

Necker en Navarra: las “causas de la carestía de granos en Navarra” (1789) del marqués de San Adrián y su relación con Jovellanos

JESÚS ASTIGARRAGA GOENAGA

Resulta sobradamente conocido que la agricultura constituyó uno de los principales centros de atención en la literatura económica española del siglo XVIII. Los reformadores ilustrados, llevados bien por su afán de racionalizar y de mejorar las estructuras productivas de su tiempo, o bien por su deseo de transplantar a sus respectivos países los sistemas productivos más avanzados, realizaron un importante esfuerzo para plantear soluciones a un sistema agrario que, además de constituir el sector económico más importante de su época, fue encontrando, a medida que transcurrió ese siglo, serias dificultades para garantizar un desarrollo estable y para satisfacer las necesidades crecientes reclamadas, particularmente, por una población que conoció una muy significativa recuperación a lo largo de buena parte de esa centuria. La tensión existente entre la demanda y la producción de subsistencias, si bien constituyó un problema de índole estructural en la agricultura española de la segunda mitad del siglo XVIII, se manifestaba con especial crudeza cuando, con ocasión de una coyuntura agrícola adversa, la escasez de subsistencias y sus consiguientes problemas de carestías del grano y dificultades de abastecimiento alteraban bruscamente no sólo el orden económico, sino también el social, arrojando dudas sobre la validez del marco técnico, jurídico y administrativo en el que se desenvolvían las actividades agrarias.

En el conocimiento que vamos acumulando acerca de las fuentes y el contenido del pensamiento agrario del siglo XVIII español, la memoria del ilustrado navarro José María Magallón y Mencos, Marqués de San Adrián, *Cau-*

sas de la carestía de granos en Navarra, cuyo análisis va a constituir el núcleo central de este trabajo, destaca por ser una lúcida reflexión acerca de la realidad agrícola navarra —en especial sobre la difícil coyuntura que ella padeció durante el bienio 1788-1789—, adaptando a dicha realidad las ideas económicas de Jacques Necker. Esta cuestión supone una interesante novedad en un panorama historiográfico que apenas ha atendido hasta la fecha al estudio de la introducción en España del pensamiento de este economista suizo y Ministro de Hacienda del monarca francés Luis XIV. Pero también hay que destacar que dicho escrito fue leído y analizado por G. M. de Jovellanos —otro autor que recibió la influencia de Necker— poco antes de que iniciara la redacción de su conocido *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria*. Todos estos motivos son suficientemente importantes para que nos interese por la memoria de San Adrián e intentemos valorar, por un lado, su posible influencia tanto en la economía navarra de su época como en la obra más importante de nuestra Ilustración económica, y, por otro, su significación como canal de introducción de las ideas de Necker en España.

1. La memoria, su autor y su entorno

Las *Causas de la carestía de granos en Navarra* fueron redactadas a lo largo de 1789 con vistas a su presentación ante la Diputación de Navarra¹. Como era habitual en los trabajos destinados a algún órgano de la Administración, su contenido entremezclaba las reflexiones sobre el diagnóstico de determinados problemas económicos con las propuestas concretas que el organismo correspondiente pudiera adoptar para tratar de resolverlos. Su doble tono, político y administrativo a la vez que reformista, reunía dos extremos

(1) Su título completo es *Causas de la carestía de granos en Navarra. Medios de evitarla y de asegurar sobre un precio cómodo todo el trigo que necesite el Reino para su consumo, siembra y pajar su agricultura*. Sendas copias manuscritas de la memoria se encuentran en el Archivo General de Navarra (A. G. N.: *Secc. Tablas, Aduanas*, leg. 7, carp. 7) y en el Archivo Municipal de Tudela, en su fondo que reúne los documentos relacionados con las actividades de la Sociedad Tudelana de los Deseos del Bien Público (A. S. T.: E - III - 9 - B). La memoria, que fue presentada para su análisis a la Sociedad Tudelana (A.S.T.: 27-B, *Libro de Acuerdos*, junta del 2-IX-1789), ha sido transcrita, acompañando a otros escritos económicos del marqués de San Adrián, en el tomo III de la *Colección de Clásicos del Pensamiento Económico Vasco*, dirigida por J. M. BARRENECHEA y J. ASTIGARRAGA, titulado *Ilustración y economía en Navarra (1770-1793): el pensamiento económico de José María Magallón y Francisco Javier de Argáiz* y cuyo Estudio preliminar ha sido realizado por J. ASTIGARRAGA (Vitoria 1996, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco). A lo largo de este trabajo, haremos uso de esta versión, que ocupa las pp. 159-210 del volumen citado.

muy propios de su autor. J. M. Magallón y Mencos, marqués de San Adrián (Los Arcos, 1735 o 1736-Tudela, 1799), rico hacendado y miembro de una influyente familia nobiliaria arraigada en la Ribera tudelana, fue, junto al peraltés y miembro de la Diputación entre 1775 y 1786, Francisco Javier de Argáiz, una de las personalidades más relevantes de la Ilustración en Navarra². Así lo deja traslucir su protagonismo en la vida política del reino, en el marco de las Cortes generales de 1757, 1780-1781 y 1794-1796, así como en el proceso de renovación cultural y económica que tuvo lugar en los años setenta y ochenta en la Merindad de Tudela y que daría origen a la Sociedad Tudelana de los Deseosos del Bien Público (1778), de la que fue su principal ideólogo y animador.

