

ESTUDIOS

*Funcionarios, políticos y hombres de negocios. Las Juntas de Aranceles en el tránsito al liberalismo, 1816-1845**

José María Serrano Sanz

Universidad de Zaragoza
jmss@unizar.es

Ana Belén Gracia Andía

Universidad de Zaragoza
abgracia@unizar.es

Resumen: Este trabajo se ocupa de las Juntas de Aranceles entre su creación en 1816 y su desaparición temporal en 1845. Estudiar su regulación y composición aporta nuevas perspectivas a los procesos de elaboración de una política tan importante como la arancelaria y el papel en ella de ideas y grupos de interés. Analizar su personal ilustra la compleja transición del Antiguo Régimen al primer liberalismo. Las Juntas ordinarias, con un personal muy estable, fueron un factor importante en la continuidad de la política arancelaria en los aranceles de 1820, 1825 y 1841.

Palabras clave: aranceles, grupos de interés, liberalismo, siglo XIX.

Abstract: This paper looks at tariff boards from their creation in 1816 to their disappearance in 1845. By studying their regulation and composition, a new perspective is gained on how tariffs were elaborated and set, and the roles played by ideas and interest groups on the boards. The analysis of their members illustrates the complex transition from the Old Regime to early liberalism. Boards of tariffs, with a very stable memberships, were important factors in the continuity of tariff policy in the tariffs of 1820, 1825 and 1841.

Keywords: tariffs, interest groups, liberalism, nineteenth century.

* Los autores desean agradecer los valiosos comentarios de Marcela Sabaté y de dos evaluadores anónimos. El trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación HAR 2015-67017 del MINECO y en el Grupo de Investigación de Referencia del Gobierno de Aragón Sector Exterior e Integración Monetaria (SEIM, S 44_17R), de quienes recibe apoyo financiero.

Introducción

La historiografía sobre la política arancelaria española del siglo XIX es unánime al considerar el arancel Figuerola de 1869 máximo exponente de la liberalización comercial. Pero también que el arancel Mon de 1849 abrió el camino al limitar decididamente el prohibicionismo, como reconoció el propio Laureano Figuerola¹. Tras el arancel, era tal el prestigio de Alejandro Mon entre los librecambistas como un avanzado de sus ideas que le propusieron ser el primer presidente de la Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas².

Esta consideración del arancel de 1849 ha de interpretarse necesariamente en el sentido de que los tres aranceles anteriores, los de 1820, 1825 y 1841, tenían una lógica común y no alcanzaron a representar cambio trascendental alguno. Un factor de esa continuidad que no ha sido considerado hasta ahora acaso fue el hecho de que los tres fueran elaborados, en primera instancia, por las Juntas de Aranceles, a diferencia del de 1849. En el artículo 3 del arancel de 1820 se alude a la autoría de la Junta, lo mismo que en la presentación del arancel de 1825, mientras en el artículo 1 del correspondiente a 1841 se reconoce el papel de la llamada Junta revisora.

El trabajo de las Juntas no se limitaba a redactar ocasionalmente proyectos de reforma arancelaria, pues su papel era continuo al ocuparse también de interpretar la compleja normativa que afectaba al comercio exterior en los frecuentes casos de duda, lo que les proporcionaba un poder considerable. Una dimensión adicional a valorar en el estudio de las Juntas de Aranceles es que son un es-

¹ «No fue una solución completa del problema [...] pero aun siendo parcial era evidentemente un paso dado hacia adelante». Véase Laureano FIGUEROLA: *La reforma arancelaria de 1869*, Madrid, Tello, 1879, p. 31. Para valorar, desde una perspectiva actual, la reforma de Mon y sus ideas sobre política arancelaria, véase Francisco COMÍN y Rafael VALLEJO: *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2002, pp. 409 y ss.

² José María SERRANO SANZ: «Con el viento a favor. La Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas, 1859-1869», *Revista de Historia Industrial*, 68 (2017), pp. 47-79.

pejo en el que se refleja la complejidad de la transición de la administración entre el Antiguo Régimen y el liberalismo.

La primera Junta fue creada en abril de 1816 con el encargo de elaborar nuevos aranceles para poner orden en una prolija y confusa normativa de regulación del comercio exterior que se remontaba en sus grandes trazos a los tiempos de Carlos III. El modelo de un organismo técnico, compuesto fundamentalmente por empleados de hacienda, se mantuvo a lo largo del Antiguo Régimen y se prolongó, en el caso de la Junta ordinaria, en el primer liberalismo. En la década de los años treinta hubo que contar con la opinión pública y desde 1836 a 1845 se crearon, al lado de la Junta ordinaria o estable, unas comisiones provisionales o extraordinarias cuya misión era pronunciarse sobre proyectos existentes (cuadro 1). Eran de tamaño y composición diversos y participaban políticos y hombres de negocios junto a técnicos. Con excepción de un paréntesis de pocos meses en las postrimerías del Trienio, la Junta estable de aranceles subsistió hasta ser suprimida en 1845, justamente por mano de Alejandro Mon. En 1850 la restableció Juan Bravo Murillo y ya no desapareció hasta casi un siglo más tarde, aunque en esta nueva etapa tuviera unas características diferentes, convertida en órgano de representación de intereses.

Pues bien, a pesar de su relevancia, la historiografía ha prestado escasa atención a las Juntas, no se han investigado los cambios en su normativa o composición y a menudo se han mezclado la Junta estable y las comisiones extraordinarias³. Cubrir dicha laguna con un enfoque de historia institucional es el objeto del presente trabajo para el periodo que media entre su creación en 1816 y su desaparición temporal en 1845.

³ Sobre ellas no existen estudios específicos, tan solo una recopilación incompleta de sus normas. Véase Julián CASTEDO: *Juntas de Aranceles y Valoraciones. Colección de sus decretos y disposiciones orgánicas*, Madrid, Est. Tip. A. Velasco, 1900. La documentación del organismo en el Archivo del Ministerio de Hacienda o en el de la Administración es muy limitada, pero la *Gaceta de Madrid* permite reconstruir sus regulaciones. En cuanto al personal, la *Gaceta* proporciona los nombrados al reorganizarse cada Junta, pero no los cambios intermedios, a veces importantes. Para conocerlos son útiles el *Kalendarario manual* y *Guía de forasteros en Madrid*, la *Guía de Litigantes y Pretendientes*, la *Guía de Forasteros en Madrid* y también la prensa de la época, aunque deban combinarse todas, porque en ninguna está completa la serie.

CUADRO 1

Cronología de las Juntas de Aranceles y las comisiones revisoras oficiales (1816-1845) (Juntas ordinarias/comisiones revisoras)

1816	Creación de la primera Junta de Aranceles (RO 13/IV).
1823	Supresión de la Junta de Aranceles (Sesión de Cortes, 16/V).
1824	Reposición de una nueva Junta de Aranceles (RD 16/II).
1835	Sustitución de la Junta por una Junta consultiva de Aranceles (RD 9/I).
1836	Creación de la primera comisión revisora (RO 5/II).
1837	[Proyecto de un nueva comisión revisora (RD 18/VIII)].
1837	Reorganización de la Junta consultiva de Aranceles (RD 16/XII).
1839	Creación de una Junta revisora de Aranceles (RD 4/I).
1840	Creación de una nueva comisión revisora por orden reservada (RO 17/IV).
1840	Cese de la Junta revisora y la comisión revisora (RO 24/VI).
1840	Creación de dos comisiones informativas (RO 12/VII).
1840	Restablecimiento de la Junta revisora de enero de 1839 (RD 23/XI).
1841	Integración de la Junta consultiva en la Dirección General de Aduanas (RD 15/IX).
1841	Supresión de la Junta revisora de enero de 1839 (RD 15/IX).
1843	Separación de la Junta consultiva y la Dirección General de Aduanas (RD 24/I).
1843	Creación de una comisión revisora (RD 24/V).
1845	Supresión de la Junta de Aranceles (Ley de Presupuestos 23/V).

Fuente: Elaboración propia.

Las Juntas de Fernando VII: tiempo de empleados públicos

Una Real Orden de 13 de abril de 1816 dirigida por el ministro de Hacienda, Manuel López Araujo, al director general de Rentas, José Imaz, le encarecía la formación de una «Junta en que se ventile, ordene y proponga la reforma general de aranceles»⁴. Pre-

⁴ *Gaceta de Madrid*, 16 de abril de 1816.

sidida por Imaz, la Junta contaría con otros cuatro miembros: Juan López de Peñalver, Manuel Benito Carranza, Pedro Vicente Iturrita y Francisco Durango. Los tres primeros eran empleados públicos, dos de ellos vistas de Aduanas, mientras el último representaba en Madrid al consulado de Santander⁵.

