

# *La crisis de subsistencias de 1857 en Navarra*

*Carlos Sola Ayape*

## *1. Introducción*

Habitualmente, las crisis de subsistencias se han venido asociando a periodos mas bien pertenecientes al Antiguo Régimen, que no a otros posteriores donde se daba por hecho, al menos en apariencia, que éste había quedado ya clausurado. Sin embargo, bien entrado el siglo XIX, la aparición de nuevas hambrunas no van a hacer sino recoger la herencia de la tradición secular, perpetuar las mismas constantes y dejar bien al descubierto, en más de una ocasión, las carencias del mercado, así como el frágil equilibrio entre la población y los recursos alimenticios, entre la oferta y la demanda.

La idea desde hace un tiempo aceptada de que a lo largo de la centuria la agricultura española experimentó una fase de crecimiento y expansión, propiciada por un aumento de la producción -debido sobre todo a la puesta en circulación de nuevas tierras, y no tanto a la elevación del rendimiento por superficie cultivada<sup>1</sup>, sintoniza con la tendencia que se conoció en Navarra por las mismas fechas. La superficie ocupada por su agricultura creció en torno a un ocho por ciento durante la segunda mitad de siglo<sup>2</sup>, y sus avances estuvieron basados sobre todo en la extensión de los cultivos, gracias a la roturación de muchos terrenos incultos<sup>3</sup>.

---

1. Vid. ANES, G.: "La agricultura española desde comienzos del siglo XIX hasta 1868: algunos problemas". En, SCHWARTZ, P. (coord.): *Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX*. Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid, 1970, pp. 235-263.

2. GALLEGO MARTINEZ, D.: "Algunas reflexiones sobre la evolución de la agricultura navarra desde mediados del siglo XIX a 1935". En, I Congreso de la Historia de Navarra de los siglos XVIII, XIX y XX. *Revista Príncipe de Viana*, anejo 4, 1986, p. 485.

<sup>3</sup> MIKELARENA PEÑA, F.: "Evolución demográfica y evolución del sector agrario en Navarra en el siglo XIX". *Boletín del Instituto Gerónimo de Uztariz*, n.º 6/7, Pamplona, 1992, p. 107.

Sin embargo, esta aparente situación expansiva era tan sólo el aspecto más visible y engañoso de un sector primario endeble y desfasado. De ahí que esa debilidad permitiera dar cabida a ciertos fenómenos típicos de una sociedad tradicional como las crisis agrarias que, en momentos críticos y con una periodicidad casi decenal, hacían su aparición desatando entre gran parte de la población las terribles secuelas del hambre. Como ya se ha escrito, no hay duda de que esta constatación viene a poner de manifiesto que, incluso durante la segunda mitad de la centuria, la reiteración de las crisis de subsistencias -en 1857, 1868, 1879, 1887 y 1898- aportan la prueba más clara de la incapacidad de la nación para subvenir a sus necesidades más perentorias<sup>4</sup>.

Y precisamente sobre las “necesidades más perentorias” de la población de Navarra a mediados de la centuria decimonónica van a girar los argumentos que se expongan en las páginas siguientes, en un intento de acercarnos al modo de operar ante una situación grave y extrema de desabastecimiento, y de descubrir hasta qué punto los esfuerzos estuvieron orientados a garantizar el equilibrio entre el “derecho a comer” de un pueblo y la obligación de las autoridades públicas -al menos moral- de garantizarlo. La crisis de subsistencias de 1857 en Navarra -tema central de este artículo-, se convierte por tanto en un escenario coyuntural apropiado para descubrir el significado del hambre a estas alturas de siglo y analizar la capacidad y la eficiencia de la reacción institucional ante la gravedad que suponía la amenaza del hambre, la pobreza y la miseria entre la mayor parte de la población. Una crisis, ésta de 1857, que ha sido ya considerada como la más significativa de las crisis del siglo XIX por estar situada en medio de un periodo que hemos señalado como de expansión general económica<sup>5</sup>.

## 2. Causas y efectos de la crisis de 1857

A pesar de que la crisis va a originarse como consecuencia de una concatenación de causas, la espoleta principal hay que buscarla en la exigua cosecha que se recogerá durante el verano de 1856. Y será, a partir de entonces, cuando comiencen a acusarse los primeros desequilibrios entre una oferta frumentaria -sustancialmente

---

4. NADAL, J.: *El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913*. Ariel, Barcelona, 1991, p. 22.

5. BERNAL, A.: *La lucha por la tierra en la crisis del Antiguo Régimen*. Taurus, Madrid, 1979, p. 220.

menor respecto a años anteriores- y una demanda -caracterizada por su manifiesta rigidez hacia los cereales panificables-, que será testigo a su vez del notable descenso de la oferta del trigo en el mercado y consecuencia de ello de la violenta alza en su precio. El premio de uno de los Decretos que se irán sancionando por el Gobierno durante la crisis coyuntural desvela los motivos de una situación que afectaba por un igual a la España del momento:

“La escasez de la última cosecha de cereales en algunas provincias del reino, la extracción acrecentada en los últimos años por las circunstancias generales de Europa, y las esperanzas exajeradas de lucro que han despertado estas causas reunidas, explican de una manera sencilla y natural la disminución de aquellos indispensables artículos que se experimenta en los mercados de España”<sup>6</sup>.

Los argumentos encajan como piezas en un rompecabezas. Una corta cosecha, la extracción de cereales y la especulación, una triple alianza perfecta capaz de desencadenar una hambruna. Sin embargo, creemos que estos factores no hacen sino enmascarar el problema de fondo. Al margen de la meteorología u otros aspectos a tener en cuenta como la topografía o las técnicas de transporte, la crisis alimenticia se explica por la organización económica<sup>7</sup>. Como ya se ha puesto de relieve, la crisis de subsistencias de 1857 fue la crisis de impotencia de la agricultura española, cuyos defectos y anacronismos quedaron de manifiesto por una simple coyuntura climatológica desfavorable<sup>8</sup>.

A nivel nacional, y en circunstancias similares al margen de los casos particulares, las crisis de subsistencias se amortiguaban con la entrada de grano extranjero. Desde 1820, España mantuvo un arancel prohibicionista en materia de introducción de granos, permitiendo en cambio, la dirección contraria: la exportación de cereales. Estas, más la rectificación tardía por el Gobierno de las reglas del arancel prohibicionista, convirtieron los periodos de malas cosechas en crisis generales. Así, y como reseña Sánchez-Albornoz, las excepciones admitidas por el régimen arancelario ante tales acontecimientos no hacían lugar a la previsión. Primero, la escasez debía manifestarse por una elevación desmedida de los precios; sólo luego de comprobada de esta manera, se permitía introducir granos. La prohibición fue levantada así en 1825, 1835, 1847, 1856 y

---

6. *Colección Legislativa de España*. Tomo LXX, p. 174.

7. SANCHEZ-ALBORNOZ, N.: *España hace un siglo: una economía dual*. Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 64.

8. BERNAL, A.: op. cit., p. 226.

1867 ante la desazón reinante. La abrogación temporal venía tarde a paliar las secuelas y no a prevenir el mal<sup>9</sup>.

En este sentido, y como apostilla Gonzalo Anes, en los momentos de abundancia no tomaba el gobierno las precauciones necesarias para poder resolver los problemas en tiempo de escasez<sup>10</sup>. Una costante ésta, tal vez. De ahí que, y para que el caso que nos ocupa, resulta interesante analizar hasta qué punto en Navarra se llevaba a cabo una política de prevención -al margen de la que podía proceder del gobierno central-, o, en su defecto, de qué modo se implementaban medidas recurrentes para menguar los efectos de la crisis una vez que ésta estaba ya declarada.

Lo que, en principio, hay que decir es que la escasez se acusó especialmente a lo largo y ancho de su territorio. La cosecha recogida durante el verano de 1856 sólo puede calificarse como desastrosa. Sanz y Baeza, en su *Estadística de Navarra*, describía la recolección de ese año como la “más pequeña de los diez que le precedieron” y añadía que “la cosecha del citado año ha sido una mitad de la ordinaria”<sup>11</sup>. Además de la pertinaz sequía, algunos municipios sufrieron en vísperas del comienzo de sus faenas de siega las consecuencias de las temidas pedregadas. Así, en Pitillas a finales de mayo “una nube de pedrisco taló sus campos llevando consigo cereales, viñedos y olivares; el estrago fue considerable en la casi totalidad de su término. Por ser una cosa insignificante lo que ha respetado [...] el vecindario es víctima de una pública calamidad”<sup>12</sup>.

La carestía de grano provocó un violento crecimiento de los precios de trigo, que arrastró como era de esperar a los precios del pan, y, en general, al resto de los artículos de primera necesidad. El binomio “carestía-aumento de precios” propició a su vez otro de funestas consecuencias intrínsecamente ligado a éste: “hambre y miseria”. No es de extrañar por tanto que los testimonios se repitan en la documentación reunida. A comienzos de 1857, los alcaldes de Huarte Araquil, Arruazu, Lacunza, Arbizu, Echarri Aranaz y Valle de Ergoyena elevarán un memorial a la Diputación haciendo un sentido llamamiento “hacia el lamentable estado que aflige a

---

9. SANCHEZ-ALBORNOZ, N.: op. cit., p. 43.

10. ANES, G.: *Las crisis agrarias en la España moderna*. Taurus, Madrid, 1974, pp. 400-01.

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

12. Archivo Administrativo de Navarra [A. A. N.] Expedientes generales. Año 1856. Caja 106.

los habitantes de este país, quiénes en sus humildes hogares no ventilan hoy otra cuestión que la de arbitrar medios de matar el hambre y alcanzar con vida el próximo agosto con la esperanza de que entonces recompensarán el fruto de sus trabajos”. Y añaden: “los exponentes [...] pueden dar testimonio de que en estos pueblos no se oye otra voz que la del hambre, hambre que realmente existe y su causa es bien conocida desgraciadamente”<sup>13</sup>.

En Sangüesa su Ayuntamiento advertía de la necesidad de conservar los 2310 robos anuales que producía el arrendamiento de sus molinos con el fin de amasarlos y así “atender a las necesidades que puedan resultar en el vecindario para contrapeso del precio del pan”<sup>14</sup>.

Ante una situación así, la buena marcha y evolución de los sembrados de la cosecha siguiente se convertía en una de las esperanzas más firmes para encontrar remedio a tantos males. A finales de noviembre del 56, el Gobernador Civil hacía llegar una Circular a los ayuntamientos transmitiendo que, a través de la Vicaría General de la Diócesis, se comunicaría a los diferentes párrocos la necesidad de dirigir “sus preces al Altísimo por medio de rogativa pública a fin de que se digne beneficiar los campos con las lluvias necesarias”. Sirva, a modo de ejemplo, las funciones que se programarán en Tafalla y a las que mediante bando se invitará a los vecinos para garantizar su asistencia:

“El domingo próximo [...] misa rogativa y por la tarde después de vísperas se hará una procesión general cantando las letanías. En la madrugada [...] saldrá el Rosario por las calles y a segunda se celebrará misa rezada delante el Glorioso Patrón San Sebastián”<sup>15</sup>.

---

13. Pero el resto del testimonio no tiene desperdicio alguno: “Aquí es donde la miseria se deja sentir en todo su vigor, y en tales términos en algunas familias que, habiendo agotado todos los recursos imaginables, incluso el de vender los muebles de su habitación, se han decidido a implorar la caridad cristiana, y aun por este medio no pueden proporcionar la subsistencia necesaria, porque tal es el número de los que en nombre del Señor piden pan, que la clase medianamente acomodada no puede extender su caridad a tantísimos que la imploran, y, pronto, si no se recurre el remedio, la gente habrá de familiarizarse con el hambre” En, A. A. N. Expedientes generales. Año 1857. Caja 91.

