

El coste económico del proteccionismo municipal en una crisis de subsistencias: Estella, 1857

CARLOS SOLA AYAPE

«... hay ocasiones en que la autoridad no debe perdonar medio alguno, ni aun el sacrificio de los intereses, a trueque de evitar una calamidad pública con todas sus terribles consecuencias...»

AYUNTAMIENTO DE ESTELLA (1858)

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo y ancho del siglo XIX, las crisis de subsistencias irrumpieron con la misma virulencia y periodicidad como lo habían hecho durante los siglos precedentes. Como ya puso de manifiesto Gonzalo Anes, las malas cosechas y el alto precio de los productos agrícolas, motivado por la disminución de la oferta en los años de escasez, originaban violentas crisis de subsistencias en la España del Antiguo Régimen¹. Tal es así, que el hambre siempre fue una sombra agazapada que se erguía amenazadora cuando las lluvias no venían a tiempo, o cuando los calores tempranos abrasaban los sembrados, o cuando las heladas tardías destrozaban el fruto en agraz². Así pues, y a pesar del paso del tiempo, seguían perpetuándose las mismas constantes, y a similares causas les seguían correspondiendo iguales consecuencias.

En la época preindustrial, a causa del predominio del agro en la economía y dado su carácter preponderantemente tradicional, las fluctuaciones de

1. ANES, G.: *Economía e «Ilustración» en la España del siglo XVIII*. Ariel, Barcelona, 1981, p. 73.

2. ANES, G.: «Tradición rural y cambio en la España del siglo XVIII». En ANES, G. (ed.): *La economía española al final del Antiguo Régimen. (I. Agricultura)*. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1982, p. XIX.

la cosecha pasarán a convertirse en el factor a veces más considerable de la variación de la renta social. Un simple encarecimiento del trigo y, por ende, del pan implicaba, en el marco económico del Antiguo Régimen o en el de la época de transición al capitalismo, la emergencia de este tipo de fenómenos calamitosos, que dejaban a amplios sectores de la población en los mismos umbrales de la miseria y del hambre.

Desde siempre, la actuación de las autoridades como respuesta a estas carestías consistió en la regulación e intervención que permitieran mantener los precios de los alimentos al alcance de los consumidores, en lugar de confiar en el incentivo particular que supondrían los beneficios de un comercio de libre empresa³. Se trataba de crear estrategias de intervención, diseñadas *desde arriba*, para interceder en el mercado y evitar no sólo el hambre sino las temidas consecuencias que ésta podía generar. Nada debía preocupar tanto al gobierno como la cuestión del pan barato⁴. Lo que estaba en juego, tras un violento crecimiento de los precios de los principales artículos de primera necesidad, era la conservación del orden público, y nada preocupaba más que su mantenimiento estricto.

Malas cosechas, incremento de precios, hambre, intervencionismo público, etc., son cuestiones, por tanto, que forman parte del complejo mosaico que configura toda crisis alimenticia. Y por su importancia, éstas serán las coordenadas que encaucen el desarrollo del presente artículo, en un afán de explicar el significado de la crisis de subsistencias de 1857 en la ciudad de Estella. Descubriremos, así, los resortes sobre los que descansó este intervencionismo público, y, especialmente, cuáles fueron sus repercusiones en las finanzas municipales. No en vano, el objetivo final de este paternalismo no era otro que el de abastecer de pan a la población, previa fijación de un precio, y eso siempre tenía un coste, un elevado coste que no puede pasar desapercibido. Era el coste económico del proteccionismo municipal al consumidor urbano.

2. SIGNIFICADO DE LA CRISIS DE SUBSISTENCIAS DE 1857

Esta crisis de subsistencias, cuyo impacto tuvo lugar durante el año agrícola de 1856-57, ha sido considerada como la más significativa de las crisis del siglo XIX, por estar situada en medio de un período de expansión general económica⁵. La fase de crecimiento y desarrollo que experimentó la agricultura española a la largo de la centuria, ante el notable aumento de la superficie cultivada y el consecuente incremento de la producción, no tanto de la productividad⁶, se convierte sin embargo en el aspecto más visible y engañoso de un sector primario endeble y desfasado, cuya debilidad iba a generar

3. HAMILTON, E. J.: *Guerra y precios en España, 1651-1800*. Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 225.

4. COLMEIRO, M.: *Historia de la Economía Política Española*. Fundación Banco Exterior, Madrid, 1988, p. 195.

5. BERNAL, A.: *La lucha por la tierra en la crisis del Antiguo Régimen*. Taurus, Madrid, 1970, p. 220.

6. Las causas principales de la baja productividad en el sector agrario han sido atribuidas a problemas estructurales, como latifundio y minifundio, y a los inadecuados métodos de cultivo, resultado de inversiones de capital insuficientes. Vid. SIMPSON, J.: «La elección de técnica en el cultivo tri-guero y el atraso de la agricultura española a finales del siglo XIX». *Revista de Historia Económica*, núm. 2, 1987, p. 271.

ciertos fenómenos típicos de una sociedad tradicional, como las crisis agrarias. Como recoge Sánchez-Albornoz, tal vez el rasgo más característico de aquella economía haya sido la perduración hasta bien entrado el siglo de las periódicas crisis de subsistencias que impusieron su ritmo regular a la vida agrícola desde tiempos inmemoriales⁷.

Así pues, la crisis de 1857 no supone novedad alguna dentro del elenco de crisis que jalonan la centuria decimonónica, y con su irrupción no hace sino perpetuar, todavía más, la larga tradición secular. Sus orígenes se remontan al verano del 56, cuando se constata que los resultados de la cosecha de cereales habían sido muy inferiores con respecto a otros años, y que, por tanto, tal contratiempo debía significar un notable descenso de la oferta frumentaria en el mercado. La mala cosecha vino precedida de unas condiciones meteorológicas adversas que no facilitaron la crianza del trigo. En este sentido, se hace cierto aquello de que cuanto mayor es la dependencia de las cosechas, más grave es el impacto de las adversidades climáticas que afectan a la agricultura. No obstante, sería incurrir en un excesivo reduccionismo si achacásemos a los fenómenos naturales la causa única que provocó la carestía. A este respecto, y sin menospreciar el protagonismo de las malas cosechas, ya quedó advertido el determinante peso que ejercían las estructuras del antiguo régimen en el desencadenamiento de estas crisis⁸.

Si bien, en efecto, la espoleta principal hay que buscarla en la exigua cosecha y en el escaso grano trillado en las eras, el detonante final de la crisis se debió más bien a una concurrencia de causas, que convergieron al unísono hasta provocar el fuerte descenso del trigo, que pudo ponerse finalmente en circulación. A la escasez de la cosecha se unía la fuerte extracción de cereales hacia Europa, provocada por la guerra de Crimea, así como el importante papel protagonizado por la especulación ante las esperanzas de lucro, y que el propio Gobierno reconoció su poderoso papel en el desencadenamiento de la crisis de 1857⁹. La explicación a esta última causa se debe a que el trigo es el producto a la vez más importante de la economía y el más móvil; el que se presta a una mayor especulación en el mercado¹⁰.

De este modo, la parca cosecha, la exportación de cereales y la especulación cobraron protagonismo propio, y a su vez se constituyeron en tres piezas claves capaces de formar el rompecabezas de la hambruna. Sin embargo, estos factores, aunque ciertos y determinantes, enmascararon a su vez a otros que configuran el verdadero problema de fondo. La crisis del 57, además de poner de manifiesto las profundas carencias en la organización económica, supuso la impotencia de la agricultura española, cuyos defectos y anacronismos –como pone de relieve Bernal–, quedaron de manifiesto por una simple coyuntura climatológica adversa¹¹. De igual modo, esta coyuntura puso igualmente en evidencia el frágil equilibrio entre la oferta y la demanda, así como los propios niveles de autosubsistencia de la población, resquebrajados

7. SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N.: *Las crisis de subsistencias de España en el siglo XIX*. Instituto de Investigaciones Históricas, Rosario, 1963, p. 8.

