

El pensamiento económico del jurista liberal José Alonso

CARLOS SOLA AYAPE

En Navarra, lo mismo que en toda España, no fue conocida la verdad que encierra el principio de que la libertad produce la abundancia y hasta la baratura.

Está desconocido el sistema de libertad y el principio de que donde existe ésta, el interés individual lleva a los mercados lo que falta en ellos, con más utilidad, pero también con menores gravámenes, que la autoridad pública.

JOSÉ ALONSO. AÑO 1848

INTRODUCCIÓN

José Alonso Ruiz Conejares nació en la localidad navarra de Corella en 1781. Estudió leyes, ejerció la carrera de abogacía y vivió una intensa carrera profesional, que le llevó a ocupar cargos de alta responsabilidad tanto en el mundo de la judicatura como en el ámbito de la esfera política. En su dilatado e intenso quehacer, José Alonso fue magistrado y regente en varias audiencias del Reino, fiscal y magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, diputado a Cortes por el cuarto distrito de Madrid y, finalmente, nombrado en 1841 ministro de Gracia y Justicia bajo la regencia de Espartero, año en que precisamente se firmaría la Ley de Modificación de los Fueros de Navarra, por la cual su tierra natal dejaba de ser “Reino” para convertirse en una provincia española más. Años después, en 1855, José Alonso moría en Madrid a la edad de 74 años.

De sus rasgos biográficos se desprende que estamos en presencia de un hombre culto, de sólida formación académica, docto en leyes y conocedor de los avatares políticos de su tiempo, hasta el punto de ejercer un cargo de máxima responsabilidad en un ministerio del gobierno español. Un hom-

bre, considerado por Salinas Quijada como el “verdadero civilista foral navarro, el más destacado y con muchos codos de distancia sobre los demás”¹, que nos dejó escritas obras importantes, como su concienzudo estudio sobre la legislación navarra vigente tras la mencionada modificación de fueros de 1841 y que sería publicada siete años después de esta fecha con el título de *Recopilación y Comentarios de los Fueros y Leyes del Antiguo Reino de Navarra, que han quedado vigentes después de la modificación hecha por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841*². Un trabajo que, dicho sea de paso, será el soporte del presente estudio y que fue decisivo, en opinión de Loperena Rota, en la aplicación del nuevo régimen, tanto por la importancia del autor como por la meticulosidad de la recopilación, sin duda, factores para que este manual de legislación fuera seguido por los poderes públicos³. Este reconocimiento fue igualmente subrayado por el mencionado Salinas, al considerar la obra de Alonso de “indudable valor [...] que ha servido hasta la fecha de libro de consulta del profesional del Derecho en Navarra, totalmente indispensable”⁴.

Pero no va a ser aquí donde hagamos una glosa sobre el verdadero alcance que pudo tener la obra de Alonso. Nos interesa más bien descubrir el verdadero significado que le otorgamos desde una perspectiva económica. La subjetividad⁵ que se desprende de sus páginas nos permite conocer en toda su dimensión su tendencia política, su pensamiento económico y, en suma, su particular manera de ver y entender la realidad político-económica de su tiempo. Por ello, reivindicamos aquí la figura de José Alonso como economista, no como jurista, puesto que su trabajo escrito se convierte de algún modo en un manual de economía política, sumamente interesante, a nuestro entender, para conocer los principios del liberalismo económico español de la primera mitad del siglo XIX, así como las repercusiones de las reformas liberales en una economía que seguía sin desprenderse de la tradición intervencionista anterior. Y, en este sentido, no hay que olvidar que tanto el autor como su obra se ubican temporalmente en un siglo que desde la perspectiva histórica fue escenario de profundas transformaciones en todos los órdenes, y que, en lo que respecta a la economía, y más en concreto a la economía política, dio lugar al ocaso de la larga tradición mercantilista anterior –con las reservas que siempre hay que adoptar a la hora de dar por acabados períodos

¹ SALINAS (1978), p. 355.

² La obra fue publicada en Madrid y constaba de dos volúmenes: el primero editado en 1848 y el segundo al año siguiente. En 1964, la Diputación Foral de Navarra, a través de la Institución Príncipe de Viana, reeditaba casi un siglo después el trabajo de José Alonso, preservando el número de tomos del original. A este respecto, hay que advertir que para la elaboración del presente trabajo hemos manejado la edición de 1964, por lo que todos los comentarios que hagamos o fragmentos del autor extraídos pertenecerán a la misma.

³ LOPERENA (1988), p. 75.

⁴ Salinas consideraba, no obstante, que esta obra había quedado “algo trasnochada”, a pesar de reconocer, eso sí, su gran valor desde un punto de vista jurídico. SALINAS (1978), p. 356.

⁵ El posicionamiento ideológico del autor aflora permanentemente a lo largo de su obra, aspecto éste que no pasa desapercibido en su lectura. Loperena Rota, al respecto, llega a decir que “el valor que posee el trabajo de Alonso queda empañado por la continua presencia de elementos ideológicos”, para añadir más adelante lo siguiente: “Tal vez, Alonso no midió bien las consecuencias de una presencia ideológica tan profunda en la Recopilación, puesto que en varias ocasiones su liberalismo le llevó a predicar como aplicables las leyes generales, pero no propiamente por tener una opción centralista sino por su rechazo al Antiguo Régimen”. LOPERENA (1988), pp. 77 y 78.

históricos de tan larga duración—⁶ un caso que fue producto de la liberalización de la economía⁷.

Ligado a esto último, cabe decir que José Alonso se nos descubre como un liberal —un liberal de la época— convencido de las múltiples ventajas económicas de la libertad de mercado y, por ende, partidario de hacer un determinado tipo de economía política, esto es, de un modo particular de encauzar la economía desde las esferas del poder político. El presente fragmento pone de manifiesto su convencimiento sobre las ventajas de la libertad de mercado y nos adelanta los fundamentos teóricos de un discurso suyo que poco a poco iremos bosquejando. La carga ideológica que rezuma el texto es sin duda manifiesta:

En Navarra, lo mismo que en toda España, no fue conocida la verdad que encierra el principio de que la libertad produce la abundancia y hasta la baratura; porque el interés individual concurre con sus géneros allá donde llega a saber que faltan, y de consiguiente han de tener segura salida. Este aliciente, con que naturalmente excita a muchos a la vez, produce de esta suerte la concurrencia simultánea de muchos vendedores y géneros, la abundancia de éstos obliga a no aspirar a precios y ganancias muy subidas, a contentarse con menores de las que se propondrían si fuesen solos; y de aquí procede la mayor comodidad y baratura (t. 2, p. 309).

José Alonso se nos muestra así como un hombre de su tiempo, que se incorpora al gran debate abierto en España en torno al protagonismo que en materia económica debía cobrar la iniciativa privada, así como los poderes públicos, desde el gobierno central, pasando por las diputaciones, hasta llegar a los ayuntamientos⁸. De este modo, y a través de su obra escrita, nos adentramos en el conocimiento de la cultura liberal española de mediados del siglo XIX, así como de la cultura reaccionaria al modelo liberal, defensora de la tradición mercantilista anterior. Cambio frente a permanencia, libertad de mercado frente a mercado intervenido, principios éstos que están presentes en el estudio legislativo de Alonso. No en vano, sus comentarios visualizan una realidad político-económica que, lejos de experimentar cambios profundos, no conseguirá desprenderse del peso de la tradición intervencionista que durante tantos siglos dominó la economía española en sus múltiples aspectos. La liberalización del mercado, si bien supuso un verdadero avance cualitativo al

⁶ Al respecto, y al hablar del dismantelamiento del Antiguo Régimen, no conviene olvidar las palabras de Arno Mayer al referirse al dualismo del “gran drama del cambio progresivo y la tragedia implacable de la perseverancia histórica”. MAYER (1986), p. 15.

⁷ La necesidad de organizar un mercado nacional pasaba por la liberalización del tráfico económico, que finalmente se sustentó en cuatro pilares: la declaración de la libertad de ejercicio del comercio y de la industria, la supresión de los viejos gremios, la eliminación de las aduanas interiores y, por último, la confección de un instrumento jurídico unitario, es decir, un mismo Derecho mercantil. En TOMÁS Y VALIENTE (1988), pp. 181-87.

⁸ José Alonso, fiel al credo liberal, será claro defensor de la iniciativa privada y de favorecer el interés individual como caminos, incluso, para lograr el bien colectivo. En un asunto singular, como el de la reforestación de los montes públicos, Alonso escribirá lo siguiente: “Es preciso desengañarse: si se quiere atender al interés general, bajo infinitos aspectos consistentes en el aumento de arbolados y población de los montes, es indispensable adoptar medios más eficaces para excitar el interés individual. El único es conceder en propiedad al vecino o vecinos que lo pida la porción de terrenos común o vecinal, que manifeste estar dispuesto a cubrir de arbolado”. En ALONSO (1964), t. 2, p. 302. Un “balance” de las transformaciones que tuvieron lugar en España en la primera mitad del siglo XIX y que supuso el dismantelamiento del Antiguo Régimen puede verse en ARTOLA (1994), pp. 91-104.

conceder un protagonismo sin precedentes a la iniciativa privada y acabar con los monopolios públicos, no consiguió del todo desterrar los viejos hábitos. En materia de abastos urbanos, por poner el ejemplo de un tema que Alonso abordará en extenso, la aceptación de la libertad de mercado por parte de las autoridades políticas tuvo lugar siempre y cuando se consiguiera saciar el hambre y, en suma, se lograra redistribuir los recursos alimenticios entre los consumidores precios asequibles. Cuando esto no sucedía, es decir, cuando la “mano invisible”⁹ se mostraba incapaz de asegurar estos supuestos, era la “mano visible” de la autoridad la que se encargaría de hacerlo.

A escala local, y debido al carácter propio de la obra, José Alonso analizará todas estas cuestiones en profundidad, y además con cierto recorrido histórico, con el propósito de descubrir el verdadero alcance de las reformas liberales en Navarra, donde precisamente había prevalecido desde siempre una cultura política, en materia económica, fuertemente intervencionista. Cuestiones como la pervivencia del proteccionismo municipal en el capítulo de los abastos urbanos, la persistencia de privilegios municipales o la conservación de impuestos, legalmente suprimidos, ponen de manifiesto las permanencias de una tradición, a la vez que cuestionan el verdadero éxito del cambio. De este modo, la defensa de Alonso por una liberalización de la economía es paralela a su crítica contra la persistencia de la herencia intervencionista anterior. En su afán por modificar la realidad heredada, apelará una y otra vez a la Diputación de Navarra para que, como organismo competente, obligara a los ayuntamientos a hacer cumplir en toda su dimensión las reformas liberales. “Expositores de los fueros y leyes de Navarra –escribe Alonso– sólo nos toca presentarlas como existen, y si al llenar este cargo observamos algún error digno de remedio ponerlo de manifiesto, para que la autoridad a quien compete procure hacerlo desaparecer (t. 2, p. 310). Así, al referirse a la necesidad de eliminar ciertos impuestos de consumos escribirá lo siguiente: “No ofenderemos su ilustración trazándole el camino, no proponiéndole los medios, esto además nos extralimitaría de nuestro propósito. Lo llenamos cumplidamente con llamar la atención” (t. 2, p. 309).

