

# *Libertad de mercado y mercado intervenido: cambios y permanencias en las políticas de abasto municipales en la Navarra del siglo XIX*

*Carlos Sola Ayape*

*Hoy, como en los tiempos más remotos, en que no eran conocidas las reglas de una bien entendida economía, vemos subsistentes en muchos pueblos, por no decir en todos, los mismos estancos, los mismos monopolios, los impuestos mismos, o aún más agravados que entonces.*

*JOSÉ ALONSO. Año 1849*

## *1. Introducción*

En el transcurso de las primeras décadas del siglo XIX tuvo lugar el derrumbamiento del llamado Antiguo Régimen, provocado en parte por la emergencia de un nuevo orden, cuyas señas de identidad estaban definidas por el marchamo de un liberalismo emergente. Son años caracterizados por cambios y mutaciones, por transformaciones de diversa índole donde no faltarán las “idas y venidas” y, por qué no decirlo, las resistencias y el arraigo de significativas permanencias. El desmantelamiento del andamiaje, que hasta entonces había definido el régimen establecido, afectó, como no podía ser de otro modo, a la economía y, por ende, a una cuestión de tanta importancia en la gestión urbana como eran los abastos de los artículos de primera necesidad. Así, los abastecimientos de las ciudades serán objeto de profundas reformas, de tal modo que frente al modelo de un mercado rotundamente intervenido, se suplantará un sistema abiertamente decantado hacia la libertad de mercado. El problema estaba planteado desde sus inicios: intervención *versus* libertad.

El interés de la propuesta invita al análisis, además en un lapso temporal, como son las primeras décadas de la centuria decimonónica, que se tornarán claves para entender no sólo el significado del cambio, sino también para comprender las reacciones contrarias al mismo, así como el arraigo de la tradición secular.

Si desde el ángulo cronológico, la propuesta queda enmarcada en los comienzos del XIX, desde el punto de vista temático, el estudio se centra en el conocimiento de una cuestión, como los abastecimientos urbanos, que, como otras más, será objeto de revisión y replanteamiento por parte del credo liberal. Sin embargo, hay que advertir que lejos de afrontar el reto en toda su integridad, apostamos por el estudio del abasto de un artículo de primera necesidad, como el pan, que sin lugar a dudas resultaba ser la clave del arco de la dieta alimenticia del momento, o, por lo menos, de una gran parte de la población. Y no sólo por su importancia alimenticia, sino porque los planteamientos reformistas que surgirán en torno a su suministro en el periodo temporal elegido, contarán con el “escollo” de una larga tradición intervencionista, definida por una secular y paternalista protección al consumidor urbano. Desde las esferas del poder, el pan era visto como un remedio que podía sacar de muchos apuros en periodos de hambrunas, y no sólo a la población más necesitada. Las autoridades solucionaban demasiados problemas garantizando el abastecimiento. El hambre era uno de ellos, pero como veremos no el único. Como puso de manifiesto Concepción de Castro, la abundancia de pan suple la carestía de los demás mantenimientos, pero la falta de él no se suple con la abundancia de los demás<sup>1</sup>.

El celo de las autoridades locales por el suministro del pan se justificaba en parte por la dependencia hacia el comportamiento anual de las cosechas. Un excedente de grano garantizaba, no sólo un abastecimiento seguro, sino su posterior venta a unos precios baratos. Sin embargo, y en el caso contrario, el descenso de la producción iba a tener sus repercusiones opuestas, es decir, poco grano y precios altos. La ley de la oferta y demanda marcaba por tanto estas pautas. Las periódicas crisis de subproducción provocaban una merma considerable de las reservas frumentarias, a la vez que fuertes oscilaciones en los precios del grano. El coste del trigo repercutía en el precio del pan, y el principal alimento se tornaba inalcanzable para los bolsillos de una parte importante de la pobla-

---

1. CASTRO, C. DE: *El pan de Madrid. El abasto de las ciudades españolas en el Antiguo Régimen*. Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 90.

ción. Irrumpían así las crisis de subsistencia, fruto de la escasez, y por ende las carestías podían poner al consumidor en los umbrales del hambre, esa “sombra agazapada”, como la definió en su día Gonzalo Anes<sup>2</sup>, que se tornaba amenazadora cuando los graneros no se llenaban al final de cada verano con el cereal trillado en las eras. De ahí que el temor a las carestías se convirtiera en preocupación constante para las autoridades políticas, especialmente para los gobiernos municipales, hasta convertirse en una cuestión de primer orden, en la verdadera obsesión de cada día.

Desde las Edad Media, y con el fin de acabar con la incertidumbre de las cosechas, la actitud de las autoridades consistió en intervenir en el mercado de abastos, mediante la compra de grano, la regulación de los precios y la confección de un marco normativo<sup>3</sup> que debía procurar el normal abastecimiento de los centros urbanos, aun en periodos de crisis alimenticias, y que Manuel Colmeiro lo definirá en la segunda mitad del XIX como “una confusa multitud de reglamentos empíricos encaminados a procurar la abundancia y baratura de las mercaderías”<sup>4</sup>. Asimismo, y fruto de ese interés, se fue configurando toda una *policía de abastos*, que abarcaba aquellos ramos de la administración municipal centrados en el cuidado y vigilancia para lograr salubridad en las subsistencias, en la limpieza y orden en los establecimientos y en la exactitud en los pesos y medidas. Arraigada estaba la creencia de que los gobiernos eran quienes debían garantizar los recursos alimenticios de los pueblos, de ahí la existencia de una política intervencionista, capaz de monopolizar, restringir y reglamentar los abastos públicos<sup>5</sup>.

---

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)*. Alianza Universidad, Madrid, 1982, p. XIX.

3. Una reseña sobre este intervencionismo público, especialmente en la España Moderna, en PEREIRA IGLESIAS, J. L.: “Un aspecto del intervencionismo económico en el periodo moderno: la protección del consumidor urbano”. *Congreso Multidisciplinar sobre el fenómeno urbano. La Ciudad extensa*. Cádiz, 1995 (en prensa).

