (1894-1914). Relaciones entre el empresariado y el poder político*, Bilbao, Caja de Ahorros Vizcaína.
- Berger, S. (ed.) (1988): *La organización de los grupos de interés en la Europa occidental*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Carreras, A. (1990): *Industrialización española: estudios de historia cuantitativa*, Madrid, Espasa Calpe, págs. 36, 37 y 46.
- Colectivo de Historia (1978): "La Dictadura de Primo de Rivera y el bloque de poder en España", *Cuadernos ICE*, 6.
- Coll, S. (1989): "¿Explotación minera en o de España?. Una especulación", *Actas internas del IV Congreso de Historia Económica*, Alicante.
- Comín, F. (1988): "Sector público", en Carreras, A. (coord.), *Estadísticos Históricos de España. Siglos XIX y XX*, Madrid.
- Costas, A. (1988): *Apogeo del liberalismo en la Gloriosa. La reforma económica del sexenio liberal*, Madrid, Siglo XXI.
- Del Rey, F. (1983): "Actitudes políticas y económicas de la patronal catalana (1917-1923)", *Estudios de Historia Social*, 24 y 25.
- Downs, A. (1973): *Teoría económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar.
- Escudero, A. (1986): *Expansión y decadencia de la minería vasca (1876-1936)*, Tesis doctoral, Tres tomos, Universidad del País Vasco.
- (1989): "Capital minero y formación de capital en Vizcaya (1876-1913)", en Nadal, J. y Carreras, A. (eds.), *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX-XX)*, Barcelona, Ariel.
- (1990): "El lobby minero vizcaíno", *Revista de Historia Social*, 6.
- (1994): "El fraude fiscal en la minería española (1876-1935)". *Revista Hacienda Pública Española*. Número dirigido por F. Comín sobre *El fraude fiscal en la Historia de España*.
- Fraile, P. (1991): *Industrialización y grupos de presión. La economía política de la protección en España (1900-1935)*, Madrid, Alianza.
- García Delgado, J.L. (1984): "Política económica y defensa de la industria nacional en España, 1898-1923". *Papeles de Economía Española*, 20.
- (1985): "Nacionalismo económico e intervención estatal, 1900-1930", en Sánchez Albornoz, N. (ed.): *La modernización económica en España (1830-1930)*, Madrid, Alianza.
- Gómez Navarro, J.L., González Calvet, M.T. y Portuendo, E. (1980): "La Asamblea Nacional Consultiva: poder económico y político durante la Dictadura de Primo de Rivera". *Revista Estudios de Historia Social*, 14.
- Lasa Ayestarán, E. (1978): "La Liga Nacional de Productores (1894-1899). Convergencias y divergencias entre la burguesía catalana y vizcaína". *Historia* 16, 28.
- Lindbeck, A. (1975): *Comportamiento político y política económica*, Vilasar, Oikos Tau.
- Madariaga (1917): "La nacionalización de la minería española", *Boletín Oficial de Minas y Metalurgia*, 1.
- Malerbe, P. (1981): "La Dictadura", en Tuñón de Lara, M. (dir.): *Historia de España*, 9, Barcelona, Labor.
- Messerlin, P.A. (1981): "The Political Economy of Protection: The Bureaucratic Case", *Review of World Economics*, 117.

- Muñoz, J., Roldán, S. y Serrano, A. (1978): La vía nacionalista del capitalismo español, *Cuadernos ICE*, 5, 6, 7 y 8.
- Nadal, J. (1973): *El fracaso de la Revolución Industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel.
- Olson, M. (1971): *The Logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Harvard University.
- Roldán, S. y García Delgado, J.L. (1973): *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, dos tomos, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- Serrano Sanz, J.M. (1987): *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, Siglo XXI.
- Tullock, G. (1979): *Los motivos del voto. Ensayo de Economía Política*, Madrid, Espasa Calpe.
- Tuñón de Lara, M. (1973): *Historia y realidad del poder*, Madrid.
- (1978): *Estudios sobre el siglo XIX español*, Madrid, Siglo XXI.
- Valdaliso, J.M. (1990): "Política económica y grupos de presión: la acción colectiva de la Asociación de Navieros de Bilbao, 1900-1936", *Revista de Historia Social*, 7.
- Varela Ortega, J. (1977): *Los amigos políticos*, Madrid, Alianza.
- Vázquez García, J.A. (1983): "Estrategia frente a la crisis hullera de los años veinte. El proteccionismo como recurso", *Revista Estudios de Historia Social*, números 24 y 25.
- Velarde Fuentes, J. (1973): *Política económica de la Dictadura*, Madrid, Guadarrama.
- Villota Elejalde, I. (1984): *Vizcaya en la política minera española. Las asociaciones patronales, 1896-1914*, Bilbao, Caja de Ahorros Vizcaína.

*Fecha de recepción del original: Mayo, 1993*

*Versión final: Enero, 1994*

#### ABSTRACT

This paper studies the relationship between two themes that have been the subject of recent debate, namely the influence of the lobbies on the economic policy implemented by the Restoration and the opportunity cost of mining policy. The first part takes the form of a comparative study of the liberal mining legislation of 1868 and of the nationalist projects dating from the early years of this century, in order to determine why the mining lobbies defended the liberal legislation, whilst the Spanish industrial bourgeoisie defended the nationalist position. The second part explains the strategy employed by the mining pressure groups to obstruct reform. This strategy demonstrates that the economic policy implemented by the Restoration was the result of the impact of the lobbies on the Government, at the same time as ratifying some of the hypotheses of the theory of the political market. The final part of the paper argues that the country paid a high opportunity cost by tolerating a significant fraud in mining taxes and by maintaining a very low tax burden on the export of iron, lead and pyrites.

*Keywords:* mining, pressure groups, opportunity cost.