14. Sesión del 15 de noviembre de 1856. En, Archivo Municipal de Sangüesa [A. M. S.] Libro de Actas del pleno. Años 1859-1866. Libro 47.

15. Archivo Municipal de Tafalla [A. M. Ta.] Actas del Ayuntamiento. Libro 46, 13 de noviembre de 1856.

Asimismo, testimonios como las solicitudes de empleados municipales demandando un incremento salarial vienen a poner al descubierto una vez más esta situación de escasez y penuria que se vivía en la Navarra del momento. De este modo, y mientras un empleado municipal del Ayuntamiento de Tudela reclamaba un aumento de su sueldo argumentando que “todos los comestibles más precisos para el sustento de los pobres se hallan más subidos que los que han podido conocer los más ancianos que en el día existen”<sup>16</sup>, en Estella el médico cirujano titular solicitaba un incremento de su dotación, manifestando que, “atendida el alza en el precio de todos los comestibles, no puede cubrir sus necesidades con el sueldo de 8000 reales anuales que tiene asignados, y que en tal concepto debía aumentársele hasta la cantidad de 9000 rs. con el carácter de interinidad”<sup>17</sup>.

Por lo general, todas estas peticiones serán atendidas, gracias al reconocimiento de una ampliación salarial que se mantendría durante el periodo de duración del elevado precio de los artículos de primera necesidad. En el fondo, el significado de poner en marcha este tipo de medidas, reclamadas mas bien a título individual, no era otro que el de aumentar la capacidad adquisitiva como recurso capaz de hacer frente a la crisis. Esta actitud nos permite poner de manifiesto que los funestos efectos que acarrea toda crisis de subsistencias haya que interpretarlos en una doble dirección: por un lado, atendiendo a un descenso de la oferta y al violento incremento en el precio de los alimentos, y, por otro, contemplando la capacidad adquisitiva de la población. Como a este respecto comenta James Simpson, dado un mercado adecuado que permita el transporte de cantidades suficientes de trigo para reducir los altos precios en comarcas donde se hubiera malogrado la cosecha, las hambres solamente pueden ocurrir a causa de una falta de importaciones, o por falta de una demanda efectiva de un sector de la población<sup>18</sup>. De ahí que, al hilo de este enunciado, la crisis se acuse especialmente entre aquellos sectores menos favorecidos económicamente, aquéllos que en el discurso de la época serán considerados como la “clase menesterosa” o simplemente la “clase pobre”.

---

16. Archivo Municipal de Tudela [A. M. Tu.] Memoriales de Sesiones. Años 1856-1858.

17. Archivo Municipal de Estella [A. M. E.] Actas de Sesiones. Años 1855-1857. Libro 148, 18 de agosto de 1857.

18. SIMPSON, J.: “La producción agraria y el consumo español en el siglo XIX”. *Revista de Historia Económica*, n.º 2, 1989, p. 371.

### 3. Geografía de los precios: la constatación de la crisis

El estado y la evolución de los precios se convierten en el verdadero pulso de la realidad económica. Una fluctuación violenta de los precios, capaz de resquebrajar la tendencia de normalidad de los años precedentes, era el síntoma más elocuente de un desabastecimiento, de una carestía de artículos de primera necesidad, el reflejo de una amenaza que anunciaba una situación límite de carestía y por tanto de hambre. El valor de los precios cristaliza figuradamente en la punta de un iceberg que permanecía - a tenor de unos datos-, sumergido bajo las aguas de una realidad compleja. Los precios se convierten en la expresión de la confluencia del conjunto de tensiones económicas y el resultado de la contraposición de intereses de los diferentes agentes económicos. De un lado, la posición de la oferta, reflejando el coste de producción y la escasez relativa, contienen el conjunto de problemas que afectan a la producción. De otro lado, la demanda expresa las necesidades y posibilidades existentes de absorber esa producción<sup>19</sup>.

Para garantizar el acierto metodológico, los precios frumentarios se han agrupado según cosecha o año agrícola, contando de julio al año siguiente, en lugar de seguir el año-calendario o natural. La razón -argumentada en su momento por Sánchez-Albornoz<sup>20</sup>-, es que, trillada la cosecha de los cereales cuando no en el propio mes de julio, poco antes o poco después, el año calendario engloba dos fases económicas no siempre del mismo signo. La carestía de un semestre de escasez se suma eventualmente a la baratura debida a la abundancia del siguiente, o viceversa. Con lo que el año-calendario diluye los efectos extremos de las cosechas. Por el contrario, el año agrícola permite divisar cómo la realidad de una recolección incide sobre la marcha de los precios durante el resto del año.

Y, sin duda alguna, estos supuestos van a quedar lo suficientemente demostrados en la Navarra de mediados del siglo XIX, como consecuencia del escaso grano recolectado durante la cosecha del verano de 1856. Unos resultados negativos que propiciarán, como era de esperar, un comportamiento del precio del trigo atípico respecto a años de normalidad, pero absolutamente normales en

---

19. ARIZCUN CELA, A.: "Series navarras de precios de cereales, 1589-1841". *Estudios de Historia Económica del Banco de España*, n.º 18, 1989, p. 7.

20. SANCHEZ-ALBORNOZ, N.: *Los precios agrícolas durante la segunda mitad del siglo XIX*. Servicios de Estudios del Banco de España, Madrid, 1975, p. 13.

aquéllos de malas cosechas, y que se caracterizará por su vertiginoso ritmo de crecimiento alcanzando, al menos hasta la siega siguiente, unos máximos desconocidos en años precedentes.

Y cierto es que el mimetismo se reproduce. En “años malos” los precios suben, y bajan en los “años de abundancia”. Estas oscilaciones cíclicas eran muy normales bajo las relaciones sociales de producción del Antiguo Régimen y las encontramos introducidas como cuñas en la nueva sociedad que surge con la revolución liberal-burguesa del siglo XIX. El carácter moderado de las transformaciones agrarias efectuadas, tras el proceso desamortizador y la abolición del régimen señorial, va a impedir un verdadero cambio cualitativo que incentive el desarrollo de las fuerzas productivas. Las fluctuaciones de los precios agrícolas y la aparición de las crisis de subsistencias, van a ser unas consecuencias más de un tipo de economía que ha sido definida como dual<sup>21</sup>.

Así pues, la evolución por sí misma de los precios del trigo se convertirán en el marco de referencia básico para pulsar el curso de la crisis de subsistencias que va a padecer Navarra durante los años de 1856 y 1857. En el siguiente cuadro hemos recogido los precios medios de trigo de cuatro poblaciones significativas como Pamplona, Tudela, Tafalla y Estella, y hemos añadido los de Navarra y España, para garantizar un marco de comparación.

En primer lugar, hay que advertir que para ajustar los valores con los presentados en otros estudios, se ha convertido la medida utilizada (el robo) al sistema métrico decimal, de tal forma que los precios recogidos en la documentación en “reales por robo”, se han transformado en “pesetas por hectolitro” (un robo navarro equivaldrá a 0,281 hectolitros).

De un primer repaso, se desprende la idea de que la evolución de los precios en cada uno de los mercados durante los meses señalados responde a un comportamiento común, guardando un manifiesto paralelismo. Se observa cómo, de los mínimos experimentados a comienzos del año agrícola de 1856-57, se iniciará un alza progresiva que delatará la pobre producción de la cosecha ya comentada, además de otros factores como la extracción de granos o la propia especulación. Con la llegada del invierno, se acusa ya el

---

21. PANADERO MOYA, C.: “Albacete a mediados del siglo XIX: precios agrícolas y crisis de subsistencias en 1857”. *Revista Al-Basit*, n.º 5, 1979, pp. 97-98.

**Cuadro n.º 1**  
**Precios medios del trigo durante la crisis de subsistencias de 1857<sup>22</sup>**

Año 1856-57	Pamplona	Tudela	Tafalla	Estella	Navarra	España
Julio	26,99	23,37	25,35	23,32	22,97	26,89
Agosto	24,76	22,36	25,11	24,23	22,97	27,71
Septiembre	24,25	22,23	23,17	24,90	23,42	27,40
Octubre	26,52	24,01	25,92	26,32	25,67	29,55
Noviembre	27,88	29,14	29,48	29,62	28,82	32,96
Diciembre	30,99	29,89	30,83	31,84	31,53	34,61
Enero	31,33	31,22	32,91	35,02	-	36,44
Febrero	33,24	34,42	35,19	37,41	-	37,15
Marzo	34,93	34,95	37,28	40,64	38,73	35,18
Abril	34,46	32,50	35,33	36,29	-	34,74
Mayo	35,17	34,51	36,09	39,85	-	35,22
Junio	33,70	33,35	35,69	38,02	-	35,29
<b>Año 1857-58</b>						
Julio	28,77	29,73	27,42	31,37	-	29,64
Agosto	26,77	27,09	25,96	27,24	-	26,65
Septiembre	24,69	26,47	26,09	27,74	25,67	26,56
Octubre	24,65	25,66	25,21	26,72	25,67	26,32
Noviembre	20,20	23,29	23,27	22,90	21,62	24,57
Diciembre	19,63	20,58	20,05	21,17	19,81	22,31
Enero	20,58	21,07	20,24	22,21	21,17	21,62
Febrero	20,67	21,67	21,77	23,04	21,62	21,07
Marzo	20,14	20,47	20,20	20,47	20,72	20,22
Abril	18,25	19,07	18,06	18,59	18,46	19,48
Mayo	17,22	18,63	17,94	18,92	18,01	19,73
Junio	17,87	19,02	17,83	18,57	18,01	20,73

22. A. M. P. Almudí. Legajo 17; A. M. Tu. Hacienda. Precios del trigo en el Almudí, 1738-1869; A. M. Ta. Actas de Mercados. Libro 463; A. M. E. Libro de Precios, n.º 201 y SANCHEZ-ALBORNOZ, C.: Los precios..., op. cit., pp. 94 y 172.

brusco crecimiento y a partir de entonces el valor de los precios irá incrementándose precipitadamente hasta alcanzar su techo en los meses de abril y mayo de 1857. Estos rasgos sintonizan igualmente con la evolución del grano que se experimentará en el mercado de Sangüesa y que, a pesar de no haber sido posible encontrar series de precios mensuales, si contamos al menos con relaciones anuales<sup>23</sup>. Así, de las 14,23 pesetas que costará el hectolitro durante 1854, se pasará a las 21,79 durante 1856, a las 28,9 durante 1857, para descender -una vez superada la crisis- a las 16 del año siguiente.

Por otra parte, la puesta en circulación del grano recolectado en la cosecha del 57 supondrá un incremento de la oferta y el final de la carestía. Esto tendrá su reflejo en la evolución de los precios que empezarán a dibujar una lógica una curva descendente hasta alcanzar sus valores normales en los meses siguientes.

Los valores mensuales de los precios del grano trazan de forma gráfica una línea creciente en sus primeros meses hasta alcanzar su punto más álgido en torno a los meses de marzo, abril y mayo, cuando la situación se agudiza todavía más. La recolección de la nueva cosecha marca el inicio del descenso del precio debido al incremento del trigo nuevo puesto en circulación en el mercado. Sólo de contrastar los valores, podemos descubrir la incidencia y gravedad de la crisis, que en lugares como Estella, en el intervalo comprendido entre julio del 56 y marzo del 57, el coste del trigo experimentará un aumento superior al 74 por cierto. El comportamiento similar a una situación de antiguo régimen queda reflejado pues por la historia de los precios, que -como diría A. Bernal para la España del momento<sup>24</sup>- no pasa de ser una manifestación del retraso de las transformaciones institucionales y estructurales en orden no sólo económico, sino también político.