Aunque gran parte de su vida transcurriera en su Ribera natal, San Adrián fue tejiendo desde el formidable palacio de los Magallón en Tudela una amplia red de relaciones personales, forjada en razón tanto de los contactos de carácter administrativo asociados a su cargo de Secretario de la Sociedad Tudelana, como de los que estableció para guiar la trayectoria educativa y personal de su hijo primogénito Jose María Magallón y Armendáriz, quien, asentado en la Corte desde 1789, le ayudó a abrir aún más el horizonte de las mismas. Existen numerosas pruebas documentales de que San Adrián mantuvo una relación muy estrecha con los organizadores y los gestores de la Sociedad Bascongada, así como con algunos de los políticos más relevantes de la Corte de Carlos III³. Entre ellos se hallaba Jovellanos, a quien el ilustrado navarro hizo entrega personalmente en la primavera de 1790 de un ejemplar de su memoria *Causas de la carestía de granos en Navarra*⁴, que el ilustrado asturiano leyó y valoró críticamente, transmitiendo oralmente su opinión sobre la misma al autor. Ello animó a éste a redactar en abril de 1790 una breve nota complementaria como contestación a esa valoración, que tituló *Respuesta a las reflexiones que hizo el lector del papel* y que presentó

(2) Para conocer con más detalle la trayectoria vital de J. M. Magallón, nos remitimos a *Ilustración y economía en Navarra*, Estudio preliminar, pp. XXII-XXXVI.

(3) Sus relaciones se extendieron a Narros, Samaniego, Jovellanos, Cabarrús, Aranda, Azara, etc., como muestra la amplia correspondencia personal de José María Magallón, que se conserva en el Archivo familiar de los Marqueses de San Adrián (A. M. S.), depositado provisionalmente en el Archivo Municipal de Tudela.

(4) El Marqués residía entonces ocasionalmente en Madrid, donde trataba de cerrar los detalles de la boda de su hijo José María con María de la Soledad Rodríguez de los Ríos, Condesa de Zueweghen y Marquesa de Santiago, que se consumó pocos meses después, en abril de 1790.

inmediatamente después a su juicio, sin que esta vez mediara respuesta conocida alguna⁵. Su importancia radica en que, al tratar de fundamentar el contenido de su memoria, San Adrián daba muestras de poseer una amplia comprensión de las ideas económicas de Necker y una firme voluntad de adaptarlas a la realidad navarra⁶.

Cuando San Adrián redactó su memoria, Necker no era, ciertamente, un autor desconocido en España, más bien, por el contrario, su pensamiento económico conoció una poderosa introducción en este país durante las dos últimas décadas del siglo XVIII, a través tanto de la traducción de sus obras como de la recepción directa de sus ideas⁷. La pieza fundamental sobre la cual se fundamentó esa introducción fue *Sur la législation et le commerce des grains* (1775), que fue una de sus tres obras traducidas al castellano, concretamente, en 1783 por el miembro de las Sociedades Matritense y Bascongada, M. G. Suárez y Núñez⁸, y que, como mostraremos, fue profusamente utilizada por San Adrián para elaborar su memoria⁹. La obra era una magnífica muestra del

(5) Su copia manuscrita se encuentra en el A. S. T.: E - III - 9 - B. Existe una versión transcrita de la misma, de la cual haremos uso en este trabajo, en *Ilustración y economía en Navarra*, pp. 211-225. En la carta que acompañaba al escrito (Madrid, 4 de Abril de 1790), que San Adrián entregó personalmente a Jovellanos, el ilustrado navarro se preguntaba si acaso podía encontrarse deslumbrado por “algunos principios mal entendidos de Economía Política”, solicitándole que discurriera acerca de “las conclusiones que establezco en mi *Respuesta*” y que las enjuiciara (A. M. S.: Caja 3, fajo 8).

(6) Ya adelantamos en un trabajo previo la adscripción *neckeriana* de las *Causas de la carestía de granos* (ASTIGARRAGA, J.: “Las Sociedades Económicas en Navarra en la segunda mitad del siglo XVIII”, *Gerónimo de Uztáriz*, nº 6 y 7 (1992), pp. 54-57).

(7) Sobre esta cuestión, puede verse J. ASTIGARRAGA: “La obra de Jacques Necker: una influencia fundamental en la Ilustración económica española”, en fase de publicación en la obra colectiva *Economía y economistas españoles*, dirigida por el Prof. E. FUENTES QUINTANA, y del mismo autor: “Necker y Jovellanos: un “área *neckeriana*” en el *Informe de ley Agraria*”, *Revista de Historia Económica*, xvi (1998), pp. 559-570. Como se explica en el primero de estos trabajos, también se tradujeron al castellano otras dos obras de Necker, su *Compte rendu au Roi* (1781) y su *Mémoire de M. Necker au Roi sur l'établissement des administrations provinciales* (1781), en 1781 y 1786, respectivamente.

(8) La versión, titulada *Sobre la legislación y comercio de granos*, ocupaba las pp. 1-237 del t. VIII, correspondiente al año 1783, de las *Memorias instructivas y curiosas*, obra periódica dirigida por el propio M. G. Suárez y Núñez. No obstante, nuestras referencias a esta obra corresponden a la edición francesa de la misma realizada por E. DAIRE para la *Collection des principaux économistes* (París 1847, Guillaumin).

(9) De hecho, en la documentación personal de San Adrián se conservan fragmentos manuscritos de esa obra de Necker realizados por el propio Marqués (A. M. S.: caja 68, fajo 7).

pensamiento económico y político de Necker, quien la dedicó a desarrollar su meticuloso alegato contra la teoría y política fisiócratas, y, particularmente, contra el programa de liberalización del comercio de granos promovido por el ministro Turgot en septiembre de 1774. Al margen de las circunstancias que rodearon su publicación¹⁰, *Sur la législation* representó un paso fundamental en el característico entronque de su autor con una visión económica pragmática y tibiamente liberal que sostenía que “la moderación es la condición esencial de toda administración sabia y de toda legislación consistente en materia de subsistencia”¹¹. La inmediata y amplia difusión internacional de que gozó esta obra refleja el vigor de la antigua tradición que veía el mercado de granos como un ámbito diferenciado y necesitado de una amplia regulación pública, tradición que durante los años del entusiasmo fisiócrata extendió su influencia a través, sobre todo, de las obras de Galiani y el propio Necker.