JOSÉ ALONSO Y LOS FUNDAMENTOS DE SU PENSAMIENTO ECONÓMICO

Estos son, en esencia, José Alonso y su obra, y tal el contexto histórico al que ambos pertenecen. Es el momento de presentar ya los trazos básicos que definieron el pensamiento económico de un liberal, como José Alonso, en los años centrales de la centuria decimonónica. Y lo vamos a hacer mediante la presentación de cuatro grandes apartados que serán objeto muy especialmente de la revisión crítica de José Alonso y que para su mejor comprensión in-

⁹ Esta expresión fue acuñada por Adam Smith, a la postre uno de los representantes máximos de la nueva economía política que surge en Europa a finales del siglo XVIII, partidaria de liberalizar la economía y de otorgar a la iniciativa privada el papel que siempre se le había negado ante el intervencionismo en el mercado de los poderes públicos. Smith utilizaría la metáfora de la “mano invisible” para explicar los grandes beneficios que reportaría la libre iniciativa privada. En pocas palabras ésta era su argumentación: “Cada individuo al perseguir su propio interés frecuentemente fomentará el de la sociedad mucho más eficazmente que si de hecho intentase fomentarlo”. En SMITH (1994), p. 554.

dagaremos en sus raíces históricas, muchas de ellas de gran arraigo en el tiempo. Esos cuatro grandes puntos son los siguientes: a) Los vínculos de trigo y los abastos urbanos; b) El comercio de granos; c) Los privilegios y monopolios de los pueblos y d) El sistema de arbitrios referente a los alimentos de primera necesidad. Cuatros apartados, en suma, estrechamente vinculados con el ámbito municipal, y en los que desvelaremos a su vez cuestiones importantes como la ideología de Alonso, las señas de identidad del reformismo liberal decimonónico y, por último, las notorias permanencias a dicho cambio ante la pervivencia del intervencionismo de siempre.

a) Vínculos de trigo y abastos urbanos

Como ya se ha indicado, una de las cuestiones que más preocupó a las autoridades políticas fue el del abastecimiento de los núcleos de población. El crecimiento de las ciudades y la apuesta generalizada por un modelo de vida urbano se tradujo en una demanda creciente de productos básicos de primera necesidad, que desembocó, en materia alimenticia, en una fuerte dependencia con respecto al mundo agrario. Las ciudades, como alguna vez se ha dicho, se convirtieron en “formaciones parasitarias del campo”¹⁰, en demandantes de los productos agrarios necesarios para satisfacer el consumo alimenticio y cubrir las necesidades básicas. Campo *versus* ciudad, producción *versus* consumo, no fueron sino binomios insertos en el marco de las relaciones comerciales entre ambos espacios. A la postre, buena parte del excedente agrario iría a parar a los mercados de las ciudades donde se aprovisionarían los consumidores urbanos.

Esta falta de autosuficiencia de los centros urbanos y la exigencia de atender debidamente a las necesidades del consumo obligó a las ciudades a crear sus propios mecanismos de defensa, con el fin de protegerse en la medida de lo posible de fantasmas tan temidos como la enfermedad y el hambre. Como consecuencia de esta actitud previsor, se fue creando con el paso del tiempo un modelo de abasto fuertemente interventor, que ponía de manifiesto la preocupación de los gobiernos urbanos por garantizar una adecuada distribución de los recursos alimenticios. El avituallamiento urbano se convirtió en una cuestión política de primer orden, en una cuestión que quedó bajo la responsabilidad de los ayuntamientos y que, por tanto, fue objeto prioritario de la vigilancia y el control de los responsables municipales. El tipo de economía política al uso se caracterizaría por el protagonismo de la autoridad competente, por la elevada reglamentación del mercado y, en suma, por el fuerte intervencionismo público ejercido sobre el mercado alimenticio, siempre mayor en la medida en que mayor fuera el significado social de cada alimento. De este modo, no era lo mismo el abasto de determinados productos como el pan, la carne o el vino, que el de otros más específicos como la seda o las especias, por poner tan sólo dos ejemplos cuyo consumo, simplemente por su coste, era coto privado para una minoría. De ahí la fijación de un orden de prioridades en materia alimenticia, de una escala jerarquizada de alimentos, ya que no hay que olvidar que el verdadero valor que siempre se otorgó a los alimentos tuvo mucho que ver con su función básica: vencer al hambre¹¹.

¹⁰ CASTRO (1987), p. 59.

¹¹ Véase RIERA (1996), p. 431.

Fruto de esta cultura económica intervencionista surgirán los llamados *pósitos de trigo*, esto es, un tipo de graneros públicos construidos en las ciudades para entrojar trigo y asegurar unas necesarias reservas de grano. De origen incierto, algunos como Elíes y Rubert llegaron a rastrear su presencia en Egipto, Grecia y Roma¹², lo cierto es que en España estos graneros públicos experimentarán un verdadero auge a partir del siglo XV, concretamente durante el reinado de los Reyes Católicos, como solución al acuciante problema cerealista propiciado por la dificultad de las comunicaciones y la irregularidad de las cosechas¹³. La finalidad de esta política planificada de almacenamiento de granos no era otra que la de asegurar las reservas de trigo necesarias, con las que garantizar el abastecimiento urbano del pan, sin duda, el principal de todos los alimentos, el primero entre los primeros. Para entonces, el pan ya no era tan sólo el alimento base, sino que además de su fuerte simbolismo religioso, se había convertido en el símbolo de la civilización en todo el espacio mediterráneo¹⁴. De ahí la importancia de estos pósitos, de estos graneros de trigo que se convertirán en bastiones del proteccionismo previsor de las ciudades para asegurar la certidumbre alimenticia. Asegurado el trigo quedaba asegurado el pan, y con un abasto regular de pan el hambre difícilmente podría hacer mella. Esta será la primera y principal función de los pósitos, a los que también vemos prestando grano a los agricultores para satisfacer sus necesidades de semiente, siempre y cuando el abastecimiento urbano estuviera garantizado.

En este sentido, Navarra no fue ninguna excepción a este modelo generalizado y, al igual que en otras partes de la geografía española, también se conocieron en fechas tempranas los pósitos de trigo, donde serían conocidos con el nombre de *vínculos*. Haciendo un poco de memoria, hay que significar que en 1527 el Ayuntamiento de Pamplona fundaba el que pasaría a ser el primero de los pósitos navarros, el decano de los vínculos¹⁵, con el mismo propósito apuntado de acopiar granos para el abastecimiento de la ciudad¹⁶. A partir de entonces, el número de estos vínculos¹⁷ iría en aumento, aunque no sin limitaciones, como veremos, hasta alcanzar su mayor apogeo en la segunda mitad del siglo XVIII.

De propiedad municipal, estos vínculos de trigo fueron, como decimos, graneros construidos en el interior de las ciudades¹⁸, donde se guardaba el tri-

¹² ELÍES Y RUBERT (1787), pp. L y ss.

¹³ IBARRA Y RODRÍGUEZ (1944), pp. 59-65.

¹⁴ MEDINA (1996), pp. 30 y 31.

¹⁵ *Vid.* SOLA (2001), 340 pp.

¹⁶ Al respecto puede verse nuestro trabajo SOLA (1994, a), pp. 213-239.

¹⁷ La fundación del Vínculo de Pamplona se hacía bajo la condición de que los fondos del establecimiento debían quedar vinculados a los fines del mismo, esto es, al acopio de granos para asegurar el abasto urbano. Dicha vinculación terminó dando nombre al establecimiento, y, a semejanza del de la capital, surgiría el resto de los vínculos navarros.

¹⁸ La ubicación de estos graneros en el interior de las tramas urbanas respondía a un objetivo estratégico. Esta política alimentaria, municipal y previsor, exigía de algún modo que el grano acopiado fuese debidamente conservado y estuviese a la postre suficientemente protegido. Además, nada como almacenar el grano en el interior de la ciudad para transmitir a la población una mayor sensación de seguridad y certeza alimentaria. El trasiego de los carros por las calles, cargados todos ellos con grano, cumplía con su particular representación teatral. El mensaje a los consumidores era claro: los rectores municipales habían acopiado reservas suficientes para hacer frente con garantías a futuras carestías. La protección frente al hambre empezaba por una primera protección psicológica. La comida, como dijo Harris, debe alimentar la mente colectiva antes de poder pasar a un estómago vacío. En HARRIS (1994), p. 11.

go para garantizar en todo momento el abastecimiento urbano de pan. En palabras de José Alonso, la finalidad de los vínculos no era otra que la de “atender a las necesidades públicas en los años en que los granos escaseasen o subiesen de precio, en términos que dificultasen el abastecimiento de los mismos pueblos, o sólo se pudiese conseguir éste a precios muy subidos” (t. 2, p. 288). De este modo, los vínculos formaron parte en su origen de un modelo político de abasto urbano, claramente interventor, diseñado para responder a la premisa de asegurar el suministro del pan, como se ha dicho, el primero de los alimentos.

[...] a las panaderas voluntarias sólo les sigue el interés temporal, y de muy poca monta, porque si la provisión se redujese a ellas, estaría dependiente el abasto de los pueblos, no sólo de la voluntad, sino también de la codicia de la que acostumbran a hacer este oficio, porque en dejando de reconocer ganancia, dejan de amasar y vender pan, y un abasto, que es el más necesario y preciso, ha de tener medios fijos para que no falte, y pues esta seguridad sólo se consigue por los Vínculos [...] ¹⁹.

Pero al margen del “interés temporal” o la “codicia” de quienes hacían de la panadería su oficio, lo cierto es que la necesidad de proteger históricamente el comercio del pan tuvo mucho que ver con las dificultades de abastecimiento durante los, por otra parte, frecuentes períodos de carestías²⁰. Las malas cosechas, la escasa vertebración del mercado y, en definitiva, la organización económica en su conjunto²¹ serían factores determinantes en el origen de importantes crisis de subsistencia, crisis que se caracterizaban por la escasez de grano en los mercados urbanos y por las fuertes subidas de los precios del trigo y del pan. Cuando todo esto sucedía, el pan era escaso y caro, y buena parte de la población quedaba privada de consumir su principal alimento, el que representaba el aporte nutritivo más importante de sus dietas. Como explicó Thompson, “el racionamiento por medio de los precios no distribuye los recursos equitativamente entre los necesitados; reserva los alimentos para los que puedan pagar su precio y excluye a los que no puedan pagarlo”²². La ausencia de pan o, simplemente, la presencia de pan muy caro era sinónimo de hambre, porque cuando había pan raramente había hambre. Y, todo hay que decirlo, del hambre al desorden había un paso. El último eslabón de la cadena no era otro que la protesta, el motín y el desorden público, algo tan frecuente por otra parte en todo el Occidente europeo, como consecuencia del temor a morir de hambre²³. La quiebra de la tranquilidad pública podía venir como consecuencia de las dificultades para comprar el alimento base, y es en este punto donde las autoridades políticas no dudaron en intervenir. Si el pan no llegaba a los mercados, se compraba trigo para garantizar su abastecimiento a buenos precios. Inyectando masa frumentaria se lograba el anhelado equilibrio entre la oferta y la demanda. He aquí, por tanto, el origen

¹⁹ Ley 38 de las Cortes de Navarra de 1642. En Lib. v, tit. xxvi, ley iv. *Novísima Recopilación* (1964).

²⁰ Recordemos, por citar un ejemplo, el pionero estudio de Gonzalo ANES *Las crisis agrarias en la España moderna*. Taurus, Madrid, 1974.

²¹ SÁNCHEZ-ALBORNOZ (1988), p. 63.

²² THOMPSON (1995), p. 322.