4. COLMEIRO, M.: *Historia de la Economía Política Española (1863)*. Fundación Banco Exterior, Madrid, 1988, vol. I, p. 283.

5. En este sentido, a partir de las primeras décadas de nuestro siglo, prevalecerá una *policía de subsistencias*, donde esa hegemonía sólo se ejercerá en situaciones transitorias de emergencia, como remedio supletorio en circunstancias anormales de carestía y cuando se perturbaba la normalidad económica y la iniciativa popular se volvía insuficiente para remediar un mal que podía adoptar el carácter de calamidad pública.

Empero, la concepción que giraba en torno a ese aprovisionamiento urbano iba a depender, como no podía ser de otro modo, del tipo de economía política imperante en cada época, definido según el credo ideológico. Como puntualizó Fermín Abellá en 1887, nuestra legislación ha variado en las disposiciones relativas a los abastos públicos, según los principios económicos que han dominado en las esferas de poder<sup>6</sup>.

En efecto, a partir de la segunda mitad del XVIII pensadores de la escuela fisiocrática comenzaron a cuestionar la eficacia de la tradición mercantilista y vieron en la liberalización y en la libertad de mercado los caminos más eficientes para conseguir lo que por todos se pretendía, es decir, el suministro de los alimentos de primera necesidad en calidad, abundancia y buen precio. Dos modos distintos, para el logro de un mismo fin<sup>7</sup>. El principio rector de este nuevo modelo doctrinal, donde la libertad sin trabas, ni injerencias de la autoridad pública, debía estimular la competencia y conseguir por sí misma la competencia entre los vendedores y con ella la baratura de los precios, se define en palabras de uno de sus principales mentores, Adam Smith, de la forma siguiente:

*Cada individuo al perseguir su propio interés frecuentemente fomentará el de la sociedad mucho más eficazmente que si de hecho intentase fomentarlo<sup>8</sup>.*

Este pensamiento, recogido en su célebre obra *La riqueza de las naciones*, publicada en 1776, resulta sencillo de entender: la iniciativa particular, en busca del interés personal, debía lograr el interés social. Por lo tanto, el protagonismo de los gobiernos debían pasar a un segundo plano y, así, cuestiones de tanta transcendencia, como los abastos, debían recaer sobre la iniciativa privada, que en busca de un interés económico personal iba a lograr el avituallamiento en cantidad, calidad y buen precio. En principio, así de simple.

Las doctrinas del pensamiento smithiano, que fijarán en lo alto del mástil la bandera del *laissez-faire*, tuvieron pronto arraigo

---

6. ABELLA, F.: *Manual de policía urbana*. Madrid, 1887, p. 40.

7. “Sólo sobre el pan y granos se reclama una rigurosa intervención de policía tasativa y coercitiva, sin reflexionar que estos géneros no son distintivos de los demás que dan pábulo al comercio”. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.: *Disposiciones seguras para proporcionar abasto y baratura de pan en Madrid y en las ciudades principales del Reyno*. Madrid, 1816, p. 27.

8. SMITH, A.: *La riqueza de las naciones*. Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 554.

en España, como veremos a continuación, especialmente entre los ilustrados, partidarios del individualismo y de un racionalismo económico<sup>9</sup>. Libertad, interés individual, abundancia y baratura son, por tanto, conceptos encadenados en un mismo discurso, que ya Jovellanos –fiel seguidor de la doctrina de Smith–, hará suyo a fines del XVIII:

*Es en vano esperar la baratura de los precios de otro principio que de la abundancia, y es en vano esperar la abundancia sino de la libre contratación de los frutos. Sólo la esperanza del interés puede excitar al cultivador a multiplicarlos y traerlos al mercado. Sólo la libertad, alimentando esta esperanza, puede producir la concurrencia y por su medio aquella equidad de precios que es tan justamente deseada...<sup>10</sup>.*

El surgimiento de las nuevas ideas ponían en entredicho la eficacia del modelo mercantilista anterior y, a pesar de que su implantación definitiva tendría lugar décadas después, era un hecho que el cambio había ya comenzado.

En las próximas páginas, dentro de las limitaciones formales de un trabajo como el presente, nos ocuparemos de perfilar las señas de identidad de un tema como el que venimos bosquejando, con el ánimo de desentrañar los aspectos sustanciales de este proceso y ubicar, así, dicha transición en su verdadera doble dimensión, no sólo desde las coordenadas del cambio, sino también desde la perspectiva de la permanencia. Nos decantamos por tanto por la propuesta de análisis de Arno Mayer, quien propuso el estudio del desmantelamiento del Antiguo Régimen desde el dualismo del “gran drama del cambio progresivo y la tragedia implacable de la perseverancia histórica”<sup>11</sup>.

Por un lado, la atención al “cambio” nos conducirá al estudio de la evolución, atendiendo a un criterio cronológico, de lo más granado de la legislación liberal, con el fin de conocer los perfiles legales que fueron dando forma a esas transformaciones, mientras que, por el otro, el análisis de la “permanencia” servirá, primero, para advertir de lo arriesgado que supone el empleo de ciertas gene-

---

9. Penetró en España por aquel tiempo –escribe Colmeiro–, la luz que esparcían en Francia la secta de los fisiócratas y en Inglaterra Adam Smith y sus discípulos de la escuela industrial, y las nuevas ideas de economía política tuvieron entre nosotros celosos intérpretes, ardientes apologistas y propagadores infatigables. En COLMEIRO, M.: *op. cit.*, vol. II, p. 66.