8. ANES, G.: *Las crisis agrarias en la España moderna*. Taurus, Madrid, 1974, p. 145.

9. SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N.: *España hace un siglo: una economía dual*. Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 47.

10. LABROUSSE, E.: *Fluctuaciones Económicas e Historia Social*. Tecnos, Madrid, 1962, p. 113.

11. BERNAL, A.: *op. cit.*, p. 226.

por un súbito incremento de precios, debido a una escasa capacidad adquisitiva de amplios sectores de la misma.

A ello, hay que añadir que el trigo, como cereal panificable, se convertía en un alimento indispensable en la composición de la dieta del momento. Los presupuestos familiares en la época industrial indican que quizá hasta tres cuartas partes de los ingresos totales se dedicaban a la compra de alimentos incluso en los años normales, y que la gran mayoría de las compras de alimentos consistían en granos¹². Este papel preeminente va a originar una demanda excesivamente rígida convirtiéndose en un grave problema, tanto para consumidores como para productores. Como ha puesto de manifiesto Tortella, la razón de la inelasticidad de la demanda de pan en economías atrasadas es bastante clara: siendo la base de la alimentación, resultaba muy difícil de sustituir. Por tanto, la escasez se traducía en alzas de precios, no en descensos del consumo¹³.

Ante la carencia del cereal panificable, la decisión del Gobierno fue la de flexibilizar su política proteccionista y consentir la entrada de grano extranjero. La falta de una previsión, en ausencia de una política planificada a largo plazo¹⁴, obligaba a procurar de los graneros de Europa una provisión repentina con el fin de recuperar el roto equilibrio entre la oferta frumentaria y una población excesivamente dependiente del pan en la composición de la cesta de la compra de cada día.

Por lo que respecta al resultado de la cosecha de 1856 en Navarra, los testimonios recogidos de los contemporáneos resaltan la considerable merma, en torno a un 50 por ciento, con respecto a años ordinarios, llegando a ser la «más pequeña de los diez que le precedieron»¹⁵. Este descenso, unido al resto de los factores ya apuntados, iba a provocar una violenta y, a la vez, inevitable alza de los precios del trigo, que, a su vez, arrastrarían a los del pan. Una fluctuación de los precios, capaz de alterar la tendencia de normalidad de los años precedentes, era el síntoma más elocuente de un desabastecimiento, de una ausencia de artículos de primera necesidad, el reflejo de una amenaza que anunciaba una situación límite de carestía y, por tanto, de hambre.

El seguimiento de estos valores durante el proceso de la crisis se convierte en una tarea esencial para detectar la magnitud de la misma. Los fenómenos de la historia de los precios constituyen para el historiador algo así como una señal de alarma que le indica que en un lugar determinado debe buscar algún fenómeno importante. La historia de los precios permite que dichos fenómenos no pasen inadvertidos¹⁶. El estudio de las fluctuaciones de los precios es, pues, imprescindible en todo análisis de la coyuntura, y el conocimiento de ésta permite estimar los aumentos y disminuciones de los ingresos; en definitiva, las modificaciones en las condiciones de la vida material de las sociedades humanas¹⁷.

12. WRIGLEY, E. A.: «Algunas reflexiones sobre la producción y los precios del grano en las economías preindustriales». En *Gentes, ciudades y riqueza. La transformación de la sociedad tradicional*. Crítica, Barcelona, 1992, p. 148.

13. TORTELLA, G.: *Introducción a la economía para historiadores*. Tecnos, Madrid, 1994, p. 50.

14. ANES, G.: *Las crisis agrarias...*, cit., p. 401.

15. SANZ Y BAEZA, F.: *Estadística de Navarra*. Pamplona, 1858, pp. 9 y 83.

16. KULA, W.: *Problemas y métodos de la Historia Económica*. Ediciones Península, Barcelona, 1977, p. 471.

17. ANES, G.: *Las crisis agrarias...* cit., p. 199.

De ahí, y para el caso que nos atañe, la obligada consulta de los «libros de precios»¹⁸ del Ayuntamiento de Estella durante, al menos, los años de 1856, 57 y 58. Esta labor nos ha permitido conocer el valor de los precios del trigo y su evolución en el tiempo no sólo en el lapso de la crisis de subsistencias, sino también en los meses precedentes y posteriores a la misma.

Cuadro núm. 1
Precios medios del trigo en Estella (Pts./Hl.)

| | 1856 | 1857 | 1858 |
|------------------|-------|-------|-------|
| Enero | 10,57 | 35,02 | 22,21 |
| Febrero | 10,33 | 37,41 | 23,04 |
| Marzo | 9,97 | 40,64 | 20,47 |
| Abril | 8,66 | 36,29 | 18,59 |
| Mayo | 9,45 | 39,85 | 18,92 |
| Junio | 21,11 | 38,02 | 18,57 |
| Julio | 23,32 | 31,37 | 15,33 |
| Agosto | 24,23 | 27,24 | 14,44 |
| Septiembre | 24,90 | 27,24 | 14,49 |
| Octubre | 26,32 | 26,72 | 14,52 |
| Noviembre | 29,62 | 22,90 | 14,52 |
| Diciembre | 31,84 | 21,17 | 13,66 |

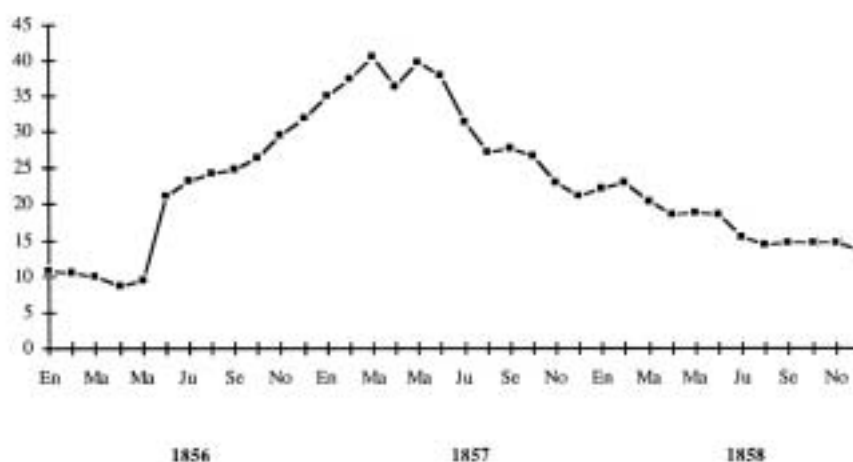
A su vez, la representación gráfica de los mismos oferta la posibilidad de una valoración visual, que permite detectar con mayor precisión el verdadero alcance que llegó a tener el incremento del precio del trigo en Estella a lo largo de la crisis alimenticia (gráfica núm. 1). Un mínimo comentario sobre la misma debe de servir para explicar el comportamiento que mantiene la línea quebrada en dicha representación, con un violento aumento, primero, y un progresivo descenso, después. El inicio de la fase ascendente arranca ya en mayo, prácticamente al comienzo del año agrícola 1856-57, para consolidarse, esta tónica ascendente, con la recolección de la cosecha y la puesta en circulación –escasa como ya hemos dicho–, del nuevo grano. En condiciones normales, la abundancia de trigo debía originar un descenso de los precios o, al menos, una tendencia al estancamiento para ir subiendo a medida que se produjese un distanciamiento de los meses estivales. Cuanto más cerca estamos de la cosecha recogida más bajos serán los precios, y conforme más nos alejamos de ella y nos acerquemos a la próxima, mayores serán sus valores. En cambio, cuando la cosecha es menor y no existen reservas suficientes, el trigo comienza a incrementar su precio desde la misma cosecha para subir, aún con mayor violencia, durante el resto del año agrícola hasta alcanzar la siguiente siega. Como puede verse, la línea experimenta un ascenso progresivo y continuado para alcanzar su techo en los meses de marzo y mayo de 1857 e ir descendiendo, súbitamente, a partir del mes de julio, es decir, cuando comenzaba a circular nuevo grano recolectado.