Para comprender mejor cómo acomoda San Adrián esta tradición a la realidad navarra, resulta necesario explicar que a lo largo del siglo XVIII el reino de Navarra fue un espacio económico diferenciado respecto al resto de los territorios de la Monarquía. Junto a la pervivencia de un conjunto de instituciones propias, significadas en las Cortes del reino y en su Diputación, con importantes atribuciones de carácter económico, Navarra poseía unos sistemas fiscal y de comercio peculiares, así como un régimen aduanero propio, basado en los derechos de tablas y en un cordón aduanero situado a lo largo del río Ebro, en lugar de en los límites del reino con Francia.

Una buena muestra de la especificidad de Navarra era su sistema regulador del mercado de granos, cuya codificación fundamental, cuando San Adrián escribió su memoria, se hallaba en la Ley LII promulgada por las Cortes de Estella de 1724-1726. Tal sistema combinaba un régimen de comercio de granos virtualmente libre en las transacciones interiores con otro significativamente proteccionista en las exteriores. Respecto a este segundo, interesa destacar que, si bien la importación era libre, la exportación era objeto de control por parte de la Diputación, responsable del cumplimiento del régimen vigente de precios mínimos por encima de los cuales se prohibía la extracción

(10) El libro de Necker vio la luz en plena “guerra de las harinas” —la agitación popular contra la escasez y la carestía del cereal que siguió a la promulgación del edicto de Turgot—, y no faltó quien, en el seno de la corriente de apoyo a Turgot, entrevió alguna responsabilidad en la publicación del mismo como factor de apoyo a una revuelta que en esos mismos momentos se dejaba sentir en los arrabales de París.

(11) *Sur la législation*, p. 358.

del grano desde el reino¹². Este régimen de acceso al mercado exterior, acaso poco adecuado para una economía como la navarra, que, por lo general, se autoabastecía cómodamente de granos, fue objeto de una importante revisión crítica durante el último cuarto del siglo XVIII por parte de los reformadores ilustrados navarros. El importante crecimiento agrícola que conoció el reino durante buena parte de esa centuria y el crónico estancamiento que padecía su industria fueron factores decisivos para que esos reformadores vieran en la exportación de los regulares excedentes agrarios, procedentes fundamentalmente de las merindades del centro y el sur del reino, una pieza imprescindible para el desarrollo futuro de la economía navarra. Y no es casual que una de sus principales demandas ante las Cortes de 1780-1781, el centro de reunión más importante del reformismo ilustrado navarro durante la segunda mitad del siglo XVIII, fuera la reforma parcial de la Ley LII. Su intención era conseguir una ampliación de los precios mínimos a la exportación de granos establecidos en ella, con el fin de favorecer un acceso más fluido de los mismos al exterior¹³; sin embargo, después de un amplio y profundo debate, las Cortes no accedieron a esta pretensión, y en la medida en que tampoco consintieron después la integración de Navarra en el resto del mercado español a través del traslado condicionado de las aduanas desde el Ebro al Pirineo, los intereses agrícolas navarros quedaron a lo largo de la década de los años ochenta en una situación francamente complicada¹⁴, que aún se agravaría más a finales de la misma, cuando afloró la coyuntura agrícola del bienio 1788-1789.

(12) La legislación navarra reconocía el libre tránsito de los granos en el mercado interior; la utilidad de los pósitos públicos; el derecho al tanteo a los residentes antes de la realización de una exportación y el reconocimiento del carácter excepcional de la tasa por parte de la Diputación, cuyo uso se restringía al “caso de urgente necesidad pública”. En la mencionada Ley LII se capacitaba al órgano foral para otorgar licencias de exportación “valiendo el trigo en la mayor parte de las cabezas de Merindad a cuatro reales y medio el robo o de ahí abajo”, si bien la extracción debía cesar absolutamente cuando el precio alcanzara los seis reales en cualquiera de las cabezas de las cinco Merindades (*Cuadernos de las Cortes del Reino de Navarra*, Pamplona 1964, Aranzadi, p. 100).

(13) Una amplia explicación de la naturaleza y los resultados de esos importantes debates económicos se encuentra en el Estudio preliminar en *Ilustración y economía en Navarra*, pp. LIX-LXXXVIII.

(14) Hay que recordar que la negativa a aceptar el traslado de las aduanas colocó a Navarra ante una muy difícil situación comercial, dada la imposibilidad para participar directamente en el comercio con América a través del puerto de San Sebastián, que no fue habilitado para el *comercio libre* en los ordenamientos liberalizadores de 1765 y de 1778, y las dificultades de carácter comercial que el gobierno borbónico impuso a sus productos en 1779, cuando fueron asimilados a los extranjeros a su entrada en el mercado interior.

Esa coyuntura, si bien estaba relacionada en última instancia con el fin del ciclo agrícola alcista tan característico del siglo XVIII, presentó las formas propias de las clásicas crisis de subsistencia del Antiguo Régimen, con malas cosechas, crecimiento súbito del precio de los granos y problemas de abastecimiento. Las soluciones planteadas a esta situación fueron de índole diversa. Así, mientras la Diputación de Navarra establecía en septiembre de 1788 la tasa sobre el precio de los granos, rompiendo con una larga tradición de respeto al criterio de libertad de precios, el reformismo navarro sostuvo, básicamente, dos posiciones, representadas por Argáiz y San Adrián. El primero, en su *Breve descripción, política y económica del Reino de Navarra* (1788-1789), defendió la validez del programa liberal planteado ante las Cortes de 1780-1781, con el interés explícito de lograr una “mayor facilidad en extraer, junto a la abolición de toda tasa y tanteo”¹⁵; el segundo, por su parte, articuló un programa alternativo en su *Causas de la carestía de los granos*. Esta memoria vendrá a constituir el hito principal de la utilización de las ideas de Necker en Navarra, aunque no fuera el único, pues éstas ya habían sido empleadas con anterioridad en el marco de las discusiones económicas habidas en las Cortes mencionadas¹⁶.