#### *4. Reacción institucional ante la crisis*

Pero si, como hemos visto, el elevado coste del trigo desencadenaba la crisis de subsistencia de 1857, se hace preciso a continuación preguntarnos cómo y de qué manera pudo afectar ésta en

---

23. A. M. S. Secretaría General. Libro copiator de solicitudes y comunicaciones oficiales. Años 1843-1871. Libro 49.

24. BERNAL, A.: op. cit., p. 202.

Navarra, y, sobre todo, cómo y de qué manera se hizo frente a la crisis desde el poder que encarnaban las instituciones - Diputación, Gobernador Civil y Ayuntamientos-, para amortiguar sus efectos y garantizar el necesario soporte alimenticio de la población, seriamente amenazado por el desabastecimiento y el elevado coste de los llamados “artículos de comer, beber y arder”.

A continuación, pretendemos adelantar un cuadro con algunas de estas actuaciones que se pondrán en práctica desde la órbita institucional, y que en su conjunto, y atendiendo a una perspectiva global, nos ayudan a constatar en principio dos evidencias: primera, la preocupación de las autoridades navarras ante la magnitud y gravedad de la crisis, y, segunda, el comportamiento claramente intervencionista que éstas pondrán de manifiesto con el fin de poner soluciones ante la crítica realidad reinante.

#### 4. 1. La Diputación de Navarra

Durante la crisis de subsistencias de 1857, la Diputación de Navarra va a ejercer un papel tutelar, que irá desde la aprobación de medidas para disipar la amenaza del hambre hasta una vigilancia y control sobre los ayuntamientos con el fin de que sus decisiones, ante la gravedad de la situación, estuvieran dentro del marco de la legislación vigente.

Y sin duda, éste último apartado será uno de los aspectos que cobrará protagonismo propio dentro de la coyuntura histórica que estudiamos. En efecto, el bagaje legislativo aprobado, fruto de la necesidad de regular los abastecimientos urbanos, especialmente para potenciar la articulación del mercado y el siempre anhelado equilibrio entre la oferta y demanda, se convierte en un prisma de referencia fundamental, ya de por sí interesante en condiciones de normalidad, y mucho más durante situaciones de verdadero límite, cuando el trigo en el mercado acrecienta violentamente su precio en tan sólo unas semanas.

Desde 1855, y por una Circular de la Diputación sancionada el 18 de noviembre del año anterior<sup>25</sup>, quedaba suprimido todo derecho, arbitrio o impuesto que bajo cualquier concepto se hubiera exigido, con el carácter de municipal, al trigo, maíz, harinas y pan. El espíritu de esta Circular se convertía de esta forma en heredero

---

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

de una tradición que se remontaba al siglo XVIII, cuando por la ley 44 de las Cortes de Navarra de 1780 y 1781 se decidía “excusar en todo lo posible la imposición de expedientes o arbitrios sobre los mantenimientos, y se cuide de ir extinguiendo los que no fueren absolutamente necesarios o subrogarles en otros menos gravosos a jornaleros y artesanos”<sup>26</sup>. Asimismo, y con la puesta en vigor de la anterior medida, se recogía de igual modo el contenido de la Real Orden de 10 de marzo de 1835, en función de la cual el pan quedaba exento de cualquier impuesto, y su venta no debía quedar sujeta a ningún tipo de restricciones<sup>27</sup>.

La necesidad perentoria de sancionar por parte de la Diputación esta Circular va a ponerse de manifiesto en el preámbulo que le precede, y que será redactado por José Yanguas y Miranda (1782-1863), un liberal y constitucionalista a ultranza, artífice de la primitiva estructura del régimen municipal navarro tras la Ley de Fueros de 1841<sup>28</sup>. En su argumentación, se desvela no sólo su ideología -fiel al liberalismo económico-, sino también el carácter que *desde arriba* pretendía imponerse en cuanto al modo de administrar los abastecimientos de los diferentes municipios navarros, en un intento de asegurar especialmente el suministro de un artículo como el pan. Dice así:

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

Sin embargo, y como veremos más adelante, los ayuntamientos mostrarán sus reticencias a la hora de admitir una medida legal como ésta, a pesar de las ventajas que supuestamente reportaría, ya que a la postre iba a significar una merma considerable de ingresos en sus, ya de por sí, mermadas arcas municipales. Esta reacción va

---

26. OROZ Y ZABALETA, L.: *Legislación Administrativa de Navarra*. Pamplona, 1917, tomo I, pp. 463-464.

27. *Colección Legislativa de España*. Tomo XX, pp. 94-95.

28. LOPERENA ROTA, D.: *Derecho histórico y régimen local de Navarra*. Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988, p. 91.

a tener su refrendo una vez más en el monto legislativo recopilado, como lo evidencia una nueva Circular de 18 de mayo de 1858, mediante la cual la Diputación, “debido a los abusos que varios Ayuntamientos cometen en la exacción de arbitrios municipales a los géneros que se introducen para el consumo de los pueblos”, ordenaba que el establecimiento de cualquier impuesto debía contar expresamente con su autorización<sup>29</sup>.

Este texto evidencia significativamente el continuado incumplimiento de la legislación vigente por parte de muchos de los ayuntamientos navarros, una insubordinación que derivará de un manifiesto choque de intereses.

Empero, además de liberar a los mencionados comestibles de toda carga tributaria para garantizar una mayor concurrencia, la normativa sancionada iba a estar igualmente orientada a regular el tráfico de cereales, especialmente cuando se tenía constancia de que la crisis de subsistencias era un hecho. Esta vez será el Gobernador Civil de la provincia quien apruebe una Circular prohibiendo la extracción de trigo, maíz y harinas de estos artículos fuera de Navarra<sup>30</sup>. Los motivos que la justificaba quedaban una vez más explicitados en su preámbulo: “la escasez que de algún tiempo a esta parte se advierte en el mercado de esta capital en la concurrencia de cereales [...], la mucha extracción que de aquellos artículos se ha hecho en el mes actual para fuera de esta provincia, unido al poco lisonjero aspecto que ofrece la próxima cosecha han producido una alteración notable en el precio del trigo...” Y por si fuera poco, además de la concurrencia de estas circunstancias, emergía con fuerza el temor a que la carestía de los artículos de primera necesidad “pudiera servir de pretexto para alterar el orden público que felizmente goza este país”. Emerge aquí uno de los principales miedos que van a destaparse con el advenimiento de una situación de crisis de subsistencia. En este sentido, es hartamente conocido el temor de las autoridades públicas a todo aquello que pudiera quebrantar el anhelado orden público. Todos los intentos en momentos de carestía están orientados a tomar precauciones, en un afán de evitar desde arriba que las masas populares desborden la calle<sup>31</sup>.

Días después, una vez que la recolección de la cosecha “había

29. OROZ Y ZABALETA, L.: op. cit., p. 471.

30. Circular del 29 de junio de 1856. En, *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 78.

31. HERNANDEZ, T. M. y PIQUERAS, J.: “Materiales para la historia de los precios en Valencia durante el siglo XIX”. *Estudis. Revista de Historia Moderna*, n.º 7, 1978, p. 161.

hecho desaparecer la escasez que se experimentaba en la concurrencia de cereales a los mercados de esta ciudad y provincia”, acordaba advertir de nuevo a los alcaldes que “la prohibición de extraer granos de Navarra no es, ni se entiende, para que dejen de exportarse a cualquier otra provincia de las de España”<sup>32</sup>.

Pero a su vez, la Diputación de Navarra además de aprobar ciertas medidas y velar -como veremos-, por el cumplimiento de la normativa vigente, hará uso de otros mecanismos para amortiguar los efectos de la crisis, desvelando así una permanente actitud tutelar y una injerencia proteccionista.

De este modo, la necesidad de ofertar empleo público, con el fin de garantizar el cobro de unos salarios que al menos permitieran paliar en parte los efectos del hambre, obligó a recurrir a medidas de urgencia y a echar mano de los recursos económicos que mejor estaban al alcance. A comienzos de 1856, la propia Diputación había decidido tomar dinero a interés con el objeto de devolver otras cantidades tomadas anteriormente y, sin embargo, “...habiéndose aumentado considerablemente los gastos de la provincia, principalmente en las obras de caminos para dar ocupación a los jornaleros en la estación calamitosa de carestía de los alimentos de primera necesidad que atravesamos, se han invertido en estos objetos la mayor parte de las referidas cantidades”<sup>33</sup>.

El viejo recurso de las obras públicas para absorber la mano de obra de la población desocupada, se convertía una vez más en el primer remedio, en el más recurrente en estos casos de cuantos se podían adoptar. A finales de año, y en atención al agravamiento de la situación, se vuelve a tratar el tema de proporcionar a las “clases menesterosas” los medios de asegurar su subsistencia. De nuevo, se decide potenciar el fomento de las obras públicas, tomando para ello “las cantidades que fueran necesarias a interés de 4,5 por ciento”, especialmente por los dos beneficios que éstas reportan: “uno al país por las mejoras que recibe y otro a las clases necesitadas por la solicitud paternal que les dispensa”<sup>34</sup>.

---

32. Circular del 5 de julio de 1856. En, *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 81. A modo de ejemplo, hay que decir que la mencionada Circular es puesta en conocimiento en el Ayuntamiento de Pamplona en la sesión plenaria del 16 de julio. En, Archivo Municipal de Pamplona [A. M. P.] Actas Municipales, n.º 96, f.º 23.

33. Archivo General de Navarra. [A. G. N.] Actas de la Diputación Provincial, n.º 64, 24 de diciembre de 1856.

34. A. A. N. Borradores de los Libros de Actas de la Diputación. Años 1856-1858. Sesión del 30 de diciembre de 1856.

No en vano, desde ayuntamientos como Lacunza - y éste en representación de los pueblos colindantes-, en atención “al lamentable estado de las familias de este país, solicitan se sirva [la Diputación] proporcionarlas ocupación, ya promoviendo las obras paralizadas, ya emprendiendo otras nuevas, que al paso que sirven de utilidad común, pueda la clase necesitada proporcionarse con su trabajo un pedazo de pan con que matar el hambre”<sup>35</sup>.

Este tipo de medidas también serán puestas en práctica desde los propios Ayuntamientos. En Ochagavía, por ejemplo, entre otras, se creará un *fondo de limosna* destinado “a la compra de carne y otros artículos de absoluta necesidad, que se irán administrando a los enfermos y a otras personas desvalidas”, y con el fin de proporcionar trabajo a las clases menesterosas, se promoverán las obras de utilidad pública como la reparación de caminos o el arreglo de calles<sup>36</sup>.

Finalmente, otra de las soluciones de choque que se adoptarán fue la de incrementar los salarios de sus empleados, al menos hasta que permaneciera tan elevado el precio de los comestibles. Aunque aprobada meses atrás, en junio del 57, y en atención a que no se había experimentado novedad alguna respecto al costo de los alimentos, se acordó que se siguiese en la misma forma hasta nuevo acuerdo<sup>37</sup>. Así pues, y como ya se ha apuntado, la capacidad adquisitiva se convertía en un elemento más a tener en cuenta en momentos de carestía como éstos.

#### 4. 2. El papel de los Ayuntamientos

Durante los meses críticos de la crisis, los ayuntamientos navarros se verán en la obligación de subsanar muchas de las deficiencias que presentará el mercado, y de normalizar por encima de todo el considerable desequilibrio entre la población y los recursos. Su papel consistirá en arbitrar medidas capaces de amortiguar los resultados funestos de la crisis y garantizar al menos el abastecimiento regular de trigo y pan a sus respectivos vecindarios. Y vamos a ver cómo, en su conjunto, se pondrá en funcionamiento la vieja maquinaria intervencionista municipal, respondiendo a los

---

35. A. A. N. Expedientes Generales. Año 1857. Caja 96.

36. *Ibíd.*

37. A. A. N. Borradores de los Libros de Actas de la Diputación. Años 1856-1858. Sesión del 30 de junio de 1857.

criterios de una permanente injerencia paternalista, que se hará efectiva incluso al margen de la ley. Sin duda, una de las motivaciones últimas será la desconfianza hacia ese “influjo poderoso de la libertad de concurrencia” que proclamaba la recién estrenada Circular de 18 de noviembre de 1854, y a la que nos hemos referido anteriormente. Muchos, ayuntamientos verán cómo la libertad de concurrencia no significará precisamente graneros llenos y precios baratos, sino todo lo contrario.