Este comportamiento del precio del trigo registrado en Estella es, sin embargo, similar al manifestado en el resto de las principales ciudades navarras

18. A. M. E. (Archivo Municipal de Estella). *Libro de Precios*, núm. 201.

como Pamplona, Tudela, Tafalla o Sangüesa, presentando un notorio paralelismo durante los meses de antes, durante y después de la crisis¹⁹. Empero, y si nos atenemos al año agrícola 1856-57 (1 de julio-30 de junio), en ninguna de las poblaciones mencionadas se produce una subida del precio del grano tan violento como en Estella, llegando a incrementar su valor un 74 por ciento. Aunque, si tomamos como referencia el precio que se registra en abril del 56 y el que alcanza en marzo del año siguiente, el porcentaje asciende bruscamente en un 370 por ciento.

Gráfica núm. 1



3. INTERVENCIONISMO MUNICIPAL EN ESTELLA ANTE LA CRISIS

En Navarra, y durante los meses críticos de la crisis de subsistencias, los ayuntamientos, al igual que la Diputación o el Gobernador Civil, van a adoptar toda una serie de medidas encaminadas a menguar los efectos de la misma sobre la población, especialmente procurando garantizar por diferentes medios el avituallamiento de dos de los artículos de primera necesidad por excelencia: el trigo y el pan. Ante esta coyuntura adversa, la consecución de este cereal panificable se convertía en un objetivo prioritario para las autoridades, en la verdadera «obsesión» de la vida de todos los días²⁰.

Suponía, ni más ni menos, que intervenir en el mercado, con el fin de cubrir las lagunas que éste no cubría, lo que suponía, por otra parte, poner en funcionamiento la vieja maquinaria intervencionista municipal, auspiciada por los criterios de un paternalismo secular que, aún con mayor rigor, salía en defensa y protección del consumidor urbano, cuando la carestía y el aumento de los precios ponía en peligro su nivel de alimentación y subsistencia. Pero, además, no hay que olvidar que este nuevo gesto intervencionista

19. SOLA AYAPE, C.: «La crisis de subsistencias de 1857 en Navarra». *Revista Huarte de San Juan. (Geografía e Historia)*, núm. 2, Universidad Pública de Navarra, 1995, pp. 186-88.

20. BRAUDEL, F.: *Escritos sobre la Historia*. Alianza Universidad, Madrid, 1991, p. 203.

en el ecuador del siglo XIX, se producía en un contexto histórico supuestamente propicio para desterrar este tipo de viejas prácticas, como consecuencia de una economía política abiertamente decantada, al menos en cuanto a la apariencia de su credo, hacia la libertad de mercado. En principio, el bagaje legislativo recopilado, tras la puesta en vigor de los principios del liberalismo decimonónico español, así pretende demostrarlo. La economía a estas alturas de la centuria parecía confiar en la doctrina de un *laissez faire*, que, por sí mismo, debía conseguir la abundancia y la baratura, aun en tiempos de crisis alimenticia. Como diría el propio Adam Smith, el comercio interior libre es no sólo el mejor paliativo de la escasez sino el preventivo más eficaz contra el hambre²¹. No en vano, la Diputación de Navarra hará suyos estos supuestos económicos, como se puso de manifiesto en el preámbulo de una Circular, redactado por el liberal José Yanguas y Miranda, que verá la luz tan sólo unos meses antes, en 1855. En el mismo se decía lo siguiente:

«Para conseguir la seguridad, la abundancia y la baratura de los mantenimientos, es preciso que respetando la administración de las leyes que rigen el mundo económico, se limite a facilitar la producción, las salidas y el consumo. Todo lo demás debe abandonarlo al incentivo del interés individual, al influjo poderoso de la libertad de concurrencia»²².

La situación de desabastecimiento y el incremento de los artículos de primera necesidad en los municipios navarros a partir del verano del 56 ponen de manifiesto los riesgos que conllevaba abandonar los abastos «al incentivo del interés individual». A través de los testimonios recogidos, puede demostrarse la desconfianza de los ayuntamientos hacia ese «influjo poderoso de la libertad de concurrencia», la cual no significará precisamente graneros llenos y precios baratos, sino todo lo contrario. Y cuando esto se producía, al ver los almacenes vacíos y que el grano no llegaba hasta los puestos de venta, se va a sentir la necesidad de recuperar el roto equilibrio entre la oferta y la demanda, a través de una política directa de intervención hasta garantizar el pan a precios baratos. El mercado dejaba de ser el lugar donde aparecía el interés de la «mano invisible», allí donde la oferta y la demanda se daban cita, allí donde ambas debían encontrar su equilibrio automático a través de los precios. Por contra, y cuando la carestía empezaba a ser acuciante, aparecerá en escena –eso sí–, la mano visible de la autoridad municipal, fiel a su tradición secular, para comprar granos y harinas, para vender posteriormente pan y, a la vez, fijar los precios de manera indirecta, si no baratos, sí al menos no excesivamente caros. Desde arriba no era plausible un racionamiento de los recursos entre el vecindario por medio de los precios, que –como ha constatado Thompson–, no distribuye los recursos equitativamente entre los necesitados; reserva los alimentos para los que puedan pagar su precio y excluye a los que no puedan pagarlo²³.

En este aspecto, la tradición en Navarra recordaba cómo había existido siempre un temor entre los gobernantes del Reino, de que la carestía del alimento básico, el pan, provocase alteraciones del orden público y fomentara

21. SMITH, A.: *La riqueza de las naciones*. Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 572.

22. *Boletín Oficial de Navarra*, núm. 139, 20 de noviembre de 1854.

23. THOMPSON, E. P.: «La economía moral revisada». En *Costumbres en común*. Crítica, Barcelona, 1995, p. 322.

el descontento popular²⁴. De ahí que, entrados ya en el siglo XIX, la *policía de abastos* se mantenga, por necesidad y por tradición, en manos de las autoridades municipales y en beneficio de los centros urbanos²⁵.

Así pues, el Ayuntamiento de Estella, al igual que la mayoría de los ayuntamientos navarros, adoptará todo tipo de medidas a su alcance con el propósito único de hacer frente a la crisis de subsistencias. Y la primera de ellas, como no podía ser de otro modo, fue la de comprar, a fines de 1856, 1600 robos de trigo «cuyo grano se conservará depositado para distribuirlo en caso de carestía»²⁶. Se trataba de una medida cautelar, destinada a garantizar el abasto en caso de necesidad cuando el descenso del grano se hiciera más notorio durante los meses de primavera.

Estella, tal y como pone de relieve Alfredo Floristán, era de por sí deficitaria en grano, por lo que necesitaba abastecerse comprando trigo fuera, consumando ese intercambio clásico entre la ciudad y el campo de su entorno²⁷. Según la información que se recoge en el *Diccionario* de Madoz, la ciudad producía vino, aceite, verduras y poco grano²⁸, confirmándose, por tanto, la incapacidad del mercado local para cubrir con eficiencia el consumo urbano de este cereal panificable. Así pues, aún en condiciones de normalidad, el trigo debía comprarse fuera.

En marzo del 57, «atendido el alto precio a que valen en el presente año los cereales, y atendida la escasez de sus artículos en el mercado público de esta ciudad», el Ayuntamiento decide nombrar una «comisión de subsistencias», formada por cinco concejales, «para que esté al frente de tan importante y transcendental asunto y adopte las medidas a propósito para proporcionar la mayor concurrencia y baratura de dichos artículos»²⁹. El abasto urbano pasa a convertirse, de este modo, en una cuestión de primer orden, por lo que a estas alturas de la crisis la injerencia municipal se presenta en toda su extensión, adoptando a su vez diferentes cauces de manifestación. Así, como recordaba Abellá en su *Manual de policía urbana*, cuando el libre tráfico no produce sus resultados y hay escasez y carestía de los principales artículos de consumo, entonces la Autoridad está en el deber de adoptar medidas que eviten la miseria y el hambre³⁰.