La Junta empezó de inmediato sus trabajos y en diciembre de 1819 se consideraba inminente la publicación de los aranceles⁶. La sublevación del general Rafael del Riego interrumpió el proceso, alterando el procedimiento de aprobación, pues la competencia pasó a las Cortes elegidas en junio. Sin embargo, el fondo cambió poco, porque el documento base del arancel de 1820 fue el elaborado previamente por la Junta, según admitió el ministro Canga Argüelles en la presentación y se recogió en el artículo 3 del propio arancel⁷.

Una vez aprobado, la Junta no fue disuelta, sino que pasó a emitir dictámenes y pronunciarse sobre dudas interpretativas, asumiendo un carácter de Junta consultiva que no aparecía en su mandato original. Acaso el hecho de que en el propio arancel se estableciera que cada año las Cortes lo «ratificarían o rectificarían» (artículo 2) daba a la Junta utilidad como organismo permanente. Así, en 1821 propuso a las Cortes las rectificaciones que debían hacerse en el arancel⁸.

El número de sus miembros creció de forma moderada a lo largo del Trienio, aunque todos ellos siguieran perteneciendo a la burocracia estatal y alguno de los anteriores permaneció. En

⁵ La elección de un santanderino está probablemente relacionada con la presencia del montañés Pedro Cevallos en la Secretaría de Estado, muy activo en la defensa de los intereses locales.

⁶ *Miscelánea de Comercio, Artes y Literatura*, núm. 43.

⁷ Josef CANGA ARGÜELLES: *Memoria sobre los presupuestos de los gastos, de los valores de las contribuciones y rentas públicas de la Nación española y de los medios para cubrir el déficit*, Apéndice al Diario de Cortes, núm. 5, Madrid, 1820, pp. 134-135. El artículo 3 empezaba diciendo: «La forma del arancel general de aduanas será por ahora la del modelo dispuesto por la junta especial de aranceles, creada con dicho objeto por Real orden de 13 de abril de 1816 y que ha presentado a las Cortes el secretario del despacho de hacienda», en *Sistema General de las Aduanas de la Monarquía española en ambos emisferios* [sic], Madrid, Imprenta Especial de las Cortes, 1820.

⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 33, 27 de octubre de 1821, p. 403.

1822 eran siete, más presidente y secretario⁹. Finalmente, en las postrimerías del Trienio, en concreto en la sesión de las Cortes celebrada el 16 de mayo de 1823 en Sevilla y a propuesta de la comisión de Hacienda, se aprobó, sin más explicaciones, que «inmediatamente cese en sus funciones la Junta de Aranceles»¹⁰. Por entonces, se cesaba a quienes no hubieran seguido al gobierno y las Cortes en su peregrinación al sur, huyendo de los «cien mil hijos de San Luis».

Restaurado el absolutismo, se anuló la legislación del Trienio con ánimo de reponer la previa. En febrero de 1824 el ministro de Hacienda, Luis López Ballesteros, ordenó «que se forme de nuevo la Junta titulada de aranceles», presidida, como antes, por el director general de Rentas, ahora Francisco López Alcaraz. Su primera tarea era elaborar nuevos aranceles, algo que hizo con presteza, pues en octubre de 1825 estaban finalizados y en mayo de 1826 entraron en vigor¹¹. El arancel era muy parecido al de 1820, aunque se moderaran en algo las prohibiciones y se refería solo a las importaciones en la metrópoli¹².

La nueva Junta era diferente de la anterior no solo porque el número de sus miembros fuera mayor (doce), sino debido a que se aumentaron sus competencias y recursos hasta convertirla en un verdadero centro de poder. Más que un pequeño equipo técnico o una Junta consultiva, era un organismo con fuste, del tipo de otros creados aquel mismo año e inspirados por idéntico ministro como la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino, con la que compartió algunos vocales. Tenía rasgos típicos de las instituciones del Antiguo Régimen, como fronteras difusas entre sus competencias y las de otros organismos, una doble función ejecutiva y jurisdiccional o capacidad para recaudar ingresos propios.

⁹ Presidía Imaz, los vocales eran Vicente Romero, Francisco Pérez del Río, Francisco López Alcaraz, José Echevarría, Juan López de Peñalver, Edmundo O'Ryan, Lorenzo Calvo de Rozas y el secretario Manuel Antonio Rodríguez.

¹⁰ *Gaceta Española*, sábado 17 de mayo de 1823, p. 119.

¹¹ *Gaceta de Madrid*, 24 de febrero de 1824. Los nombramientos en la *Gaceta* del 17 de abril. La entrada en vigor de los aranceles se hizo en 1826, por ese motivo se habla en ocasiones del arancel de 1825 y en otras del arancel de 1826.

¹² Laureano FIGUEROLA: *La reforma arancelaria...*, pp. 20 y ss. También Fradera habla de una lógica común en los dos aranceles en Josep María FRADERA: *Industria i mercat*, Barcelona, Crítica, 1987, p. 141.

El encargo de López Ballesteros alcanzaba casi todos los ámbitos del comercio exterior: la reglamentación del derecho diferencial de bandera, las ordenanzas de Aduanas, los consulados en el extranjero, los tratados, los depósitos de comercio, el fomento de las exportaciones y la elaboración de una ley de granos. También debía dilucidar las muy frecuentes dudas suscitadas por la legislación aduanera. En los años siguientes aún se le añadieron misiones e ingresos.

La composición de la Junta fue muy estable hasta enero de 1835. El número de miembros osciló entre doce y catorce, incluido el presidente (solo hubo dos) y uno o dos secretarios (solo tres en total). Los vocales también tuvieron escasa rotación y eran en su mayoría empleados de la Secretaría de Hacienda; había además un miembro de la armada, dos representantes «del comercio» y otros dos «de América»¹³.

Algunos de los miembros de la Junta de este tiempo solo estuvieron hasta 1835, pero otros —los más significados— se mantuvieron en la época liberal (cuadro 2). Entre los primeros destaca Juan López de Peñalver, que permaneció desde la creación de la Junta en 1816 hasta su muerte, ocurrida en la Navidad de 1834, solo unos pocos días antes de la reorganización¹⁴. «Industrialismo, proteccionismo, innovación tecnológica y enseñanza técnica» eran sus ideas fuerza, según Ernest Lluch¹⁵, quien ve su huella en el prohibicionismo de los aranceles de 1820 y 1825. Manuel Antonio Rodríguez

¹³ En 1827 López Ballesteros había clasificado a los empleados de Hacienda por categorías: consejeros, intendentes de provincia, jefes de administración y oficiales, y establecido el régimen de ascensos. Toledano lo consideraba un paso decisivo en la modernización de la función pública. Véase Eustaquio TOLEDANO: *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, pp. 662-663.

¹⁴ López de Peñalver era un destacado funcionario desde finales del siglo XVIII, estuvo siempre interesado por las cuestiones tecnológicas y escribió diversos opúsculos sobre economía. Entre otros cargos había sido vocal de la Junta de Comercio y Moneda, y en la década de los veinte era del Consejo de Su Majestad, intendente honorario de provincias, miembro de la Junta para el Fomento de la Riqueza del Reino y director del Real Conservatorio de Artes.

¹⁵ Véase Ernest LLUCH, «Estudio Preliminar» a los *Escritos de López de Peñalver*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992, p. CIII. Con anterioridad, se había ocupado del autor Fabián ESTAPE: *Ensayos sobre historia del pensamiento económico*, Barcelona, Ariel, 1972.

estuvo doce años, entre el Trienio y la llamada Década Ominosa, y era oficial mayor de hacienda; Higinio García de Burunda era intendente de provincia; José Sartorio, oficial de la Armada; Valentín Pardío, vista de Aduanas; Manuel Cortés, del consejo de Su Majestad; Faustino del Campo y Manuel Ochoa, representantes «del comercio», y el resto de vocales —que solo formaron parte de las Juntas de la primera época, aunque menos tiempo— tenían un perfil similar a los mencionados.

Entre quienes estuvieron en la época fernandina y continuaron en la liberal cabe mencionar, en primer término, a quien fuera presidente desde 1826 hasta 1835, Justo José Banqueri. Había sido oficial de hacienda antes de 1820 y diputado en el Trienio; en tiempos de López Ballesteros fue miembro de la junta directiva del Banco de San Carlos y de la Real Compañía de Filipinas y consiliario del Banco Español de San Fernando hasta los años cuarenta; en 1840 fue vocal de la Junta revisora y en 1843 volvió a ser presidente de la Junta ordinaria de aranceles¹⁶. También Julián Aquilino Pérez proporciona otra buena ilustración de la dificultad de establecer fronteras rígidas en los perfiles profesionales de los miembros de las Juntas. En su nombramiento inicial de 1824 aparece como representante del comercio, después como intendente de provincia, más tarde fue director general del Banco de San Carlos, vicedirector y consiliario del Banco Español de San Fernando, y acabó siendo en el liberalismo director general del Tesoro, senador por designación real y uno de los mayores compradores de bienes desamortizados en Madrid¹⁷.