²³ DELUMEAU (1989), pp. 252-56.

del vínculos o pósitos de trigo. Estos graneros se convertirán en los símbolos de la abundancia y de la seguridad alimenticia. Sus reservas debían ser las que paliaran los déficits de granos provocados por las malas cosechas. Como dejó escrito José Alonso, “por este medio creyeron y quisieron precaverse de las escaseces y penurias que pudiesen sobrevenir” (t. 2, p. 311).

Sin embargo, esta política de abastos, claramente intervencionista y pensada para proteger al consumidor urbano, también tuvo sus detractores o al menos quienes veían ciertas fisuras en estas apuestas tan decididamente proteccionistas. Hay que recordar que, ya desde la Navarra de finales del siglo XVI, el número de vínculos pasaría a ser regulado por ley²⁴, hasta el punto de que la fundación de los nuevos graneros sólo era efectiva a través de una autorización expresa del Real Consejo de Navarra, órgano ligado a la figura del Virrey. Esta legislación restrictiva se fundamentaba en la necesidad de evitar las bruscas oscilaciones que experimentaban los precios del trigo como consecuencia de la competencia entre los propios vínculos a la hora de realizar sus acaparamientos. La necesidad de entrojar granos provocaba un descenso rápido de la oferta frumentaria y un aumento de los precios, cuando no una escasez generalizada. Lo que en principio estaba pensado para garantizar el abastecimiento urbano a buenos precios, se convertía en ocasiones en motivo de encarecimiento del pan. No en vano, la legislación consentiría a los pueblos la conservación de sus vínculos, siempre y cuando el abasto del pan se hiciera con materia prima traída de fuera²⁵.

A este respecto, y haciendo un examen crítico del pasado de estos establecimientos y del verdadero alcance de su funcionalidad, José Alonso escribirá lo siguiente:

Era un error creer que estos establecimientos fuesen tan necesarios como se les consideró. Por punto general aumentaban, en vez de disminuir, las necesidades públicas [...]. El pan era siempre peor y más caro, sin arbitrio para proveerse de otra parte, porque su venta exclusiva iba siempre acompañada de la prohibición de introducirlo de fuera (t. 2, p. 310).

El monopolio sobre la venta del pan, tal y como se recoge en el fragmento, impedía la llegada de pan foráneo, lo que en determinados momentos hubiera permitido el desinflamiento de los precios ante el aumento de la oferta. Junto a este factor, el propio Alonso añadirá otros tantos como los acaparamientos excesivos a precios elevados, los gastos de conservación o el manejo de los fondos de estos pósitos por los responsables municipales para fines ajenos al abasto urbano, causas, en definitiva, que repercutían finalmente en el precio del pan y que a la postre obligaban a los consumidores a pagar un pan más caro. A su vez, no hay que olvidar las dificultades que siempre encontraron estos graneros públicos para autofinanciarse, ya que, como en su día destacó Concepción de Castro, los gastos de estos pósitos eran mayores que los ingresos obtenidos con la venta del trigo, recayendo el déficit sobre las finanzas municipales²⁶. En muchas ocasiones, un incremento del precio del pan era la fórmula más fácil de cuadrar las cuentas, a pesar de que dicho incremento

²⁴ Ordenanza I, lib. IV, tít. IV (Año 1575). En *Ordenanzas...* (1622), p. 356v.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Sobre el coste de la protección en CASTRO (1987), pp. 21, 29, 107 y 112.

recayera contradictoriamente sobre aquel a quien en principio se pretendía proteger, esto es, el consumidor²⁷. De ahí la necesidad de concluir que las oscilaciones de los precios del pan no siempre fueron paralelas a las de su materia prima. En este tipo de economías intervenidas, la fijación del coste del pan se hacía según criterios políticos, y si bien algunas veces se abarataba el precio para beneficiar al consumidor, en otras, por el contrario, se encarecía para aumentar el volumen de ingresos en las arcas municipales²⁸.

Al margen de estas consideraciones, hay que poner de relieve el verdadero protagonismo secular de estos graneros municipales en el abastecimiento de los pueblos y ciudades, lo que se tradujo, además, en la concesión de diversos privilegios para cubrir con eficacia los fines para los que estaban creados. Si su objetivo principal, y tal vez único, era el acopio de cereales, no sorprende, por tanto, el hecho de que la mayoría de estos privilegios estuvieran orientados a facilitar en lo posible las compras de sus granos. Si hacemos un repaso de la legislación navarra en esta materia, nos encontramos con que los vínculos tenían el derecho de tanteo sobre el trigo traído de fuera por los particulares, la facultad para apoderarse pasado el mes de septiembre del trigo de los arrendadores, así como la potestad para comprar a partir del mes de noviembre el grano encambrado por negociantes y tratantes en granos. Privilegios que ponían, en definitiva, a los vínculos en clara ventaja frente al resto de los compradores. Además, y junto a estos derechos, todos ellos relacionados con el aprovisionamiento frumentario, los vínculos tendrían a su vez reconocido el monopolio sobre la venta del pan en sus respectivos lugares. De este modo, el libre ejercicio de la panadería privada quedaba prohibido, y la venta de pan quedaría únicamente en manos de los vínculos, esto es, de los ayuntamientos, que conseguirían así controlar las riendas del abasto de este alimento base a precios, en principio, políticos. Un sólo fragmento basta para demostrar la percepción que sobre los panaderos se tenía desde las instancias municipales navarras, en este caso, desde el Ayuntamiento de Pamplona. El testimonio es de 1804:

La política y la razón están bien distantes de dictar principios con tantos riesgos de ponerse el abasto público en manos de unos miserables panaderos o particulares, que surtirán al pueblo de ese género de primera necesidad en tanto sea conciliable con los fines que les propone su codicia de hacer su propio negocio. Desaparecerá la venta y el amasijo en el momento en que no les resulte ganancia alguna, porque ellos no tratan de otra cosa, y les es por consiguiente indiferente el que esté o no el público abastecido²⁹.

Derechos sobre las compras y derechos sobre las ventas. Es evidente que los privilegios de los pósitos navarros evidenciaron la prueba inequívoca de un tipo de política de abasto caracterizada por un fuerte intervencionismo público que contravenía las leyes más elementales de la libertad de mercado. De

²⁷ Sobre el coste económico, en la mayoría de las veces elevado, del paternalismo municipal, especialmente en situaciones de crisis de subsistencias, ya tuvimos la ocasión de escribir unas páginas en SOLA (1996), pp. 603-22.

²⁸ Sobre este dispar comportamiento de los precios del pan y del trigo en un mercado de abastos intervenido véase, a modo de ejemplo, nuestro trabajo SOLA (1994, b), pp. 53-55.

²⁹ Archivo Municipal de Pamplona. *Vínculo*. Año 1804.

ahí la crítica de José Alonso hacia estos derechos exclusivos, que llegó a calificar de privilegios “exorbitantes”, además de “odiosos”. Pero es que, además, en los lugares con vínculos, los ayuntamientos se reservaban la facultad para prohibir el libre ejercicio de la panadería y dejar el suministro de alimento en manos de unos pocos particulares. Era, por tanto, un ejemplo más de la injerencia municipal en el mercado de este abasto, en torno a lo cual Alonso se mostrará especialmente crítico. Su liberalismo se resume en unas pocas palabras: “[...] nunca deben conducirse de este modo panaderas obligadas, mientras no falten voluntarias de dentro o fuera del pueblo, que suficientemente lo abastezcan” (t. 2, p. 313).

Este modelo de abasto urbano se nos muestra así intervencionista, regulador de los precios y garante del equilibrio entre la oferta y la demanda, todo ello con el fin último de proteger bajo la larga sombra de la autoridad al consumidor urbano, dando en consecuencia preeminencia a la comunidad frente a los intereses individuales. Como recuerda Floristán, “toda actividad estaba sujeta a una regulación minuciosa y a un intervencionismo constante de las autoridades [...]. La libertad individual se sacrificaba al bien colectivo de la comunidad aunque, en realidad, nunca se planteó este dilema en tales términos hasta finales del siglo XVIII”³⁰. La *policía de abastos* estaba formada por una “confusa multitud de reglamentos empíricos encaminados a procurar la abundancia y la baratura de las mercaderías”³¹, un tipo de policía fundamentada en la creencia arraigada de que los gobiernos eran los encargados de garantizar la alimentación de los pueblos³². Pero, cabe preguntarse hasta dónde debía llegar la injerencia de la autoridad y hasta dónde había que dejar actuar a la iniciativa privada para lograr los dos fines más perseguidos, esto es, la abundancia de mercancías y la baratura de los precios.

José Alonso, al respecto, vería con buenos ojos un cierto proteccionismo, pero siempre y cuando fuera en determinados momentos y en todos los casos de forma esporádica y pasajera. Lo explicaba de la siguiente forma:

Quando los pueblos carecen de las cosas necesarias para la subsistencia de sus vecinos, o porque su territorio no las produce, o porque el interés de la especulación no las lleva a sus mercados, deber de la autoridad pública es proporcionarlas para que sus vecinos y moradores no perezcan a impulso de la necesidad y del hambre. Hasta aquí debió llegar y de aquí nunca pasar la protección que la autoridad debe dispensar a sus administrados; fuera de estos casos, dejar la libre circulación y venta de semejantes artículos al interés individual, por cuyo medio se abastecerían los pueblos con más abundancia y a precios más baratos (t. 2, p. 309).

De este modo, el intervencionismo público sólo estaría justificado en períodos de crisis de subsistencias. Transcurridas las mismas, la presencia de la autoridad debería desaparecer para dejar actuar libremente a la iniciativa privada. De ahí la inconveniencia de los vínculos municipales, según Alonso, ya que su permanencia en el tiempo seguía simbolizando la apuesta firme de los ayuntamientos a la hora de controlar el abasto de un alimento de tanta signi-

³⁰ FLORISTÁN (1993), t. 2, p. 385.

³¹ COLMEIRO (1988), p. 283.

³² GRACIA (1881), p. 319.

ficación social. Por ello, nuestro autor se mostraría partidario, al hilo de lo que venía preconizando una corriente de pensamiento decimonónica³³, no tanto del cierre de estos graneros públicos, sino de su conversión en verdaderos bancos agrícolas que contribuyeran al fomento de la producción agraria. En consecuencia, la finalidad de todo vínculo navarro ya no estaría tanto en la protección del consumidor, sino en la defensa del productor, hasta el punto de que el futuro de estos viejos graneros sólo podía pasar por su reconversión en institutos de crédito agrícola³⁴. En pocas palabras, esta era la propuesta de José Alonso:

Los fondos de los vínculos o pósitos en vez de sostenerse para atender a una penuria y carestía, que por otros mejores medios pueden conjurarse, se conviertan en bancos para auxiliar a los labradores [...] (t. 2, p. 309).