La primera actuación de la recién constituida Comisión fue la de reunir a los «veinte mayores contribuyentes» de Estella para tratar con ellos la problemática de las subsistencias en la ciudad, quienes, como veremos, ejercerán un control sobre la gestión municipal en todo lo referente al abasto del pan. De la reunión se va a aconsejar la conveniencia de comprar otros 2.000 robos de trigo, entre 32 y 34 reales el robo, y enviar una comisión a San Sebastián «donde según noticias podrá hacerse la compra a un precio bastante

24. FLORISTÁN, A.: «Comercio de granos (siglos XVI-XIX)». En *Navarra. Temas de cultura popular*, núm. 397, p. 21.

25. CASTRO, C. de: *El pan de Madrid. El abasto de las ciudades españolas del Antiguo Régimen*. Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 19.

26. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, 22 de diciembre de 1856.

27. FLORISTÁN, A.: *La Merindad de Estella en la Edad Moderna: los hombres y la tierra*. Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1982, p. 326.

28. MADOZ, P.: *Diccionario Geográfico- Estadístico- Histórico de Navarra*. Ámbito Ediciones, Valladolid, 1986, p. 118.

29. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, 14 de marzo de 1857.

30. ABELLÁ, F.: *Manual de policía urbana*. Madrid, 1887, p. 43.

cómodo y bajo, en comparación con el que tiene el trigo en el mercado de esta población»³¹. Por un lado, se tenía constancia ya de la llegada de «una crisis extrema de subsistencia» y, por otro, se sabía que además el Ayuntamiento «no podía violentar y deprimir el curso corriente de los cereales, y que para abastecer no habría medio mejor que dejar obrar libremente al interés individual y al comercio». La decisión de acaparar grano se tomaba de nuevo como medida de prevención, de tal modo que se almacenaron un total de 1.340,5 robos por importe total de 45.601, 50 reales.

Al llegar abril, finalmente, y después de sucesivas compras de grano y harina, el Ayuntamiento decide asumir la responsabilidad del abastecimiento, anunciando mediante bando el establecimiento de dos tiendas para expender pan por cuenta de esta Corporación, en la calle Mayor y en calle del Puente³². La venta del pan, a razón de 3 reales cada pieza de cuatro libras (1,488 kgs.), iba a estar condicionada por un requisito fundamental que no debemos pasar por alto a la hora de valorar adecuadamente el significado de este paternalismo municipal. El pan sólo podía ser vendido a los vecinos de Estella, y se prohibía, bajo sanción y decomiso de la mercancía, la extracción de pan para otros pueblos. Se trataba de una medida más orientada a proteger al consumidor urbano, evitando así que la oferta de pan fuese reducida, para perjuicio de los vecinos, por la compra de los «forasteros».

La medida resulta significativa, aunque nada sorprendente. Ante la coyuntura de carestía generalizada, y una vez que se había conseguido por distintos medios la obtención de la materia prima para garantizar el abasto, la ciudad se encerraba sobre sí misma, bajo la protección y amparo que le brindaba las murallas de una reglamentación municipal que se aprobaría al uso, defendidas éstas bajo un régimen sancionador que recaería sobre todo aquel que fuera capaz de franquearlas. Conseguidos los cereales, las ciudades se convertían, como acertadamente las ha definido Montanari, en «islas de abundancia artificial», que seguían haciendo lo posible por traer el trigo, aunque fuera de muy lejos, pues incluso estaba en juego el orden público³³. La justificación de prohibir la venta de pan a los forasteros por el Ayuntamiento de Estella la encontramos en el siguiente texto:

«...pues habiéndose propuesto dispensar un beneficio al pueblo, a costa de los fondos del común, creía que ese beneficio debía limitarse al vecindario; además, por otra parte, se deseaba evitar toda eventualidad, y que en ningún caso faltase el pan para sus administrados»³⁴.

Era, no obstante, una práctica común que, igualmente, se puso en vigor en otras ciudades en situaciones extremas como la presente. Así, en Pamplona, su Ayuntamiento tuvo que prohibir la extracción de pan, «en atención al extraordinario consumo que se nota por efecto de extraerlo a otros pueblos de la provincia y a la necesidad de conservar las existencias de trigo y harina para el abasto del vecindario»³⁵. Acaparar y conservar, primero, abastecer al vecindario, después; tal era el lema, tal la consigna.

31. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, 24 de marzo de 1857.

32. A. M. E. *Ídem*, 7 de abril de 1857.

33. MONTANARI, M.: *El hambre y la abundancia. Historia y cultura de la alimentación en Europa*. Crítica, Barcelona, 1993, p. 60.

34. A. M. E. *Cuentas de Propios*. Años 1852-1869. Caja 164.

35. A. M. P. (Archivo Municipal de Pamplona). *Actas municipales*, núm. 96, 19 de julio de 1856.

Sin embargo, la abundancia de pan, además a precios rebajados, significaba un reclamo demasiado atractivo a pesar de las prohibiciones, todavía mayor ante la carestía generalizada. Infringir, por tanto, la normativa no debía suponer algo extraordinariamente anormal, y sí algo habitual cuando lo que estaba en juego era llenar el estómago y saciar el hambre o hacer comercio, por medio de la compraventa, de la necesidad. Y así lo pone de manifiesto, la publicación de un nuevo bando donde se recordaba la prohibición de sacar pan de la ciudad de Estella, debido a que «alguna parte del que expende por su cuenta para el abasto del vecindario ha sido extraído para otros pueblos»³⁶. De igual modo, hubo que deponer de su cargo a una de las vendedoras del pan municipal, que, «abusando de la confianza que se había puesto en ella, lo daba también a algunas personas que, sabía, lo destinaban para fuera de la ciudad, contra el acuerdo que se tiene tomado sobre el particular»³⁷.

Siguiendo con el curso de los acontecimientos, al llegar mayo, el Ayuntamiento decide solicitar autorización a la Diputación para tomar ciertas cantidades a interés con el fin de efectuar una compra considerable de harinas³⁸. Las causas que se expresan no son otras que «el subido precio de los cereales y la escasez que de ellos se experimenta en esta ciudad». Se pretende «sostener el precio» y «abastecer a este vecindario de aquellos artículos de primera necesidad», para lo cual se acuerda acudir a las fábricas y depósitos de harinas y «celebrar una contrata que asegure la provisión necesaria hasta la próxima cosecha».

Hasta la fecha, y durante los meses de abril y mayo, el abasto de pan había tenido lugar gracias a 615 robos del trigo almacenado por el Ayuntamiento, y a las compras de harinas que se habían realizado: 2.272 arrobas a la fábrica de José María Arcelús de Lasarte y 414 arrobas en una harinera de Pamplona. El viaje que una comisión municipal, con tal objeto, hubo de hacer a Pamplona, sirvió para efectuar una contrata³⁹ de 12.000 arrobas de harina en la fábrica de Gregorio Alzugaray⁴⁰.

«Alarmado, pues, el Ayuntamiento justamente al ver que aquel artículo de primera necesidad [el trigo], tomaba un precio tan desmedido, y proporcionándosele ocasión de poder abastecer al pueblo de harinas... no vaciló ni por un momento en hacerlo, así asegurándole la abundancia de aquellas no sólo hasta la próxima cosecha, sino extendiendo también su provisión a cualquier necesidad que pudiera ocurrir algo más adelante, como había sucedido en los años anteriores»⁴¹.

La compra de harinas, en lugar de trigo, responde a la idea de adquirir el producto ya elaborado y evitar, así, la utilización de una infraestructura para proceder a su molturación, algo que debía generar unos costes añadidos. Por

36. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, 2 de mayo de 1857.

37. A. M. E. *Idem*, 9 de junio de 1857.

38. A. A. N. (Archivo Administrativo de Navarra). *Expedientes generales*. Año 1857. Caja 98.

39. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, 19 de mayo de 1857.