(15) Véase *Ilustración y economía en Navarra*, Estudio preliminar, pp. CX y ss.

(16) El principal defensor de la reforma de la Ley LII ante las Cortes fue Francisco Javier de Argáiz, quien, empleando argumentos procedentes primero del agrarismo de A. Goudar y J. Accarias de Serionne y después de la fisiocracia, fue partidario de la ampliación de los precios que regulaban la exportación de los granos (tales argumentos se plantearon en sendos discursos, fechados el 1 de marzo y el 19 de junio de 1780, que se encuentran en el Archivo Peñaflores, leg. 3.209). Sin embargo, sus impugnadores salieron en defensa de un programa de crecimiento que respetara un mayor equilibrio entre la agricultura y la industria, poniendo en duda la supuesta relación directa entre la exportación de granos y el crecimiento agrario, y, aún más, considerando la improcedencia de convertir el desarrollo industrial-manufacturero en un elemento subsidiario del desarrollo agrícola. Fueron estas posiciones las que asumieron a Necker como un punto de referencia central para oponerse al programa agrario-exportador de orientación liberalizadora, e, incluso, fisiócrata, defendido por el sector liderado por Argáiz. Así, la modificación legislativa pretendida era, a los ojos del entonces Regente del Consejo de Castilla, “un voto a quien sin agravio puede oponerse Monsieur Necker en su obra de la Legislación y Comercio de Granos impresa en París por cuarta vez en el año de 1775. Este sabio trata con diferente opinión el punto magistralmente con cuantos cálculos, combinaciones y erudición se pueden desear, de manera que al Regente le parecen libros dignos de leerse por los que tienen que intervenir en este grave negocio, y subirán mucho de precio si fuese el autor el Ministro que gobierna en Francia la Real Hacienda hoy con aplauso tan universal” (Archivo Peñaflores, leg. 131-2776).

2. Necker y San Adrián

La memoria de San Adrián se articula en torno a dos núcleos temáticos. Junto al análisis de la carestía de los granos circunscrito al ámbito navarro, que es su objeto central, se plantea, como reza el subtítulo de la misma, una reflexión sobre los “medios de evitarla y de asegurar sobre un precio cómodo todo el trigo que necesite el reino para su consumo, siembra y pujar su agricultura”, que gira en torno a la conveniencia de reorganizar el sistema navarro de pósitos públicos.

Todo el contenido de la memoria se adecúa a un enfoque metodológico que es propio de Necker. San Adrián le menciona expresamente como “uno de los oráculos de nuestro Siglo en la Economía Política”, para asumir a continuación su convicción de que en el análisis de las cuestiones económicas la observación y la experiencia deben primar sobre el mero análisis abstracto, de tal forma que “cuando se estudien estas materias de buena fe, jamás se debe seguir senda alguna servilmente ni se ha de recurrir a las ideas de los demás como a una guía imperiosa, sino como a un objeto de comparación útil, después de las observaciones de cada uno”¹⁷. Este enfoque realista se inserta en una visión que es ilustrada, moderada y pragmática, a la vez. Al inicio de su escrito, San Adrián explica que su intención es tratar de compatibilizar una “reverente conducta, que profeso, por obligación y carácter propio”, hacia las instituciones de Navarra y de la Monarquía con “aquella noble libertad que inspira a un buen compatriota y ciudadano el fiel amor con que debe procurar las mayores ventajas de su país”, lo cual no está reñido con una legítima opción reformista respecto a “estas altas instituciones y ramos subalternos”, que es argumentada a través de un significativo texto de Ward: “tanto nuestros tratados de comercio como el arreglo y sistema actual de nuestras aduanas parecen hechos para una nación que no tenía ni jamás había de tener ni pensar en fábricas, artes, agricultura, comercio activo ni marina mercantil ni militar; pues se oponen tan diametralmente a todos estos importantísimos objetos, que parece se formaron aposta para acabar con ellos”¹⁸. Además de Necker y Ward, el resto de fuentes a que recurre San Adrián es sucinto: las leyes de gra-

(17) *Causas de la carestía de granos*, pp. 163-164. La cita de Necker esta extraída del cap. IX de la cuarta parte de *Sur la législation*, dedicada precisamente a “la manera de estudiar la cuestión de los granos y la Economía Política en general”. En esos mismos años, también Argáiz aludió, en su *Breve descripción geográfica, política y económica del Reino de Navarra*, “al incomparable Necker en su tratado del comercio de granos” (*Ilustración y economía en Navarra*, p. 301).

(18) *Causas de la carestía de granos*, pp. 161-163 y B. WARD: *Proyecto económico* (1779), ed. de J. L. CASTELLANO, Madrid 1982, I. E. F., pp. 195-196.

nos emanadas de las Cortes de Navarra y las obras económicas de diferentes autores, españoles —Zabala— y extranjeros —Beguillet y Genovesi—.