Para cerrar este primer apartado, es preciso hacer algunos comentarios sobre el ocaso de los vínculos navarros, cuya desaparición en su práctica totalidad tuvo lugar a comienzos del siglo XIX. En primer lugar, hay que decir que entre la legislación navarra sancionada no encontramos ninguna ley que prohibiera estos graneros públicos, lo que nos advierte de la necesidad de buscar otras causas que indujeran a su disolución. En principio, dos son los factores causantes del cierre de estos establecimientos, descartada la opción de una medida legal: de una parte, la política liberalizadora del Consejo Real a comienzos del siglo XIX, que culminó con la declaración de la libre venta del pan en Navarra, y, de otra, la grave crisis económica que sumió a estos vínculos de trigo durante la Guerra de la Independencia, al ser utilizados sus bienes, tanto en especie como en metálico, para financiar buena parte de los gastos derivados de la contienda. En relación con la desaparición de estos pósitos municipales, José Alonso escribirá unas líneas, que recogerán una vez más su particular opinión sobre este tipo de establecimientos:

No han suprimido o abolido las leyes semejantes graneros públicos: su desaparición feliz en muchos pueblos ha sido debida a una imperiosa necesidad, a los conflictos y apuros en que se vieran en la Guerra de la Independencia. [...] Pueblo conocemos en que así acabó de desaparecer su pósito o vínculo, y la experiencia ha acreditado que lejos de sufrir con esto un perjuicio, ha reportado la inmensa utilidad de que el vecindario tenga casi siempre más barato y abundante el pan (t. 2, p. 310).

Sea por la razón que sea, lo cierto es que la desaparición de los vínculos navarros tuvo lugar en la primera mitad del XIX, con la particular excepción del pósito de la capital. El Ayuntamiento de Pamplona, a pesar de guerras y medidas liberalizadoras, apostaría firmemente por la conservación de su viejo vínculo hasta la fecha de su cierre en 1933, con el fin de “no temer en ninguna circunstancia los monopolios de los industriales, ni las alteraciones de precio de tan importante artículo de consumo y primera necesidad”³⁵. Era la

³³ Véase como referencia ANTÓN (1965), pp. 494, 615, 616 y 729.

³⁴ Ni los vínculos navarros se convirtieron en bancos agrícolas, ni éstos tuvieron finalmente éxito en Navarra, a pesar de los distintos intentos para su creación durante la segunda mitad del siglo XIX. Las infructuosas tentativas de fundar bancos de crédito agrícola contrastan, sin embargo, con el inminente éxito de las cajas rurales, fundadas como sociedades católicas y basadas en principios no sólo económicos, sino también morales y sociales. *Vid.* PEJENAUTE (1992), pp. 7-31.

³⁵ CAYUELA (1888), p. 179.

apuesta por un determinado modelo de abasto urbano que el propio Pascual Madoz, en su *Diccionario*, definirá con estas palabras: “Esta ciudad sin presunción puede envanecerse de poseer uno tan regular y perfecto, que puede servir de modelo a los demás pueblos”³⁶.

Esta situación excepcional en el panorama municipal navarro no lo es tanto si profundizamos en el conocimiento del tipo de políticas de abastos que llevarán a cabo los responsables municipales desde la desaparición de sus pósitos. El cierre de estos graneros no supuso en ningún caso el ocaso del intervencionismo municipal en el mercado de abastos³⁷. La amenaza del hambre seguía siendo una realidad, como reales fueron las periódicas crisis de subsistencias que, como herencia de siglos pasados, se sucederían a lo largo del siglo XIX y parte del XX. En coyunturas de escasez de grano y de alteraciones bruscas de los precios, los ayuntamientos navarros seguirían comprando trigo, fabricando pan y regulando su precio, según criterios políticos, mediante la venta de su propia mercancía³⁸. La policía de abastos se mantendrá por tradición y por necesidad, en manos de las autoridades municipales y en beneficio de los centros urbanos³⁹.

b) El comercio de granos

Estrechamente relacionada con el apartado anterior se encuentra una cuestión de tanta significación en las economías de Antiguo Régimen como el comercio de granos. En una economía preeminentemente agrícola, la práctica totalidad de la tierra se dedicaba al cultivo de los cereales, principalmente del trigo, para convertirse en el “corazón de la economía de la época”⁴⁰. Además, y como se ha puesto de manifiesto más arriba, los cereales ocuparon un puesto destacado en la composición de las dietas alimenticias de la inmensa mayoría de la población, hasta el punto de ser, el pan hecho con harina de trigo, el primero de los alimentos de consumo humano. El pan era un alimento ideal para hacer frente al hambre, así como fundamental para aportar los nutrientes necesarios en un tipo de dieta excesivamente monótona y frugal. De ahí que el pan y, por ende, el trigo fueran ya desde el medievo algo más que simples alimentos, sencillamente eran los alimentos base, todo un seguro de supervivencia, cuando no de vida⁴¹. Como escribe Cruz, “el pan resume la totalidad de los alimentos”⁴². De este modo, y a modo de primera conclusión, cabe decir que el trigo fue el verdadero señuelo de identidad, tanto de esta economía agrícola como del sistema alimentario.

Y fue precisamente este protagonismo alimenticio el que despertó el celo y la vigilancia entre las autoridades. El abastecimiento urbano de trigo pasó a

³⁶ MADOZ (1986), p. 287.

³⁷ SOLA (1996-1997), pp. 237-55.

³⁸ Un ejemplo notorio de este intervencionismo municipal en el capítulo de los abastos urbanos, a pesar de la plena liberalización del mercado, lo representa el episodio de la crisis de subsistencia de 1857 que, como en el resto de España, tuvo una fuerte incidencia en Navarra en cuanto a carestía y precios altos del trigo se refiere. Si el pan no escaseó fue como consecuencia de las medidas adoptadas, principalmente, por los ayuntamientos, dirigidas todas ellas a proteger los intereses del consumidor urbano. Al respecto puede verse SOLA (1995), pp. 181-220.

³⁹ CASTRO (1987), p. 19.

⁴⁰ PEÑA Y SÁNCHEZ-ALBORNOZ (1983), p. 69.

⁴¹ MONTANARI (1993), p. 54.

⁴² *Vid.* CRUZ (1991), pp. 280 y 281.

ser una cuestión política de primer orden, puesto que, por encima de todo, los pueblos y ciudades debían estar en todo momento bien abastecidos y, además, a unos precios que estuvieran al alcance de todos los bolsillos. El comercio de trigo pasó, por ende, a ser una actividad económica vigilada, controlada y reglada por la autoridad política, y lejos de abandonarse a las leyes del mercado estuvo en todo momento sujeta a todo tipo de regulaciones. Como bien escribiera Braudel, “el control severo del mercado estaba hecho para proteger al consumidor”⁴³.

En este sentido, hay que decir que Navarra no se apartó de este modelo, no sólo español, sino también europeo. Sus características geográficas permitieron el cultivo del trigo en buena parte de su suelo, hasta el punto de convertirse en el elemento identificador de su economía, una economía por otra parte esencialmente agraria hasta fechas relativamente recientes. Por hacer una aproximación cuantitativa, a comienzos del siglo XIX el trigo supuso el 70 por ciento de la cosecha de granos recolectada en Navarra, muy por encima del 20 por ciento de la cebada u otros cereales menores como la avena o el centeno. Cantidades que desvelan el peso ponderado de unos cereales sobre otros. No obstante, y si bien el autoabastecimiento estaba asegurado, en ningún caso los niveles de producción fueron por lo común lo suficientemente elevados como para pensar en exportaciones de grano masivas, al menos hasta las décadas postreras del siglo XIX. Los años de buenas cosechas alternaban con otros de carestía, y cuando el balance del grano trillado en las eras era parco existían graves problemas de abastecimiento, que obligaban a importar grano foráneo para atender a las necesidades básicas del consumo. Sin ir más lejos, la fundación de los vínculos de trigo en buena parte de sus pueblos y ciudades, así como su conservación durante varias centurias, pusieron de manifiesto los verdaderos temores a las carestías provocadas por la inestabilidad de la oferta frumentaria de unos años con respecto a otros. La necesidad de acopiar y conservar grano en estos silos municipales responde por ello a la previsión de las autoridades locales en su afán de garantizar la fabricación del pan y erradicar así la incertidumbre provocada por el dispar comportamiento de las cosechas⁴⁴.

Es aquí donde encuentra explicación el control estricto que sobre el trigo se ejerce en Navarra desde la esfera del poder político. Tanto el Virrey, como el Consejo Real o las Cortes, desde sus respectivos ámbitos competenciales, vigilaron y en última instancia regularon todo cuanto guardaba relación con la comercialización del trigo. Así, entre la mucha legislación sancionada al respecto, nos encontramos con prohibiciones de exportaciones de grano, fijaciones de tasas o precios máximos, autorizaciones para fundar vínculos de trigo o, como ya se ha visto, concesiones a estos graneros públicos de todo tipo de privilegios para garantizar durante el año su aprovisionamiento. En Navarra, tal y como precisaría José Alonso, estaba “fuertemente restringido y prohibido el tráfico y comercio de granos, donde severísimamente estaba además prohibida la extracción de granos en el momento en que éstos tomaban

⁴³ BRAUDEL (1984), p. 189.

⁴⁴ Como reseñó Gonzalo Anes, “el hambre siempre fue una sombra agazapada que se erguía amenazadora cuando las lluvias no venían a tiempo, o cuando los calores tempranos abrasaban los sembrados, o cuando las heladas tardías destruían el fruto en agraz”. En ANES (1982, b), p. XIX.

un precio regular” (t. 2, p. 317). Una legislación, en suma, restrictiva y que no hace sino reflejar el temor de las autoridades políticas a abandonar el comercio de este artículo de primera necesidad a las leyes de un mercado libre. Sobre el trigo y el pan giraban demasiados intereses, y en ningún caso se quería consentir que la oferta de grano se distribuyera entre los consumidores a través de variaciones de precios. Dicho de otra forma, lo que se pretendía evitar era que aquellos con menores recursos económicos se viesen privados de consumir el primero de sus alimentos sencillamente por falta de capacidad adquisitiva. Desde la perspectiva del poder político, el pan debía llegar a las mesas de todos los hogares, incluso en coyunturas de escasez y precios altos, es decir, en tiempos de crisis de subsistencia. Cuando había carestía, se compraban granos para incrementar la oferta frumentaria; cuando los precios del pan eran altos, o bien se fijaban tasas, o bien se fabricaba pan para garantizar el consumo y regular los precios. Al menos hasta bien entrado el siglo XIX, el sistema de abastecimiento urbano del pan en este tipo de economías un tanto atrasadas no se logra entender debidamente sin la permanente injerencia pública en el mercado. La explicación a este intervencionismo la encontramos de nuevo en el propio José Alonso que con estas palabras descubría las razones del mismo:

No sólo los mal entendidos principios económicos y el pánico temor de carestías y penurias de horribles consecuencias, sino también las opiniones de moralistas que sólo la consideraban bajo el prisma de una negociación que se ejercía sobre una de las mayores calamidades que podían afligir a la humanidad, hicieron subsistir la prohibición de aquel libre comercio (t. 2, p. 316).

En este sentido, y en relación con esto último, hay que significar que el primer punto de inflexión en esta rancia política intervencionista se remonta a julio de 1765, cuando un decreto de Carlos III declaraba para toda España el libre comercio interior de cereales, además del ocaso de la política de tasas⁴⁵. Como recordará Fermín Abellá, “nuestra legislación ha variado en las disposiciones relativas a los abastos públicos, según los principios económicos que han dominado en las esferas de poder”⁴⁶. Así, y gracias al reformismo ilustrado, los planteamientos del liberalismo económico, hostile a cualquier intervención gubernamental sobre el funcionamiento espontáneo de la economía, acabaron imponiéndose. En períodos de escasez, la autorización de las importaciones frenaría la tendencia alcista de los precios, protegiendo los intereses de los consumidores urbanos; en tiempos de abundancia, la permisión de las exportaciones ayudaría a sostener los precios agrícolas, beneficiando a los productores.