10. En ANES, G.: *La Ley Agraria*. Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 170.

11. MAYER, A.: *La persistencia del Antiguo Régimen*. Alianza Universidad, Madrid, 1986, p. 15.

alizaciones cuando nos referimos a procesos de cambios estructurales como éstos, y, segundo, para poner de manifiesto que las transformaciones pretendidas no dejaron de ser, a la postre, sino meras pretensiones. Y con esto último queremos decir que el funcionamiento de la realidad cotidiana será muy distinto de aquel que presagiaban los prólogos y articulados de los reales decretos y circulares. Así, pensamos que, en un tema como éste, el cambio no tiene sentido sin la permanencia, por muy paradójico que resulte, y así lo intentaremos demostrar al analizar el comportamiento de los ayuntamientos navarros que reaccionarán a ese elenco de reformas que, entre otras cosas, suponía la pérdida del manejo del timón de la consuetudinaria injerencia paternalista.

Así pues, ya adelantamos aunque sea a título de conclusión, más propio del final de estas páginas, que la libertad de mercado y el mercado intervenido se mostrarán como las caras de una misma moneda. De tal modo, que poner de relieve la problemática suscitada a la hora de conjugar el credo liberal, sello y cuño de la nueva economía política, con la vieja y arraigada costumbre del intervencionismo municipal, reacia siempre a perder la sombra protectora sobre el consumidor urbano, es el propósito esencial de estas páginas<sup>12</sup>. Pero vayamos por partes.

## *2. Significado del reformismo liberal en materia de abastos*

Como ya se ha dicho, la entrada en el siglo XIX iba a suponer la irrupción de cambios significativos, de la mano de las convulsiones políticas que tendrán lugar en las “esferas de poder”, y que darán lugar a la dislocación del absolutismo monárquico, primero, y a la irrupción del Régimen liberal, después, como hitos más destacados. Sin embargo, y para el caso que nos ocupa, el proceso de liberalización en aquellos mercados como el de bienes de consumo se inició mucho antes, concretamente en el último tercio del siglo XVIII, de la mano del reformismo ilustrado. De su balance legislativo procede destacar una real pragmática de julio de 1765, pieza por otra parte esencial del programa de la reforma agraria ilustrada, que firmaba el acta de defunción de las tradicionales tasas sobre los

---

12. Sobre el tema, ya tuvimos la ocasión de adelantar un primer cuadro de valoraciones en SOLA AYAPE, C.: “Abastecimiento urbano y liberalismo: reflexiones en torno a la Policía de Abastos en la Navarra del siglo XIX”. *III Coloquio de Geografía Urbana*, Antequera, 1996 (en prensa).

granos y sancionaba el comercio libre. Con la sanción de la libertad en el comercio de los cereales se preparaba el camino para otras medidas igualmente liberalizadoras, de tal modo que los planteamientos del liberalismo económico, hostil a cualquier intervención gubernamental sobre el funcionamiento espontáneo de la economía, debían de imponerse definitivamente. Esta liberalización de los precios y del comercio iba a suponer, por ende, la adopción de una política económica racional de fomento a la producción, basada en el mercado como regulador óptimo de los recursos<sup>13</sup>.

Sin embargo, ajena al éxito, la reforma no logró los fines apetecidos, la libertad no erradicó los viejos hábitos y tras la desaparición de los precios máximos se agravó aún más el perseguido almacenamiento de granos, puesto que las dificultades de aprovechar las fluctuaciones de los precios eran aún mayores<sup>14</sup>.

A pesar de estos antecedentes, la liberalización del comercio de los cereales se produjo definitivamente con la revolución liberal decimonónica<sup>15</sup>. Fueron las Cortes gaditanas<sup>16</sup>, influidas por los principios del pensamiento individualista, las que acentuaron las libertades referentes a la contratación, que tras los vaivenes políticos de las primeras décadas de siglo terminarán imponiéndose después de la muerte de Fernando VII. Estamos ante lo que algunos autores han considerado como el cambio de todo un paradigma, nada más y nada menos que una verdadera “revolución científica”<sup>17</sup>. Así, un decreto de enero de 1834 restablecía los principios del

---

13. La pragmática daba satisfacción a quienes pensaban que la liberación del comercio cerealista era la manera más eficaz de luchar contra la carestía. En periodos de escasez, la autorización de las importaciones frenaría la tendencia alcista de los precios, protegiendo los intereses de los consumidores urbanos; en tiempos de abundancia, la permisión de las exportaciones ayudaría a sostener los precios agrícolas, beneficiando a los productores.

14. ANES, G.: *Las crisis agrarias en la España Moderna*. Taurus, Madrid, 1974, p. 389.

15. Una reseña sobre esta evolución legislativa en ANES G.: “Las disposiciones legales sobre el comercio interior y exterior: el abastecimiento de Madrid durante la primera mitad del siglo XIX”. *Ciclo de Conferencias sobre el Madrid del siglo XIX*, n.º 19, 1982, 21 pp.

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

17. Como explica Luis de Molina, entre el pensamiento escolástico sobre el justo precio y el *laissez-faire* del pensamiento clásico liberal se produjo más un corte

liberalismo gaditano y declaraba libre el comercio y venta de los artículos de *comer, beber y arder*, con la simbólica excepción del pan, de tal modo que ninguno de ellos podía quedar sujeto a tasa o arancel de ninguna especie. Dicho de otro modo, el papel de autoridad pública quedaba reservado únicamente a verificar los pesos y medidas y a garantizar la salubridad de los alimentos. El trato diferencial hacia el pan pone en principio de manifiesto la importancia que, desde el plano político, se daba a un comestible como éste, puntal de la dieta alimenticia, aunque esta excepcionalidad acabó tan sólo dos años después, cuando en agosto del 36, un real decreto declaraba que ningún artículo quedaría ya sujeto a tasa alguna.

Así, la fabricación y venta del pan quedarán definitivamente libres, finiquitando la larga tradición de monopolios municipales. En principio, esta era la propuesta y tales los propósitos. Otra cosa bien distinta es que se logaran. Como significaron Bahamonde y Toro, la sociedad del XIX, que políticamente encarna los principios del liberalismo, en la realidad concreta de las relaciones económicas se evidencia como antiliberal, gremialista y con unas tendencias claras al monopolio<sup>18</sup>.