40. En 1815 se constituyó la compañía de comercio de «Alzugaray e hijos», germen de una importante empresa harinera que florecerá en la segunda mitad del siglo. Entre las actividades que se describen en su escritura inicial se mencionan los negocios de compras, ventas, cambios, préstamos y correspondencias. En VV. AA.: *Navarra, 1500-1850. Trayectoria de una sociedad olvidada*. Ediciones y Libros, S. A., Pamplona, 1994, p. 199.

41. A. M. E. *Cuentas de Propios*. Años 1852-1869. Caja 164.

otra parte, los 25,75 reales que costaría cada arroba se consideraba como un precio asequible, a tenor del precio de esta mercancía en el mercado.

Las harinas se consiguen en dos de los puntos de venta y distribución, que, al margen de su relativa proximidad geográfica, tienen significado por sí mismos, y que pueden ayudar a explicar el porqué de ellos y no de otros. En primer lugar, San Sebastián que, a través de su puerto mercante y una vez declarada la libertad de importación de cereales por el Gobierno, se convertirá en una ciudad de destino de parte de los granos y harinas provenientes de Europa, y, por ende, en una de las puertas de entrada en el norte para el resto de la península. Y, en segundo lugar, Pamplona, ciudad donde comenzaba a desarrollarse un incipiente sector harinero que tendrá su gran auge ya en las décadas finales del siglo. Asimismo, la negativa a comprar dentro de un ámbito geográfico local –al margen de otras consideraciones como su escasez o elevado costo–, puede responder a la conveniencia de no eliminar de ese mercado el considerable volumen de mercancía necesario para atender al abasto de pan de la ciudad, algo que provocaría la retirada de un producto destinado, mas bien, al consumo particular, además de producir un inevitable aumento de los precios.

Tal vez, una de las cuestiones que más interés puede despertar dentro de las coordenadas de esta política intervencionista es la cantidad de pan que el Ayuntamiento, con su actuación, puso a la venta en Estella durante los meses de la crisis de subsistencias. El pan es el alimento preeminente en la dieta de la población, y se vuelve fundamental e indispensable en momentos de carestía. El pan, por ende, cobra protagonismo propio, y se convierte en el comestible sobre el que se centra la expectante mirada de la autoridad, el alimento que, a la postre, se pretende conseguir para suministrar al vecindario, el principal resorte para hacer frente al hambre.

Cuadro núm. 2
Pan vendido por el Ayuntamiento de Estella en 1857

| Unidades (4 l.) | Precio (rs.) | Total (reales) |
|-----------------|--------------|----------------|
| 61.080 | 3,00 | 183.241,00 |
| 2.592 | 2,90 | 7.516,00 |
| 11.250 | 2,75 | 30.937,17 |
| 8.166 | 2,60 | 21.231,80 |
| 83076 | | 242.926 |

El resultado último de la actuación municipal iba a ser la venta de 83.076 unidades de pan, de 4 libras cada una, lo que equivaldría a un total de 123.617 kilogramos, y unos ingresos de 242.926 reales.

Por último, y como otras medidas de intervención, al margen de las ya comentadas, se va a ejercer un severo control sobre el modo de efectuar la compraventa de géneros de primera necesidad en el propio mercado local de la ciudad. Recordemos que Estella contaba entonces con un mercado los jueves que tenía lugar en la Plaza de la Constitución, donde «se ponen las mis-

mas mercaderías que en las ferias, pero los cereales se reservan para el domingo, en cuyo día celebran un mercado especial»⁴².

En este sentido, y debido al monopolio que venían ejerciendo los revendedores de comestibles, y con el objeto una vez más de proteger al consumidor, se prohibirá la compra de cualquier género para su posterior reventa antes de las doce del mediodía, y se fijará, además, como sitio único para el mercado «de los que se ocupan en dicho tráfico, la plaza de San Francisco, sin que nunca puedan colocarse en otro sitio alguno público»⁴³. Asimismo, otro bando municipal obligará a los conductores de cereales a «conducirlos a la plaza pública, en que se celebra dicho mercado, y descargarlos en ella para ese objeto, sin que puedan hacerse tratos sobre dichos artículos en las calles y puntos del tránsito y hasta después de que hayan sido colocados en la plaza pública...»⁴⁴.

De este modo, la injerencia municipal iba dirigida a fijar los horarios para efectuar las transacciones y a señalar el espacio físico donde tendrían lugar las mismas, prohibiéndose todo tipo de compraventa fuera de los lugares preestablecidos. A través de esta imposición de horarios se garantizaba el aprovisionamiento del vecindario, y mediante la fijación de los espacios de venta se conseguía que todos los comestibles concurriesen a un mismo lugar, evitándose ventas anticipadas y la, inevitable, especulación en situaciones como éstas. Quedaba claro una vez más que el control severo del mercado estaba hecho para proteger al consumidor, es decir, a la concurrencia⁴⁵.

Para cerrar este apartado, decir que el mercado, supuestamente autorregulador, pasará de nuevo, como hemos visto, a ser de algún modo regulado e intervenido como consecuencia de una crisis alimenticia. Y esto será así hasta el momento en que desaparezca la carestía y se incremente la oferta con la llegada del grano procedente de la nueva cosecha, y con ella se evidencie el paulatino descenso de los precios de trigo y del pan. Sólo entonces y «desde arriba», cuando los precios se ajusten más a la capacidad adquisitiva de la población, se dejará de ejercer ese control directo, nunca indirecto, atento y cauto siempre a cualquier irregularidad que ponga en entredicho el equilibrio entre la oferta y la demanda, no de parte de esa demanda, sino de toda la demanda.

4. BALANCE ECONÓMICO DEL PROTECCIONISMO MUNICIPAL

La intervención en el mercado, ante la escasez de trigo, para procurar un abastecimiento regular de pan a la población supuso, entre otras cosas, la compra de una materia prima a precios sustancialmente elevados, además durante los meses de invierno y primavera cuando la crisis de subsistencias estaba ya ampliamente declarada. A esto hay que añadir que el comercio de

42. MADOZ, P: *op. cit.*, pp. 111 y 116.

43. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, sesiones de 30 de agosto de 1856, 18 de julio y 12 de septiembre de 1857.

44. A. M. E. *Ídem*, 22 de agosto de 1857.

45. Vid. BRAUDEL, F.: *Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII. Los juegos del intercambio*. Alianza Editorial, Madrid, vol. 2, p. 189.

granos se convertía en una de las actividades más lucrativas, dadas las grandes fluctuaciones de los precios y las diferencias de nivel de los mismos, según las regiones⁴⁶. La ausencia de una reserva frumentaria, que pudo adquirirse anteriormente a precios muchos más bajos, supone, finalmente, un mayor gasto añadido y un esfuerzo económico más que considerable. La falta de previsión y provisión acarrearía este tipo de consecuencias.

Así, aceptar las reglas del juego de una intervención pública sólo en aquellos casos de carestía e incremento de precios se traducirá a la postre en un mayor desembolso económico y, por tanto, en un aumento de la data en el balance final de las cuentas municipales. Esta política de acaparamiento repentino en casos de crisis contrastaba con la desarrollada en aquellos municipios, donde el intervencionismo municipal se mostraba activo y constante a lo largo de los doce meses del año y, por tanto, podían afrontarse estas crisis coyunturales con parte de los granos acaparados mucho antes del estallido de las mismas. En este sentido, y como ya pudimos poner de manifiesto en otra ocasión, ayuntamientos como el de Pamplona podían hacer frente a situaciones de emergencia con relativa mayor facilidad y relativo menor coste, debido al grano acaparado en los graneros municipales, gracias al mantenimiento y conservación del Vínculo municipal⁴⁷. Aunque, a pesar de esta constatación, no podemos silenciar el coste económico que en ocasiones generó esta política paternalista en Pamplona, y el cúmulo de deudas que acarreó especialmente en momentos de determinadas coyunturas adversas⁴⁸.