Algunos de los miembros de la Junta fernandina tuvieron en el régimen liberal una activa vida política y no solo en el campo moderado, sino en el progresista. Así, Cesáreo María Sáenz fue subsecretario, diputado y amigo particular y político de Mendizábal, o Antonio María Seijas Bieyra, diputado y ministro de Hacienda con Espartero y Bardají en 1837. También Manuel Álvarez García y Francisco Bartolomé Colomo fueron empleados públicos y además diputados en la década de los treinta. Un caso singular fue el

¹⁶ Banqueri había sido uno de los directores generales de Hacienda hasta junio de 1823, cuando fue cesado por no haber seguido al gobierno a Andalucía. Véase *Gaceta de Madrid*, 8 de junio de 1823.

¹⁷ Jesús CRUZ: *Los notables de Madrid*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 118.

de Manuel María Gutiérrez, empleado público, pero a la vez representante en la Corte de los intereses de las organizaciones prohibicionistas catalanas.

En suma, las Juntas de Aranceles reflejan bien la complejidad de la transición desde la administración del absolutismo hasta la del régimen liberal y, en particular, la persistencia de los hombres de López Ballesteros, empezando, claro está, por el propio ministro, que acabó sus días en 1853 siendo senador vitalicio¹⁸. Por otra parte, en aquel tiempo resulta difícil caracterizar a los empleados públicos, políticos e incluso hombres de negocios que aparecen en las Juntas con una sola ocupación y es fácil observar la actuación en redes de las elites¹⁹.

Continuidad en las Juntas ordinarias del liberalismo

Tras la muerte de Fernando VII no desapareció la Junta de Aranceles, como les pasó a otros organismos provenientes del Antiguo Régimen —así, la Junta para el Fomento de la Riqueza del Reino—, pero sí fue redimensionada a la baja. El conde de Toreno, en el marco de la reforma general de la Administración emprendida por los liberales, modificó en enero de 1835 su composición y funciones para limitar sus competencias y reducir su presupuesto²⁰. La exposición de motivos es una enmienda a la totalidad sobre lo «complicado y excéntrico» de la Administración del Antiguo Régimen y en relación con la Junta señalaba: «He aquí convertida la Junta de Aranceles en una oficina de dirección, administración, recaudación y distribución; oficina que con el tiempo provocó la rivalidad de las demás»²¹. Toreno la devolvió a sus orígenes, pues la transformó en un órgano estrictamente técnico, la denominó Junta consultiva de

¹⁸ Aun sin referirse a la Junta, Luis habló de «la longue destinée» del equipo de López Ballesteros en Jean-Philippe LUIS: *L'Utopie Réactionnaire*, Madrid, Casa de Velázquez, 2002, p. 215.

¹⁹ Juan PRO RUIZ: «Las elites de la España liberal: clases y redes en la definición del espacio social (1808-1931)», *Historia Social*, 21 (1995), pp. 47-69.

²⁰ «Yo, que he sido individuo de ella, sé que éramos doce los individuos con grandes sueldos», reconocía Manuel María Álvarez en las Cortes en 1835 al discutirse los presupuestos. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 24 de febrero de 1835, p. 1660.

²¹ *Gaceta de Madrid*, 11 de enero de 1835. Hablaba también de «los inconvenientes que ofrece la existencia de Juntas o comisiones que examinen y propongan

Aranceles y la redujo a tres funcionarios presididos por el director general de Aduanas²². Los trabajos de la antigua Junta pasaban a ser encomendados a dicha dirección, que se hacía cargo de su documentación, efectos y de los arbitrios que cobraba.

CUADRO 2

*Personal con más tiempo de permanencia
en las Juntas ordinarias de Aranceles (1816-1845)*

	1816-1834	1835-1845	Años
1. Juan López de Peñalver	1816-1823 y 1824-1834		17
2. Manuel Antonio Rodríguez	1821-1823 y 1824-1834		12
3. Manuel de Ochoa y Paulín	1824-1831		7
4. Faustino del Campo	1827-1834		7
5. Higinio García de Burunda	1827-1834		7
6. José Sartorio	1828-1834		6
7. Valentín Pardo	1827-1833		6
8. Manuel Cortés	1829-1834		5
1. Manuel Álvarez García	1826-1834	1837-1845	16
2. Francisco de Bartolomé Colomo	1824-1830	1837-1843	12
3. Julián Aquilino Pérez	1824-1834	1843-1845	12
4. Cesáreo María Sáenz	1831-1834	1835-1843	11
5. Justo José Banqueri	1826-1834	1843-1845	10
6. Manuel María Gutiérrez	1831-1834	1837-1841 y 1843-1845	9
7. Edmundo O'Ryan	1821-1823	1837-1843	8
1. Manuel Agustín de Heredia		1841-1845	4
2. Diego del Río		1841-1845	4

Fuente: Elaboración propia.

por sí los asuntos propios de otras corporaciones» y de la necesaria unidad de los productos del Tesoro.

²² Los vocales eran los intendentes Cesáreo María Sáenz, que era vocal de la Junta anterior; Antonio María Seijas, que lo había sido en la década de los veinte, y Pascual Genaro de Ródenas.

El nombre de Junta consultiva y un número limitado de vocales se mantuvieron hasta su desaparición en 1845, aunque en esos diez años sufriera tres reorganizaciones que no alteraron su esencia. La primera tuvo lugar en 1837, cuando Antonio María Seijas, que a la sazón era precisamente uno de los tres vocales de la Junta, se convirtió en ministro de Hacienda. La elevó de categoría, al hacerla depender directamente del ministro, aumentó a cuatro los vocales y nombró presidente a un quinto experto. Los empleados públicos del absolutismo, como el ministro, continuaban controlando el organismo²³.

La segunda reorganización tuvo lugar en 1841, una vez aprobado el arancel de Surrá y Rull. Habían quedado pendientes dos cuestiones tan sensibles como algodones y cereales, y el ministro puso de nuevo a la Junta consultiva bajo la responsabilidad del director general de Aduanas y le encomendó «formular los proyectos de ley que el gobierno determine acerca del ramo»²⁴. La principal novedad de este cambio fue que se añadían cuatro vocales en representación de agricultura, industria, comercio y navieras, aparte de otros dos empleados públicos, para dar mayoría clara a la Administración. Era la primera vez que se incluía en una Junta ordinaria, de forma explícita, una representación de intereses económicos distribuida por sectores productivos. Surrá nombró director de Aduanas, Aranceles y Resguardos y presidente de la Junta al exministro de Hacienda Agustín Fernández Gamboa²⁵.

²³ Presidente: Cesáreo María Sáenz; vocales: Manuel Álvarez García, Francisco Bartolomé Colomo, Edmundo O’Ryan y Joaquín Rodríguez, y secretario: Manuel María Gutiérrez.

²⁴ *Gaceta de Madrid*, 16 de septiembre de 1841.

²⁵ La mayoría de los vocales funcionarios venían siendo miembros de la Junta desde la década de los veinte (Sáenz, O’Ryan, Colomo y Álvarez) y había dos nuevos (Juan García Barzanallana y Manuel Marcó), y los representantes de intereses eran Diego del Río, agricultor; Antonio Jordá y Santandreu, fabricante; Mateo Lobo, comerciante, y Manuel Agustín Heredia, naviero. Diego del Río sería después senador y Jordá, diputado, mientras Heredia había sido diputado el año anterior. Mateo Lobo era comerciante de Madrid y sería en 1844 miembro del primer Directorio de la Sociedad Mercantil Matritense, pero colaboraba con la Comisión de Fábricas en la causa del prohibicionismo. Jordá escribía por entonces en el periódico barcelonés *El Guardia Nacional*, situado en la izquierda liberal, y defendía el prohibicionismo.

A comienzos de 1843 se produjo una crisis en la Junta, pues dimitieron el presidente y cuatro de los vocales en protesta contra la autonomía dada al cuerpo de carabineros respecto a la dirección de Aduanas en la lucha frente al contrabando, una de las lacras del prohibicionismo²⁶. La decepción con el escaso aumento de la renta de Aduanas tras el arancel de 1841 había llevado a endurecer registros y sanciones hasta convertirlos en fuente de serias protestas, que culminarían en 1844 con un cierre de comercios en Madrid.