*a) La compra de trigo*

Una de las primeras medidas que van a adoptarse con carácter de urgencia ante su escasez en los mercados urbanos será la compra de trigo. Si éste no llega a la plaza por sus cauces naturales, se compra fuera hasta llenar las trojes. El Ayuntamiento se convertía, a través de su intervencionismo, en protector y a la vez garante ante sus gobernados del suministro de este cereal panificable. Resulta significativo a este respecto, un testimonio firmado por la Corporación municipal de Valtierra, y que a la postre resulta esclarecedor de la situación que se vive en Navarra ya a finales de 1856:

“El precio alzado que por todas partes se advierte en los artículos de consumo de primera necesidad, y las precauciones y medidas que se adoptan en otras localidades para proveerse de cereales, hacen concebir serios temores a la corporación exponente de que las existencias del día en general no serán suficientes en la Nación a cubrir las precisas necesidades de todos sus habitantes. Tan poderosa consideración le impone el deber de ser previsor y no omitir medio alguno para procurarse recursos oportunamente con qué poder evitar un conflicto a sus representados”<sup>38</sup>.

Precios elevados de los comestibles, acaparamientos de granos, miedo al desabastecimiento, necesidad de prevenir males mayores, temor a los conflictos y al desorden público. Aspectos éstos que jalonan la realidad coyuntural del momento y cuyo denominador común va a ser el abastecimiento o no del pan. Recordemos una vez más el protagonismo que va a cobrar un artículo de primera necesidad como éste. Si en condiciones de normalidad era el cimiento sobre el que se fundamentaba la dieta alimenticia, ni qué decir tiene en situaciones críticas como éstas. Como acertadamente destacó en su día Concepción de Castro, la abundancia de pan suple la ca-

---

38. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 109. Valtierra, 15 de diciembre de 1856. Solicitud autorizada para pedir 3000 duros a préstamo.

restía de los demás mantenimientos, pero la falta de él no se suplía con la abundancia de los demás<sup>39</sup>.

El papel preeminente de este comestible entre la inmensa mayoría de la población propiciaba por tanto una demanda muy poco flexible, tanto en momentos de bonanza como cuando los precios se disparaban. La demanda inelástica -dirá Gabriel Tortella-, es un grave problema, tanto para consumidores como para productores. 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 traducían en alzas de precios, no en descensos del consumo. Pero, precisamente por ser un alimento básico, su consumo no aumentaba mucho aunque bajara el precio, porque casi todo el mundo comía, en años normales, una gran cantidad de pan, y hay un límite físico a la cantidad de pan que una persona puede ingerir. De modo que también en años de sobreabundancia el ajuste se hacía en precios (a la baja) y no en cantidades (a la alza)<sup>40</sup>. Todo esto nos conduce irremediablemente a una rotunda conclusión, que no alberga dudas al respecto: cuando el pan es caro, los pobres no se pasan a los pasteles<sup>41</sup>.

Desde esta perspectiva apuntada, los ayuntamientos navarros se van a ver en la doble necesidad de intervenir en un mercado, que daba muestras de su debilidad propiciando el desabastecimiento, y de procurar importantes desembolsos económicos para hacer la compra, además en grandes cantidades, de un producto de elevado precio. La obligación de gastar contrastaba con la escasa solvencia monetaria, por lo que el remedio del préstamo, con cargo a sus Bienes Propios y Rentas, se convertirá en el único medio capaz de hacer frente a la situación. En la documentación reunida encontramos precisamente las solicitudes de éstos, que debían hacer llegar para su aprobación hasta los despachos de la Diputación. Recordemos que en materia económica esta Institución aprobaba los presupuestos anuales de los Ayuntamientos y autorizaba en expediente separado cada uno de los impuestos locales, conociendo las reclamaciones contra ellos. Del mismo modo, las transferencias de créditos dentro del presupuesto, las obras municipales y las subastas reque-

---

39. CASTRO, C. de: *El pan de Madrid. El abasto de las ciudades españolas del Antiguo Régimen*. Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 90.

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

41. THOMPSON, E.P.: *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Crítica, Barcelona, 1989, p. 81.

rían autorización previa. Asimismo, tomar dinero en préstamo y enajenar o gravar los bienes comunales necesitaba autorización de la Diputación<sup>42</sup>. En el presente cuadro podemos ver las cantidades tomadas por algunos de estos Ayuntamientos para mitigar los efectos de la crisis de 1857.

### Cuadro n.º 2

#### Préstamos contraídos por ayuntamientos navarros

Cascante . . . . .	100.000 reales
Mendavia . . . . .	15.960 reales
Ochagavía . . . . .	20.000 reales
Roncal . . . . .	14.000 reales
Tudela . . . . .	142.000 reales
Valtierra . . . . .	60.000 reales

Estas peticiones, en demanda de autorización para tomar un préstamo, se convertían en verdaderos testimonios gráficos de una realidad crítica, donde se desvelarán en sus párrafos los motivos que llevarán a cada Ayuntamiento a recurrir a la compra de trigo. El desabastecimiento de grano, la cautela y prevención, así como el temor a las imprevisibles consecuencias que pudieran derivarse del hambre son algunos de los motivos que se esgrimirán en la argumentación. En este sentido, el Ayuntamiento de Funes solicitaba autorización para hacer acopio de 600 robos de trigo “para atender a las necesidades que pudiera ocurrir durante el invierno”<sup>43</sup>. En noviembre de 1856, desde la Villa del Roncal se escribirá a la Diputación en los siguientes términos:

“En vista de la escasez de los artículos de primera necesidad, que se nota en la misma villa por causa de la mala cosecha que se ha recolectado en el presente año, y considerando que la falta de esos artículos puede producir fatales consecuencias en el país, deseando precaverlas, poniendo a su vecindario al abrigo de la miseria que amenaza, [...] ha determinado proporcionar la cantidad de 14.000 rs. en calidad de préstamo”<sup>44</sup>.

A pesar de que todas las solicitudes van a ser aprobadas, no obstante se pondrán una serie de condiciones, como en el caso de Mendavia -sirva de ejemplo-, a cuyo Ayuntamiento se le pedirá que “procure obtener la cantidad que se espera al menor interés posible,

42. LOPERENA ROTA, D.: op. cit., pp. 111-112.

43. A. G. N. Actas de la Diputación Provincial, n.º 64, 16 de diciembre de 1856.

44. A. A. N. Expedientes generales. Caja 109.

y poniendo el mayor interés en conservar el grano en buen estado y no sufrir gran quebranto en su venta si fuera necesaria”<sup>45</sup>. Esta última advertencia no iba a ser gratuita. Un excesivo acaparamiento podía acarrear un considerable quebranto económico, en el caso de verse obligado a vender el grano a un precio muy inferior al de su compra una vez superada la crisis. En este sentido, el Ayuntamiento de Estella<sup>46</sup> se verá obligado a vender importantes porciones del trigo almacenado en su Almudí a unos precios muy inferiores que los registrados cuando su compra, de la misma forma que hubo de vender 5000 arrobas de harina a Gregorio Alzugaray, precisamente el mismo fabricante al que meses antes le había comprado 12.000 arrobas para el abasto de la ciudad, a unos precios ostensiblemente inferiores. En este caso concreto, a la postre el perjuicio iba a resultar menor que el tener que pagar los portes del traslado, así como los gastos de su transformación en pan.

Igualmente, en 1855 el Ayuntamiento de Peralta se verá en la necesidad de enajenar las tres cuartas partes de una corraliza, que compartía en común con la Villa de Funes, para poder hacer frente al déficit de 60.000 reales que le había ocasionado el tener que dar salida a un trigo almacenado a unos precios muy por debajo de los que tenía a la hora de su adquisición<sup>47</sup>.

Estos ejemplos son sólo una muestra significativa de cómo el coste del proteccionismo tendrá en ocasiones efectos indirectos negativos, condicionando e hipotecando la evolución de las propias economías preindustriales<sup>48</sup>.

#### *b) El establecimiento de panaderías públicas*

Pero además de las compras de grano, en algunos casos, las medidas surgidas desde la órbita municipal para hacer frente al

---

45. A. A. N. Expedientes generales. Caja 97.

46. Vid. A. M. E. Actas de sesiones. Años 1855-1857, sesión del 11 de julio de 1857 y A. M. E. Actas de sesiones. Años 1858-1860. Libro 152, sesión del 29 de abril de 1858.

47. En 1854, se vio obligado a comprar 6000 robos de trigo para su abasto ante la subida del precio del trigo que se estaba experimentando y el temor a los “incalculables males que podrían seguirse si llegara a faltar pan para la provisión”. Sin embargo, la venta de pan forastero que se experimentó en el pueblo, a unos precios inferiores al expendido por el propio Ayuntamiento, obligó a su cese quedando almacenado la mayor parte del grano acaparado. Vid. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 104.

48. ORTA, E.: “La Ribera tudelana bajo los Austrias. Aproximación a su estudio socio-económico”. *Revista Príncipe de Viana*, n.º 166/167. Año XLIII, 1982, p. 754.

hambre van a tener un carácter en ningún caso provisional y pasajero. La crisis de subsistencias ofrecía un marco coyuntural adecuado para encontrar soluciones que superasen el momento circunstancial y permitiesen regular el mercado del pan durante los años venideros. Un modo más de hacer efectiva la herencia de la tradición, de engrasar la vieja maquinaria intervencionista, que, a pesar de convivir con la proclamada libertad de industria y comercio, imponía su ley garantizando el suministro de este abasto a la población, pero a la vez fijando unos precios cuyo único comportamiento fluctuante - al menos en apariencia-, debía estar sujeto al coste del trigo.

Tal fue el caso del establecimiento de una panadería pública en Tudela en 1857, “con el fin de proveer a las primeras necesidades de todas las clases, y especialmente de la proletaria, en la provisión de artículos de primera necesidad a precios moderados, evitando que el móvil de la especulación haga sentir o aumentar las públicas calamidades...”<sup>49</sup>. Aunque ya tuvimos la ocasión de abordar este tema en otro trabajo<sup>50</sup>, conviene acercar a estas páginas una serie de apreciaciones.

Con la adopción de esta medida, a mediados del siglo XIX, se viene a recuperar la práctica de un proteccionismo intervencionista que el ayuntamiento tudelano había venido desarrollando secularmente hasta 1805. Aunque, a partir de la fecha, se declaraba el libre ejercicio de la industria del panadeo, en el fondo se garantizaba una libertad mediatizada, cimentada bajo la sombra de la sospecha, bajo la persistente vigilancia de las autoridades locales. Indirectamente, y mediante las ordenanzas municipales, se regulaba el abasto del pan, señalando los puntos de venta, la calidad y el peso, el control de las medidas o la prohibición de extraerlo fuera de la ciudad en momentos de escasez.

El considerable desembolso económico, que era preciso invertir para la dotación de instalaciones adecuadas, y el temor a que una idea como la presente no fuera rentable para las arcas municipales obligó a realizar un primer ensayo previo, bajo la responsabilidad de la recién constituida Junta de Panadería. El balance económico final, tras dos meses de ensayo, supuso un superávit de 4.629

---

49. A. A. N. Expedientes generales. Año 1857. Caja 98.

50. 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*, n.º 6, 1994, pp. 31-57.

reales, que disipó las dudas de desconfianza y garantizó la decisión de establecer la panadería en julio de 1857, instalándose además un horno Rolland similar a los que el Ayuntamiento de Pamplona tenía en su Vínculo.