Cuadro núm. 3

Balance de la venta del pan municipal en Estella. Año 1857⁴⁹.

| INGRESOS | GASTOS |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| Venta de pan..... 242.926,00 | Compra de harinas 228.384,25 |
| Venta de harina 6.292,17 | Compra de trigo 23.669,91 |
| Venta de trigo 28.167,25 | Portes 13.200,17 |
| Venta de residuos 384,00 | Elaboración de pan 8.938,80 |
| Admon. anterior 15.333,25 | Venta de pan 1.811,12 |
| Varios 2.475,20 | Varios 886,00 |
| Total 295.577,87 | Total 276.890,25 |

Balance final: 18.687,62 reales.

46. ANES, G.: *Las crisis agrarias...*, op. cit., p. 311.

47. SOLA AYAPE, C.: «Guerra y abasto. El suministro de pan en Pamplona durante la Tercera Guerra Carlista». *Actas del II Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Barcelona, 1994, t. 1, pp. 15-17.

48. Sobre el endeudamiento municipal como consecuencia de este proteccionismo al consumidor urbano vid. SOLA AYAPE, C.: «El Vínculo o Pósito municipal de Pamplona (1527-1933): reseña de un bosquejo histórico». *Revista Huarte de San Juan. (Geografía e Historia)*, núm. 1, Universidad Pública de Navarra, 1994, pp. 228-231.

49. El presente cuadro corresponde a las cuentas presentadas por el concejal encargado de la expedición del pan desde mayo hasta octubre. Por tanto, no incluye las cuentas correspondientes al mes de abril, y que, a pesar de nuestra intención, nos han sido imposible reunir en la documentación.

En el presente cuadro, hemos reunido las partidas de gastos e ingresos del abastecimiento de pan por parte del Ayuntamiento de Estella durante la crisis de subsistencias de 1857. El contraste del importe alcanzado en la entrada y salida de fondos presenta un engañoso balance positivo de 18.687,62 reales a favor de las arcas municipales. Sin embargo, las cuentas presentadas por el administrador del abasto de pan ocultan parte de la realidad, y no reflejan la pérdida ocasionada por las 5000 arrobas de harina, compradas y que quedaron sin consumir. La cancelación de esta cuenta, como veremos a continuación, supuso un déficit de 56.699 reales, por lo que, en su conjunto, el resultado final evidencia un balance negativo de 38.011,38 reales. Así pues, la actuación del Ayuntamiento de Estella, acorde con su paternalismo, iba a originar un considerable costo económico, cuyo saldo de pérdidas debía recaer sobre las finanzas municipales⁵⁰. La eliminación de las utilidades y el resultado de las pérdidas es debido única y exclusivamente a la contrata de las doce mil arrobas de harina, resultado a la postre de un mal cálculo en el acaparamiento. Aunque bien es cierto que lo que puede entenderse como «pérdidas» adquiere un significado bien distinto a los ojos de la propia corporación municipal, como se pone de manifiesto en el siguiente texto:

«Si los fondos municipales de esta ciudad han sufrido algún menoscabo, no por eso se ha de calificar desde luego como una pérdida, pues que por otra parte el vecindario ha reportado ventajas muy superiores, mediante a que se ha abastecido y está abasteciéndose de pan abundante, a un precio mucho más bajo, que el que en otro caso habría tenido que pagar por aquel artículo de primera necesidad; de manera que lo que un concepto es pérdida para los fondos municipales, es por otro ganancia y muy superior para los vecinos»⁵¹.

La gestión municipal, antes de la contrata de harinas hecha con Alzugaray, arrojaba un balance ciertamente positivo. Hasta entonces, se venía obteniendo un beneficio de 5 reales por cada 8 arrobas de harina comprada, que suponían una producción de 77 panes y su posterior venta a razón de 3 reales cada uno.

Esto mismo pone a su vez de relieve, por muy evidente que ello resulte, que el Ayuntamiento no regala pan, sino que vende pan como cualquier panadero particular. En primer lugar, con las compras de grano y harinas, consigue garantizar el abasto diario de este artículo de primera necesidad entre el vecindario, eliminando de raíz los probables problemas que podía acarrear el desabastecimiento y el hambre, y, en segundo término, fabricado el pan el Ayuntamiento lo vende, a precios políticos, pero lo vende, aprovechando cualquier oportunidad para obtener una pequeña ganancia en la transacción, o al menos evitar una acumulación de pérdidas. De ahí se explica que en las líneas quebradas que los precios dibujan en las gráficas en situaciones de crisis de subsistencias nunca haya un paralelismo exacto entre los valores que alcanzan el trigo y el pan⁵².

En el caso de Estella, su Ayuntamiento compra la harina que estima necesaria para superar con creces la crisis, y lo hace a través de una contrata

50. Sobre el coste de la protección en CASTRO, C. de: *op. cit.*, pp. 21, 29, 107 y 112.

51. A. M. E. *Cuentas de Propios*. Años 1852-1869. Caja 164.

52. Vid. SOLA AYAPE, C.: «Intervencionismo municipal y abasto del pan en Tudela: el establecimiento de una panadería pública a mediados del siglo XIX». *Revista del Centro de Estudios Merindad de Tudela*, núm. 6, 1994, p. 53.

donde se fija el coste de la arroba a un precio determinado: 25 reales y 75 céntimos. Esto quiere decir que mientras el valor de la materia prima permanece invariable durante la coyuntura, los precios del pan, por el contrario, experimentan una fluctuación a la baja, registrándose un total de cuatro reducciones en su precio. Los motivos que condicionan el comportamiento de esta deflación pueden ser varios. Al comienzo del abasto, el Ayuntamiento mantiene un precio del pan, algo elevado, para que los panaderos particulares puedan seguir encontrando una rentabilidad en la venta ante el considerable coste del trigo. De este modo, consigue, a pesar de su intervencionismo y su imposibilidad legal de imponer un monopolio, garantizar el concurso de la industria particular en la producción panera, y, por tanto, mantener e incrementar la propia oferta. Como se recoge en el *Informe* de los mayores contribuyentes, que elaboran sobre la gestión de la venta del pan, «los panaderos no habían experimentado perjuicios, pues siguiendo el ejemplo del Ayuntamiento, con ventaja podían sostener su competencia».

Cuadro núm. 4

Evolución del precio del pan durante el tiempo de su venta (1857)

| | |
|-------------------|---------------------------|
| 3,00 reales | 5 mayo al 10 julio |
| 2,90 reales..... | 11 julio al 14 julio |
| 2,75 reales..... | 15 julio al 28 julio |
| 2,60 reales..... | 29 julio al 19 septiembre |

Por otra parte, la Corporación estaba obligada a consumir sus propias harinas almacenadas y, a la vez, a descender el precio del pan por efectos de la competencia particular, que podía reducir su valor ante el descenso del precio del trigo como consecuencia del incremento de la oferta frumentaria de la nueva cosecha. Como se aprecia en el presente cuadro, el descenso de los precios comienza justo al inicio del nuevo año agrícola, es decir, cuando entra en circulación el trigo nuevo. Si quería dar salida a sus harinas, no tenía otra opción que reducir los precios.

5. CRÍTICAS A LA GESTIÓN MUNICIPAL

Una de las condiciones que la Diputación puso a la Corporación municipal de Estella para la aprobación de su crédito fue la obligación de presentar, al final de la gestión, el balance general de las cuentas. Este, a su vez, debía contar con el beneplácito de los mayores contribuyentes de Estella. Su protagonismo en la supervisión de las finanzas municipales se debe a la Circular de 25 de marzo de 1847, donde la Diputación de Navarra sentaba la condición de que las cuentas de los ayuntamientos debían ser aprobadas por los mayores contribuyentes de cada municipio, aunque, finalmente, ésta se reservaría la potestad para su aprobación definitiva⁵³.