En efecto, frente a la anhelada libertad de mercado, auspiciada por el discurso político de la época y refrendada en los textos legales, permanece un mercado intervenido, donde el poder local aprovechará cada resquicio que le permita la legislación, para refrendar el predominio de la tradición de un intervencionismo secular de vieja raigambre. El mercado, capaz de regularse a sí mismo, se convertirá en una «idea puramente utópica»<sup>19</sup>. Había demasiados intereses en juego, y la verdadera finalidad que se perseguía en materia

---

revolucionario que un crecimiento de conocimientos por acumulación. [...] Rechazando la necesidad de preocuparse explícitamente por la moral y las costumbres económicas, los defensores del *laissez-faire* estaban rechazando el paradigma escolástico del justo precio y pidiendo su sustitución por el paradigma del libre mercado. Desde otra perspectiva, se estaba defendiendo que la racionalidad científica liberal coincidía con la racionalidad moral y que, en consecuencia, no tenía sentido contraponer la una a la otra; aceptar y someterse a la razón científica del libre mercado era la mejor forma de cumplir con las exigencias de la razón moral. ¿Puede existir un testimonio más claro de la revolución científica que el nuevo paradigma proponía? MOLINA, L. DE: *La teoría del justo precio*. Editora Nacional, Madrid, 1981, pp. 39 y 40.

18. BAHAMONDE, A. Y TORO, J.: *Burguesía, especulación y cuestión social en el Madrid del siglo XIX*. Siglo XXI, Madrid, 1979, p. 109.

19. POLANYI, K.: *La gran transformación. Crítica al liberalismo económico*. Ediciones La Piqueta, Madrid, 1989, p. 26.



de abastos urbanos no residía únicamente, como veremos, en dar de comer.

Pero, descendiendo a un plano más concreto, y después de estos apuntes, la pregunta es obligada: ¿cómo afectó este reformismo liberal a Navarra? O dicho de otro modo: ¿hasta qué punto se vio alterada la tradición? En principio, hay que decir que desde muy antiguo en el Reino se practicó una política económica, de claras inclinaciones mercantilistas, proclive a los monopolios, estancos y tasas, y, en definitiva, partidaria de las mismas reglamentaciones restrictivas propias de la época. Nada nuevo, por tanto. Desde el siglo XVI y hasta el XVIII, los cereales fueron objeto de la tradicional tasa, se regularon las entradas y salidas de granos y en muchos pueblos y ciudades se fundaron vínculos o pósitos municipales, testimonio del manifiesto afán intervencionista público, con el fin de acaparar, conservar y distribuir granos para evitar los temidos problemas que podían originar las carestías. La tasa y los vínculos constituían los pilares de una política de abastos paternalista, cuyo propósito último buscaba la defensa del consumidor. En este sentido, un argumento de mucho peso para los gobernantes del Reino fue siempre el temor de que la carestía del alimento básico, el pan, provocase alteraciones del orden público y fomentara el descontento popular<sup>20</sup>. Como significó Olwen Hufton para la Francia del XVIII, el modelo paternalista de la distribución de los cereales se basaba en la creencia de que los cereales eran una mercancía demasiado preciosa para el bienestar de la comunidad y el mantenimiento del orden público como para ser abandonada al libre juego de las fuerzas del mercado<sup>21</sup>.

Con la puesta en vigor de los principios del liberalismo económico, todo este panorama va a ser objeto de la misma transformación estructural. La legislación de 1834 y 1836, que declararon la libertad plena de los artículos de primera necesidad, tendrán aplicación igualmente en Navarra, alterando por tanto el tradicional modo de garantizar el sustento de sus pueblos y ciudades. De los monopolios públicos a la participación privada, de los estancos restrictivos a la libertad de abastos. Un antes y un después. El proceso abierto era, en principio, irreversible.

---

20. FLORISTÁN, A.: "Comercio de granos (siglos XVI-XIX)". En *Navarra. Temas de cultura popular*, n.º 397, p. 21.

21. HUFTON, O.: "Conflicto social y oferta de cereales en la Francia del siglo XVIII". En ROTBERG, R. I. y RABB, T. K. (comps.): *El hambre en la historia*. Siglo XXI, Madrid, 1990, p. 128.

La idea de la liberalización del comercio de cereales surgió ya a fines del siglo XVIII, hasta el punto de que ninguna materia preocupó tanto a los ilustrados de Navarra como la desaparición de las anquilosadas leyes mercantilistas que ahogaban a la agricultura del Reino, mantenidas hasta entonces por el temor que sentían amplios sectores de la sociedad e intereses de otros ante la posibilidad de escaseces de grano<sup>22</sup>. Sin embargo, hubo que esperar hasta 1817 para encontrarnos con un texto legal que sancionara definitivamente el libre comercio de cereales. Ese año, las Cortes, reunidas en Pamplona, pidieron el libre comercio interior de los granos, ya que “la restricción del comercio interior o la prohibición de extraer las producciones sobrantes de un país, acarrea su ruina”<sup>23</sup>. La novedad no pasó por alto para un liberal como José Alonso, quien tan sólo años después escribía que “en Navarra, en donde severísimamente estaba además prohibida la extracción de granos en el momento en que éstos tomaban un precio regular, penetraron también y se adoptaron los buenos principios en cuanto al comercio interior de granos”<sup>24</sup>. Sin embargo, no podemos ocultar la temporalidad con que fue sancionada la ley. Así, “siempre que el Virrey o Consejo tengan la menor sospecha de que de la libertad del tráfico de granos que establece esta ley se han de seguir daños y perjuicios, o adviertan inconvenientes [...] podrán prohibir el libre interior comercio de granos de la propia cosecha del Reino”. Se sancionaba la libertad de mercado, pero se dejaba la puerta abierta para cualquier intervención. Prueba de ello es, que las fuertes oscilaciones de los precios del grano acaecidas en mayo de 1832 sirvieron para que el Consejo Real interviniera para regular el comercio de grano. Manifestación de granos, fijación de la tasa, autorización de registros y control de las ventas, son algunas de las medidas que se adoptaron, y que ponen de relieve el alcance de esta injerencia pública.