El ministro Calatrava aprovechó el momento para reorganizar la Junta por tercera vez en el liberalismo, volviendo a darle autonomía²⁷. Amplió los cometidos de la Junta, que podía proponer proyectos de reforma arancelaria, además de ocuparse de las estadísticas comerciales y las dudas interpretativas. También redujo a cuatro el número de empleados públicos para equilibrarlos con los representantes de intereses²⁸. La Junta elaboró las estadísticas comerciales de los años anteriores y un proyecto de reforma parcial de aranceles que entregó en abril de 1844, pero no prosperó.

Por último, en mayo de 1845 Alejandro Mon suprimió la Junta consultiva de Aranceles, poniendo punto final a esta etapa. La supresión no la hizo a través de una norma explícita, sino que el organismo simplemente desapareció del presupuesto de gastos²⁹. Es

²⁶ Lo explicó en la prensa con detalle Agustín Fernández de Gamboa, pues hizo pública su carta de dimisión. Véase *El Corresponsal*, 16 de enero de 1843. Dimitieron con Gamboa, Sáenz, O'Ryan, Colomo y Marcó.

²⁷ *Gaceta de Madrid*, 26 de enero de 1843. El artículo 1 decía: «La Junta consultiva de Aranceles y la dirección general de Aduanas quedan separadas e independientes entre sí en el ejercicio de sus respectivas atribuciones». Su argumento era: «No es a la dirección de Aduanas a quien compete entender de las grandes cuestiones de la formación y modificación de los aranceles».

²⁸ Nombró presidente a Justo José Banquerí, que lo había sido ya en tiempos de Fernando VII, y vocales a dos funcionarios conocidos (Manuel Álvarez García y Manuel María Gutiérrez) y otros dos nuevos en el organismo (Agustín de la Llave y Miguel Belza, sustituido al año siguiente por Esteban Sayró), más cuatro hombres de negocios (Diego del Río, Vicente Juan Pérez, Manuel Agustín Heredia y Julián Aquilino Pérez). Heredia y Del Río venían de la Junta anterior; Vicente Juan Pérez era industrial, activista liberal y había sido alcalde de Madrid, y Julián Aquilino Pérez, un viejo conocido que había estado en la Junta en la década de los veinte.

²⁹ La prensa se preguntaba en los primeros días cómo era posible que un organismo no suprimido oficialmente tampoco estuviera en el presupuesto. Véase *El Tiempo*, 19 de junio de 1845. Finalmente lo certificó el propio presidente, Justo José Banquerí, al referirse en una carta abierta, en la que justificaba sus trabajos, a

probable que la razón última de la supresión fuera el propósito de Mon de realizar una rápida reforma arancelaria, que resultaba más fácil de llevar a efecto si era sigilosa, la gestionaban directamente los empleados públicos y se prescindía de los representantes de intereses, cuya estrategia era dilatar plazos. Con ese propósito reforzó la dirección de Aduanas y le encomendó un proyecto de reforma que estuvo listo en enero de 1846, aunque en febrero cayese el gobierno y ministro y proyecto con él. En 1849, ministro de nuevo y sin Junta, Mon sí consiguió su propósito de cambiar la ley arancelaria.

En cuanto al factor humano de las Juntas ordinarias en la etapa liberal cabe destacar dos rasgos: siguieron estando dominadas por empleados públicos y hubo una clara continuidad en los nombres con el Antiguo Régimen. De los veintiún miembros diferentes que tuvieron las Juntas, dieciséis eran funcionarios. De esos veintuno, habían estado en las juntas fernandinas ocho, que fueron quienes permanecieron más tiempo, un total de treinta y seis años, por los veinticuatro que sumaban juntos los trece nuevos. Los cuatro que permanecieron más de seis años cada uno (cuadro 2) eran de los que habían estado en tiempos de Fernando VII, como tres de los cuatro presidentes de esta etapa (Sáenz, Seijas y Banqueri; el cuarto era Gamboa). Un detalle que no se debe pasar por alto es que los empleados de Aduanas, la mitad de los componentes de la Junta en 1816, quedaron tempranamente relegados, incluso en una institución tan cercana a sus tareas como la Junta de Aranceles³⁰.

Los personajes que estuvieron más tiempo exclusivamente en la etapa liberal —aunque solo cuatro años— fueron dos de los representantes de intereses nombrados en 1841, Manuel Agustín de Heredia y Diego del Río. Heredia era un importante industrial, comerciante y naviero en Málaga y fue diputado y senador en los cua-

«la suprimida junta de aranceles». Véase *El Espectador*, 22 de julio de 1845. Sobre los proyectos de Mon, véase el clásico estudio de Fabián ESTAPÉ: *La reforma tributaria de 1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1971, y más recientemente, Francisco COMÍN y Rafael VALLEJO: *Alejandro Mon y Menéndez...*, pp. 410 y ss.

³⁰ Pan-Montojo ya señaló este escaso protagonismo de los funcionarios de Aduanas, que tenían «competencias periféricas desde todos los puntos de vista respecto a la corporación de empleados que dominaban el Ministerio». Véase Juan PAN-MONTOJO: «El Estado según los altos funcionarios de la Hacienda española, 1881-1936», *Historia y Política*, 36 (2016), pp. 75-101, esp. p. 78.

renta, mientras del Río, madrileño, era propietario de fincas rústicas y urbanas y también senador.

La hora de la representación de intereses

El cambio político tras la muerte de Fernando VII no solo planteó la necesidad de acomodar la Junta de Aranceles a la administración liberal, sino la cuestión de la representatividad de los vocales. En el liberalismo no era suficiente confiar en la competencia técnica, sino conveniente algún grado de representatividad, porque el valor de la opinión pública se había acrecentado. Esto abría un vasto campo de juego a los grupos con intereses especiales, que debían actuar en un doble plano: lograr presencia en los centros donde se tomaban decisiones, como el parlamento, el gobierno o las propias Juntas de Aranceles, y, para ello, crearse una opinión favorable. Se iniciaba así otra fase en las luchas arancelarias del siglo XIX donde la pugna requería organización y recursos.

En el caso de la política comercial, el tema tenía su inmediatez, porque desde el principio parecía haber una reforma arancelaria en el horizonte, como dejó claro en 1834 el conde de Toreno al presentar los presupuestos³¹. Tres eran los motivos que estaban en el ambiente: la libertad de comercio formaba parte del programa teórico del liberalismo, el fin de las prohibiciones debía producir un ansiado aumento de ingresos públicos y el arancel vigente estaba plagado de correcciones que lo hacían inmanejable³². Además, hasta principios de la década de los cuarenta estuvo abierta la perspectiva de un acuerdo comercial y político con Gran Bretaña que debía significar un apoyo al nuevo régimen, a la vez que un impulso liberalizador en política arancelaria.

La sensación de urgencia debería haber sido compartida por los intereses comprometidos a favor y en contra de la reforma; sin embargo, fue muy diferente la reacción de unos y otros. La capa-

³¹ *Diario de Sesiones del Congreso* (Estamento de Procuradores), 10 de octubre de 1834, pp. 10-11.

³² En 1840 el ministro Fernández de Gamboa decía que el número de rectificaciones del arancel de 1825 se igualaba al de sus partidas. Véase *Gaceta de Madrid*, 24 de noviembre de 1840.

cidad organizativa de los fabricantes catalanes fue notoriamente mayor que la de sus adversarios, como era lógico, por otra parte, atendiendo a la teoría de la acción colectiva o al papel de los grupos de presión en la búsqueda de rentas. Eran un grupo de reducidas dimensiones, fácil de cohesionar y con intereses homogéneos, porque los beneficios de actuar eran divisibles y sencillo el reparto de los costes.

Los fabricantes financiaron organizaciones que les sirvieran de apoyo, trabajos intelectuales que legitimaran sus tesis y publicaciones que difundieran sus posiciones. Ya a mediados de la década de los treinta la Junta de Comercio de Barcelona y la Comisión de Fábricas del Principado decidieron establecer una representación permanente en Madrid³³. Después, no dejaron sin respuesta —que pusieron a menudo en boca de instituciones oficiales, como el Ayuntamiento de Barcelona o la Diputación— ninguna medida o anuncio de tal que afectara a sus intereses. Al tiempo que influían en la opinión, lograron construir una red de apoyos para ganarse a los parlamentarios catalanes en Madrid, presionar al gobierno y las Cortes, y tener presencia en las Juntas de Aranceles y las comisiones especiales. Por una y otra vía tuvieron bajo control la política arancelaria española y las instituciones clave de la misma de mediados de la década de los treinta a finales de los cuarenta.