La gestión de la panadería municipal por parte del Ayuntamiento de Tudela se prolongó hasta 1907, cuando se decidió su arriendo a un particular, bajo determinadas condiciones como la que reglaba que el precio del pan siempre debería guardar relación con el del trigo. Demasiados años para insertar únicamente la razón de ser de esta medida en la disciplina del contexto de la crisis de subsistencias de 1857. Mediante ella, se garantizaba el abastecimiento del pan a la población respetando la libertad de industria, se ponía fin a las violentas alzas de los precios y se acababa con la especulación y el fraude. Asimismo, contribuyeron los buenos resultados que Pamplona, a través de su pósito municipal, venía cosechando desde siglos atrás con una experiencia similar, los ecos de tumultos y algaradas que se escuchaban de otros lugares ante una carestía de pan y, por qué no decirlo, la posibilidad recurrente de obtener pingües beneficios económicos, que podían arreglar infinidad de goteras en el tejado de las maltrechas finanzas municipales<sup>51</sup>.

*c) Los intentos fallidos de monopolizar el abasto del pan*

Anteriormente, ya hacíamos referencia acerca de las reticencias mostradas por los ayuntamientos navarros ante la liberación del mercado de los abastecimientos mediante la Circular de noviembre de 1854. Debido a ellas, la aplicación efectiva de esta norma dejaba mucho que desear, si nos atenemos a las innumerables reclamaciones de particulares elevadas contra sus ayuntamientos, y que llegarán hasta la Diputación para su resolución. Recordemos que en 1858 hubo de aprobarse otra Circular ante los muchos abusos cometidos en la exacción de arbitrios municipales a los géneros que se introducían para el consumo de los pueblos. Sin embargo, la libertad establecida en todo lo concerniente al mercado del abasto del pan, desde la molienda, fabricación y venta del producto, chocaba con el cobro de unos arbitrios - que se suponían abolidos -, y con los monopolios municipales ejercidos, por lo general, a través del arrendamiento a particulares de sus panaderías, hornos o molinos.

Los ejemplos, como decimos, se multiplican. Así, un vecino de Ancín se quejaba del monopolio que ejercía su ayuntamiento a

---

51. Vid. SOLA AYAPE, C.: op. cit., pp. 55-56.

través del arriendo de la panadería para el abasto del pueblo. “Este arriendo - comentará<sup>52</sup>-, además de ser opuesto a la ley por ser de un artículo de primera necesidad, es en gran manera perjudicial a la clase pobre, que es la que compra el pan; porque con estar la panadería arrendada, no se permite a ninguna otra persona, ni forastera ni del pueblo vender pan, obligando así a la clase proletaria como a los pasajeros a comprarlo precisamente a un precio sumo, cuando si se permitiese la venta sería más barato y acaso de mejor calidad. El exponente ha principiado a vender pan a un precio equitativo, esto es, dos décimas más barato que el arrendatario en cada pan de cuatro libras, y el Ayuntamiento se le ha opuesto amenazándole con multa”. Otro vecino de Ibero, solicitaba a la Diputación que le concediera facultad para vender pan sin que el alcalde se lo impidiera<sup>53</sup>. Lo mismo sucedía con otro de Mérida, quien protestaba por la prohibición que le había impuesto su Ayuntamiento de elaborar pan para la venta al hacerse éste con su monopolio<sup>54</sup>.

Asimismo, Salvador Castilla, un conocido fabricante de harinas de Pamplona, protestaba por el medio almud que le cobraban en Puente la Reina por cada robo de harina introducido, debido a las condiciones establecidas entre el ayuntamiento y el arrendatario del molino de la villa. En su exposición argumentará que “el perjuicio viene a recaer sólo y exclusivamente contra la clase menesterosa, porque careciendo ésta de trigo para moler en el molino de la villa o en cualquier otro, se ve en la necesidad de comprar pan y su precio tiene que ser mayor cuanto mayores sean las trabas u obstáculos que se pongan a los panaderos”. Además, y apelando a las críticas circunstancias de carestía y escasez, recordará “los esfuerzos del Gobierno de S.M. [...] que no ha perdonado medio alguno para facilitar la importación de granos y harinas y que éstas y aquéllos puedan llegar a todos los puntos de la Nación”<sup>55</sup>. Finalmente, un vecino de Arraiza quedaba autorizado por la Diputación a fa-

---

52. A. A. N. Expedientes generales. Año 1857. Caja 97.

53. En la contestación del Ayuntamiento de Ibero ante la demanda solicitada por su vecino exponía que “siguiendo la costumbre establecida desde tiempo inmemorial pasó a remate la panadería para el corriente año 1857 bajo la condición de moler el trigo necesario en el molino harinero. [...] Se estime por bien impuesta dicha multa, acordando se abstenga de vender pan en el pueblo y que tanto él como cualquier otro vecino deban moler el grano necesario para el consumo en el molino del pueblo”. En, A. A. N. Expedientes generales. Año 1857. Caja 96.

54. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 109.

55. A. A. N. Expedientes generales. Año 1857. Caja 98.

bricar y vender libremente el pan que quisiera, revocando así la prohibición expresa que le había hecho su Ayuntamiento<sup>56</sup>.

Pero la situación de los arrendatarios de molinos municipales por lo general no iba a ser nada halagüeña. A pesar de que mediante la contrata se les aseguraba el monopolio de la molienda, se enfrentaban, por un lado, a la libertad de molturación que quedaba sancionada por la ley, y, por otro, al progresivo descenso de la afluencia de grano, así como del consumo de harinas por parte de la población. En este sentido, resulta representativo la exposición, elevada a la Diputación en mayo de 1857, por parte de los arrendatarios de los tres molinos de Corella<sup>57</sup>. En la misma pedían el fin de la contrata -petición que les fue denegada-, que por tres años y desde 1855 habían firmado con la obligación de pagar 1416 robos de trigo de renta anual. En la época del citado remate -dirán-, el precio del trigo era de 19 reales, al paso que en la actualidad se paga a 40 rs. La inteligencia más suspicaz no podía prever la crisis de subsistencias, que desgraciadamente estamos atravesando [...] y esta elevación de precio disminuye notablemente el consumo, lo cual unido a otras causas [una de ellas era sin duda la competencia que le hacía el molino harinero de Tudela, que contaba con unas instalaciones más modernas] influye poderosamente para que los exponentes, además de no obtener lucro alguno de su trabajo se vean en la necesidad de comprar el trigo a ese exorbitante precio”.

Igualmente, el arrendatario del molino harinero de Burgui se quejaba, ante el descenso experimentado en la molturación de grano y la imposibilidad de poder atender al pago del arriendo, de la afluencia de vendedores de pan de los pueblos inmediatos. Por ello, reclamará una indemnización, bien con un descenso de la cuota de arriendo, o bien con la obligación de cobrar a los vendedores foráneos una cantidad proporcional al pan vendido<sup>58</sup>.

En todos los casos, la Diputación va a obrar firmemente, en sintonía con la legislación vigente y con los postulados que se recogían fundamentalmente en la Circular de noviembre de 1854. Así, la autorización para el arrendamiento del molino de Lumbier y de Cintruénigo quedaba supeditada a que los vecinos fuesen libres para moler o no en el molino de la villa<sup>59</sup>.

---

56. A. A. N. Expedientes generales. Año 1857. Caja 96.

57. *Ibidem*.

58. *Ibidem*.

59. A. A. N. Secretaría. Registro de entrada. Año 1857.

Esta misma postura va a defenderse incluso cuando muchos de los ayuntamientos le reclamen el permiso para monopolizar el abasto del pan ante el temor a un desabastecimiento generalizado en sus diferentes poblaciones. Conforme la crisis iba empeorando y las circunstancias agravándose, el libre ejercicio del panadeo parecía no ser suficiente para garantizar una fluidez en el suministro y atender así a la demanda de los vecindarios. Cuan conveniente es para la generalidad de los habitantes de los pueblos crecidos -puede leerse en un memorial del ayuntamiento de Monteagudo en diciembre de 1856-, el quitar trabas y remover cuantos obstáculos se opongan al libre ejercicio de esa industria; mas al aplicarlas a los pueblos de corto vecindario, su bondad no se manifiesta tan ostensiblemente, llegando en casos extraordinarios, como el presente, a ser perjudiciales. Ya en este mismo año, a fines de junio, llegó día en que en este pueblo no se encontró pan de venta de ninguna clase<sup>60</sup>. En este caso, el intervencionismo municipal hubo de actuar con carácter de urgencia haciendo visitas domiciliarias y embargando el trigo y harina que encontró para reducirlo a pan. El móvil de esta actuación no podía ser otro: “la necesidad de evitar que se turbara el orden público y los desmanes que son consiguientes [...] Con esa medida calmó la alarma en que se encontraba este vecindario”. Sin embargo, la solución a medio plazo pasaba por el arrendamiento del abasto del pan “en que el arrendatario conozca alguna módica utilidad, sin prohibir a cualesquiera otro vecino o forastero el que presente pan de venta [...] siempre que lo expendá dos maravedís navarros más barato en libra carnicera que lo haga el arrendatario”.

En similares términos se expresaba el Ayuntamiento de Eulate, quien reclamaba una autorización para contratar la venta del pan” con las personas que quieran obligarse a tener el abasto, sin exigirles cosa alguna por vía de renta, con la única responsabilidad de que no ha de faltar el pan para el consumo de este pueblo”<sup>61</sup>. Las explicaciones que se dan, amparando esta petición, no necesitan comentario alguno. En Eulate - se dirá-, no hay otro medio más seguro que el de contratar este artículo y no dejarlo a la voluntad de un vecino o particular que amasa una semana y deja de hacerlo cuando le acomoda, de cuya libertad resulta la escasez. [...] ¿Acaso la ley ha de regir en los tiempos o casos bonancibles como en los borrascosos? Y en circunstancias como las presentes, ¿deberá el Ayuntamiento abandonar o mirar con frialdad entre la escasez y la

---

60. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 109.

61. *Ibidem*.

abundancia? Nada más justo que velar por el bienestar de sus vecinos, proporcionándoles los mejores medios de subsistencia”.

Cuestionando la libertad de industria y en clara sintonía con la anterior exposición, acerca de la conveniencia de arrendar el abasto del pan, se va a mostrar el ayuntamiento de Cabanillas<sup>62</sup>. El motivo no podía ser otro: “las quejas que cada día se suceden más y más, tanto de sus vecinos, cuanto de sus transeúntes, de no haber surtido de pan en las casas que se dedican a ello. [...] Esta Corporación está firmemente persuadida de la conveniencia y utilidad que reporta a todo ciudadano la libertad y franquicia de poder vender, pero en las poblaciones de poco vecindario, deja mucho que desear la ley de poder vender libre y espontáneamente, al paso que en las de mayor vecindario surte los efectos que se propone por los muchos que se dedican a todo género de venta; pero que en aquéllas, si no hay abastos obligados, falta continuamente todo género de efectos”.

Y sin duda, la carencia continuada de géneros podía acarrear hambre y con ella podía llegar uno de los fantasmas más temidos: el desorden público. Este pesar, que ya hemos visto anteriormente para el caso de Monteagudo, va a desvelarse con rotundidad en el seno de la Corporación de Ribaforada<sup>63</sup>. En vísperas del invierno del 56, argumentará que “la falta de arrendamientos de los abastos públicos puede crear conflictos en la población, cuando se atraviesen los rigores de la estación del invierno, porque la clase de braceros, que constituye la mayoría de esta villa, podrá encontrarse sin alimentos de primera necesidad y en momentos tan críticos, como son los que pueden presentarse, la corporación difícilmente podría vencer la penuria instantáneamente. Algunas poblaciones han tomado ocasión en España para producir agitaciones públicas, proclamando la falta de pan o de algún otro abasto, y el Ayuntamiento de Ribaforada en tiempo quiere alejar hasta el más ligero motivo de alteración del reposo público [...], porque si se encuentran sin pan y sin vino, aquejados del hambre, sabe una agitación más o menos grave que debe removerse”. Por último, la petición final -que se hace y que a su vez se rechaza atendiendo a las leyes sobre abastos públicos-, es que se anuncie los arriendos a calidad de que el rematante sea el exclusivo abastecedor: ésta tiene que ser la suerte de las poblaciones pequeñas”.