53. Sus nombres en la Estella de 1859 eran los siguientes: Manuel Ochoa, Anselmo Vicuña, Joaquín Uturria, Pantaleón Maldonado, Juan Antonio Unzué, Fernando Errán, Diego Larrainzar, Julián Jaén, Castor Salinas, Manuel Zorrilla, Manuel Ganuza, Alejandro Urra, Jose Vicente Santa Cruz, Romualdo Sainz Pardo, Ricardo Jaén, Tiburio Albizu, Manuel Jaén, Francisco Goicoechea.

Su misión, tal y como lo advierten en su *Informe*, era la de «juzgar y calificar la administración municipal y la inversión de los fondos públicos», y que no dudan, para el presente caso, de calificarla de «funesto negocio». En efecto, las principales críticas de los «contribuyentes» se centran en la contrata de las 12.000 arrobas de harina, una cantidad, considerada como sumamente elevada habida cuenta de la proximidad de la nueva cosecha y recolección, y a pesar de su consejo de proceder con «suma prudencia y parsimonia en las compras y que de ningún modo se comprometiese en adquisiciones de consideración»⁵⁴. Hasta entonces, en opinión de éstos, el Ayuntamiento abastecía al pueblo de pan, y lejos de perder, aún debía de reportar alguna utilidad, por lo que «esa inconveniente y perjudicialísima contrata de las doce mil arrobas ha destruido todas esas ventajas sin beneficio alguno para el consumidor».

Hay que reseñar que en este punto residía uno de los principales riesgos que conllevaba la actuación municipal. Un excesivo acaparamiento podía acarrear un considerable quebranto económico, en el caso de tener que dar salida al grano o la harina no consumidos una vez superada la crisis, evidentemente, a unos precios muy inferiores a los de sus compras⁵⁵.

Así, a comienzos de agosto, y con motivo de la baja experimentada en el precio de los cereales, se decidía suspender la fabricación y venta del pan en Estella⁵⁶. El problema radicaba entonces en qué hacer con las 5.000 arrobas restantes de la contrata, que no se habían consumido, y que permanecían todavía en poder de Gregorio Alzugaray. Por el momento, Alzugaray accedía a la pretensión del Ayuntamiento de conservar las harinas en Pamplona, a cambio del abono de un 6 por ciento de interés anual, «puesto que él había amortizado el dinero de su importe en compra del trigo necesario para el cumplimiento de la contrata». A finales de año, y después de convenir que se procediese a dar salida a las harinas por los medios que se estimasen convenientes, se decidía reducirlas a pan⁵⁷. Para llevar tal fin, se firmó un convenio con cinco panaderos de Estella, donde se convenía la fabricación de 58 panes sobados por cada seis arrobas de harina entregadas, a cambio del pago de 1 real por cada arroba⁵⁸.

Se establecía así el medio para dar salida a la enorme cantidad de harina que permanecía todavía almacenada y que no se pudo consumir. Finalmente, a fines de abril, Gregorio Alzugaray remitía una carta al Ayuntamiento manifestando su deseo de comprar el resto de la harina retenida en sus almacenes, a razón de 16 reales la arroba. La respuesta fue la de aceptar la proposición «considerando que de traerla a esta ciudad y expenderla en ella, le ha de resultar mayor perjuicio que de cederlas a Alzugaray al precio expresado»⁵⁹. Para concluir, el cancelamiento definitivo de las cuentas con este fabricante supuso un coste 77.820 reales, a lo que había que descontar por pro-

54. Informe, de 24 de marzo de 1858, de los mayores contribuyentes de Estella sobre la gestión de la venta de pan municipal. A. M. E. *Cuentas de Propios*. Años 1852-1869. Caja 164.

55. Vid. SOLA AYAPE, C.: «La crisis de subsistencias...», cit., pp. 196-97.

56. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, 5 de agosto de 1857.

57. A. M. E. Idem, sesiones de 15 y 23 de diciembre de 1857.

58. A. M. E. *Cuentas de Propios*. Años 1852-1869. Caja 164.

59. A. M. E. *Actas de sesiones*. Años 1855-1857. Libro 148, 29 de abril de 1858.

ducto de las misma un ingreso de 21.121,35 rs., resultando un déficit final de 56.699 rs⁶⁰.

Pero además de las valoraciones hechas por los mayores contribuyentes de Estella, el Ayuntamiento elevará igualmente su propio informe a la Diputación⁶¹, no sólo para incluir sus reflexiones sobre la gestión del abasto durante la crisis de 1857, sino, además, para replicar a los «contribuyentes» por las críticas vertidas.

La importancia del documento estriba, no tanto por la contestación a lo que se considera como «amarga censura», sino porque en él se descubren los resortes sobre los que se fundamenta el paternalismo municipal y la justificación de un intervencionismo ante una coyuntura de crisis de subsistencias, que provoca, a juicio de los propios concejales, ver las cosas con «el velo de la oscuridad y de la incertidumbre». De ahí que comiencen su exposición aduciendo a que «no pueden persuadirse que sus errores y desaciertos hayan sido tantos y tan considerables que se hayan hecho merecedores de la censura e impugnación que se lanza contra ellos por los mayores contribuyentes».

La excesiva cantidad de harinas de la contrata la justificarán diciendo que «por obrar con timidez y ser parcos en la compra, hubiese llegado un día en que aquéllas faltasen y ocurriesen sucesos desagradables, turbadores de la tranquilidad pública». Surge, aquí, como no podía ser de otro modo, el temor a que el hambre provocase una alteración del orden público. Es el miedo al motín de subsistencia, a una «rebelión de estómagos vacíos» provocada por una vertiginosa subida de precios, por prácticas incorrectas de los comerciantes o por hambre. La idea que predominaba en aquella época, —seguirá leyéndose—, y a la cual se subordinaban las demás, era que el temor de una carestía, y de los conflictos que ésta podía producir. Nada, pues, influía, ante tan poderosa consideración, la pérdida que pudiera sufrirse de algunos miles de reales, porque hay ocasiones en que la autoridad no debe perdonar medio alguno, ni aun el sacrificio de los intereses, a trueque de evitar una calamidad pública con todas sus terribles consecuencias⁶².

El Ayuntamiento, además, sentía como suya la obligación de reforzar la creencia entre el pueblo, acostumbrado al paternalismo del sistema reglamentista, de su firme interés de intervenir ante la adversidad de la carestía, en su empeño por cerrar las puertas de la ciudad al peor enemigo, el hambre, haciendo a su vez ostentación de un manifiesto gesto de responsabilidad. Debía infundir, por encima de todo, un sentimiento de protección hacia el vecindario, que al menos produjese sus propios efectos psicológicos⁶³. En este sentido, se muestra evidente, como de nuevo nos recuerda Montanari, que «no siempre es fácil saber cuándo el interés social y la preocupación filantrópica dejan paso al interés de clase y a la ideología alimentaria»⁶⁴.

60. A. M. E. *Cuentas ordinarias*. Años 1840-1859. Caja 41.

61. Vid. *Informe* de 10 de abril de 1858. *Ibidem*.

62. Desde el momento en que concibió la idea de la contrata —se leerá en el mencionado *Informe municipal*—, aceptó también, no como cosa probable, sino como cosa segura, algún perjuicio mayor o menor según las circunstancias para los fondos municipales [...] porque en ocasiones dadas es indispensable que los pueblos hagan éste y otros sacrificios, a fin de evitar una calamidad pública y otros mayores males.