Enfrente, la articulación de consumidores, comerciantes y exportadores era mucho más compleja, porque eran colectivos heterogéneos y numerosos en los cuales la comparación individual entre costes y beneficios era incierta y se prestaban a la aparición de oportunistas viajeros sin billete. Los partidarios de la libertad de

³³ Jaime CARRERA PUJAL: *La economía de Cataluña en el siglo XIX*, vol. I, *La cuestión arancelaria*, Barcelona, Bosch, 1961, p. 126. Sobre el papel de las organizaciones catalanas, véanse también Ernest LLUCH: *El pensament economic a Catalunya (1760-1840). Els orígens ideològics del proteccionisme i la presa de consciència de la burgesia catalana*, Barcelona, Ed. 62, 1973; Alexandre SÁNCHEZ: *Protecció, Ordre i Llibertat. El pensament i la política econòmica de la Comissió de Fàbricas de Barcelona (1820-1840)*, Barcelona, Alta Fulla, 1990; Roser SOLÀ I MONSERRAT: *L'Institut Industrial de Catalunya i l'associacionisme industrial desde 1820 a 1854*, Barcelona, L'Abadía de Monserrat, 1997, y Juan HERNÁNDEZ ANDREU y Nelson ÁLVAREZ: *Librecambismo y proteccionismo en España (siglos XVIII-XIX)*, Madrid, UNED, 2005. Sobre los grupos de interés partidarios del librecambio, véase Enrique MONTAÑÉS PRIMICIA: *Grupos de presión y reformas arancelarias en el régimen liberal, 1820-1870*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2009.

comercio actuaron casi siempre a título individual, sin coordinación ni continuidad y sin lograr presencia significativa en los organismos decisores, como las Juntas o las comisiones revisoras³⁴. Ni siquiera la famosa gira de Richard Cobden en 1846 sirvió para algo más que para crear efímeras organizaciones o periódicos³⁵.

Para dotar de representatividad a los organismos arancelarios los liberales crearon, junto a la Junta ordinaria o estable, otras comisiones provisionales o extraordinarias para estudiar el trabajo de las anteriores, corregir sus propuestas y aportarles información complementaria. Estas comisiones tenían variados formatos y tamaños y en ellas solían figurar políticos, expertos o representantes directos de grupos de interés. De mediados de la década de los treinta a mediados de los cuarenta se multiplicaron (cuadro 1), como sus dictámenes, hasta el extremo de que un ministro llegó a preguntarse si podría elegir entre tanto informe como tenía a la vista y el presidente de la Junta ordinaria a ironizar sobre ello en el Congreso³⁶.

La proliferación de comisiones, que servía a menudo para demorar la toma de decisiones en beneficio de los intereses amparados por el prohibicionismo, reflejaba, para Marliani, «la falta de

³⁴ «¿Pero por qué no se me ha llamado a mí a ella [la Junta]? Allí solo hay fabricantes de Cataluña y personas que más o menos tienen simpatías con aquella provincia y con aquella industria y a mí me parece que falta cierto equilibrio de justicia no haciendo concurrir a ella a personas de otras provincias, que tengan antecedentes en esta cuestión y un interés tan directo como el que yo tengo», se quejaba el diputado Sánchez Silva, uno de los adalides del librecambio en el Congreso. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 8 de abril de 1842, p. 2298.

³⁵ En 1842 se fundó en Madrid el semanario *Guía del Comercio* y en 1844 la Sociedad Mercantil Matritense, transformada en 1846 en la breve Confederación Mercantil Española. Véase Ángel BAHAMONDE y Julián TORO: «Los orígenes de la Sociedad Mercantil Matritense: estudio de un grupo de presión librecambista (1842-1846)», *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, 12 (1976), pp. 239-253. Sobre la gira de Cobden, véase Ernest LLUCH: «La gira triunfal de Cobden per Espanya (1846)», *Recerques*, 21 (1988), pp. 71-90. También Enrique MONTAÑÉS: *Grupos de presión y reformas arancelarias...*

³⁶ «¿A quién más recurrirá para que los vea, después de haber consultado a una junta de cuarenta para que los vea, a otra de cuatro que los formó, a otra de tres, a otra de cuarenta y cuatro que los revisó, a otra de cuarenta que también los ha revisado o está revisando? ¿Dónde irá pues el gobierno a buscar informes sobre esta materia?», decía Cesáreo María Sáenz. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 48, 13 de mayo de 1841, p. 884. El ministro que se había interrogado era Fernández Gamboa, *Gaceta de Madrid*, 24 de noviembre de 1840.

energía del gobierno mismo»³⁷. La reforma de 1849, en cuanto pareció dotar de cierta estabilidad a la política arancelaria, acabó con la fiebre de las comisiones provisionales. También debió influir que para entonces la nueva clase política del isabelismo se asentó, ocupó las Juntas ordinarias de aranceles y la cuestión de la representatividad se dio por zanjada³⁸.

Quien primero hubo de enfrentarse al problema de la opinión pública en la política arancelaria fue Juan Álvarez Mendizábal. Cuando llegó al poder en 1835 encontró muy avanzado el proyecto de reforma arancelaria hecho por la Junta ordinaria y creyó necesario atender lo que llamó «el voto de la hacienda española y del comercio»³⁹. Primero pensó mandar el proyecto a las Juntas de Comercio y a los intendentes provinciales para que opinaran, pero, pareciéndole urgente la reforma, invitó a las Juntas a enviar representantes a Madrid con el objeto de que hicieran observaciones. Solo acudieron dos comisionados, uno de la Junta de Comercio y la Comisión de Fábricas de Barcelona y otro de las Juntas de Comercio de La Coruña y Vigo⁴⁰.

Mendizábal reputó insuficiente el contraste y en la memoria que envió a las Cortes con su proyecto de reforma el 18 de agosto de 1837 proponía que, antes de entrar en vigor los aranceles, fueran examinados por una comisión «compuesta de tres diputados a Cortes, dos jefes de la Hacienda Pública y dos particulares, uno fabricante y otro comerciante»⁴¹. La memoria incluía aranceles de importación y exportación, así como una reordenación de Adua-

³⁷ Manuel MARLIANI: *De la influencia del sistema prohibitivo en la agricultura, industria, comercio y rentas públicas*, Madrid, Librería de J. Cuesta, 1842, p. 313.

³⁸ Esta secuencia coincide con el progresivo asentamiento de la nueva clase política a lo largo del reinado, según la explicación de Juan PRO: «La formación de la clase política liberal en España (1833-1868)», *Historia Contemporánea*, 23 (2001), pp. 445-482.

³⁹ Juan ÁLVAREZ Y MENDIZÁBAL: *Memoria presentada a las Cortes de la Nación española sobre el presupuesto general de gastos, plan de medios para cubrirlos y recursos para llenar el déficit en 1837*, Madrid, Imprenta Nacional, 1837, p. 98

⁴⁰ El comisionado catalán fue Magín Corominas, diputado en el Trienio y fabricante. Carrera dice que durante unos meses asistió a las reuniones un tercer comisionado, por parte de la Junta de Comercio de Valencia, que desapareció después. Véase Jaime CARRERA PUJAL: *La economía de Cataluña...*, pp. 142 y ss.

⁴¹ Juan ÁLVAREZ Y MENDIZÁBAL: *Memoria presentada a las Cortes...*, p. 132. Obsérvese que en la primera formulación daba solo entrada a los comerciantes a través

nas y trámites aduaneros que liberalizaría un tanto el comercio exterior, aunque manteniendo prohibiciones. En su elaboración tuvo un papel decisivo el subsecretario, Cesáreo María Sáenz, presidente de la Junta ordinaria y miembro de ella en el Antiguo Régimen⁴². Pero Mendizábal cayó y su propuesta no siguió adelante, a pesar de que la comisión de Hacienda de las Cortes aprobó después continuar los trámites.

La primera comisión revisora formalmente constituida fue la establecida en enero de 1839 por el ministro Pío Pita Pizarro para volver a introducir en escena la postergada reforma arancelaria. En el preámbulo del real decreto se situó explícitamente en la estela del proyecto de Sáenz, que era tomado como base. Compartía con él la necesidad de reducir sustancialmente las prohibiciones, simplificar la administración aduanera y establecer derechos moderados. A la hora de fijar objetivos era bastante explícito al añadir uno que no se solía mencionar: «Conciliar los grandes intereses de nuestro comercio, marina e industria, con la conservación de las buenas relaciones de las potencias extranjeras amigas, al mismo tiempo que asegurar por otra al erario público el aumento de ingresos de que tanto necesita»⁴³ (la cursiva es nuestra). La sombra de la negociación de un tratado comercial con Gran Bretaña a cambio de financiación para la Guerra Civil había sido una inquietud constante de los industriales catalanes en aquellos años y Pita venía a hacer públicos sus propósitos, lo que provocó cierto revuelo⁴⁴.

de un órgano semioficial (al modo del Antiguo Régimen) y los funcionarios, mientras después abrió la puerta a fabricantes y políticos.