---

62. A. A. N. Expedientes generales. Año 1857. Caja 98.

63. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 108.

Asimismo, desde Ujué se solicitaba igualmente proceder mediante subasta pública al arrendamiento del abasto de pan por “el clamor del pueblo, porque no halla pan o porque lo adquieren a precios exorbitantes y por la queja de los facultativos por su mala calidad”<sup>64</sup>. En este sentido, hay que advertir que las protestas por la adulteración de los alimentos eran frecuentes, especialmente durante los años de escasez, cuando los sustitutos del trigo eran de todo tipo y productos potencialmente peligrosos se mezclaban en el pan<sup>65</sup>.

Pero no debe olvidarse que sobre un artículo tan de primera necesidad como era el pan recaían otros muchos intereses, además de los que ya hemos tenido la oportunidad de recoger a lo largo de estas páginas. Este producto tan imprescindible en la dieta del momento, y que sólo con su suministro regular podía mantener cerradas las puertas al hambre y la miseria, se convertía en una fuente de ingresos desde el momento en que sobre él podía recaer algún arbitrio. La decisión de liberar a partir de 1855 de toda carga tributaria a los mantenimientos básicos iba a producir serios trastornos en muchas de las maltrechas -ya de por sí-, finanzas municipales, que perdían así una suculenta fuente de ingresos. La medida de nuevo va a suscitar numerosas reacciones de protesta desde la propia órbita de los municipios. En ocasiones, como lo hizo el Ayuntamiento de Yesa, argumentando sencillamente “que se ve necesitado de la cantidad que producía dicho ramo para atender a gastos necesarios, no teniendo otro modo alguno para sacar su equivalente”<sup>66</sup>.

En junio de 1856, desde Caparroso se hacía saber a la Diputación que la aplicación de la Circular de 1854, lejos de garantizar una calidad de los artículos puestos en venta y una baja de sus precios por la competencia entablada por nuevos vendedores, había conseguido fortalecer una “especie de liga de especuladores”. Para acabar con la misma se propone “establecer un pequeño impuesto, repartido entre los que se dedican a la venta al por menor del pan, vino, aguardiente y aceite, con obligación de tener permanentemente en venta en cantidad suficiente y hacerla al precio corriente señalado por el Ayuntamiento”. Con esta medida, se conseguía cubrir varios objetivos a la vez; de una parte, garantizar el suministro diario al vecindario; de otra, controlar el precio mediante tasa y, fi-

---

64. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 103.

65. Vid. PEREZ MOREDA, V.: “Consum deficitari, fam i crisis els segles XVI i XIX”. En, *Estudis d'Història Agrària*, n.º 5, 1985, p. 13.

66. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 102.

nalmente, mediante la imposición del arbitrio disponer de unos ingresos que pudieran destinarse a determinados gastos municipales. En este caso, los cuatro reales vellón diarios sobre cada uno de los artículos mencionados se destinarían al pago de la pensión del cirujano, “pues cubierta la del médico con los fondos del común quedaría sólo la del boticario para reparto personal”<sup>67</sup>.

El destino de estos ingresos para cubrir el pago de determinadas partidas de gastos fijos se convertía en una dependencia tal, que pondrá en evidencia la dificultad de los ayuntamientos para arbitrar otro tipo de medidas con el fin de solventar esos descubiertos. En este sentido, resulta significativo el caso de Cintruénigo. En un memorial que eleva a la Diputación le hace constar “el gran déficit que en su presupuesto tiene que resultar de la supresión del impuesto de un maravedí navarro en cada cuatro libras de pan que se amase para el consumo del vecindario y del que se introduce a vender de fuera”. Pero ese déficit provenía de los gastos que, a partir de entonces, iba a acarrear el pago “puntual y seguro de los profesores todos de la ciencia de curar”, y que hasta la fecha, y desde 1829, se cubrían con el dinero recaudado de la sisa del pan. La petición final no será otra que la de continuar “como hasta aquí con el insignificante gravamen del pan”, puesto que la corporación “no encuentra medios de sustitución del déficit considerable que resulte por falta de objetos de consumo, que recargar, y de rentas en otro concepto, y finalmente en méritos de los graves inconvenientes y funestas consecuencias que forzosamente lleva y han de seguirse del método de contribución por cabezas para el pago de profesores de la ciencia de curar”. En este sentido, hacía un llamamiento a las fatales consecuencias que pudieran venir de la aplicación de este nuevo sistema impositivo para mantener el servicio médico: “...lo que le acongoja y horripila para el porvenir es la falta que prevee se ha de experimentar en la necesaria asistencia médica de los menesterosos, que son la mayor parte, desde el momento en que no puedan, como no lo han de poder, satisfacer las cuotas que por cabezas se les impongan o las obligaciones privadas que contraigan con los Profesores [...] Forzosamente han de quedar desasistidos en su más apremiante necesidad en la curación de sus dolencias, mucho más frecuentes que en los demás, por lo mismo que menores son sus recursos de preservación y más y mayores los motivos de quebrantar su salud”<sup>68</sup>.

---

67. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 106.

68. A. A. N. Expedientes generales. Año 1856. Caja 102.

*d) Control municipal del mercado del pan*

A pesar de que la legislación vigente amparaba la libertad en la industria del panadeo, como en reiteradas ocasiones se ha venido comentando, a los ayuntamientos les correspondía la obligación de ejercer una vigilancia y un control de la fabricación y venta del pan, y en general sobre la venta de los llamados “artículos de comer, beber y arder”. Este ejercicio, como era de esperar, se incrementaba meticulosamente cuando en situaciones de alarma, como las protagonizadas por una crisis de subsistencia, se ponía seriamente en peligro el abastecimiento de este artículo de primera necesidad, soporte insustituible de toda dieta alimenticia del momento.

Los mecanismos de control, a través de los ordenanzas municipales o de los bandos, que se aprobarán al uso, eran múltiples y variados e iban dirigidos a señalar los puntos de despacho de la mercancía, fijar los horarios de la venta, inspeccionar la calidad y el peso o comprobar la fiabilidad de los pesos y medidas. Con esta centralización se evitaba la reventa, se facilitaba la adquisición por los compradores y se conseguía saber el precio semanal. En este sentido, los mercados cobrarán protagonismo propio como un espacio de intercambio de mercancías, esencial en el funcionamiento cotidiano de la vida de los pueblos y ciudades. A modo de ejemplo, recogemos uno de los testimonios del Ayuntamiento de Sangüesa a este respecto: “Desde tiempo inmemorial disfruta la ciudad de la prerrogativa y privilegio de tenerse en ella un mercado público en los días jueves de cada semana, con marcada concurrencia de los pueblos circunvecinos de Aragón y Navarra, que se acercan con granos y legumbres de todas especies, cerdos y otros mil objetos”<sup>69</sup>.

En este punto, vemos cómo el Ayuntamiento de Tudela por medio de sus Ordenanzas Municipales obligaba a todos los panaderos a efectuar la venta del pan en la Plaza pública, con la condición de que el pan estuviera bien amasado y cocido, y cumpliera con el peso anunciado<sup>70</sup>. En Tafalla el arrendatario de los puestos de la plaza del Mercado pedía al Ayuntamiento que las ventas de los

---

69. A. M. S. Obras y urbanismo. Documentos sobre obras en la Plaza del Mercado. Caja 263, n.º 24. Asimismo, en un Bando municipal se leía lo siguiente: “atendida su posición topográfica, las grandes ventajas que ésta le reporta con el tráfico de granos, venta de sus productos agrícolas y demás, que la afluencia de compradores y vendedores de todos artículos le ocasionan diariamente...” A.M.S. Bandos. Años 1841-1880. Caja 43.

70. *Ordenanzas Municipales de la ciudad de Tudela*. Pamplona, 1835, arts. 384-85.

diferentes artículos se verificasen en la plaza pública [...], ya que muchos expendedores salen a las afueras de la población, [...] los compran y expenden por las casas sin que paguen la menor cantidad por ello<sup>71</sup>. Por último, en Estella, “y con el objeto de poner remedio posible al monopolio que están ejerciendo los revendedores de artículos comestibles” se ordenaba, mediante bando, que las ventas se hicieran en la Plaza de San Francisco, “sin que nunca puedan colocarse en otro sitio alguno público”, y además se prohibía a todos los revendedores de comestibles a “comprar ninguno de esa clase dentro de la jurisdicción de esta ciudad hasta después de las doce del mediodía”<sup>72</sup>.

Igualmente, la prohibición de extraer pan del pueblo se convertía en una práctica corriente en cuanto la escasez de pan se hacía notoria. Tal resultó ser el caso en Estella durante la crisis de subsistencia de 1857. En el mes de junio, la Comisión de subsistencias daba cuenta de que la persona encargada de la venta del pan fabricado por el Ayuntamiento, “abusando de la confianza que se había puesto en ella, lo daba también a algunas personas que sabía lo destinaban para extraerlo de la ciudad contra el acuerdo que se tiene tomado sobre el particular”<sup>73</sup>. Asimismo, y para salvaguardar que la producción de pan se destinara exclusivamente a los vecinos de Tudela durante los críticos meses de la crisis, se daba orden a los alguaciles “para que vigilen si se extrae para fuera del pueblo y caso de aprehensión, lo denuncien y ocupen”<sup>74</sup>.

##### *5. La crisis de subsistencias de 1857 en Pamplona*

Pamplona, al igual que el resto de Navarra, no va a permanecer ajena a la amenaza del hambre y la miseria durante el año agrícola de 1856-57. Sin embargo, la concurrencia de una serie de factores nos obligan a analizar con mayor profusión -dentro de las limitaciones formales-, la realidad histórica que será testigo de la crisis de subsistencias que venimos analizando. La conservación y buen funcionamiento de su centenario Vínculo municipal, la secular tradición intervencionista de su Ayuntamiento en los abastos urbanos, los miramientos que despertaba esta ciudad debido a su condición de capital de provincia y de plaza fuerte a la vez o el con-

71. A. M. Ta. Instancias. Año 1857-1865. Caja 151.

72. A. M. E. Actas de sesiones. Años 1855-1857. Libro 148, 18 de julio de 1857.

73. A. M. E. Actas de sesiones. Años 1855-1857. Libro 148, 9 de junio de 1857.

74. A. M. Tu. Memoriales de sesiones. Años 1856-1858.

siderable potencial de demanda de su población, etc. son algunos de los aspectos que permiten colocar a Pamplona en una esfera que, a efectos del investigador, reclama una personalidad propia.

A mediados de la centuria, y en líneas generales, su abastecimiento del pan debía quedar sujeto a la normativa que regía en el resto de los municipios navarros. Así, era consentida por ley la libertad de su industria y comercio, y el artículo quedaba exento de cualquier carga tributaria. Esta ausencia de novedad, no era igualmente compartida en cuanto al modo de acometer el abastecimiento. El Ayuntamiento de Pamplona había sabido conservar su Vínculo, a pesar de la erosión del tiempo, y su modo de proceder no difería en nada a la práctica empleada siglos atrás, con la salvedad que presentaba el tener que disputarse el mercado con los panaderos particulares<sup>75</sup>.

Significativamente, unas palabras del Secretario del Ayuntamiento de Pamplona -Pablo Ilarregui- firmadas en diciembre de 1857, van a definir por sí mismas el sistema de abastecimiento urbano con que estaba dotada la capital: “A ninguna persona se prohíbe hacer y vender pan cómo y donde quiera, con tal de que no defraude, ni en la calidad ni en 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...”