En cuanto al comercio del pan, su fabricación y venta quedaron completamente libres del control de los ayuntamientos navarros, con la puesta en vigor de la legislación liberal durante la década de los treinta del pasado siglo. Un ayuntamiento como el de Pamplona, de tan larga tradición intervencionista, perderá definitivamente su monopolio sobre el abasto de pan. El 18 de noviembre

---

22. SORAUREN, M.: “Algunos aspectos de la agricultura navarra en el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen”. *Príncipe de Viana*, anejo 4, 1986, p. 319.

23. *Cuadernos de las Leyes y Agravios, reparados por los Tres Estados del Reino de Navarra*. Pamplona, 1964, vol. II, pp. 342-351.

24. ALONSO, J.: *Recopilación y Comentarios de los Fueros y Leyes*. Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1964, t. 2, p. 317.

de 1836, un bando municipal anunciaba la libertad en la fabricación y venta del pan en la ciudad.

La quiebra del viejo sistema paternalista era, por tanto, un hecho. Así, “para conseguir la seguridad, la abundancia y la baratura de los mantenimientos, es preciso que respetando la administración de las leyes que rigen en 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”<sup>25</sup>. El reformismo liberal atacaba a la raíz misma de la injerencia pública en los suministros, cuyo testigo debía quedar, de una vez por todas, en manos de la iniciativa particular. El control, en este caso, municipal debía pasar a un segundo plano, para dejar libre la escena a la empresa privada, cuyos protagonistas, desde el pequeño panadero hasta el gran fabricante, deberían responsabilizarse a partir de entonces del mercado de abastos. Una responsabilidad guiada únicamente por el interés comercial, por el estímulo de la ganancia económica. A partir de la fecha, una “mano invisible”, según expresión del propio Smith, garantizaría el suministro de pan a la población y, lo que es más importante, regularía además sus precios, debido a la supuesta competencia entre los vendedores.

El soporte teórico que se esconde detrás de estos supuestos no es difícil de descubrir. A pesar de no haber una base contractual —escribe López Cámara—, la sociedad operará como una especie de “mercado libre” cuyo equilibrio interno depende de la aplicación que tenga el principio del máximo provecho individual<sup>26</sup>. Sólo la libertad, alimentando la esperanza de beneficios, podía fomentar la concurrencia y, con la afluencia de vendedores, la baratura de los productos. Nada se podía oponer al interés personal, al esfuerzo que hace cada hombre por mejorar su condición. Respetar esta regla debía reportar indirectamente el beneficio social.

Pero al llegar a este punto, se torna obligado preguntarse hasta qué grado se implementa esta nueva economía política en Navarra, hasta dónde alcanza repercusión el recién estrenado liberalismo económico, y, especialmente, hasta qué punto desaparecen los viejos usos intervencionistas, especialmente de la esfera municipal.

---

25. Del prólogo, firmado por el liberal José Yánguas y Miranda, a una Circular de la Diputación de Navarra de 8 de noviembre de 1854.

26. LÓPEZ CÁMARA, F.: *Origen y evolución del liberalismo europeo*. Méjico, 1971, p. 47.

### 3. Cambio y permanencia: la persistencia del paternalismo municipal

Un nuevo testimonio del jurista José Alonso, firmado a mediados del XIX, nos advierte como punto de partida del verdadero alcance de este reformismo en Navarra:

*Hoy como en los tiempos más remotos, en que no eran conocidas las reglas de una bien entendida economía, vemos subsistentes en muchos pueblos, por no decir en todos, los mismos estancos, los mismos monopolios, los impuestos mismos, o aún más agravados que entonces<sup>27</sup>.*

Permanencias, reticencias a los cambios, en suma, continuismo. En 1820, con motivo de la liberalización impuesta en los abastos urbanos por los liberales del Trienio, la Junta del Vínculo de Pamplona defendía la idea de conservar el pósito municipal como medio para garantizar plenamente el suministro de pan. Implícitamente había un confesado reconocimiento sobre la desconfianza que despertaba la libertad de mercado. Estas fueron sus palabras:

*Bien sabido es que sin medidas de precaución y hasta que el público esté bien preparado para recibir la libertad de la venta de abastos, no es fácil establecerla, ni experimentar buenos efectos, sin que esta misma libertad se vaya nivelando con tiempo y con tino<sup>28</sup>.*

El propio Canga Argüelles reconocía en el ecuador de la centuria las muchas dificultades que existían en la España decimonónica para que cuajara una libertad de comercio plena. A pesar de las incontestables ventajas del sistema de absoluta libertad mercantil, apoyadas en la razón y en la experiencia –escribirá Canga en su *Diccionario*–, no deberá establecerse de un golpe en un país en donde domina el genio de las prohibitivas<sup>29</sup>.

Con respecto a este “genio”, observamos cómo el gobierno central se veía obligado a sancionar una real orden, en febrero de 1853, para dejar sin efecto la prohibición de vender pan, que varios alcaldes de Navarra habían impuesto a algunos panaderos de Alava<sup>30</sup>. Asimismo, el Gobernador civil, a través una Circular de 28 de

27. ALONSO, J.: *op. cit.*, p. 310.

28. Archivo Municipal de Pamplona [A. M. P.]. *Libro de Zuza*, p. 526.

29. CANGA ARGÜELLES, J.: *Diccionario de Hacienda, con aplicación a España*. Madrid, 1833, t. I, p. 58.

30. “Que los panaderos de Alava puedan llevar el pan elaborado en sus tahonas a los pueblos o mercados de Navarra, y que por lo tanto cese la prohibición que les impusieron los alcaldes de esta provincia como contraria a los buenos principios

enero de 1854, recordaba a los ayuntamientos la prohibición de “dictar ninguna medida contraria a la libre extracción de cereales”<sup>31</sup>. En suma, son testimonios y ejemplos, que denotan los recelos hacia la libertad de mercado, además de la vulnerabilidad de las leyes y el mantenimiento de prácticas que se tenían por prohibidas. Prácticas que, por otra parte, ponen en entredicho el verdadero alcance del cambio<sup>32</sup>.