⁴² Carrera cita a Corominas, según el cual Sáenz «se gloriaba de ser el principal autor del proyecto». Véase Jaime CARRERA PUJAL: *La economía de Cataluña...*, p. 154. El propio Mendizábal concluye su memoria agradeciendo de manera acostumbrada a Sáenz su autoría de buena parte de la misma (excepto la supresión del diezmo, que es obra personal, dice) (p. 335).

⁴³ *Gaceta de Madrid*, 6 de enero de 1839.

⁴⁴ Uno de los miembros de la Junta revisora, Manuel Inclán, fue comisionado por Pita Pizarro para negociar un empréstito en Londres en el propio mes de enero de 1839 a cambio de un tratado de comercio, como en tiempos de Mendizábal. Véase *El Constitucional*, 12 de abril de 1840. Inclán dejó escrito un folleto: *Reflexiones sobre las aduanas y efectos de la ley prohibitiva*, Madrid, Impr. F. de A., 1839, que dedicaba: «A los Sres. presidente y vocales de la Junta revisora de los nuevos aranceles». Fue objeto de una crítica mordaz por parte de Manuel María GUTIÉRREZ: *Nuevas consideraciones sobre la libertad absoluta de comercio*, Imprenta

Se trataba de una comisión —se decía— «a la que servirá de base la actual de aranceles, compuesta cuando menos de quince personas, en la que deberán tener parte senadores y diputados de las provincias más importantes, algún individuo del cuerpo diplomático, otros de las clases de agricultura, fábricas y comercio, y los demás que Yo tenga a bien nombrar»⁴⁵. Otro real decreto de ese mismo día designaba a las diecinueve personas que, unidas al director de Aduanas y los seis de la Junta consultiva, formarían la Junta revisora, presidida por el exministro Canga Argüelles.

La comisión, denominada oficialmente Junta revisora (eso hace que en ocasiones la literatura la confunda con las Juntas estables), tuvo una vida azarosa en correspondencia con los tiempos (cuadro 3). A lo largo del año se agregaron nueve miembros más y cesaron seis, de manera que eran veintinueve los firmantes del primer informe oficial y proyecto de aranceles elevado por la Junta el 6 de marzo de 1840⁴⁶. En junio de ese año fue suprimida la Junta y en noviembre repuesta con algunos cambios en su composición⁴⁷. Por último, presentó un segundo proyecto el 30 de abril de 1841 que acabó convirtiéndose en arancel unos meses después⁴⁸.

Pero eso es adelantar acontecimientos. Una vez que la Junta revisora entregó su primer proyecto de arancel en marzo de 1840, el ministro de Hacienda, San Millán, lo presentó a las Cortes y pidió autorización para que entrara provisionalmente en vigor mientras se discutía. De acuerdo con los deseos y previsiones de Pita, el informe establecía una línea de continuidad con los trabajos de la Junta del Antiguo Régimen y la consultiva, declarando «su perfecta conformidad, en cuanto a las bases de los aranceles, con las

V. M. Calero, Madrid, 1839. Más recientemente, Manuel RODRÍGUEZ ALONSO: *Gran Bretaña y España. Diplomacia, guerra, revolución y comercio (1833-1839)*, Madrid, Actas, pp. 193 y ss. También Joaquín NADAL FARRERAS: *Comercio exterior con Gran Bretaña (1777-1914)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1978, pp. 151 y ss., y Enrique MONTAÑÉS: *Grupos de presión y reformas arancelarias...*, pp. 126 y ss.

⁴⁵ *Gaceta de Madrid*. 6 de enero de 1839.

⁴⁶ *Exposición dirigida al gobierno por la Junta revisora creada en Real Decreto de 4 de enero de 1839, al remitir el proyecto de ley sobre el sistema de aduanas y los de los nuevos aranceles*, Madrid, Imprenta Nacional, 1840, p. 97.

⁴⁷ *Gaceta de Madrid*, 24 de noviembre de 1840.

⁴⁸ *Ley de Aduanas, Aranceles e Instrucción, que rigen en la península e islas adyacentes desde 1º de noviembre de 1841*, Madrid, Imprenta Nacional, 1841, p. 103.

que propuso la Junta permanente y el gobierno adoptó»⁴⁹. Establecía un total de 234 prohibiciones frente a las 296 del proyecto anterior, e incluía los tejidos de algodón, aunque liberalizara los hilados y los tejidos con mezcla. La contestación del prohibicionismo catalán fue inmediata, con exposiciones del Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación, la Junta de Comercio, la Comisión de Fábricas y la Sociedad de Amigos del País, que reclamaban las prohibiciones para todo el algodón.

Eran los convulsos momentos finales de la regencia de María Cristina y un cambio de gobierno en abril de 1840 llevó a la cartera de Hacienda a Ramón Santillán, comprometido con la causa del prohibicionismo. Decidido a frenar la reforma, creó, por orden reservada, una nueva comisión revisora de tres expertos alineados con su posición, a quienes encargó un informe adicional sobre «los puntos más capitales» de los cambios previstos en el arancel⁵⁰. Presentaron en junio su informe, que proponía prohibir todo el algodón y ajustaba cuentas con la Junta revisora, a pesar de que uno de los vocales era Manuel María Gutiérrez, que había sido el secretario de la Junta, pero estaba a sueldo de las organizaciones catalanas. La filosofía de la comisión se puede resumir en una frase lapidaria aplicada a los tejidos de algodón: «Los efectos del derecho en nada se parecen a los de la prohibición: esta protege, aquel no»⁵¹.

Cuando presentaron el informe en junio, el ministro Santillán disolvió la Junta revisora y creó, en julio, dos nuevas comisiones que debían desplazarse a Barcelona y Málaga, desde donde habían partido protestas, y recabar datos sobre las industrias textil y metalúrgica, respectivamente⁵². El interés de Santillán probablemente

⁴⁹ *Exposición dirigida al gobierno por la Junta revisora...*, p. 61.

⁵⁰ Real Orden de 17 de abril de 1840. Eran José Sánchez Chávez, Eusebio María del Valle (funcionario de aduanas el primero y catedrático de economía política el segundo, pero firmantes ambos aquel año de los Estatutos del Instituto Industrial de España, iniciativa de las organizaciones prohibicionistas catalanas) y el hombre de la Comisión de Fábricas, Manuel María Gutiérrez. Se publicó como *Dictamen de la Comisión creada por Real Orden de 17 de abril del presente año*, Madrid, Imprenta Vda. De Calero, 1840.

⁵¹ *Ibid.*, p. 92.

⁵² «El gobierno se cree obligado a precaver las graves consecuencias que el más leve error en alguno de sus artículos pudiera producir en la riqueza pública», decía solemnemente Santillán al anunciar las Comisiones. Véase *Gaceta de Madrid*, 13 de julio de 1840. Los nombrados para la de Cataluña eran el conde de Vigo y Es-

consistía en dilatar el proceso a base de acumular informes, como hizo en 1847, según confiesa en sus memorias⁵³.

El trabajo de los comisionados de Barcelona, obra de Esteban Sayró, se convirtió en una pieza importante en la defensa del prohibicionismo, pues avalaba su argumentación. El objetivo de las organizaciones catalanas entonces era convencer a los políticos y a la opinión de que la industria textil había progresado gracias a las prohibiciones y que un cambio de política pondría en riesgo los enormes capitales invertidos y los puestos de trabajo. En el otoño de 1841 se envió otra comisión, en este caso parlamentaria, a Cataluña con el mismo objeto, formada por Pascual Madoz y Miguel Alejos Burriel, quienes aumentaron las cifras de Sayró, declarando sin pudor que, en realidad, los capitales eran mayores, pero los industriales los habían ocultado por temor a «las antiguas o nuevas contribuciones». Ambos informes se publicaron conjuntamente⁵⁴.