En efecto, a partir de 1836, con la declaración de la libertad de industria y comercio el Ayuntamiento perdía para siempre el monopolio del abasto del pan y debía consentir la instauración de la libertad en la industria del panadero. Sin embargo, la injerencia municipal se hará patente de forma indirecta, por un lado, vigilando la calidad y peso del pan y, por otro, compartiendo su venta con los panaderos particulares, evitando así la especulación y cualquier fluctuación violenta de sus precios. Quedaba configurado con estas particularidades un sistema de abastecimiento urbano del principal artículo de primera necesidad, sobre el que a su vez no dejaban de caer todo tipo de alardes y elogios. En el mismo documento, el

---

75. Sobre este particular, y en general sobre la evolución histórica del Vínculo de Pamplona, puede consultarse, SOLA AYAPE, C.: “El Vínculo o Pósito Municipal de Pamplona (1527-1933): reseña de un bosquejo histórico”. *Huarte de San Juan. Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales*, Geografía e Historia, n.º 1, Universidad Pública de Navarra, 1994, pp. 213-239.

propio Secretario llegará a decir algo tan elocuente como lo que sigue: “[...] hemos atravesado una de las épocas más calamitosas que se han visto en muchos años, pudiendo tener la vanidad de que durante ella en ninguna parte de España y quizás de Europa se ha comido el pan más barato que en la capital de Navarra”<sup>76</sup>.

Sin duda, este testimonio recogido, una vez superada la coyuntura, viene a poner de manifiesto que la crisis alimenticia no tuvo los efectos de otros lugares, y que pudo ser combatida ni más ni menos que con el mejor recurso que existía, el del abastecimiento continuado de pan y además a unos precios asequibles. Sin embargo, llenar las paneras cada día resultó tarea nada fácil. Detrás de ese propósito había un sistema organizado de abastecimiento, coordinado desde el propio Ayuntamiento, que a su vez hubo de ser reforzado con la aprobación de medidas de urgencia ante la gravedad de la crisis.

En julio del 56, la situación que reina en Pamplona presenta un cuadro que ya a nadie sorprende. Los síntomas son evidentes: se acusa la escasez de alimentos, los granos no llegan con fluidez al Al mudí público y el precio del trigo comienza a dispararse. El Alcalde de Pamplona, en respuesta a una comunicación recibida del Ayuntamiento de San Sebastián, preguntando si la prohibición de extracción de trigo al extranjero afectaría a la exportación de granos de Navarra a Guipúzcoa, manifiesta ya sus deseos de emplear “cuantos esfuerzos estuviesen en su poder para evitar los horrores de la carestía, que ya por desgracia se deja sentir bastante por efecto de la enorme extracción tolerada durante todo el año”. Asimismo, anuncia que “la cosecha actual se presenta malísima y el precio del trigo está a una altura desconocida hasta ahora en la época de recolección”<sup>77</sup>. La convergencia de estas dos poderosas causas, por un lado, la gran extracción de grano, y, por el otro, el rápido descenso de la oferta frumentaria debido a la mala cosecha, no podía traer otra consecuencia que la alteración del mercado y el alza violenta de los precios. Pero además, en la misma comunicación se apunta al tráfico ilegal como otro de los males que incidirá directamente sobre el mercado triguero. Y es bien doloroso -dirá-, que cuando se tocan males de consideración, con ese afán de llevar a tierras extrañas el alimento que quizá faltará para los naturales, todavía haya hombres que quieran especular con el hambre del país haciendo extracciones fraudulentas. [Es necesario que] se reprima con mano

---

76. A. M. P. Vínculo. Año 1857.

77. A. M. P. Correspondencia. Año 1856. Legajo 76.

fuerte ese tráfico inmoral que será origen de grandes calamidades si no se corta a tiempo”.

La enorme extracción de trigo que se venía sucediendo es denunciada al Gobernador Civil por los mismos panaderos de Pamplona que, preocupados por la situación, le informarán acerca del estado de carestía de este cereal que se acusa ya en junio de 1856, del incremento de su extracción y de las escasas expectativas de la cosecha del año. A la solicitud final de prohibir toda extracción de grano, se le unirá el Ayuntamiento de la capital en vista “de la necesidad de adoptarse desde luego esa medida, a fin de evitar los conflictos que podía producir la falta de trigo”<sup>78</sup>.

A efectos de gobierno, la alarma surgió inmediatamente después de confirmarse el negativo balance de la cosecha del 56 y la carestía -que además de otras causas-, podía desencadenar. A primeros de agosto, el Gobernador Civil recomendaba al Ayuntamiento de Pamplona considerar “como uno de los asuntos más preferentes el relativo a las subsistencias”, para lo cual, y como primera medida, se nombraba una Comisión de tres concejales para hacer una valoración sobre el estado del Vínculo y se decidía, además, “contratar la molienda de una buena partida de trigo sin perjuicio de que continúe moliendo todo lo posible el molino del Ayuntamiento”<sup>79</sup>. De este modo, se acordaba contratar la molturación de granos en los molinos de Asiain, Biurdana, Magdalena, Caparroso, el de Barazpea en Ibero, Lasterroa en Artazcoz, además de la molienda que quedaba garantizada en el molino de Santa Engracia, propio del Ayuntamiento de Pamplona.

La carestía del cereal panificable anunciaba tomar como medida primera el aprovisionamiento de granos, algo que se convertía en una labor urgente y prioritaria, además de común, según hemos tenido la ocasión de ver en muchos de los ayuntamientos navarros. En septiembre de 1856, la Comisión del Vínculo quedaba autorizada para comprar 20 o 30 mil robos de trigo “a los precios corrientes y en los sitios que juzgue oportunos”<sup>80</sup>. En este sentido, ésta misma, y con el propósito de hacer todo el acopio posible, se comprometía a enviar a los propietarios y tenedores de grano de la ciudad una circular invitándoles a ceder todo el trigo existente en su poder, con el fin de atender a la subsistencia de los habitantes de la

---

78. A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, f. 21 vuelto.

79. A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, fl. 28-28 vuelto.

80. A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, f. 37 vuelto.

misma hasta la próxima cosecha<sup>81</sup>. Asimismo, se nombraba como comisionado del Vínculo a un vecino de Tafalla para comprar el mayor número de robos en varios pueblos de la Ribera y frontera de Aragón, a unos precios que no excedieran de los 30 reales por robo, que costaba en Pamplona, disfrutando como contrapartida el beneficio de un 2 por ciento del importe de las compras<sup>82</sup>.

Los efectos de la escasez comienzan a padecerse seriamente a los pocos meses después de la cosecha, ante el fuerte descenso de la oferta frumentaria y el violento crecimiento de los precios. La propia Comisión del Vínculo mostraba su preocupación al Ayuntamiento ante la imposibilidad de reponer con fluidez las partidas de grano que se consumían para el abasto del pan, y que hasta entonces se venían adquiriendo en el Almudí de Pamplona y en Sangüesa, “donde cada día es menor el número de vendedoras, causa por la cual su precio ha llegado a 32 y 33 reales cada robo”<sup>83</sup>. Para superar este escollo se reclamaba una mayor libertad en la contratación de los granos, y poner así fin a la práctica habitual que comúnmente se seguía, según la cual no podía comprarse ninguna partida de grano cuyo precio superase al que en ese momento regía en la capital.

No obstante, a comienzos de 1857, y como consecuencia de las dificultades de acaparamiento, se adoptará la determinación de contratar partidas de trigo en el exterior, como mejor y único modo de garantizar las existencias de grano que se necesitaban para asegurar el abastecimiento urbano. Inaugurando el año, pues, se autorizaba a la Comisión del Vínculo para adquirir las noticias convenientes a este respecto, lo que determinaría días después la suspensión de las compras en la ciudad y la importación de trigo del extranjero hasta 18 o 20 mil robos<sup>84</sup>. Para llevar a cabo esta misión, se contactó con la casa de comisionistas “SS. Viuda de Ribed e hijos” de Pamplona, que se encargó de la compra de 29.224 robos de trigo blanco en Amberes a un precio medio de 37 reales y 69 céntimos y cuyo importe final ascendió a 1.101.647, 95 reales. Estas cantidades se irían consumiendo paulatinamente durante los meses de

---

81. A. M. P. Actas de la Comisión del Vínculo de Pamplona. Años 1851-1866, f. 151.

82. A. M. P. Actas de la Comisión del Vínculo de Pamplona. Años 1851-1866, f. 153.

83. A. M. P. Actas de la Comisión del Vínculo de Pamplona. Años 1851-1866, f. 160.

84. A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, ff. 54 y 57 vuelto.

mayo (7.854 robos), junio (13.000 robos) y julio (8.370 robos), de tal modo que el Vínculo no llegó a comprar grano hasta el mes de agosto del mismo.

A este respecto, en febrero de 1857, un mes fatídico que en otros lugares se convertirá en testigo del hambre, el Alcalde de Pamplona describía mediante carta a la Intendencia Militar de Navarra, la situación de la ciudad en torno al problema de los abastecimientos. No faltaron esas especies para el surtido de la ciudad ni se espera que falten en el actual, mucho más cuando el Ayuntamiento ha comprado en Amberes trigo para la subsistencia de sus habitantes y con el objeto de que no encarezca más este artículo que constituye el principal alimento<sup>85</sup>. En el siguiente cuadro que hemos elaborado podemos ver los robos de trigo que se irán adquiriendo durante los meses de duración de esta crisis de subsistencia, los precios medios en reales y sus costes finales.

**Cuadro n.º 3**  
**Compras de trigo del Vínculo de Pamplona durante**  
**la crisis de 1857**

1856-1857	Trigo	Precio	Importe
Julio	5.243,12	27,89	146.213,92
Agosto	11.824,80	30,38	359.128,08
Septiembre	4.857,15	27,25	132.362,32
Octubre	33.785,40	28,65	967.946,44
Noviembre	9.617,10	29,89	287.459,59
Diciembre	5.592,70	34,73	194.197,19
Enero	6.135,40	36,35	223.079,24
Febrero	29.224,00	37,69	1.101.647,95
<b>Total</b>	<b>106.279,67</b>	<b>31,60</b>	<b>3.412.034,73</b>

Pero a su vez, y en sintonía con el resto de los ayuntamientos, en Pamplona se adoptarán otra serie de medidas, especialmente para regular el mercado del pan. De nada servía conseguir el trigo suficiente, si luego el pan, cuya producción a la postre era la que

85. A. M. P. Correspondencia. Año 1857. Legajo 77.

se pretendía asegurar, quedaba expuesta a los peligros de la especulación y el fraude.

Así, con fecha de 19 de julio de 1856 se acuerda prohibir su extracción, “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”<sup>86</sup>. Al día siguiente, en el prólogo del bando correspondiente, se justifica la decisión en los siguientes términos: “Los esfuerzos que está haciendo el Ayuntamiento de esta capital, a costa de grandes sacrificios, para surtir el pan abundantemente a la población y a precios menores de los que corresponden, atendido el del trigo, serían enteramente infructuosos si se permitiera el abuso, que se nota hace algunos días, de sacarlo fuera en grandes cantidades para expendirlo a otros pueblos de la provincia”<sup>87</sup>.