Para San Adrián, el problema de las carestías en Navarra no tiene su origen en causas naturales, sino en otras más precisamente “políticas”, y así lo muestra con claridad una evidencia empírica que permite considerar a la agricultura navarra un sector productor regular de sustanciosos excedentes de granos¹⁹. Por causas políticas entiende, más concretamente, la regulación del comercio, dado que las identifica con “todos aquellos reglamentos y providencias, así de la legislación como del gobierno, que impiden en el país la libre circulación de sus granos sobrantes”²⁰. Por este motivo, su examen trata de delimitar la influencia de las leyes navarras de granos en la formación de su precio, pues son propiamente esas leyes las que “inducen a la carestía de ellos [los granos] y son su primera causa”²¹. Los elementos objeto de su estudio son tres: las leyes restrictivas de la exportación, la tasa y los pósitos públicos.

En cuanto al primero, San Adrián aboga por la reforma de la Ley LII, porque, debido a las condiciones que se establecen en ella, el volumen de granos extraído de Navarra es tan exiguo que ello no puede sino desalentar el cultivo. En cambio, una actividad exportadora más regular no generaría sino ventajas para la agricultura local, planteamiento que destaca el papel dinamizador que desempeña el consumo: al extraer grano se ganan nuevos mercados y consumidores, los cosecheros se hallan ante un marco menos incierto y disfrutan de ingresos más estables, lo cual mejora su posición de cara a realizar mejoras y nuevas inversiones en la agricultura. San Adrián no ignora que esta opción provocará una elevación de los precios agrícolas, pero esto, lejos de ser un inconveniente, constituye un incentivo imprescindible para el fomento del sector, siempre y cuando los precios se sitúen en torno a un nivel “cómodo”. Así pues, su posición no coincide con la política fisiócrata del *bon prix*. Y ello debido a que el nivel de precios agrícolas condiciona el desarrollo de la población y de la industria. A través de Ward, conoce que la primera se regula en función de “la comodidad y la abundancia” de las subsistencias²², de modo

(19) San Adrián estimaba que esos excedentes llegaban a alcanzar en años corrientes los seiscientos cincuenta mil robos. En algunos escritos previos, el ilustrado navarro había mostrado una gran familiaridad con la tradición cuantitativista española y con la Aritmética política, que aprendió de la *Recreación política* (1779) de Arriquiñbar, aplicando sus técnicas al análisis de las posibilidades de recuperación de la industria lanera ribereña y navarra.

(20) *Causas de la carestía de granos*, p. 165.

(21) *Causas de la carestía de granos*, p. 166.

(22) *Respuesta a la reflexiones* y B. WARD: *Proyecto económico*, p. 79.

que su crecimiento se frenaría en el caso de que los frutos agrícolas fueran excesivamente caros. Algo similar ocurre con la industria, pues las dificultades de expansión que ésta estaba conociendo en Navarra se verían agravadas en el caso de optar por precios agrícolas elevados que, al trasladarse a los salarios industriales, mermarían aún más su ya bajo nivel de competitividad. Todos estos planteamientos vienen a mostrar que, si bien el programa propuesto pretende compaginar el “consumo, siembra y pujar” de la agricultura con el desarrollo de las artes y la industria, su eje vertebrador ha de establecerse en torno a un sector agrario-exportador de frutos agrícolas que ha de suplir “con su abundancia las utilidades que no nos permiten las fábricas y el comercio por nuestra constitución”²³, esto es, debe tirar de una industria y un comercio aliñados, y contribuir a compensar el déficit comercial exterior que padece crónicamente la economía navarra. En este sentido, la política restrictiva de las exportaciones plantea un último y delicado problema, pues no sólo limita la introducción de capitales en el reino, sino, lo que es más grave, refuerza el contrabando, actividad que sólo sirve “a las miras de un particular interés y codicia” y a través de la cual se extraen continuamente granos desde Navarra hacia sus mercados vecinos²⁴. En suma, nada justifica la conservación de la Ley LII en su estado actual, y San Adrián aboga por una ampliación del precio a partir del cual se prohíbe la exportación, aunque sin concretar su cuantía.

Peores son, sin embargo, las secuelas de la tasa. San Adrián recurre para su análisis a dos enfoques complementarios. Mediante el primero, de corte histórico, reconstruye las diferentes alternativas legislativas que en relación a la misma han conocido el Reino de Navarra y los territorios de la Corona de Castilla. Todo ello para mostrar que las leyes de aquél la prohíben “en los términos más expresos” y que “no es aceptable a las individuales circunstancias de nuestro reino”²⁵. A través del segundo, muestra, apoyándose en la obra de Zabala, que la tasa no es un medio adecuado para estabilizar los precios y los ingresos del labrador, sino, todo lo contrario, un factor distorsionador del funcionamiento del mercado, por cuanto favorece la asignación de los recursos hacia otros productos de precio libre, falsea la formación de las expectativas de los productores y acentúa el papel de acaparadores y especuladores, quienes, conocedores de que la tasa es “el indicante más seguro en la opinión común de la falta de este precioso abasto”, forman “los planes más criminales que inspira la avaricia y proporciona la escasez de trigo para hacer efectiva su venta al

(23) *Causas de la carestía de granos*, p. 171.

(24) *Causas de la carestía de granos*, p. 168.

(25) Sus noticias y sus referencias históricas figuran en las pp. 174-180 de su memoria.

precio más subido"²⁶. Su establecimiento afecta también a las relaciones comerciales exteriores, al elevar la rentabilidad relativa de los mercados más cercanos y, con ello, promover la exportación del grano local, a través, sobre todo, del contrabando, que encuentra en esta situación un nuevo dominio para ampliar su influencia: "el trigo, como cualquier otro fruto, se lleva siempre a donde tiene mejor despacho y, en habiendo limitaciones en el precio, huye de éstas el vendedor y va a buscar en otros países las ganancias con que se brinda la libertad"²⁷. San Adrián destaca que todos estos elementos actúan en una misma dirección: el acaparamiento, la salida fraudulenta de los granos y la asignación de capitales a otros usos productivos, factores, en definitiva, que acentúan las tan temidas carestías de los granos. Por todos estos motivos, critica el establecimiento de la tasa por parte de la Diputación, a la que trata de persuadir de "la imposibilidad moral de hacer efectiva la tasa del trigo, por más que se empeñe en sostenerla toda la autoridad y celo del gobierno".