Empero, hay que decir que esta libertad no consiguió erradicar del todo los viejos hábitos que dificultaban el abastecimiento urbano, encarecían los precios y perjudicaban a los pequeños productores. Como explica Gonzalo Anes, “tras la desaparición de la tasa se agravó aún más el perseguido almace-

⁴⁵ Como explica Bernabé Gil, es entonces cuando emerge, como oposición a lo establecido, un nuevo modelo doctrinal, influenciado en diverso grado por el liberalismo económico y la fisiocracia, frente al peso de un paternalismo reacio a perder la sombra protectora que la tradición asignaba a los poderes públicos en tiempos de crisis de subsistencias. *Vid.* BERNABÉ (1988-1990), p. 75.

⁴⁶ ABELLÁ (1887), p. 40.

namiento de granos, puesto que las posibilidades de aprovechar las fluctuaciones de los precios eran mucho mayores⁴⁷. El control sobre los comerciantes de trigo, la intervención de los pósitos en el mercado triguero, la escasa aceptación de la legislación por parte de autoridades intermedias como los gobiernos municipales, junto con las malas cosechas y los motines urbanos –recuérdese el llamado Motín de Esquilache de 1766– fueron razones que condicionaron sobremanera el éxito de las reformas ilustradas. Con estas palabras, José Alonso resumía el intento de liberalizar el comercio de granos que tuvo lugar en España a finales del siglo XVIII:

Decidióse en los tiempos del señor don Carlos III en favor del libre comercio; pero en el de su hijo el señor don Carlos IV se suspendió éste por los motivos e inconvenientes que impulsaron a ello. Creemos que todos procedían más bien de la prontitud con que se hizo un cambio tan notable, que de los principios que apoyaban y recomendaban el libre comercio de granos, traídos a la aplicación práctica. Era preciso tiempo para que los hombres avezados a un sistema opuesto, que contaba siglos de observancia y que había sido sostenido por máximas de moralidad religiosa, se dedicasen a aquel comercio y lo regulasen de modo que se cumplieran los principios económicos con las ventajas que ellos prometían [...], era preciso que la abundancia y la baratura [en] el abastecimiento público, que el libre comercio de granos debía producir, viniese a santificarlo y purgarlo de la nota de inmoralidad con que había sido hasta entonces considerado (t. 2, p. 316).

Sin embargo, y a pesar de estos antecedentes, la liberalización del comercio de los cereales se implantó definitivamente en España con la revolución liberal decimonónica⁴⁸. Las Cortes de Cádiz, influidas por los principios del pensamiento individualista, acentuaron las libertades relativas a la contratación⁴⁹, que, definitivamente, y tras los vaivenes políticos de las primeras décadas del siglo, entrarían en vigencia a raíz de la muerte de Fernando VII. Así, un decreto de 20 de enero de 1834 recuperaba otro de las Cortes gaditanas de 8 de julio de 1813, por el que se declaraba libre el comercio y venta de los objetos de *comer, beber y arder*, y, con la excepción del pan, sobre ninguno de ellos podría recaer ningún tipo de tasa y arancel. El trato diferencial otorgado al pan, poniendo una vez más de manifiesto su manifiesta excepcionalidad, quedó suprimido dos años más tarde por un nuevo decreto de 30 de agosto de 1836, que no hacía sino restablecer la ley de 8 de junio de 1813. Con su entrada en vigor, ningún alimento quedaría en lo sucesivo sujeto a tasa, ya que a partir de entonces todo podría venderse y revenderse “al precio y manera que más acomode a sus dueños”. El 18 de noviembre de ese año, se hacía público en Pamplona un bando por el que se declaraba libre el abasto del pan en dicha ciudad, dando por terminada la larga historia del monopolio municipal.

En Navarra la idea de la liberalización del comercio de los cereales ya venía de lejos (fines del XVIII), hasta el punto de que ninguna materia pre-

⁴⁷ ANES (1974), p. 389.

⁴⁸ ANES (1982, a), 21 pp.

⁴⁹ El artículo octavo del decreto de 8 de junio de 1813 disponía que todo se podía vender y revender en el precio y la manera que los dueños estableciesen, y el límite impuesto no estaba ni en legislaciones generales ni en municipales sino en el perjuicio a la salud pública. Igualmente, el 8 de julio del mismo las Cortes restituían al comercio de abastos la libertad más completa.

ocupó tanto a los ilustrados navarros como la desaparición de las anquilosadas leyes mercantilistas que ahogaban a la agricultura del Reino, mantenidas hasta entonces por el temor que sentían amplios sectores de la sociedad e intereses de otros ante la posibilidad de escaseces de grano⁵⁰. No obstante, tuvieron que pasar varios años hasta que una ley llegara a autorizar la liberalización del tráfico de cereales. Como certificó José Alonso, “en Navarra penetraron también y se adoptaron los buenos principios en cuanto al comercio interior de granos” (t. 2, p. 317). El 8 de febrero de 1818, el Virrey, a petición de las Cortes, firmaba el decreto que declaraba libre el comercio de granos en el viejo Reino, con el propósito de “no privar a nuestros naturales, y especialmente a los labradores y cosecheros de granos, de aquellas mayores utilidades y ventajas que esperáis del libre interior comercio de aquéllos”⁵¹. Con esta ley, perpetuada por las Cortes de 1828 y 1829 (ley 57)⁵², se ponía fin a una larga tradición de siglos caracterizada por el fuerte intervencionismo público en el mercado frumentario. Como dejó escrito nuestro autor, “cuestión muy batallada ha sido hasta nuestros tiempos la de la conveniencia y moralidad del libre tráfico y comercio de granos” (t. 2, p. 316).

Sin embargo, no podemos ocultar la temporalidad con la que fue sancionada la ley, así como la escasa credibilidad de la misma. La aprobación del decreto de la liberalización del comercio de granos en Navarra exigía el requisito previo de dejar abierta la puerta a futuras intervenciones, siempre que se estimasen convenientes. De este modo, “siempre que el Virrey o Consejo tengan la menor sospecha de que de la libertad del tráfico de granos que establece esta ley se han de seguir daños y perjuicios, o adviertan inconvenientes [...], podrán prohibir el libre interior comercio de granos de la propia cosecha del Reino”⁵³. Esto es, lo que se venía a sancionar era una libertad de mercado a medias, en la medida en que se dejaba expedito el paso para imponer cualquier estrategia intervencionista cuando hubiera carestía o riesgo de hambruna. Era por ello la prueba más fehaciente de la escasa confianza de las autoridades navarras hacia el funcionamiento de un mercado de granos totalmente liberalizado. Un liberalismo condicionado por la sombra intervencionista de la autoridad pública, cuyo planteamiento se apartaba de aquellas tesis defendidas en su día por Adam Smith, uno de los principales mentores del liberalismo económico, para quien un comercio interior libre era “el mejor paliativo de la escasez, además del preventivo más eficaz contra el hambre”⁵⁴.

Con estos condicionantes se decretó el libre comercio de granos en el Reino de Navarra. La experiencia posterior vino a demostrar, primero, que dicha

⁵⁰ SORAUREN (1986), p. 319.

⁵¹ La petición para que se declarase en Navarra el libre comercio de los granos había sido ya solicitada por las Cortes navarras unos meses antes, con motivo de los buenos resultados obtenidos en la cosecha de trigo estival. Para la ocasión se esgrimió la siguiente argumentación: “Tenemos por incontestable principio el que asegura que la restricción del comercio interior o la prohibición de extraer las producciones sobrantes de un país acarrea su ruina; y habiendo acreditado la experiencia que la cosecha de este Reino en granos y con especialidad en trigo superabunda con exceso muy considerable de lo necesario para el consumo de los naturales del mismo, su circulación y salida son urgentes para que la abundancia no se convierta en un verdadero mal”. *Cuadernos...* (1964), vol. II, pp. 342-51.

⁵² *Cuadernos...* (1964), vol. II, pp. 518-20.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ SMITH (1994), p. 572.

liberalización no garantizó el abasto necesario en tiempos de carestías y, segundo, que en este tipo de coyunturas de escasez el mercado libre pasó a ser un mercado intervenido promovido por quienes lo habían hecho siempre. Prueba de ello, fueron las actuaciones del Consejo Real ante el encarecimiento del grano acaecido en mayo de 1832. Medidas como la prohibición de toda extracción de cereales, la exigencia impuesta a los tenedores de trigo de manifestar sus existencias, la fijación de tasas o la autorización de registros y control de las ventas, pusieron de relieve el alcance de esta injerencia pública. A pesar de la liberalización del mercado frumentario navarro, el grado de injerencia pública recordaba más bien a épocas pretéritas.

c) Los privilegios y monopolios de los pueblos

Una de las consecuencias primeras de la libertad de mercado debía ser la supresión de los monopolios, así como la eliminación de todos aquellos privilegios que, heredados del pasado, podían condicionar la liberalización plena de la economía. En su estudio sobre la legislación navarra, y bajo el epígrafe *Atribuciones de los ayuntamientos respecto de los propios*, José Alonso se detendrá en hacer una valoración genérica de los *bienes propios* de los municipios navarros, así como de su manejo y administración por parte de los responsables de los gobiernos municipales. Su propósito no era otro que el de comprobar hasta qué punto las reformas liberales habían afectado a la salud de las finanzas municipales.

Sin entrar en demasiados detalles, hay que decir que por *bienes propios* se entendía el conjunto de pertenencias de los pueblos, esto es, todo aquello que formaba parte de sus respectivos patrimonios, desde los edificios rústicos y urbanos, pasando por los artefactos varios, hasta llegar a los censos u otros bienes. En palabras del propio Alonso, “a los *propios* pertenecen las casas de ayuntamiento, los molinos, hornos, batanes, censos y cuantas otras fincas de cualquiera clase, cuyos fondos, rentas o productos estén aplicados a los objetos generales e interesantes a todo el pueblo” (t. 2, p. 286).

Por lo general, y desde siempre, los ayuntamientos terminaban dejando en manos de un reducido número de particulares este tipo de propiedades, tales como molinos, hornos o carnicerías, para así obtener el beneficio económico de una renta periódica, por lo general anual. No en vano, este tipo de arrendamientos se convirtieron tradicionalmente en una importante fuente de ingresos para las arcas municipales, cuya importancia provocó que en torno a los mismos se fuera urdiendo una tupida red de privilegios, derechos exclusivos al fin y al cabo, encaminados a preservar el disfrute de estos beneficios económicos. Estamos hablando de privilegios privativos y prohibitivos, que convertían a muchas de estas actividades económicas en verdaderos monopolios públicos o, en su caso, entorpecían la libre iniciativa privada mediante el cúmulo de ventajas concedidas a los arrendatarios. Si hacemos una cata en el tiempo y nos acercamos a la legislación reunida, vemos cómo ya en 1596 las Cortes de Pamplona quisieron poner coto a este tipo de abusos, suprimiendo la costumbre arraigada de obligar a los compradores de trigo a moler sus granos en los molinos de los lugares donde hacían sus compras, o, en caso contrario, a pagar una cierta cantidad en concepto de compensación. Tal y como quedó escrito en su correspondiente propuesta de ley, “el comprador es obligado a moler aquel trigo en los molinos de tal pueblo, y que no mo-

liendo allí ha de ser aquel almud para el arrendatario”⁵⁵. El mismo José Alonso hacía su particular valoración sobre este tipo de privilegios:

Tal fue la fuerza de semejantes privilegios, respecto de los molinos de los pueblos, que los arrendatarios de éstos, sin otro título, exigían un almud por robo de trigo que se sacase fuera del pueblo, fundados en que todo el de éste debía molerse en sus molinos (t. 2, p. 286).