De este modo, y a pesar del nuevo carácter que se quería imprimir a la organización de los abastos urbanos, los ayuntamientos navarros ejercerán las mismas prácticas de antaño, si no al margen de la ley, sí, al menos, entorpeciendo el ejercicio mismo de la instaurada libertad de mercado. Y será precisamente en los periodos de crisis de subsistencia, cuando más notoria se haga la injerencia municipal. En meses de carestía, de incremento de los precios del pan, cuando “el influjo poderoso de la libertad de concurrencia” se muestre incapaz de llenar los graneros y de regular los precios, las autoridades locales mostrarán su “mano visible” para intervenir en el mercado de múltiples modos y maneras. Engrasar la vieja maquinaria intervencionista significará el manejo de usos enraizados en la tradición y que encarnan los valores del mismo paternalismo de siempre. Dicho de un modo sucinto, la necesidad de intervenir nace de la preocupación por el descenso de la oferta frumentaria, por el incremento de los precios y por el peligro de un posible desabastecimiento. Cuando tenía lugar una mala cosecha, una crisis de subproducción, el hambre se convertía en una seria

---

económicos y a las disposiciones que rigen sobre la materia”. En MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de Administración*. Madrid, 1858, pp. 26-27 y 31.

31. “Han llegado hasta mí noticias de que algunos alcaldes de esta provincia, arrogándose facultades que no están en el círculo de su autoridad, prohíben que en sus pueblos se practique la extracción de cereales; en su consecuencia, y a fin de evitar los perjuicios que de semejantes medidas puedan dirigirse, encargo a dichos funcionarios se abstengan de dictar ninguna disposición contraria a las que rigen sobre tan importante asunto”. *Boletín Oficial de Navarra*, 30 de enero de 1854. Valga, como ejemplo, el caso de los 300 robos de trigo que compró en Peralta un comisionista de granos del Vínculo de Pamplona, y que por orden del alcalde de dicha localidad no se pudieron extraer, “habiéndose cargo del citado grano para el consumo de sus vecinos”. A. M. P. *Vínculo*. Años 1830-1857, legajo 61.

32. A este respecto, consideramos oportuno rescatar unas palabras de Carasa Soto, al referirse al siglo XIX: “Se concibió la actuación de los gestores urbanos como la de una “gran familia”, que en un plano social supraindividual cumplía las funciones protectoras básicas y daba satisfacción a las primeras necesidades de la sociedad”. CARASA, P.: “Por una historia social de la ciudad. Urbanización, pauperismo y asistencia”. En BONAMUSA, F. y SERRALLONGA, J. (eds.): *La sociedad urbana*. Asociación de Historia Contemporánea, Barcelona, 1994, p. 54.

amenaza. Debido a la demanda rígida que presenta el consumo de un artículo como el pan<sup>33</sup>, un comportamiento ascendente de sus precios podía provocar que amplios sectores de la población, por su escasa capacidad adquisitiva –según la *teoría de la titularidad* de Amartya Sen<sup>34</sup>–, quedaran excluidos de su ingestión. La vulnerabilidad de la economía familiar era el resultado de la carencia absoluta de reservas<sup>35</sup>, de ahí que toda respuesta intervencionista *desde arriba* estuviera siempre encaminada a evitar el racionamiento de las existencias por medio de los precios, que –como constató Thompson–, no distribuye los recursos equitativamente entre los necesitados, [sino que] reserva los alimentos para los que puedan pagar su precio y excluye a los que no puedan pagarlo<sup>36</sup>. Así, como puso de manifiesto Wrigley, los sufrimientos provocados por el hambre no se distribuían de modo uniforme en las sociedades preindustriales<sup>37</sup>. Al igual que en las sociedades animales –resaltará este autor–, una de las funciones del ordenamiento jerárquico de los individuos es la clasificación de los que han de morir primero cuando el alimento tiende a escasear, para salvaguardar el bienestar de los situados más

---

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

34. Según esta teoría, las hambrunas no son causadas generalmente por la falta de comida, sino por la incapacidad de algunos sectores sociales, o incluso familias, de acceder a ella, es decir, de producirla o adquirirla. Por tanto, el hambre no se debe generalmente a una escasez de comida, sino a otras causas. Es más, incluso cuando la escasez existe, el mecanismo desencadenante del hambre sigue siendo la pérdida de titularidades de intercambio: la escasez provoca el alza de los precios de los alimentos, por lo que desciende el poder de compra de los pobres. Vid. PÉREZ DE ARMIÑO, K.: “Causas del hambre y teoría de la “titularidad” al alimento de Amartya Sen”. En SUTCLIFFE, B. (coord.): *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*. Icaria editorial, Barcelona, 1996, pp. 95-111.

35. WOOLF, S.: *Los pobres en la Europa Moderna*. Crítica, Barcelona, 1989, pp. 26 y 27.

36. Los precios altos del pan importaban poco a los ricos, eran una molestia para las clases medias, resultaban dolorosos para los trabajadores con empleo fijo, pero podían representar una amenaza para la supervivencia de los pobres. Por esto eran a la vez una cuestión “política”. El motín de subsistencia era un protesta y quizá un remedio contra este “racionamiento” por medio del bolsillo que fomentaba la desigualdad social. En THOMPSON, E. P.: “La economía moral revisada”. En *Cos-tumbres en común*. Crítica, Barcelona, 1995, p. 322.

37. 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. 151.

arriba según la ley del más fuerte, el mercado puede realizar un papel similar en una economía monetarizada.

En este sentido, ya tuvimos la ocasión de recoger en otros trabajos<sup>38</sup>, los cauces de actuación de los ayuntamientos navarros en coyunturas de crisis alimenticias. Así, pudimos desvelar un amplio cuadro de medidas que se pondrán en marcha cuando los precios se disparaban y que no hacen sino refrendar su tradicional intervencionismo, eso sí, compatibilizándolo con la libertad de mercado, o, dicho de otro, con su imposibilidad de imponer los tradicionales monopolios sobre el abasto del pan, como era costumbre. Pero el impedimento por ley de establecer una tasa al pan o de imponer un monopolio exclusivo en su abasto no será óbice para llegar a una regulación de los precios por otros mecanismos. Lo veremos a continuación.