Además de impedir la extracción de pan por los forasteros, y de permitir a las familias de los barrios extramurales de la ciudad llevar únicamente el necesario para el consumo diario, se prohibía a su vez toda práctica de reventa dentro del recinto urbano. Días después, y para preservar lo acordado, se hacía llegar a todos los portaleros que el Ayuntamiento se hallaba decidido a exigirles “la responsabilidad por su tolerancia o falta de celo en la prohibición de extraer pan”<sup>88</sup>. La publicación de la Real Orden que declaraba la libre circulación de granos y harinas, obligó a levantar la prohibición de extraer pan de Pamplona, lo que de nuevo propició un elevado incremento de las compras para su posterior reventa en el exterior<sup>89</sup>. Este era sin duda uno de los temas que más preocupaban a la Comisión del Vínculo de Pamplona. A finales de año, y padeciendo la ciudad claramente los efectos de la crisis, se solicitaban medidas del Ayuntamiento para cortar este abuso que “es causa de que no pocas veces las panaderías del Vínculo se hallen desprovistas, pues hallándose muchas gentes apostadas o en acecho, esperando al conductor de pan, acuden de tropel y hacen que desaparezca al momento, ocasionando que muchos pobres no puedan lograr un pan para sus familias, al paso que los agentes de los especuladores forasteros logran hacerse con cantidades que sirven para la especulación indicada”<sup>90</sup>.

---

86. A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, f. 24.

87. A. M. P. Bandos. Años 1840-1860.

88. A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, f. 28 vuelto.

89. A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, f. 34.

90. A. M. P. Actas de la Comisión del Vínculo de Pamplona. Años 1851-1866, f. 160.

Empero, la actitud paternalista del Ayuntamiento de Pamplona iba a ponerse una vez más de manifiesto mediante una nueva forma de expresión, poniendo en marcha una nueva práctica cuyos objetivos se centraban en ofertar un pan todavía más barato a la clase menos pudiente y de menor poder adquisitivo. Se trataba del llamado “pan de bonos”, un tipo de pan de segunda clase, ostensiblemente inferior en su precio, pero que sin embargo mantenía las mismas características en cuanto a su calidad nutritiva. Así, mientras la libra de pan sobado, el más caro que se elaboraba en la panadería municipal, costaba 80 céntimos, el pan de bonos se ofertaba a 50 céntimos la libra, en torno a un 38 por ciento más barato.

Su establecimiento se ideó ya en julio de 1856, tal y como lo testimonia el borrador de un bando que se confeccionó al respecto<sup>91</sup>. Y a pesar de que entonces no se llegó a poner en práctica, debido a que quedó suspendido en espera de comprobar los efectos que producía la prohibición impuesta de extraer pan de la ciudad por parte de los forasteros, hecho que podía favorecer una mayor oferta real a los vecinos, en su argumentación se resaltaba la preocupación “por el alto precio a que han llegado los cereales y demás artículos de primera necesidad” y los esfuerzos de la Corporación por “contener dentro de justos límites aquel precio [...] y tener surtida de pan abundante a la población”. Sin embargo, a finales de año, se anunciaba, mediante bando de 18 de diciembre, el establecimiento de dos panaderías especiales para el surtido de este pan, una en la calle Mayor y otra en la de Calderería, “deseando suministrar a precios moderados [...] para las personas necesitadas”<sup>92</sup>. La cantidad que podía comprarse diariamente venía regulada a través de un cupo. Cada persona quedaba autorizada para comprar mediante este sistema un total de dos libras por cada persona adulta que tuviera en su familia y de una por cada niño menor de doce meses.

Paradójicamente, el abaratamiento del pan de bonos contrastaba con el incremento del coste del trigo y en general del resto de los artículos de primera necesidad, por lo se convertía en un producto sumamente apetecible, y expuesto ante tal circunstancia a la especulación y al fraude. En efecto, tan sólo días después de su

---

91. A. M. P. Vínculo. Años 1830-1857. Legajo 61.

92. Las “personas necesitadas” debían acudir a sus respectivos párrocos para obtener de ellos “una papeleta que exprese su nombre y apellidos, número de individuos de su familia y casa donde viven”. Con la misma, y en la Oficina de Alojamiento, se podían retirar los correspondientes bonos para conseguir este tipo de pan. Vid., A. M. P. Bandos. Años 1840-1860.

puesta en funcionamiento el Ayuntamiento obtenía del Gobernador, previa reclamación, una autorización para prohibir su extracción de la ciudad, debido a que la experiencia ha demostrado que “hay algunos sujetos, poco delicados, que abusan de la generosidad y providencias benévolas del Ayuntamiento, y hacen comercio y granjería con ese alimento de los pobres, extrayéndolo furtivamente de la capital para venderlo fuera a precios mucho más elevados”<sup>93</sup>. A pesar de estas adversidades, el suministro de pan por bonos se mantuvo hasta septiembre de 1857, una vez que los precios comenzaban a recobrar su normalidad y la crisis de subsistencia podía darse por terminada.

Para finalizar, hay que decir que en Pamplona no faltó nunca el pan durante el periodo de duración de la crisis de subsistencia. Es más, como vemos en el siguiente cuadro, se registra un incremento de las ventas.

#### Cuadro n.º 4

##### Libras de pan vendidas en Pamplona a cargo del Vínculo

	1855	1856	1857	1858
Sobado	3.120	3.280	3.520	6.480
Flojo	82.293	77.592	74.684	55.511
Común 1. <sup>a</sup>	1.403.080	1.565.520	3.053.760	1.038.120
Común 2. <sup>a</sup>	1.850.961	3.207.995	366.480	1.637.580
Inferior	803.649	320.768	1.342.420	-
Total	4.143.103	5.175.155	4.840.864	2.737.691
Tarjistas	1.609.370	1.493.133	1.400.661	1.718.059
Total anual	5.752.473	6.668.288	6.241.525	4.455.750

En efecto, el aumento de la venta de pan en la ciudad que se registra durante 1856 y 1857 puede deberse especialmente a dos causas que inciden directamente sobre el comportamiento de la propia demanda. En primer lugar, y como se ha reseñado, el regular abastecimiento del pan diario, la oferta de diferentes clases y la variación de los precios acorde a la calidad atraerá a numerosos fo-

93. A. M. P. Vínculo. Año 1857. Vid. asimismo, A. M. P. Actas Municipales, n.º 96, f. 60.

rasteros - especuladores y necesitados -, que llevarán a cabo una fuerte extracción de este producto fuera del recinto urbano. En segundo lugar, el incremento de la demanda en momentos de crisis de subsistencias se debe una vez más a un comportamiento natural. El aumento de los demás artículos de subsistencias, unido a la alta calidad proteínica del pan, hará que la demanda se desplace aún más hacia el consumo de este artículo de primera necesidad.

A destacar, asimismo, el descenso experimentado en las entregas a los tarjistas, quienes daban trigo a cambio de pan, precisamente por el elevado precio de este cereal durante los meses de la crisis, además del incremento de las ventas del pan común de segunda durante 1856 como consecuencia del establecimiento del pan de bonos.

En cuanto a los precios del pan, una aproximación a la evolución de los mismos será suficiente para detectar la influencia del incremento de los valores del trigo, y, en definitiva, cómo en el coste del pan se va a contemplar la transcendencia misma de la crisis de subsistencias.

**Cuadro n.º 5**  
**Evolución de los precios del pan común primera<sup>94</sup>**

	1856	1857	1858
Enero	60,00	72,50	50,00
Febrero	57,50	72,50	50,00
Marzo	57,50	72,50	50,00
Abril	50,00	72,50	45,00
Mayo	50,00	72,50	45,00
Junio	50,00	72,50	45,00
Julio	57,50	72,50	45,00
Agosto	57,50	72,50	45,00
Septiembre	57,50	65,00	40,00
Octubre	57,50	60,00	40,00
Noviembre	62,50	60,00	40,00
Diciembre	62,50	50,00	40,00

94. A. M. P. Almudí. Legajo 17.

En efecto, el cuadro resulta esclarecedor y, a tenor de lo expuesto hasta ahora, nada resulta sorprendente. El comportamiento de los precios de esta clase de pan vendida en el Vínculo de Pamplona no hace sino dibujar el del trigo y, en definitiva, desenmascarar la grave crisis alimenticia de 1857. Los precios experimentan, después de una estabilidad previa, una considerable subida (de 50 a 57,50 céntimos) durante los meses de la cosecha del 56, para experimentar una nueva a finales de año y ya, la definitiva, hasta alcanzar los 72,50 céntimos a comienzos de 1857. Durante la primera mitad del año, los precios se van a mantener estables hasta el comienzo del nuevo año agrícola de 1857-58, donde el incremento de la oferta frumentaria provocará el descenso progresivo de los precios del pan, hasta alcanzar unos mínimos desconocidos a fines de 1858. Por otra parte, hay que destacar la estabilidad de los precios durante periodos de varios meses debido precisamente al intervencionismo ejercido por el Ayuntamiento.

#### 6. *A modo de final*

En la época preindustrial, a causa del predominio del agro en la economía y dado a su vez el carácter tradicional, no industrial, de la economía agrícola, las fluctuaciones de la cosecha se convierten en el factor a veces más importante de las fluctuaciones de la renta social. Un encarecimiento del trigo y, por ende, del pan implica, pues, en el marco económico del Antiguo Régimen o en el de la época de transición al capitalismo, una crisis de subsistencia.

El devenir mismo del siglo XIX queda jalonado por muchas de estas calamidades fruto de profundas carencias estructurales de la organización misma de la economía. No ha sido aquí donde se han abordado estas deficiencias, que, a modo de causas mediatas o inmediatas provocaban la ruptura del equilibrio entre la oferta alimenticia y la demanda, especialmente rígida hacia artículos de primera necesidad como el pan, sino más bien de sus consecuencias. Y aunque en este apartado han quedado nuevos temas e interrogantes abiertos, tales como la incidencia del hambre en la demografía, los costes reales y el endeudamiento de las finanzas municipales, las medidas implantadas para prever nuevas hambrunas, cultivos o alimentos alternativos, etc., sí al menos se ha querido dar respuesta y centrar el estudio en cuestiones relacionadas con la esfera institucional, en aquellas soluciones que *desde arriba*, desde los órganos de poder y decisión, se tomaron para amortiguar en lo posible los efectos del hambre y la miseria, en definitiva, para comprar la tranquilidad del pueblo.

Y hemos podido comprobar cómo la preocupación por la crisis fue palpable entre la Diputación y los Ayuntamientos, que en una clara actitud intervencionista demostrarán su paternalismo arbitrando todo tipo de medidas la paliar los efectos de la hambruna.

Múltiples y variadas fueron éstas, según hemos visto: desde la compra de trigo, pasando por el establecimiento de panaderías públicas municipales, hasta la aprobación de medidas capaces de regular el mercado del pan en cada municipio. Pero a su vez esta injerencia dejaba a las claras el pulso que muchos ayuntamientos venían echando con la Diputación respecto al control y monopolio de los abastos, a la implantación de una libertad de industria y comercio sobre artículos de primera necesidad o a los intentos -en contra de la legislación vigente- de seguir gravando artículos como el pan para cubrir con esos ingresos gastos de otras partidas municipales. Por último, y para el caso de la capital, el Vínculo de Pamplona se convierte en casos extremos como éstos en un poderoso instrumento de abastecimiento y regulación de los precios, que encaja a la perfección en el engranaje de la política intervencionista municipal sobre el abasto del pan. A través de esta institución, el Ayuntamiento podía garantizar una venta regular diaria de pan de todas sus calidades y guardando una relación equitativa con los precios del trigo; trigo que por otra parte no dudará en importarlo de Europa.

A su vez, se ha podido adivinar cómo en el trasfondo último de todo latía la honda preocupación en las autoridades por las imprevisibles consecuencias que fenómenos calamitosos como el de 1857 pudieran acarrear. El temor a la alteración del orden público, en sus diversas manifestaciones, estaba a buen seguro detrás de cada medida adoptada. Saciar el hambre para preservar el orden. Todo pone en evidencia que detrás de este intervencionismo se escondían motivaciones de toda índole. Sólo de descubrir y analizar cada una de ellas encuentra sentido el fenómeno. La realidad se presenta compleja, o mucho más de lo que en apariencia resulta.