En España este conjunto de privilegios quedó suprimido definitivamente a comienzos del siglo XIX. Un decreto de 6 de agosto de 1811 abolía todos los derechos exclusivos, privativos y prohibitivos pertenecientes a los señoríos, mientras que otro de 19 de julio de 1813 acababa con el resto de los privilegios en posesión de los pueblos. En consecuencia, a partir de esta fecha, los habitantes de todas las provincias podían en lo sucesivo edificar hornos, molinos y demás artefactos de esta especie libremente, sin necesidad de obtener establecimiento o permiso, y con amplia facultad de enajenarlos a su arbitrio, como cualquiera otra finca de su privativo dominio⁵⁶. Así, y en opinión de José Alonso, “a vista de tan determinantes declaraciones, no puede dudarse de que la abolición de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos comprendió a los que disfrutaban los propios de los pueblos de Navarra [...]. Y esta abolición absoluta no fue precisamente decretada en favor de los pueblos en común, sino de sus habitantes; de suerte que allí donde éstos sufriesen los efectos de tales privilegios, allí debían quedar éstos abolidos” (t. 2, p. 287). Como conclusión, cabe decir que a partir de 1813 los privilegios de los pueblos quedaron por ley suprimidos y, como puntualizaría Alonso, “no se encuentra razón para conservar éstos, sin una manifiesta contradicción e inconsecuencia” (t. 2, p. 287).

Desde la perspectiva del credo liberal, la persistencia de este conjunto de derechos y privilegios era incompatible con el libre ejercicio de la iniciativa privada. La aplicación de la libertad de mercado debía desterrar todo lo que suponía una injerencia en el mercado y atentaba contra la libertad de industria y comercio o contra el simple derecho de todo individuo a ejercer una actividad económica lícita. La puesta en marcha del régimen liberal supuso, por tanto, el fin de monopolios y privilegios, aunque implícitamente dicha desaparición generara un problema añadido: el de la financiación de los municipios. No en vano, debe tenerse en cuenta que el liberalismo arrancaba de cuajo una de las principales fuentes de ingresos de las haciendas locales, tal y como el propio Alonso reconoció con estas palabras:

El producto de los hornos y molinos comunales es una de las rentas de propios más florida y que por lo común está destinada al pago de obligaciones importantísimas del pueblo. (t. 2, p. 287).

En efecto, el liberalismo económico, al suprimir ciertos privilegios municipales, acababa con una de las consuetudinarias vías de ingresos, hecho éste que debía repercutir sin duda en la financiación de las haciendas locales. La única solución parecía pasar por generar una alternativa capaz de suplir el vacío dejado por el recorte de ingresos, tal y como defenderá el propio Alonso:

⁵⁵ Lib. v, tit. XXVI, ley IV (Pamplona, 1596). *Novísima Recopilación* (1964).

⁵⁶ *Vid.* ALONSO (1964), t. 1, p. 205.

A los pueblos, después de tan terminante disposición, no les queda otro arbitrio que discurrir medios para llenar la falta que en sus rentas deje la abolición de tales privilegios (t. 2, p. 287).

Pero la solución no era fácil. A la dificultad de generar alternativas para la financiación de los municipios navarros –la fórmula crediticia ya era para entonces sobradamente conocida⁵⁷– se unió una serie de vicisitudes bélicas que, como la Guerra de la Independencia o la Primera Guerra Carlista, dejaron su huella en la primera mitad del siglo XIX. El recorte de los ingresos junto con el fuerte incremento de los gastos provocaron el endeudamiento de muchos ayuntamientos, además de la pérdida de su patrimonio concejil. Como explica De la Torre, “los problemas básicos de los pueblos desde 1808 surgen plenamente vinculados al endeudamiento de las arcas municipales cuyos efectos inmediatos fueron el agotamiento rápido de sus fondos y, en consecuencia, la imperiosidad de recurrir a los repartos vecinales en metálico y en especie, y a la venta de parte del patrimonio concejil como únicas soluciones para solventar una coyuntura de repercusiones estructurales”⁵⁸. Ante estas circunstancias, no resulta nada extraño comprobar cómo el incumplimiento de la legislación liberal se hizo norma común en muchos de estos municipios, mediante la persistencia de buena parte de estos privilegios que al menos procuraban un nivel determinado de ingresos. El reformismo liberal quedó por algún tiempo en papel mojado, ya que lo que estaba en juego era ni más ni menos que la subsistencia económica de muchos ayuntamientos. El siguiente párrafo de un liberal como José Alonso es la prueba manifiesta de que la nueva legislación no consiguió erradicar del todo ciertas tradiciones seculares:

Y a pesar de las leyes novísimas que han abolido los privilegios de esta naturaleza, conocemos muchos pueblos en que actualmente subsisten; en que por su virtud se prohíbe la construcción de molinos, [así como] la facultad de llevar a los de otros pueblos a moler e introducir harinas elaboradas. Si bien algunos vecinos han construido hornos en pueblos en que los tienen los propios, ha sido con la obligación de contribuir a esos con una cantidad proporcional a lo que por su construcción han debido disminuir los productos de los del común (t. 2, p. 286).

De igual modo, Alonso recordará cómo en la Navarra de mediados del XIX seguían existiendo algunos privilegios privativos en favor de particulares, similares a los antiguos derechos señoriales. Así sucedía, sin ir más lejos, en su pueblo natal (Corella), donde el ayuntamiento tenía que repartirse a partes iguales con el marqués de Santa Cara los beneficios obtenidos del principal molino harinero de la localidad.

Sin duda, y a tenor de lo visto, la realidad histórica se nos muestra bien distinta a la augurada en los textos legales. El reformismo liberal no consiguió desmontar a golpe de decreto el viejo andamiaje del Antiguo Régimen, al menos durante las primeras décadas del siglo XIX. Por unas razones u otras, se conservaron prácticas y costumbres añejas, todas ellas contrarias al pensa-

⁵⁷ Las haciendas locales navarras fueron una y otra vez demandantes de dinero para financiar y cubrir parte de sus gastos, como consecuencia de los desequilibrios entre la entrada y salida de caudales en sus arcas. *Vid.* DE LA TORRE (1993), pp. 603 y 604.

⁵⁸ DE LA TORRE (1991), pp. 105-07.

miento liberal, pero que se hacían necesarias ante la incapacidad del liberalismo de encontrar fórmulas económicas alternativas en esta realidad en apariencia cambiante. La supresión de ciertos privilegios relativos al manejo de los bienes propios de los pueblos se hacía incompatible con la financiación propia de los ayuntamientos. En estos derechos privativos, que condicionaban cierto es la libertad de mercado, estaba la clave de la entrada de caudales en las haciendas locales. El cambio, una vez más, no se entiende sin la permanencia, y así lo entendía el mismo José Alonso:

[...] de derecho han cesado los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos de los molinos, hornos y demás artefactos de estas clases correspondientes a los propios de los pueblos de Navarra; que no debe permitirse que continúen de hecho y que cualquiera de sus habitantes puede construirlos libremente, sin licencia ni permiso alguno y sin que pueda legalmente obligarse a contribuir con parte alguna de los productos de nuevo molino u horno a los fondos y rentas del pueblo, por la disminución que éstas experimenten por consecuencia de la nueva construcción (t. 2, p. 288).

Lo que estaba en juego no era tanto la conservación de privilegios antiguos, sino la entrada de fondos en las arcas municipales que garantizaran la supervivencia económica de los ayuntamientos. Una cuestión similar a la que nos va a ocupar a continuación. Junto a los monopolios y privilegios, los impuestos municipales constituían otra importante fuente de acopio de caudales, que, sin embargo, el reformismo liberal quería cercenar en aras de la libertad de mercado y de la estimulación del tráfico comercial.

d) El sistema de arbitrios o expedientes

Como se ha dicho al comienzo de estas páginas, el pensamiento liberal de José Alonso está presente en cada uno de los comentarios que hace sobre la legislación que quedó en vigor en Navarra después de 1841. Unos comentarios que girarán en torno a cuatro grandes apartados, especialmente relacionados con la esfera municipal: los vínculos de trigo, la comercialización del trigo, los privilegios municipales y, por último, los impuestos que gravaban los artículos de consumo. Por lo que respecta a este último punto, y sobre el que versarán los siguientes párrafos, José Alonso se mostrará especialmente crítico con el sistema tributario vigente en aquel entonces en Navarra, fundamentalmente debido a la permanencia de ciertos arbitrios que seguían recayendo sobre los alimentos de primera necesidad. Impuestos indirectos que a la postre eran considerados por Alonso como “un gran obstáculo a la prosperidad y fomento de los pueblos, y un gravamen insostenible para todos los vecinos, pero más principalmente para los artesanos y jornaleros, clases que son muy numerosas en las poblaciones más crecidas de aquella provincia puramente agricultora” (t. 2, p. 308). No hay que olvidar, en este sentido, que uno de los principios esenciales del liberalismo económico fue la reducción de las cargas tributarias como estrategia para incentivar el consumo y con ello activar la producción.

Desde esta perspectiva, y haciendo un balance retrospectivo del pasado, hay que recordar que en Navarra desde fines del siglo XVIII se fue eliminando buena parte del sistema impositivo que venía recayendo sobre los artículos de primera necesidad. Prueba testimonial de ello fue la ley 44 de las Cortes de 1780 y 1781, por la cual se pedía al Consejo Real que “excuse en todo lo po-

sible la imposición de expedientes o arbitrios sobre los mantenimientos y se cuide de ir extinguiendo los que no fueren absolutamente necesarios o subrogarles en otros menos gravosos a jornaleros y artesanos”⁵⁹. Sin embargo, y lejos de hacerse realidad, los ayuntamientos siguieron gravando los alimentos básicos de la misma manera en que lo habían hecho siempre, debido a que el cobro de estos impuestos indirectos representaba una fuente de ingresos importante para las arcas municipales, ingresos por otra parte necesarios para cuadrar las cuentas y elaborar los presupuestos anuales. “En vano –escribirá Alonso–, las leyes navarras han inculcado con repetición el cuidado de no gravar artículos, que hacen de esa suerte más miserable la condición de los artesanos y jornaleros; no se atiende a esto, ni a los principios luminosos de la ciencia económica; se atiende sólo a la necesidad de formar rentas y contar con productos, algunas veces para objetos innecesarios” (t. 2, p. 308).

Si bien esto era una realidad, no menos cierto era el hecho de que estos arbitrios venían, sin embargo, a recaer sobre alimentos de primera necesidad, considerados como imprescindibles para buena parte de la población, precisamente aquélla con menor capacidad adquisitiva. Y, como es natural, el impuesto repercutía en el precio, los alimentos costaban más y, por tanto, el consumidor debía hacer un mayor esfuerzo económico para llenar cada día su cesta de la compra. Este sistema impositivo fue calificado por José Alonso de “muy erróneo”, porque

[...] mengua las fortunas particulares y, de consiguiente, la pública que se compone de aquéllas. Y llega a tal exceso el recargo de expedientes en algún pueblo, que tal vez no le queda que gravar más que el aire que respiran sus vecinos. Así la suerte de éstos es tan infeliz o más que la de los pueblos antes pecheros, más que la del pueblo más gravado en los tiempos de los señoríos feudales (t. 2, p. 308).