Pero antes, conviene poner el acento en un hecho que nos parece importante destacar. La intervención municipal, en el fondo, arranca del miedo de las autoridades públicas ante el advenimiento de la carestía y con ella la amenaza del temido fantasma del hambre. La incertidumbre de la escasez lleva a la rigurosa reglamentación del mercado, a su control, a la vigilancia de todo aquello que debía procurar el normal abastecimiento. Detrás del intervencionismo, en momentos de acoso de una hambruna, se esconde el temor a cualquier alteración del orden público, a la desestabilización del equilibrio del orden establecido. Surge así la preocupación por el motín de subsistencia, por la “rebelión de los estómagos vacíos”<sup>39</sup>. La injerencia se ve, desde esta perspectiva de actuación, como un recurso eficaz para comprar la tranquilidad pública, a pesar de engordar la data de las cuentas municipales. Sólo así se entiende como inversión, lo que en principio sería un gasto y un consiguiente endeudamiento. Como dejará escrito el Ayuntamiento de Estella

---

38. 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 (I)*, Barcelona, 1994, 26 pp.; “Intervencionismo municipal y abasto del pan en Tudela: el establecimiento de una panadería pública a mediados del siglo XIX”. *Revista del Centro de Estudios “Merindad de Tudela”*, n.º 6, 1993, pp. 31-57; “La crisis de subsistencias de 1857 en Navarra”. *Huarte de San Juan (Geografía e Historia)*, n.º 2, 1995, pp. 181-220, y, “El coste económico del proteccionismo municipal en una crisis de subsistencias: Estella, 1857”. *Príncipe de Viana*, n.º 209, 1996, pp. 603-622.

39. THOMPSON, E. P.: “La economía «moral» de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII”. En *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Crítica, Barcelona, 1989, p. 63.

en 1858, “hay ocasiones en que la autoridad no debe perdonar medio alguno, ni aun el sacrificio de sus intereses, a trueque de evitar una calamidad pública con todas sus terribles consecuencias”<sup>40</sup>. Sacar el hambre para preservar el orden: he aquí la máxima. De ahí que, como epílogo a estas líneas, nos resulte tan recurrente recuperar una cita de Montanari que dice así: “no siempre es fácil saber cuándo el interés social y la preocupación filantrópica dejan paso al interés de clase y a la ideología alimentaria”<sup>41</sup>.

Implícitamente, el vasto elenco de medidas hace cuestionar el grado de implantación del reformismo liberal. El manejo de estas prácticas no se diferenciarán de las adoptadas siglos atrás, y a modo de resumen vienen a ser las siguientes: compras de trigo y harina, establecimientos de panaderías públicas, intentos de monopolizar el abasto del pan, prohibición de reventas de artículos como el trigo y el pan, así como de cualquier tipo de extracción fuera de las ciudades, regulación de los precios a través de las fabricaciones municipales, señalamientos de los puntos de venta de las mercancías, fijación de horarios de venta, obligatoriedad de informar públicamente sobre los pesos y medidas además de los precios de venta, inspecciones sobre la exactitud de los mismos, controles de la calidad, necesidad de identificar a los productores con unas marcas en el pan, vigilancia sobre los fraudes y adulteraciones, visitas domiciliarias y embargos de trigo, confección de censos de comerciantes, informes sobre existencias de granos, establecimientos de cocinas económicas, oferta de empleo en obras públicas, incrementos salariales, etc.

Tal vez, de todas ellas merezca una mención especial la regulación de los precios del pan, teniendo en cuenta que la intervención municipal en el valor de este comestible debía ajustarse a los preceptos legales que prohibían la fijación de precios máximos. Veamos brevemente cómo se resolvía este problema en la capital.

La publicación del decreto que declaraba en 1836 la libertad en el abasto del pan, llevó al Ayuntamiento de Pamplona, como ya se ha dicho, a autorizar la fabricación y venta de este comestible en la ciudad. Se ponía de este modo fin a una larga etapa de monopolio municipal, iniciada en 1665 gracias a un real privilegio concedido

---

40. SOLA AYAPE, C.: “El coste económico...”, *op. cit.*, p. 619.

41. MONTANARI, M.: *El hambre y la abundancia. Historia y cultura de la alimentación en Europa*. Crítica, Barcelona, 1993, p. 146.



por Felipe IV<sup>42</sup>. Así, el Vínculo o pósito municipal –verdadero emblema del paternalismo municipal en materia de abastos–, se veía despojado de un secular derecho monopolizador, aunque hay que decir que dicha supresión no significó en ningún caso el cierre del granero. A pesar de perder dicha capacidad, el Ayuntamiento mantendrá en pie su vínculo como herramienta funcional para seguir ejerciendo la injerencia sobre el mercado del pan, aunque, eso sí, a partir de entonces, se veía obligado a entrar en competencia con la industria particular.

La libertad de fabricación y venta obligó a una reorientación de la política municipal que hasta entonces se había venido implementando, de tal modo que, lejos de dejar en manos de la iniciativa privada el abasto de este artículo, el Ayuntamiento continuará con su injerencia hasta bien entrado el siglo XX. Por ende, a partir de la liberación, el Vínculo sería visto como una institución garante ante el vecindario del abasto del pan, –“la gran cocina común”–, y especialmente como una tahona reguladora de los precios. La intervención en el precio ya no se haría mediante la fijación de un precio máximo legal, fruto de la prohibición de todo tipo de tasas, sino a través de la oferta de pan a unos precios políticos, que por lo general guardaban relación con el precio del trigo. El precio del pan municipal condicionaba de este modo el precio del mercado y por ende el precio del pan de los fabricantes particulares. Si bien se abolían los monopolios y las tasas, nunca se prohibió la facultad de los ayuntamientos para ofrecer su propio pan<sup>43</sup>. Así pues, a raíz de las obligadas reformas del liberalismo, el Vínculo se va a mostrar ante el vecindario como un establecimiento asegurador del abasto del pan, que mediante el señalamiento de un precio político conseguirá controlar los precios de la competencia dentro de los cauces lógicos que marcará la tendencia de las fluctuaciones del valor del trigo. Este es el significado principal que se pretende obtener con la fija-

---

42. SOLA AYAPE, C.: “El Vínculo o pósito municipal de Pamplona (1527-1933): reseña de un bosquejo histórico”. *Huarte de San Juan* (Geografía e Historia), n.º 1, 1994, pp. 219 y ss.