Del análisis de los dos factores señalados, se deduce que San Adrián aboga por un sistema de comercio de granos libre en las transacciones interiores y más abierto al mercado exterior, lo cual, en principio, suponía la supervivencia de las demandas defendidas por el reformismo navarro ante las Cortes de 1780-1781. Ahora bien, todo ello se conjuga con la recomendación de un conjunto de medidas más vigorosas, referido a los pósitos públicos, que pone en cuestión todo este planteamiento previo. Para fundamentar esta parte central de su memoria, San Adrián recurre a las ideas de Necker, asumiendo, en particular, la intensa preocupación social que las vertebraba. De acuerdo con éste, el ilustrado navarro sostiene que la estructura social, tal y como está organizada, es una fuente de graves problemas sociales y económicos. Los propietarios, al tratar de satisfacer su legítimo deseo de enriquecimiento, imponen una dinámica de concentración de la propiedad territorial en manos de un grupo social cada vez más restringido, que acaba disfrutando virtualmente de la posibilidad de convertir su ley en la ley del mercado. La clase propietaria, cuyo número es muy reducido, determina así el nivel de vida de los mucho más numerosos labradores y artesanos, y aunque San Adrián no perciba, como Necker, la tendencia del salario hacia el mínimo de subsistencia, absorbe plenamente su visión de un sistema económico carente de colaboración entre las distintas clases sociales y sustentado básicamente en la hegemonía —e, inclu-

(26) Véanse, en particular, las pp. 171-174 de su escrito. Su análisis está directamente influido por el de M. de ZABALA: *Representación al Rey N. Señor D. Phelipe V*, Madrid 1732, parte II.

(27) *Causas de la carestía de granos*, p. 172.

so, abuso— de los propietarios: “reducidos a esta clase de cosecheros los granos del país ..., es muy verosímil que el deseo y la proporción de enriquecerse forme entre muchos de ellos una especie de alianza sostenida por el interés y seguridad de los consumos que ha tenido ya la cosecha, para hacerse fuertes en el precio y encarecer el trigo a presencia de la necesidad con que los pueblos solicitan su abasto”²⁸. Por todo ello, es lógico que San Adrián se interese por el sistema de propiedad que legitima esta situación, y no es casual que asuma la concepción de la propiedad de carácter funcional tan característica del pensamiento de Necker: esta institución, lejos de ser un derecho natural, como venían sosteniendo particularmente los fisiócratas, es un derecho positivo, y, como tal, está establecida por acuerdo social para favorecer la felicidad pública y garantizar la subsistencia al conjunto de la población²⁹. No se trata, por tanto, de socabar el derecho “prácticamente intangible y casi sagrado” a la propiedad, sino de reorientarlo con fines de utilidad pública. De ahí que San Adrián, en una lectura correcta de la obra del suizo, entienda que las prerrogativas del propietario sólo tienen justificación cuando “no ofendan ... los derechos de la subsistencia humana” y, asimismo, que el título de propiedad no debe ser “un especioso pretexto para sostener con un fruto de primera necesidad el interés de los particulares con ruina general de la felicidad pública”.

De este “realismo pesimista” que San Adrián comparte con Necker³⁰, se deduce que, dada la estructura de la propiedad existente y el régimen social que ella conlleva, no es posible una conjunción espontánea de los intereses privados y públicos, y que, por tanto, está justificada la intervención del Estado. Éste, a través de las leyes y de una intensa actividad reguladora, debe poner

(28) *Causas de la carestía de granos*, pp. 182-183. Estas ideas proceden, sustancialmente, de los caps. XXV-XXVII de la parte I de la obra reiteradamente mencionada de Necker.

(29) Las ideas y las expresiones de San Adrián son tan característicamente *neckerianas* como las que siguen a continuación: “la propiedad de los particulares tiene una relación esencial con el bien general y ... éste limita las concesiones y prerrogativas del particular cuando perjudican al verdadero interés de la sociedad, que es la primera y suprema ley de todas las civiles. Y como, según ésta, la permanencia de los derechos de la propiedad consiste en que no se ofendan con ellos los de la subsistencia social, siempre que resulte agravio contra ésta son nulos y ningunos aquellos derechos particulares y prerrogativas mal entendidos que lo causan, y deben reputarse como abusos criminales que, turbando el buen orden y pacto social, son muy punibles y dignos de abolirse” (*Respuesta a las reflexiones*). Sobre la posición de Necker ante el sistema de propiedad, pueden verse: SPENGLER, J. J.: *Economie et population. Les doctrines françaises avant 1800*, París 1954, P. U. F., pp. 307-308, y GRANGE, H.: *Les idées de Necker*, París 1974, C. Klincksieck, pp. 98-99.