Prueba de la intensa lucha de aquel tiempo es que, al ser disuelta la Junta revisora en junio por Santillán, una parte continuó trabajando por su cuenta con el argumento de que debían

teban Sayró, aunque el informe lo hiciera el último en solitario. En cuanto a Málaga, Tomás de Heredia había protestado contra los bajos derechos para las ferreterías, pero no debió haber comisión finalmente, porque no hay noticia de ella, y el diputado andaluz, Sánchez Silva, se quejó de la diferencia de trato: «¿Y a quién se ha enviado a Cádiz, a Sevilla, a Málaga para ver la importancia de las reclamaciones de estas provincias? A nadie» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 8 de abril de 1842, p. 2298).

⁵³ Refiriéndose a su ministerio de 1847 dice: «Había ofrecido mi antecesor presentar unos nuevos aranceles de aduanas que tenía ya formados, pero sucedióme en este caso lo mismo que a mi entrada en el Ministerio en 1840. Yo no podía prohiar sin examen un trabajo que me era desconocido, o si algo de él conocía era que estaba hecho sobre principios diferentes de los que yo he profesado y profeso en la materia de Aduanas». Véase Ramón SANTILLÁN: *Memorias (1808-1856)*, Madrid, Tecnos-Banco de España, 1996, p. 307. En 1847 nombró una comisión como «medida dilatoria» y el mismo propósito debieron tener las de 1840. En Ramón SANTILLÁN: *Memoria histórica de las reformas hechas en el Sistema General de Impuestos de España*, Madrid, Funcas, 1997, puede verse una exposición completa de las ideas sobre política comercial del autor (pp. 276 y ss.).

⁵⁴ *Comisión del Gobierno de SM para visitar las fábricas de Cataluña*, Madrid, Imprenta Nacional, 1842 (la cita en p. 85). Madoz se mostró tan entusiasta con el trabajo de Sayró que incorporó muchos de sus datos a su *Diccionario*. Esteban Sayró había sido coronel y después intendente de provincia.

dar respuesta a las exposiciones que los organismos catalanes habían remitido en marzo. Enviaron sin éxito su escrito al ministro de Hacienda (todavía Santillán) el 8 de agosto, con el ruego de que lo mandara imprimir o que les permitiera «imprimirlo por su cuenta»⁵⁵. Al reponerse la Junta revisora en noviembre, lo presentaron para su aprobación y en enero de 1841 se publicó. El trabajo, más que una réplica a las corporaciones catalanas, es una dura contestación al informe de la comisión reservada, personalizada en Manuel María Gutiérrez, a quien se recriminaba haber firmado la propuesta de la Junta y haberla criticado después.

En noviembre de 1840, el ministro de Hacienda, a la sazón Agustín Fernández de Gamboa, repuso la Junta revisora y le encomendó hacer, a partir de los documentos disponibles, un proyecto que sirviera de base a la reforma. La Junta era la cesada en junio más seis nuevos vocales, todos ellos alineados con las posiciones restrictivas al comercio⁵⁶. La Junta entregó su proyecto en abril de 1841 y en él se rebajaba el número de prohibiciones (93 en lugar de las 234 de la versión anterior), pero la mayor parte de las eliminadas eran intrascendentes. Lo importante es que se atendía a la petición de los organismos catalanes de prohibir todo el algodón, incluyendo hilados y mezclas de tejidos, con el argumento de que se ocuparía de ellos de inmediato una ley específica que nunca llegó. En mayo, Cesáreo María Sáenz, entonces diputado en el Congreso, autor del proyecto inicial y miembro de las Juntas ordinarias desde el Antiguo Régimen, reclamó al gobierno su rápido envío al parlamento⁵⁷, antecedente inmediato de la autorización obtenida en julio para poner en vigor el arancel de la Junta, a cuya autoría se ha-

⁵⁵ *Informe sobre algodones en rama y manufacturados*, Madrid, Imprenta Nacional, 1841. Está firmado por Canga, como presidente, y otros veinticuatro vocales de la antigua Junta revisora. No firma, como es lógico, Manuel María Gutiérrez.

⁵⁶ *Gaceta de Madrid*, 24 de noviembre de 1840. Faltaba Joaquín María Ferrer, en ese momento vicepresidente del Consejo. Los vocales eran Sánchez Chaves y Del Valle (de la Junta de Santillán), más Banqueri, Rubiano, Aribau y Pedro Gil. El último era diputado por Tarragona y Aribau, hombre de la Comisión de Fábricas. Fernández Gamboa fue uno de los firmantes de la creación en 1847 de la Asociación para la Defensa del Trabajo Nacional, promovida desde las organizaciones catalanas.

⁵⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 48, 13 de mayo de 1841, p. 884.

cía alusión en el artículo primero. El arancel comenzó a regir el 1 de noviembre y en la edición oficial aparecían los nombres de los miembros de la Junta.

No era una reforma definitiva, porque establecía una situación de provisionalidad al haber dejado fuera algodones y cereales y prescribir que, a los dos años «o antes si lo estima conveniente», el gobierno propondría a las Cortes las rectificaciones que aconsejase la experiencia. En otras palabras, la inevitabilidad de una nueva reforma estuvo en el ambiente hasta el arancel de 1849.

En cuanto al perfil de los integrantes de las comisiones extraordinarias, hay que señalar que era diferente del que tenían los componentes de las Juntas estables, pues en aquellas dominaban abiertamente los representantes políticos. Nada menos que treinta y siete de un total de cuarenta y siete miembros nombrados en las diversas comisiones fueron diputados o senadores. Y algunos de los hombres de negocios que no lo eran resultaban ser activistas políticos liberales, miembros de la milicia nacional o conspiradores históricos (era el caso de Juan de Guardamino, Lorenzo García, José Vidal o Antonio Guillermo Moreno). En otras palabras, el factor político venía a ser el denominador común de casi todos los vocales, como cabía esperar en los albores de la sociedad liberal.

Ahora bien, la profesionalización de la política representativa estaba dando sus primeros pasos y no era una actividad exclusiva, de manera que muchos políticos eran también hombres de negocios o formaban parte de la burocracia estatal. Así, la mayoría de los miembros de la primera Junta revisora fueron parlamentarios, mientras algunos empleados públicos podrían figurar, además, como hombres de negocios (es el caso de Banqueri, Rubiano o Moreno, entre otros).

Por otro lado, la representación directa de intereses económicos resultaba ser difusa no solo por la preponderancia de la política, sino porque los hombres de negocios tenían perfiles heterogéneos, de comerciantes a contratistas de suministros para el ejército, de financieros a miembros de consejos de administración diversos y algún industrial. Prominentes hombres de negocios eran, por ejemplo, los Vallgornera, Moreno, Cantero, Gómez Acebo, Muguero, Bonaplata o Guardamino. Ni siquiera la presencia de personajes directamente comprometidos con las organizaciones prohibicionistas

catalanas era mayoritaria, a pesar de las posteriores lamentaciones de Pita Pizarro⁵⁸.

Sin embargo, el resultado final de los trabajos de aquella Junta revisora fue el mantenimiento del prohibicionismo, si bien atenuado respecto a la extrema situación previa. En nuestra opinión, el argumento fundamental fue que primó la razón política más que las ventajas económicas o las consideraciones doctrinales. Fue una renovación del pacto que ya habían hecho los liberales en el Trienio aceptando el prohibicionismo y que se había insinuado con Mendizábal a mediados de la década de los treinta. Es significativo el predominio de los políticos en la Junta, pero también el hecho de que muchos de ellos fueran próximos al gaditano, desde el autor del proyecto original sobre el que se trabajó, Cesáreo María Sáenz, y el ministro que nombró la comisión redactora definitiva, Fernández Gamboa, hasta el ministro que firmó el arancel, Surrá, pasando por Muguero, Cantero, García, Vidal, de los Heros o Guardamino⁵⁹.

Es probable, sin embargo, que Mendizábal considerase excesiva la prohibición completa de los algodones y tratase de desbloquear el tema al volver al poder en 1843. A los cuatro días de ocupar la cartera de Hacienda en el gobierno Gómez Becerra creó una nueva comisión para «revisar el proyecto de ley que sobre la industria algodonerá haya de presentarse a las Cortes para dejar cumplida la ley de 9 de julio de 1841»⁶⁰. Sin embargo, su decisión no tuvo tras-

⁵⁸ «Previendo la fuertísima [*sic*] oposición que algunos fabricantes de Cataluña habían de hacer a todo cuanto favoreciese la relajación del absurdo sistema prohibitivo que existía por efecto de su influencia más que de alguna otra causa razonable, el ministro que nombró la junta dio en ella una amplísima mayoría a los senadores, diputados y fabricantes del antiguo principado, y nombró como secretario al escritor economista que, como ligado con ellos, se había mostrado el más apasionado y virulento defensor de dicho sistema». Véase Pío PITA PIZARRO: *Examen económico, histórico-crítico de la Hacienda y deuda del Estado*, Madrid, Imprenta N. Sanchíz, 1840, p. 307. En los veintiséis nombramientos iniciales solo estaban Vallgornera, Satorras, Flaquer, Surrá y Bonaplata y Gutiérrez, como secretario; desde luego, no constituían una «amplísima mayoría», pero además en el curso del año cesaron Satorras y Flaquer, que no fueron sustituidos por diputados catalanes ni fabricantes.