43. Como consecuencia de la crisis de subsistencia de 1857, el Ayuntamiento de Tudela fundó una “panadería pública” para garantizar el abasto durante los meses de escasez. Sin embargo, lejos de cerrarla la conservará hasta la década de los treinta del presente siglo, para garantizar la regulación de los precios del pan en la ciudad. Su establecimiento, fruto de una crisis coyuntural, venía a dar solución a un problema enraizado, claramente estructural. Su permanencia en el tiempo así lo demuestra. SOLA AYAPE, C.: “Intervencionismo municipal y abasto del pan en Tudela...”, *op. cit.*, pp. 55-56.

ción de un determinado precio al pan del Vínculo municipal: servir de “freno a los panaderos, quienes de lo contrario aumentarían el suyo inmoderadamente”<sup>44</sup>.

*A ninguna persona se le prohíbe hacer y vender pan, como y donde quiera, con tal de que no defraude ni en la calidad ni el peso del que vende, y jamás se pone tasa ni restricción de ninguna especie, ni hay necesidad de tales medidas, pues como el Ayuntamiento es también vendedor y procura hacer la venta a los precios más cómodos, los panaderos tienen que sujetarse a ellos y les es imposible coaligarse para alzarlos y causar las alarmas, trastornos e inquietudes que en otras partes*<sup>45</sup>.

De esta forma, el establecimiento del Vínculo de Pamplona, emancipado de su privilegio, seguirá formando parte del engranaje municipal en la esencial tarea de garantizar el abastecimiento urbano, algo que le valió el calificativo de institución “modélica en su género” por foráneos tan significativos como el periodista de *El Liberal* madrileño Luis Morote<sup>46</sup>. Por su parte, Pascual Madoz, en su *Diccionario*, dedicará estas palabras al sistema de abastos de Pamplona:

*Esta ciudad sin presunción puede envanecerse de poseer uno tan regular y perfecto, que puede servir de modelo a los demás pueblos, principiando por el pan, que es el artículo de mayor necesidad...*<sup>47</sup>.

Y finalmente, el propio Ayuntamiento no escatimará palabras y elogios al referirse al “sistema tan perfecto de abasto” que poseía la ciudad, “que al paso de facilitar a todos amplia libertad para dedicarse a este tráfico, corta de raíz las confabulaciones, monopolios y acaparamientos, que tan funestos son al bienestar y prosperidad de los pueblos”<sup>48</sup>.

44. Recordemos que en los periodos en que el Ayuntamiento declaraba la libertad de venta a los particulares, este era el objetivo que se pretendía con la fijación de un precio político al pan municipal. Se consentía la fabricación de pan, pero su venta estaba condicionada por los precios que marcaba el pan del Vínculo. Una práctica de la que se deja constancia en las Actas de la Junta del Vínculo de Pamplona (sesión de 17 de junio de 1804). A. M. P. *Vínculo*. Años 1801-1807. Declarada la plena libertad, esta tradición se va a imponer con carácter de norma general.

45. Fragmento extraído de un texto que firma el secretario del Ayuntamiento de Pamplona a finales de 1857. A. M. P. *Vínculo*. Año 1857.

46. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A.: *La Navarra de “La Gamazada” y Luis Morote*. Pamplona, 1993, p. 84.

47. MADOZ, P.: *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de Ultramar: Navarra*. Ambito Ediciones, Valladolid, 1986, p. 287.

48. Los entrecomillados corresponden al escrito que se envía al Gobernador de la provincia, con fecha de 14 de marzo de 1861, para informar acerca del sistema de abasto de pan, con que contaba Pamplona. A. M. P. *Vínculo*. Años 1861-1863.

#### *4. A modo de final*

Para finalizar, ahondar en lo que hemos venido insistiendo. A pesar de la adopción de un nuevo modelo doctrinal, partidario de la libertad de mercado y del destierro de las tradicionales prácticas intervencionistas, los ayuntamientos navarros conservaron los usos y costumbres, por necesidad y por tradición, en todo aquello relacionado con los abastecimientos, especialmente en un artículo indispensable para la dieta como el pan. A pesar de que nunca volvieron a imponerse los monopolios –desterrados por ley–, las autoridades locales hicieron uso del amplio repertorio de recursos que tenían a su alcance para lograr el avituallamiento, especialmente en los periodos de carestías. Frente a la libertad de mercado irrumpía un mercado intervenido, o al menos no exento de la injerencia municipal. La abierta desconfianza hacia el “poderoso influjo de la libertad de concurrencia” provocó la conservación de la tradición, la perpetuación de la costumbre. No en vano, el Vínculo de Pamplona, cerrado para siempre en 1933, representa por sí mismo la imagen de esta tradición, el símbolo de la actitud proteccionista de los ayuntamientos, un jalón en la política de regulación de los precios del pan.

Detrás estaba en juego, como hemos recogido en estas páginas, una cuestión de tanta transcendencia política como era el mantenimiento del orden público. El primer paso, no el único, para la construcción de la paz social pasaba por garantizar el suministro del pan, y además a precios que pudieran ajustarse a los bolsillos de gran parte del vecindario. Siciar el hambre para preservar el orden. La compra de la tranquilidad pública tenía este coste, un coste que por otra parte estaban dispuestos a asumir los ayuntamientos navarros.