(30) La expresión corresponde a Ph. SAUCIER: “Necker: une analyse expérimentale des institutions économiques”, *La pensée économique pendant la Révolution française*, ed. de G. FAC-CARELLO y Ph. STEINER, Grenoble 1991, Presses Universitaires de Grenoble, p. 466.

límites al uso del derecho de propiedad, moldeándolo de acuerdo con los intereses generales de la sociedad, a la vez que mejorar la suerte de los sectores sociales más débiles por medio de una adecuada política social. Este enfoque intervencionista posee, respecto al problema que preocupa a San Adrián, implicaciones inmediatas para la economía navarra. Implica, en particular, una vez más en línea con Necker, aplicar un tratamiento diferenciado al grano destinado a la subsistencia de la población, que, en lugar de ser objeto de comercio libre, debe tratarse como materia propia del abastecimiento público, aunque ello suponga limitar la capacidad de maniobra del propietario y, por supuesto, reducir las ganancias que pudiera obtener con su comercialización³¹. La operación es tan simple como “pasar el trigo del granero de los particulares al común del abasto, a proporción del que tenga cada propietario y del que pida para la precisa subsistencia el número de consumidores de los respectivos pueblos a que deba servir el cosechero”³². De esta manera, San Adrián resalta la función equilibradora y armonizadora que cumple el sistema de pósitos públicos, y convierte su reorganización en el eje central de su propuesta a las autoridades navarras. Así, recomienda la creación de un nuevo órgano administrativo, la Real Junta de la Provisión General de Granos, cuya organización y funciones aparecen descritas con sumo detalle en su memoria. Este organismo, dirigido por autoridades forales, municipales y eclesiales, y financiado a través de un sistema de participaciones privadas, debía encargarse de gestionar todo cuanto afectara a la política navarra de abastecimiento de granos, siguiendo un esquema que dejaba “la superintendencia y la administración” de los pósitos municipales en manos de los comisionados nombrados por la Junta, quienes estaban capacitados para exigir a los cosecheros locales la cantidad de grano necesaria para satisfacer las necesidades de subsistencia y de siembra, así como para distribuir el grano que se hubiera almacenado. En definitiva, la solución planteada por San Adrián a los problemas coyunturales a los que se enfrentaba la economía navarra a finales de los años ochenta implicaba, al menos en su expresión más inmediata, una involución clara respecto a la tradición reformista entroncada con las Cortes precedentes. Tan sólo resta señalar que su proyecto nunca fue realizado y que, en cambio, esa tradición reaparecerá en las Cortes de 1817-1818 con la intensidad suficiente como para lograr el reconocimiento de numerosas medidas agrarias de orientación liberal.

(31) Necker era partidario de los pósitos públicos y de una política gubernamental muy activa en el ámbito del aprovisionamiento de granos. Sobre el importante conjunto de excepciones que planteó al principio general que dictaba que “la intervención constante del gobierno en el comercio de granos es contraria al bien del Estado”, pueden verse, particularmente, el cap. XII de la parte III, y los caps. IV, VI y VII de la parte IV de *Sur la législation*.

(32) *Respuesta a la reflexiones*.

3. Jovellanos y San Adrián

La relación apuntada entre San Adrián y Jovellanos sucedió en 1790, aproximadamente, año y medio después de que éste recibiera el encargo de la Sociedad Matritense de preparar el *Informe de Ley Agraria* y pocos meses antes de que iniciara su redacción³³. Como se ha dicho anteriormente, el aspecto más sustancial de esa relación fue que el ilustrado asturiano recibió la memoria de la mano de su autor y que se ocupó de examinarla, ofreciendo tres objeciones orales a la misma. Éstas fueron las siguientes: “primera, el plan o establecimiento sobre el trigo no es necesario; segunda, su conveniencia o utilidad es dudosa; tercera, son notables los inconvenientes que de él resultan, y entre éstos se especifica el de que, asegurando la subsistencia de los granos, se quita el interés de la circulación”³⁴.

De esta respuesta se deduce que la única faceta que interesó a Jovellanos del escrito de San Adrián fue la relativa al plan de pósitos propuesto y a los efectos del mismo sobre el comercio interior de granos. Algunos años después, al abordar en su *Informe* estas cuestiones, el asturiano sostuvo que “si la libre contratación es útil en los demás abastos, en el del trigo es absolutamente necesaria y preferible a cualquier otro sistema”, abogando por “establecer la libertad de comercio interior de granos por medio de una ley permanente que ... aleje las oscuras negociaciones que se hacen a la sombra de las leyes prohibitivas”³⁵. Es decir, tal y como había sostenido en escritos previos³⁶, era favorable a la libre competencia y al libre intercambio en el comercio interior de los granos, lo cual le llevó a defender, contrariamente a San Adrián, la conveniencia de fortalecer la competencia en el mercado interior por medio de la configuración de una extensa red de pequeños comerciantes privados rivales

(33) Así se deduce de los datos relativos a la cronología de la elaboración del *Informe* aportados por J. A. CEAN BERMUDEZ (*Memorias para la vida del Excmo. Señor D. Gaspar Melchor de Jovellanos*, Madrid 1814, Imprenta de Fuentenebro, pp. 148-9) y G. ANES (“El Informe sobre la Ley Agraria y la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País”, *Economía e Ilustración*, Barcelona-Caracas-Madrid 1981, Ariel, pp. 113 y 121).

(34) Así consta en la *Respuesta a las reflexiones*.

(35) G. M. de JOVELLANOS: *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de la Ley Agraria* (1795), *Obras publicadas e inéditas de Don G. M. de Jovellanos*, ed. de C. NOCEDAL, B. A. E., t. 50, Madrid 1952, Atlas, pp. 110 y 113.

(36) Una posición similar había sostenido sobre este particular en un importante escrito de contenido económico previo al *Informe de Ley Agraria*, los *Apuntes para una memoria que tenía proyectada el autor, y no llegó a extenderla*, *Obras publicadas e inéditas*, pp. 50-52.

que favoreciera la ampliación del mercado³⁷ y, en cambio, a combatir el protagonismo de los pósitos públicos, instituciones de las que desconfiaba en cuanto a su utilidad y que consideraba defectuosas desde la perspectiva de su gestión³⁸. Por tanto, era lógico su temor a que, en el caso de hacerse efectivo el plan planteado por San Adrián, el "interés de la circulación" se viera seriamente afectado.