La crítica de Alonso al régimen tributario navarro le llevó, además, a apelar a la Diputación de Navarra para “remediar males de tamaña gravedad, examinando detenidamente los presupuestos municipales, para descargarlos de todo gasto que no sea necesario, revisando con estrecha escrupulosidad las cuentas, para ver si la inversión se ha hecho del modo económico que corresponde. A la misma hacer cesar los expedientes innecesarios, principiando por los que graven de cualquiera manera sobre los artículos de primera necesidad” (t. 2, pp. 308 y 309). Recordemos que el propio José Alonso se mostró partidario de utilizar los fondos de los vínculos para “descargar a los pueblos de los impuestos o expedientes más gravosos” (t. 2, p. 309), todo con tal de aliviar la presión tributaria del contribuyente o, en caso contrario, de suprimir los impuestos innecesarios mediante la racionalización del gasto. La solvencia económica de las finanzas municipales provendría no tanto de incrementar los ingresos, sino de reducir la data de las cuentas locales.

Pero el discurso de Alonso no cayó en saco roto. En 1850, es decir, dos años después de la publicación de su obra, la Diputación sacará una circular, con fecha de 29 de mayo, ordenando a los ayuntamientos la elaboración de una lista con los impuestos municipales exigidos en sus respectivos pueblos sobre los artículos de consumo, puesto que “muchos ayuntamientos siguen

⁵⁹ *Cuadernos...* (1964), vol. I, pp. 631 y 632.

exigiendo ciertos arbitrios antiguos, establecidos bajo el régimen anterior al actual sistema de libertad de comercio”⁶⁰. Días después, el 2 de julio del mismo, una nueva circular ordenaba que en lo sucesivo “no se exigiera impuesto alguno que no estuviera autorizado por la Diputación”⁶¹.

A este respecto, no podemos pasar por alto la presión fiscal a la que era sometido un alimento como el pan, sin duda alguna, el alimento base de la población, tal y como se ha reseñado más arriba. Siendo el pan el primero de los consumos y su comercialización sujeta además a la vigilancia expresa de las autoridades políticas –recordemos por ejemplo la fundación de vínculos de trigo o el fuerte intervencionismo público sobre el abasto urbano del pan en coyunturas de crisis de subsistencia– sorprende sobremanera los impuestos que siempre recayeron sobre este producto, impuestos que, a la postre, venían a incrementar su coste final en menoscabo, claro está, de los bolsillos de los consumidores. El pan se muestra así como un alimento singular, cuya concepción por parte de las autoridades políticas no escapa a las contradicciones. Por un lado, su abastecimiento se convirtió desde siempre en un área de preocupación constante para los gobiernos municipales, empeñados en garantizar su abastecimiento a buenos precios, debido a que detrás del pan estaba en juego el hambre y detrás de ésta el motín y el desorden público⁶²; por el otro, al ser un artículo de primera necesidad y de demanda rígida –el pan se come todos los días, los pasteles no– su comercialización fue aprovechada para obtener, mediante la fijación de sisas o impuestos, una fuente segura de ingresos para las arcas públicas.

A este respecto, hay que recordar que la citada ley de las Cortes navarras de 1780-1781, a pesar de sus buenas intenciones, no consiguió eliminar esos gravámenes que pesaban sobre la fabricación y venta del pan y que encarecían ostensiblemente el precio final. Medio siglo después, una Real orden de 10 de marzo de 1835⁶³ quiso también poner fin a este problema, prohibiendo para toda España aquellos impuestos que directa o indirectamente recaían sobre este alimento. Sin embargo, y una vez más, será la propia legislación sancionada fechas después la que nos advierta del escaso cumplimiento de las leyes, así como de las dificultades para erradicar esta tradición impositiva. En 1854, la Diputación de Navarra haría pública una circular, fechada el 18 de noviembre, en cuyo prólogo, firmado por el también liberal José Yanguas y Miranda, se decía lo siguiente:

Cuando se agrava la producción con el impuesto, cuando se hace difícil el consumo, es imposible una provisión abundante que satisfaga por completo las exigencias del público. Si estos son principios ciertos con respecto a toda clase de mantenimientos, son hoy de aplicación forzosa y urgente en los artículos de primera necesidad, especialmente en el pan, alimento principal y acaso único del trabajo del pobre⁶⁴.

⁶⁰ *Manual...* (1867), p. 289.

⁶¹ OROZ Y ZABALETA (1917), t. I, p. 466.

⁶² Al respecto, Alfredo Floristán ya advirtió del temor que, desde siempre, tuvieron los gobernantes del Reino de Navarra de que la carestía del pan provocase alteraciones del orden público y fomentara el descontento popular. En FLORISTÁN (1982), p. 21.

⁶³ *Colección Legislativa de España*, t. XX, pp. 94 y 95.

⁶⁴ *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 139, 20 de noviembre de 1854.

El presente fragmento se ubica, temporalmente hablando, en el ecuador de la centuria decimonónica, y en el mismo se recoge sin duda el que fuera uno de los principios programáticos del Partido Progresista español, esto es, la supresión de los impuestos de consumos. No obstante, en el fondo, la Diputación de Navarra, y a la cabeza su secretario Yanguas y Miranda, no hacían sino recuperar la memoria y rescatar la herencia anterior de erradicar de una vez por todas esas sisas que gravaban al pan. Por ello, el contenido de la circular fue breve, pero claro: de una parte, se suprimía “todo derecho, arbitrio o impuesto que bajo cualquier concepto se haya exigido con el carácter de municipal al trigo, maíz, harinas y pan”, y, de otra, se pedía a los ayuntamientos que buscaran los medios oportunos, tarea por otra parte nada fácil, para cubrir el déficit resultante en sus presupuestos.

La decisión de liberar de toda carga tributaria a artículos de consumo como el pan despertó, como era de esperar, la ira de muchos de los ayuntamientos navarros, que veían en esta decisión la pérdida definitiva de una importante fuente de ingresos. Mientras que unos, como el ayuntamiento de Yesa, protestaba al verse necesitado “de la cantidad que producía dicho ramo para atender a gastos necesarios”, otros, como los de Caparroso o Cintruénigo, hacían saber las dificultades que tendrían para atender a los gastos sanitarios de sus respectivos municipios, ya que el pago del salario de los médicos era el destino de los ingresos obtenidos de la sisa del pan⁶⁵. Las protestas de los ayuntamientos estaban justificadas ante la importancia que representaba para las arcas municipales el ingreso de estas partidas procedentes del pan. Y la dependencia hacia estas sumas de dinero era tal, que la experiencia pondría de manifiesto las dificultades de los ayuntamientos navarros para arbitrar otro tipo de medidas a la hora de solventar esos descubiertos⁶⁶. No en vano, por una circular de 18 de mayo de 1858, la Diputación volvió a prohibir a los ayuntamientos, fruto de las denuncias recibidas por abusos, la exigencia de impuesto alguno que no estuviese autorizado expresamente por la propia Diputación⁶⁷.

Como resumen de lo expuesto, conviene recuperar de nuevo unas palabras de José Alonso, porque nadie como él resume la realidad que a mediados del siglo XIX se estaba viviendo en torno a la presión fiscal ejercida sobre aquellos alimentos de primera necesidad. Acerca del pan, artículo sujeto todavía a tributo, diría lo siguiente: “No se crea sin embargo que en todas partes está enteramente libre de impuestos el pan. En los molinos, que son de propios de algunos pueblos, además de precisar a moler los granos en ellos, hay establecida una sisa o sisilla. Indiferente es que el impuesto sea de esta clase, o grave sobre el pan: el resultado es el mismo. Un artículo como éste no debiera tener recargo de ninguna clase, porque constituye el principal alimento de los pobres” (t. 2, p. 310).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Terminamos ya para poner el punto final a estas páginas que hemos dedicado a la memoria de José Alonso, uno de los principales nombres de la lite-

⁶⁵ Archivo Administrativo de Navarra. *Expedientes generales*. Año 1856, cajas 102 y 106.

⁶⁶ *Vid.* SOLA (1995), pp. 206 y 207.

⁶⁷ OROZ Y ZABALETA (1917), t. I, p. 471.

ratura jurídico-foral navarra. En ellas hemos podido descubrir los fundamentos de su pensamiento económico, así como su particular modo de ver y entender la realidad económica del tiempo que le tocó vivir. Como se ha puesto de manifiesto, estamos en presencia de un hombre letrado, entendido en leyes y protagonista a la postre de la vida política y judicial española. Como escritor jurista, José Alonso dejó escrita una obra de gran repercusión en su momento, donde hizo un balance crítico de la legislación que quedó vigente en Navarra tras la ley de modificación de fueros de 1841. A través de ella, y debido al subjetivismo del que hace gala su autor, hemos podido descubrir en toda su dimensión las raíces liberales sobre la que se sustenta su ideología.

Sin embargo, los dos opúsculos de que consta la obra, aunque ricos por su contenido desde el punto de vista jurídico, se convierten en todo un manual de economía política de la época. La lectura de sus páginas resulta muy útil para conocer buena parte de la realidad económica española, y navarra en particular, de la primera mitad del siglo XIX. Una lectura que nos permite comprobar la existencia de una realidad cambiante en cuanto a la forma, pero persistente en cuanto a su contenido, donde al impulso del reformismo liberal se antepone la permanencia de viejos problemas arraigados en el tiempo. La vieja tradición mercantilista, caracterizada por el intervencionismo público en las distintas esferas de la economía, frente a una nueva economía política, basada en el pensamiento individualista, partidaria de la liberalización del mercado y de otorgar un protagonismo hasta entonces desconocido a la iniciativa privada. Dos planteamientos teóricos distintos, dos modos diferentes de concebir una misma realidad: la “mano visible” de la autoridad frente a la “mano invisible” del particular.

En este sentido, José Alonso se hizo eco de ambas doctrinas y en cada reflexión suya demostró su profundo conocimiento histórico de ambas corrientes de pensamiento. Sin embargo, y como liberal convencido y a la vez heredero de los planteamientos ilustrados de la España de fines del XVIII, se decantaría por el liberalismo económico. Partidario a ultranza de la libertad de mercado, para Alonso la ley de la oferta y la demanda sería la única garantía para provocar la competencia entre los oferentes, el abastecimiento de los consumos y, por último, la baratura de los precios. Es así como se nos muestra José Alonso, tan partidario de abrir la economía a las leyes del mercado, como reaccionario frente a las prácticas intervencionistas que habían prevalecido durante siglos. Para entonces, ecuador del siglo XIX, un bagaje legislativo importante había puesto en marcha el reformismo liberal, de la misma manera en que los gobiernos municipales se habían mostrado remisos a abandonar ciertas cuestiones, tradicionalmente de tanta importancia como los abastos urbanos, a las leyes propias del mercado. A su vez, la oposición de los municipios a la supresión de viejos privilegios o de determinados impuestos no era sino la confirmación de la ausencia de un plan alternativo de financiación de las haciendas locales, que difícilmente podía pasar tan sólo por una racionalización de estas economías a través del control del gasto.