⁵⁹ Sobre los amigos de Mendizábal véase P. HANKE: *Mendizábal y la instauración de la monarquía constitucional en España (1790-1853)*, Madrid, Siglo XXI, 1974, p. 157, y Alfonso de OTAZU: *Los Rothschild y sus socios en España, 1820-1850*, Madrid, O. Hs. Ediciones, 1987, p. 307.

⁶⁰ *Gaceta de Madrid*, 25 de mayo de 1843. Véanse los componentes en el cuadro 3.

endencia, porque a los dos meses había dejado el ministerio y la situación política tenía otras prioridades, en pleno y dramático final de la regencia de Espartero.

CUADRO 3
Juntas extraordinarias

	<i>Junta revisora 1839-1841</i>		<i>Comisiones</i>			<i>Juntas ordinarias y extraordinarias</i>
	23/12/39	30/4/41	17/4/40	13/7/40	24/5/43	
D. José Canga Argüelles	*	*				
D. Joaquín María Ferrer	*					
El marqués de Vallgornera	*	*				
D. Juan Muguiro Iribarren	*	*				
El conde de Vigo	*	*		*		
El duque de Gor	*					
D. Vicente Sancho	*	*				
D. Manuel Cantero	*	*				
D. Felipe Gómez Acebo	*	*				
D. Pedro Surrá y Rull	*	*				
D. Manuel Inclán	*	*				
D. Antonio G. Moreno	*	*				*
D. José Bonaplata	*	*				
D. José María López	*					
D. Alejandro del Cantillo	*	*				
D. Antonio de la Cuadra	*					
D. Lorenzo García	*	*			*	

	<i>Junta revisora 1839-1841</i>		<i>Comisiones</i>			<i>Juntas ordinarias y extraordinarias</i>
	<i>23/12/39</i>	<i>30/4/41</i>	<i>17/4/40</i>	<i>13/7/40</i>	<i>24/5/43</i>	
D. José Vidal	*	*				
D. Mateo Lobo	*	*				*
D. Martín de los Heros	*	*				
D. Juan de Guardamino	*	*				
D. Manuel de Quesada	*	*				
D. Ramón de la Sagra	*	*				
D. Cesáreo María Sáenz	*					*
D. Manuel Álvarez García	*	*				*
D. Fco. Bartolomé Colomo	*	*			*	*
D. Edmundo O’Ryan	*	*				*
D. Joaquín Rodríguez	*					*
D. Manuel María Gutiérrez	*		*			*
D. José M. Sánchez Chaves		*	*			
D. Eusebio María del Valle		*	*			
D. Esteban Sayró				*		*
D. Justo José Banqueri		*				*
D. Andrés Rubiano		*				
D. B. Carlos Aribau		*			*	
D. Pedro Gil		*				

	Junta revisora 1839-1841		Comisiones			Juntas ordinarias y extraordinarias
	23/12/39	30/4/41	17/4/40	13/7/40	24/5/43	
D. A Fernández de Gamboa					*	*
D. Juan Vilaregut					*	
D. Julián López					*	
D. Vicente Juan Pérez					*	*
D. Jacinto Félix Doménech					*	
D. Ramón de Guardamino					*	

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones: las Juntas y la política arancelaria del periodo

Las Juntas ordinaria y extraordinarias de aranceles fueron piezas claves en la política arancelaria española durante el periodo aquí considerado (1816-1845), en particular la Junta ordinaria. Según se reconoce explícitamente en las propias normas, la Junta ordinaria fue el organismo que elaboró los proyectos de los aranceles de 1820 y 1825, así como el que sirvió de base al de 1841, modulado después por una Junta revisora. Aunque los aranceles pertenezcan a coyunturas políticas muy diferentes, existe una evidente continuidad entre ellos y un factor decisivo de la misma fue la intervención de la muy estable Junta de Aranceles. La lógica común a los tres aranceles fue una progresiva modernización de la técnica arancelaria, combinada con una apuesta decidida por un amplio prohibicionismo en cereales y algodones.

La apuesta por el prohibicionismo se ha explicado a menudo como el resultado natural del peso que tenían en la economía española la agricultura de secano y la industria orientada al mercado interior. Peso que habría sido determinante en el pacto político que los liberales acabaron aceptando con el objeto de integrar en el régimen a los agricultores y la burguesía industrial en 1820 y de nuevo en 1841, a costa de renunciar a sus ideas sobre la libertad de comercio. El absolutismo imperante en 1825 no permite extender

la segunda parte de la explicación a ese año, aunque el arancel tiene las mismas características que los otros dos.

Siendo cierto el peso de los factores estructurales y del pacto político en la orientación de la política arancelaria, la argumentación debería introducir también el papel desempeñado por las Juntas. Ellas fueron el soporte técnico que estableció en los tres momentos el documento de partida que resultó determinante, pues su filosofía no fue alterada de manera significativa y, en ese sentido, resultaron ser un factor decisivo en la continuidad de la política arancelaria, en particular del prohibicionismo textil. La Junta había propuesto el prohibicionismo textil antes de la discusión en Cortes de 1820, lo mantuvo en el arancel de 1825, cuando no había necesidad de pacto político, y de nuevo en el proyecto patrocinado por Mendizábal en 1836 y en el que originó el arancel de 1841. Probablemente, como sostuviera Ernest Lluch, en el origen estuviera la influyente figura de Juan López de Peñalver, miembro de la Junta desde 1816 hasta su muerte en 1834 y proclive al prohibicionismo industrialista.

Cosa distinta era el prohibicionismo cerealista, porque el comercio exterior de granos venía regulándose al margen del arancel, aunque se reflejase en él. Se entendía como política de abastecimiento cuando escaseaba y de rentas cuando abundaba. De ahí que se vinculase la prohibición a un precio muy bajo y se estableciese antes del arancel, como en 1820 o en 1834. El peso de los factores estructurales era aquí decisivo por la importancia de los intereses afectados y las Juntas se limitaron a aceptarlo.

Lo que explica el papel decisivo que tuvo la Junta, por encima de cualquier otra cosa, es la gran estabilidad de sus componentes, que sobrevivió al paso del Antiguo Régimen al primer liberalismo. El cuadro 2 ilustra cómo los personajes clave de la Junta (presidentes y quienes más años estuvieron) resistieron muy bien el cambio de régimen, ejerciendo indistintamente, en muchos casos, de burócratas, políticos y hombres de negocios. Esa estabilidad dotó a la Junta de una cultura compartida que explica la continuidad de ideas y propuestas. En suma, la Junta de Aranceles ordinaria o permanente fue el nexo entre la política arancelaria del Antiguo Régimen y el primer liberalismo y un factor decisivo en su continuidad.

Las Juntas o comisiones revisoras fueron diferentes, más visibles, pero, en el fondo, menos importantes. Resultaron ser, sobre

todo, otro escenario de la polémica entre prohibicionistas, proteccionistas y librecambistas para ganarse a la opinión. Aparecieron en la segunda mitad de la década de los treinta y proliferaron en la primera de los cuarenta, cuando los gobiernos liberales se creyeron en la obligación de escuchar a los grupos de interés y a la opinión pública antes de tomar decisiones sobre la política arancelaria. Las de tamaño más reducido estuvieron controladas por representantes del prohibicionismo textil y la Junta revisora amplia, que avaló el arancel de 1841, lo estaba por políticos liberales —ceranos a Mendizábal muchos de ellos— que confiaban, por razones políticas, en el pacto con industriales y cerealistas. Por esos motivos, las comisiones revisoras fueron un factor que contribuyó a frenar una reforma en profundidad.

Esta solo pudo hacerse en 1849, cuando no había comisiones nombradas y ni siquiera Junta de Aranceles con representación de intereses económicos. El proyecto lo hicieron directamente, a iniciativa de Mon, empleados de la dirección de Aduanas, que así habían tomado el relevo de la Junta ordinaria. Al reponerse esta en 1850, políticos y representantes de intereses la dominaron, a costa de relegar a los burócratas a una posición minoritaria. Se había dado la vuelta al modelo de Junta de Aranceles del Antiguo Régimen, que había pasado de ser un organismo estrictamente técnico a otro más propio del liberalismo, donde primaba lo político y representativo.