En definitiva, no existe coincidencia alguna entre el planteamiento de ambos ilustrados. Y si a ello unimos, por un lado, el sustancial entronque de la memoria de San Adrián con la peculiar problemática agrícola navarra y, por otro, la escasa atención que en el *Informe* se presta a la realidad agrícola de la España periférica, es normal que en él no exista ninguna mención expresa a esa memoria y también que no hayamos detectado influencia de la misma, y ello a pesar de que existen pruebas documentales de que la relación personal entre ambos ilustrados continuó en fechas posteriores³⁹.

Asimismo, todo ello nos lleva a concluir que los dos textos de Jovellanos y San Adrián constituyen vías independientes de la introducción de las ideas de Necker en España. Y ello debido a dos motivos⁴⁰. En primer lugar, existen numerosas pruebas de que el ilustrado asturiano tuvo un acceso directo y personal a las principales obras del economista suizo, algo a lo que, sin duda, ayudó su pertenencia a la Sociedad Matritense, que fue uno de los principales centros de recepción de las ideas *neckerianas* en España. En segundo lugar, esas ideas influyeron en San Adrián y en Jovellanos de manera dispar. Aunque existan determinadas coincidencias compartidas —la principal es la relativa a los planteamientos metodológicos empiristas y relativistas de Necker, que fueron parcialmente asumidos en el *Informe de Ley Agraria*—, Jovellanos empleó su obra de cara a defender la conveniencia de una política de regulación del

(37) *Informe de Ley Agraria*, p. 112. POLT, J. H. E.: "El pensamiento económico de Jovellanos, y sus fuentes inglesas", *Información Comercial Española*, 512, Abril 1976, p. 50.

(38) Según relata L. DOMERGUE (*Jovellanos à la Société Economique des Amis du Pays de Madrid (1778-1795)*, (Toulouse 1971, Université de Toulouse, p. 72.), la "cruzada de liberalismo" que encendió el *Informe* de Jovellanos en la Sociedad Matritense fue acompañada de un "asalto" lanzado contra los pósitos e instituciones similares.

(39) El 16 de noviembre de 1797 San Adrián felicitaba por carta a Jovellanos por su nombramiento al frente de la Secretaría de Gracia y Justicia, detalle que él agradeció en otra que le remitió a comienzos de diciembre de ese mismo año (A. M. S.: 3-7).

(40) Sobre esta cuestión, debe verse el trabajo ya mencionado de J. ASTIGARRAGA: "Necker y Jovellanos: un "área *neckeriana*" en el *Informe de Ley Agraria*".

comercio exterior de granos muy restrictiva, cuestión en la que San Adrián se mantuvo fiel a los planteamientos del reformismo ilustrado navarro de su tiempo; en cambio, su afinidad con las ideas de Necker en aspectos como el análisis de la propiedad, la desarmonía entre las clases sociales o la defensa de una política pública activa de abastecimiento de granos no existe en absoluto en el *Informe de Ley Agraria*.

4. Necker en Navarra

Para finalizar, convendría volver a subrayar que la memoria de San Adrián, si bien fue la principal vía conocida de introducción de las ideas de Necker en Navarra, no fue la única. Esa influencia partiría, como hemos probado, de las Cortes de 1780-1781, pero ahora debemos añadir que se extendería hasta las Cortes de 1817-1818, en las que fueron utilizadas, al menos, por J. M. de Zuaznabar, uno de los principales valedores ante ellas de un programa liberal para la agricultura navarra, da cara a poner de manifiesto el mérito de seguir “verdades simples”, sin sacrificarlas “al atractivo de las ideas ingeniosas y a la vanidad de nuevos sistemas”⁴¹.

En una valoración conjunta de esa introducción, destacaríamos las tres cuestiones siguientes: a) La adaptación de las ideas de Necker a Navarra se realizó siempre en el contexto de las importantes polémicas sobre el comercio de granos que conoció el reino entre 1780 y 1818, y, más en particular, en las que tuvieron lugar en las Cortes de 1780-1781 (por el entonces Regente del Consejo de Navarra) y 1817-1818 (por Zuaznabar), y en la coyuntura agrícola adversa de 1788-1789 (por San Adrián y Argáiz), siguiendo principalmente ideas expuestas en *Sur la législation*; b) En Navarra no se difundió un pensamiento *neckeriano* vulgar, sino otro más preciso y específico, como lo prueba el hecho de que ese pensamiento representara un punto de referencia bastante común de cara a justificar la utilidad de una metodología relativista y empirista, así como que fueran conocidas algunas de sus tesis más significativas (la desarmonía social, el carácter funcional de la propiedad, etc.), como fue el caso de San Adrián; c) Ante los ojos de los reformadores navarros, las ideas de Necker se asociaron a un pensamiento pragmático y afín a un liberalismo económico moderado, y ello explica que fueran empleadas para acotar la proyección de un agrarismo de orientación

(41) ZUAZNABAR, José María de: *Discurso sobre el comercio exterior de los granos del Reyno de Navarra*, Pamplona 1818, Paulino Longás, p. 65, nota 1.

marcadamente liberal, e incluso fisiócrata (tal y como realizó en 1780 el Regente del Consejo de Navarra), y que contaran con una mayor capacidad de influencia en las coyunturas agrícolas adversas (y así lo pone de manifiesto la memoria de San Adrián aquí analizada)⁴².

(42) Existen evidencias de que la aplicación de las ideas de Necker a esta misma crisis agraria no fue un caso aislado, y así lo muestra la visión profunda y expresamente *neckeriana* que el aragonés Tomás de ANZANO plasmó en su traducción crítica de la obra del agrarista francés J. C. Hérbert, *Ensayo sobre la policía general de los granos, sobre sus precios, y sobre los efectos de la agricultura* (Madrid 1795, Antonio Espinosa), cuya génesis se encuentra en "lo mucho que padeció el Reino en general, especialmente las provincias de Castilla la Vieja, la primavera del año de 1789" (p. III).