A pesar de ello, el discurso político-económico de José Alonso se encontró siempre en las antípodas, no sólo de la tradición mercantilista de un Antiguo Régimen que se daba por terminado, sino también de aquellos coetáneos suyos detractores del liberalismo y defensores del intervencionismo público en la economía como único medio de garantizar el adecuado funciona-

miento de ésta. En el fondo, su férrea defensa de la doctrina liberal se justificaba ante la existencia de un mercado liberalizado en la forma, pero sumamente vigilado en el fondo. Su muerte inminente le privó de ver cómo, en materia de abastos urbanos, la liberalización plena de mercado quedó en papel mojado, mientras que por el contrario las crisis de subsistencia, presentes hasta el siglo XX, servían de escenario ideal para poner en práctica las estrategias intervencionistas de siempre. La libertad de mercado y el mercado intervenido, lejos de ser una paradoja, se complementaron hasta bien entrado el siglo XX.

Concluimos ya, y lo hacemos tal y como empezábamos estas páginas, esto es, citando a José Alonso. Una nueva cita que resume una vez más el pensamiento económico de este hombre, de este liberal, convencido de su ideología, así como de las ventajas que, desde el punto de vista social, incluso, reportaría la liberalización plena de la economía. Un nuevo testimonio para descubrir, sin embargo, el verdadero alcance del reformismo liberal decimonónico. Si bien en los textos legales la realidad se pronostica cambiante, en el fondo ésta no hace sino manifestarse una y otra vez remisa a dicho cambio. En la Navarra del siglo XIX, y en materia de economía política, el cambio no llega a entenderse sin la permanencia, tal y como corroboró el propio José Alonso en estas líneas que cierran página y trabajo. Si bien la semilla de la libertad de mercado había germinado ya, todavía quedaba mucho para que ésta llegara a su deseada plenitud:

La liberalización del mercado demostró cuán erróneo y perjudicial era el sistema de abastecimientos de los pueblos por medio de la acción exclusiva de la autoridad. Estos principios erróneos que en otros puntos sólo se adoptaron para evitar la falta de los artículos necesarios para la vida, tuvieron en su aplicación en Navarra un doble objeto, a saber: la formación de rentas municipales para los gastos comunes de los pueblos. Aun después de que la ciencia y los resultados de la experiencia han puesto en clara luz el error perjudicial de semejante sistema, no ha sido fácil, ni acaso posible cambiarlo, ni al estanco y monopolio público sustituir la libertad. Así, cuando en otras provincias ha desaparecido ese sistema, continúa en Navarra como en los tiempos en que no se conocía otro. Sólo el tiempo, la inteligencia y el constante esfuerzo de disminuir los gastos municipales, y subrogar en lugar de los expedientes fundados sobre los artículos de consumo, otros de diversa índole y naturaleza, podrán realizar aquel cambio reclamando imperiosamente por la utilidad y conveniencia de los pueblos (t. 2, p. 309).

* * *

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁ, F. (1887), *Manual de policía urbana*. Madrid.
- ANES, G. (1974), *Las crisis agrarias en la España moderna*. Madrid, Taurus.
- (1982, a): “Las disposiciones legales sobre el comercio interior y exterior: el abastecimiento de Madrid durante la primera mitad del siglo XIX”. *Ciclo de Conferencias sobre el Madrid del siglo XIX*, n.º 19.
- (1982, b), “Tradición rural y cambio en la España del siglo XVIII”. En ANES, G. (ed.): *La economía española al final del Antiguo Régimen (I)*. Madrid, Alianza Universidad.
- ANTÓN, B. (1965), *Diccionario de bibliografía agronómica de toda clase de escritos relacionados con la agricultura*. Madrid.
- ARTOLA, M. (1994), “El siglo XIX: un balance político”. En GORTÁZAR, G. (ed.): *Nación y Estado en la España liberal*. Madrid, Editorial Noesis.
- BERNABÉ, D. (1988-1990), “Tradición, reformismo y estructura social en la oposición doctrinal al libre comercio de granos. Dos opúsculos sobre la abolición de la tasa”. *Revista de Historia Moderna. Anales de la Universidad de Alicante*, núms. 8-9.
- BRAUDEL, F. (1984), *Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII. Los juegos del intercambio*. Madrid, Alianza Editorial.
- CASTRO, C. de (1987), *El pan de Madrid. El abasto de las ciudades españolas del Antiguo Régimen*. Madrid, Alianza Universidad.
- CAYUELA, A. (1888), “Breves apuntes sobre la beneficencia en Navarra”. *Revista del Antiguo Reino de Navarra*, n.º 1.
- COLMEIRO, M. (1988), *Historia de la Economía Política Española (1863)*. Madrid, Fundación Banco Exterior.
- CRUZ, J. (1991), *Alimentación y cultura. Antropología de la conducta alimentaria*. Pamplona, EUNSA.
- S. A. (1964), *Cuadernos de las Leyes y Agravios, reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra*. Pamplona.
- DE LA TORRE, J. (1991), *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica. Financiación bélica y desamortización civil*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- (1993), “El recurso al crédito en las haciendas municipales navarras (1750-1850)”. En FORTEA, J. I. y CREMADES, C. (eds.): *Política y hacienda en el Antiguo Régimen (I)*. Murcia, Universidad de Murcia.
- DELUMEAU, J. (1989), *El miedo en Occidente*. Madrid, Taurus.
- ELÍES Y RUBERT, A. (1787), *Discurso sobre el origen, antigüedad y progresos de los pósitos o graneros públicos de los pueblos*. Cervera.
- FLORISTÁN, A. (1982), “Comercio de granos (siglos XVI-XIX)”. En *Navarra. Temas de cultura popular*, n.º 397.
- (1993), “Los trabajos del hombre”. *Historia Ilustrada de Navarra*. Pamplona, Diario de Navarra.
- GRACIA, J. (1881), *Tratado histórico-legal de la institución de los Pósitos, Cajas de Ahorro y Montes de Piedad en España*. Madrid.
- HARRIS, M. (1994), *Bueno para comer. Enigmas de alimentación y cultura*. Madrid, Alianza Editorial.
- IBARRA Y RODRÍGUEZ, E. (1944): *El problema cerealista en España durante el reinado de los Reyes Católicos*. Madrid, Instituto Sancho de Moncada de Economía.
- LOPERENA, D. (1988), *Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra*. Pamplona, Gobierno de Navarra.
- MADOZ, P. (1986), *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de Ultramar: Navarra*. Valladolid, Ambito Ediciones.
- S. a. (1867): *Manual para la administración municipal de los pueblos de la provincia de Navarra*. Pamplona.
- MAYER, A. (1986), *La persistencia del Antiguo Régimen*. Madrid, Alianza Universidad.
- MEDINA, F. X. (1996), “Alimentación, dieta y comportamientos alimenticios en el contexto mediterráneo”. En MEDINA, F. X. (ed.): *La alimentación mediterránea. Historia, cultura, nutrición*. Barcelona, Icaria.
- MONTANARI, M. (1993), *El hambre y la abundancia. Historia y cultura de la alimentación en Europa*. Barcelona, Crítica.

- S. a. (1964), *Novísima Recopilación de las leyes del Reino de Navarra hechas en sus Cortes generales desde el año de 1512 hasta el de 1716 inclusive*. Pamplona, Diputación Foral de Navarra.
- S. a. (1622), *Ordenanzas del Consejo Real del Reyno de Navarra*. Pamplona.
- OROZ Y ZABALETA, L. (1917), *Legislación Administrativa de Navarra*. Pamplona, Artes Gráficas.
- PEJENAUTE, J. M.^a (1992), “El fracaso de los bancos agrícolas y el triunfo de las cajas rurales en Navarra”. *Príncipe de Viana*, anejo 16.
- PEÑA, D. y SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N. (1983), “Dependencia dinámica entre precios agrícolas. El trigo en España, 1857-1890. Un estudio empírico”. *Estudios de Historia Económica*, n.º 8.
- RIERA, I. (1996), “Las muchas memoria del hambre”. En MEDINA, F. X. (ed.): *La alimentación mediterránea. Historia, cultura, nutrición*. Barcelona, Icaria.
- SALINAS, F. (1978), *Estudios de Historia del Derecho Foral de Navarra*. Pamplona, Diputación Foral de Navarra.
- SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N. (1988), *España hace un siglo: una economía dual*. Madrid, Alianza Universidad.
- SMITH, A. (1994), *La riqueza de las naciones*. Madrid, Alianza Editorial.
- SOLA, C. (1994, a), “El Vínculo o pósito municipal de Pamplona (1527-1933): reseña de un bosquejo histórico”. *Huarte de San Juan* (Geografía e Historia), n.º 1.
- (1994, b), “Intervencionismo municipal y abasto del pan en Tudela: el establecimiento de una panadería pública a mediados del siglo XIX”. *Revista del Centro de Estudios Merindad de Tudela*, n.º 6.
- (1995), “La crisis de subsistencia de 1857 en Navarra”. *Huarte de San Juan* (Geografía e Historia), n.º 2.
- (1996), “El coste del proteccionismo municipal en una crisis de subsistencias: Estella, 1857”. *Príncipe de Viana*, n.º 209.
- (1996-1997), “Libertad de mercado y mercado intervenido: cambios y permanencias en las políticas de abasto municipales en la Navarra del siglo XIX”. *Huarte de San Juan* (Geografía e Historia), núms. 3-4.
- (2001), *Abasto de pan y política alimentaria en Pamplona (siglos XVI-XX)*. Pamplona, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pública de Navarra.
- SORAUREN, M. (1986), “Algunos aspectos de la agricultura navarra en el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen”. *Revista Príncipe de Viana*, anejo 4.
- THOMPSON, E. P. (1995), “La economía moral revisada”. En *Costumbres en común*. Barcelona, Crítica.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1988), “La obra legislativa y el desmantelamiento del Antiguo Régimen”. En MENÉNDEZ PIDAL, R.: *Historia de España (XXXIV)*. Madrid, Espasa-Calpe.

RESUMEN

El presente trabajo nos acerca al liberalismo español del siglo XIX, a través de la figura de José Alonso (1781-1855), hombre de reconocido prestigio en el mundo de la judicatura y de la política de su tiempo, ya que, no en vano, llegó a ser ministro de Gracia y Justicia bajo la regencia de Espartero. De su obra escrita destaca sobremanera una recopilación de la legislación vigente en Navarra tras la modificación de sus fueros en 1841. Una obra de indudable valor jurídico, que le consagró como el verdadero civilista foral navarro, y en la que, además, su autor descifra las claves de su pensamiento económico-liberal, para convertir su recopilatorio en todo un manual de economía política. Consecuencia de su estudio es esta investigación que hurga en los planteamientos ideológicos de José Alonso para acercarnos un poco más al conocimiento del liberalismo económico español del XIX. Así, y a través de Alonso, descubrimos el verdadero alcance de las reformas liberales en el campo de la economía, así como la pervivencia de ciertos elementos del modelo intervencionista anterior, que ponen en entredicho la verdad de dicho cambio.

ABSTRACT

This research paper represents an attempt to further our knowledge into nineteenth-century Spanish liberalism through the work of José Alonso (1781-1855), a man of well-known prestige in the legal and political world of his time, a man who became Minister of Justice under the government of Espartero. His written work includes an outstanding compilation of the legislation which was currently in force in Navarra at that time following the change of its jurisdiction in 1841. This book is one of undoubted legal value, which established him as the real Navarran civil lawyer. In his piece of work, the author makes sense of the key aspects of his liberal-economical thought. This makes his compilation a guidebook of political economy. This research paper attempts to look deeply into Alonso's ideological approach to further our knowledge of Spanish economical liberalism of the nineteenth century. It is through this research into Alonso's work that we can determine the real scope of the liberal reforms in economics during his time, as well as the persistence of some aspects of the previous interventionist model, which in turn question the reality of the change in the economic model itself.