63. Vid. CASTRO, C. de: *op. cit.*, p. 65.

64. MONTANARI, M.: *op. cit.*, p. 146.

Y por si fuera poco, el peso del pasado inmediato era excesivamente importante como para actuar de otro modo, tal y como se reseña en el *Informe municipal*. Tan sólo unos años atrás, el incremento de los precios había provocado alteraciones de orden público, además de «escenas desagradables en que no sólo quedaron lastimados los intereses materiales de algunos particulares, sino que hasta habían corrido peligro sus vidas [mayores contribuyentes], por atribuirles, aunque sin fundamento alguno, ser la causa de la subida del precio de dichos artículos. También en el año último hubo con el mismo pretexto algunos síntomas de que se intentaba trastornar el orden público». Tal es así, que la escasez representa siempre un profundo impacto psíquico que, cuando va acompañado del conocimiento de injusticias, y la sospecha de que la escasez es manipulada, el choque se convierte en furia⁶⁵. El amotinamiento debía suponer el mejor aviso que podía hacerse al Ayuntamiento acerca de la actitud que éste debía mantener ante una evolución alcista de los precios del pan. El motín pasa a entenderse así, no como respuesta natural u obvia al hambre, sino como una compleja pauta de comportamiento colectivo, una alternativa colectiva a las estrategias de supervivencia individualistas y familiares⁶⁶. El pueblo de Estella, o una parte sustancial del mismo, venía a pedirle a su ayuntamiento, en definitiva, el mantenimiento de una economía moral paternalista, frente a la economía de libre mercado.

En resumen, la documentación reunida descubre los miedos y temores de las autoridades públicas ante el advenimiento de una crisis de subsistencias: preocupación por el descenso de la oferta frumentaria y el consiguiente incremento de los precios, incertidumbre ante una carestía, necesidad de acaparar grano, aplicación de una reglamentación de control del mercado, deseo de garantizar a toda costa el orden público, y, en definitiva, el anhelo por comprar la tranquilidad pública, a pesar de la acumulación de un considerable déficit en las finanzas municipales. Sacar el hambre para preservar el orden, tal podría ser uno de los lemas que preside la actuación municipal en una crisis de subsistencias, uno de los más significativos, quizás el más importante.

6. VALORACIONES FINALES

Para cerrar estas páginas, y a modo de reflexión final, conviene esbozar un último cuadro de valoraciones. Como ya se ha puesto de relieve los ayuntamientos, en situaciones de crisis de subsistencias, no podían de ningún modo imponer su monopolio en el abasto, ni fijar unos precios máximos a modo de la tradicional, aunque igualmente prohibida, tasa, debido a las leyes que garantizaban el libre ejercicio de la industria del panadeo dentro del recinto urbano. Las viejas prácticas intervencionistas, que habían configurado durante siglos un modo determinado de ejercer el paternalismo en defensa y protección del consumidor urbano, dejaban de tener sentido dentro de los postulados imperantes de la nueva economía política afín al liberalismo eco-

65. THOMPSON, E.P.: *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Crítica, Barcelona, 1989, p. 132.

66. THOMPSON, E.P.: *Costumbres...*, cit., p. 302.

nómico. Sin embargo, la doctrina del *laissez faire* nunca acabó con la intervención pública en los abastos urbanos, reacia a perder la sombra protectora, aunque ésta debiera quedar supeditada al respeto de la mencionada libertad. Eso supuso la implementación de otras prácticas consentidas que, bajo distintas formas pero con similares contenidos, venían claramente a suplir a las antiguas. Así, en situaciones de carestía, la injerencia municipal perseguía un control indirecto sobre los precios del pan, hasta establecer para ellos, a través de su propia venta, un techo máximo accesible a todos los consumidores. De este modo, se respetaba la libertad de amasar a los panaderos particulares, pero la autoridad compraba el grano, para posteriormente transformarlo en harina y finalmente convertirlo en pan, pan que luego se venderá en las dependencias municipales a precios políticos. La fijación de un precio, accesible a la capacidad adquisitiva de toda la población urbana, sin desear obtener de él un margen de beneficio, echaba por tierra las esperanzas de ganancias de vendedores y especuladores, que, además, se encontraban ante la disyuntiva de disputarse el mercado con un competidor que fijaba sus propios precios, respondiendo en principio a intereses sólo y exclusivamente políticos.

Nadie, por lo tanto, podía vender a un precio superior al alcanzado por el pan municipal, porque muy pocos estaban en condiciones de pagar un pan caro si se podía obtener en el mismo lugar a un precio más barato. De esta forma, era el Ayuntamiento el que fijaba el precio máximo del pan, práctica muy similar a la siempre mal vista tasa, a través de la cual el intervencionismo se hacía evidente fijando precios a los artículos de primera necesidad como el trigo. No había por tanto tasa, como precio de intervención, pero se seguía imponiendo de manera indirecta el precio máximo al pan.

Por otra parte, adentrarnos en la problemática que suscita el estudio de una crisis de subsistencias, como la de 1857, supone la necesidad de apuntar de soslayo, y sólo apuntar, temas fronterizos, imprescindibles a la hora de una comprensión global del fenómeno, pero imposible de ser abordados en los límites formales de un trabajo como el presente. El hecho ya de apuntarlos debe de significar una forma de llamar la atención acerca de su complejidad. Así, y entre ellos, podemos introducirnos en las repercusiones demográficas –inmediatas y mediatas–, de la crisis, caso de que realmente las hubiera⁶⁷, en la propia composición de la dieta alimenticia y su capacidad de adaptación ante la escasez de artículos como el pan, la incidencia del incremento del trigo en el resto de los comestibles, el protagonismo del abasto hecho por los panaderos particulares, el papel de la propia especulación y sus repercusiones, las causas de ese desabastecimiento, los problemas inherentes al sector agrario, la comercialización, integración del mercado, y hasta el significado de la política intervencionista municipal en el tiempo largo.

Para finalizar, significar una vez más que la intervención en el mercado, con la obligación de comprar trigo a precios elevados para garantizar el suministro de pan, suponía un importante desembolso económico, mucho más

67. Los mecanismos que unen demografía y alimentación son bastante ambiguos, y las simplificaciones no favorecen la claridad. Vid. PÉREZ MOREDA, V.: «Hambre, mortalidad y crecimiento demográfico en las poblaciones de la Europa preindustrial». *Revista de Historia Económica*, núm. 3, 1988, p. 712.

para unas arcas ya de por sí bastante mermadas. Comprar trigo caro para vender pan barato, no podía generar otra cosa que un incremento del déficit y un mayor endeudamiento de las haciendas locales. Llenar los estómagos vacíos era el mejor remedio para vencer al hambre; vencer al hambre era el mejor medio para preservar el orden. Pero, esta apuesta firme por comprar la tranquilidad pública tenía un coste, un elevado coste, como se ha demostrado, el coste económico de la protección al consumidor urbano en tiempos de crisis.

RESUMEN

El presente artículo aborda la problemática del abasto del pan en Estella durante la crisis de subsistencias que en 1857 azotó a la ciudad, así como a Navarra y al resto de España. La carestía provocó un violento incremento de los precios del trigo, que arrastró a su vez a los del pan, considerado éste como el alimento fundamental en la dieta alimenticia del momento. Frente a la escasez y al temor al hambre, el Ayuntamiento diseñará una estrategia de intervención, definida por un proteccionismo paternalista de viejo cuño. El significado de la crisis o los principios que fundamentan el intervencionismo municipal son aspectos que se analizan a lo largo de estas páginas. Pero además, el compromiso de abastecer de pan a la ciudad va a tener otras repercusiones. Dar de comer era el mejor remedio para vencer al hambre, acabar con el hambre el mejor medio para preservar el orden. Pero la compra de la tranquilidad pública tenía un precio, cuya problemática abordamos en la parte final de trabajo. Era el coste económico de la protección al consumidor urbano en tiempos de crisis.

ABSTRACT

This article takes in the problems involved with the supply of bread in Estella during the shortage which took the city in 1857, as well as Navarra and the rest of Spain. The shortage caused a huge increase in the price of wheat, which carried bread prices in its wake. Bread was considered to be the staple at that time. Faced with this shortage and the fear of hunger, the Town Council planned an intervention strategy, defined by old-fashioned paternalistic protectionism. The significance of the crisis or the principles on which the municipal interventionism was based are aspects which are analysed in this article. But in addition, the commitment to supply the city with bread was to bring about other repercussions. Giving people food was the best remedy to overcome hunger, and ending hunger was the best way of preserving public order. But buying the public's peace of mind had its price, the problems of which are included in the final part of the article. It was the economic cost of urban consumer protection in times of crisis.