

Proceso de convivencia y sustitución en la acción social del Estado Liberal.

Myriam Fernández Herrero (UV).

RESUMEN

Se aborda la evolución de la influencia política y de la representación institucional de la Iglesia, desde la Ilustración y a lo largo del proceso de secularización del Estado, cuando las elites civiles reformistas - liberales y absolutistas- reconducen su originario papel de élite conformadora de la asistencia social a mero agente en el diseño territorial y conceptual del ámbito público social liberal.

PALABRAS CLAVE

Reformismo
Beneficencia
Laicización
Territorialidad
Representación

NOTA BIOGRÁFICA

Myriam Fernández Herrero (Valencia, 26 de noviembre de 1968). Decana del Iltre. Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Comunidad Valenciana.

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas. Letrada de la Generalitat Valenciana especializada en Bienestar Social (1993-97). Asesora Técnica de Gabinete en la Generalitat Valenciana especializada en apoyo parlamentario y agenda pública en materia de empleo y economía (desde 1999). Profesora de Derecho Político en la UNED, Derecho Constitucional en la Universidad de València y honorífica en la Universidad de Alicante. Próximo Doctorado sobre el Análisis de políticas públicas sociales.

INTRODUCCIÓN

Desde diversas disciplinas tanto la Ciencia Política como el Derecho y la Sociología se afirma que la idea de Estado, en su forma de entidad política o de sistema social, se va concretando a lo largo de los siglos, pero es en el siglo XVIII cuando a consecuencia de la simultánea cristalización del absolutismo e inicio de la desintegración de la monarquía, se abra paso en la crisis la nueva forma de Estado basado en la doctrina del Despotismo Ilustrado.

Esta es la partida de nacimiento del Estado como entidad inicialmente laica con identidad propia, y que trasciende más allá de la Monarquía de origen divino y tendente al servicio inmediato a sus intereses propios. Propende a partir de ahora a ser integrador de la comunidad de individuos mediante la atención de sus necesidades, paradójicamente, este proceso no debilitará a la Corona que, al contrario, concentra poderes en sus manos que emplea en la misión modernizadora del territorio a través del fomento, las obras públicas, el ejército, la hacienda, y en definitiva los grandes pilares que afianzan su poder.

La manifestación filosófico política que fundamenta esta manera de gobernar nace en el seno de la Monarquía. La Ilustración es la responsable de una visión globalizadora que se antepone a los intereses estamentales de la propia fuerza motriz que la pone en marcha y, por descontado, del resto de grupos privilegiados, elites religiosas, aristocráticas o militares que comienzan a adaptarse a los nuevos objetivos y las nuevas instituciones.

Este desproveimiento de tintes morales incumbe notablemente al ámbito de la Beneficencia puesto que el Rey vuelve la espalda a la tradición humanista que había sostenido las estructuras sociales y se centra en la

búsqueda del cambio real¹¹⁷ “domesticando”, también en este campo a la Iglesia, al ejército, municipios, y nobles. De esta manera, se consolida como única instancia, cada vez más absoluta y, además, no admite contrapesos, ni en las Cortes, ni en los estamentos privilegiados, sólo se responde ante el Rey y esto influirá en la configuración del sistema asistencial que, pese a los vaivenes de su evolución, estará definitivamente pilotado por el poder público.

En esta etapa de la formación del Estado, la Administración actuará de acumulador de las innovaciones practicadas por los Gobiernos, ilustrados y posteriormente liberales, en materia de gestión, de manera que la evaluación de necesidades y determinación de medios importados de la experiencia francesa (sea el control cuantitativo, la estadística, la preocupación por el cálculo de la riqueza o la organización piramidal) serán fórmulas que ninguno de los paradigmas dudará en incorporar para obtener los objetivos comunes de eficiencia y eficacia de la gestión administrativa.

Mientras tanto, Política y Administración son realidades casi intercambiables¹¹⁸ aunque se aprecia que los servidores del Rey son cada vez más, los servidores del Estado que asumen la defensa de los intereses generales despegándose, en un proceso lento de desdoblamiento de facetas, del primitivo sometimiento jerárquico a la Corona. Desde esta posición contribuyen a la gestión del Estado, primero desde estructuras técnicas personalistas y holísticas, y después colegiadas y especializadas en sus funciones.

Las reformas afectan la configuración del Estado en su conjunto, se expanden a diferentes velocidades por los ámbitos de la política y la economía, y al interactuar con el nuevo paradigma de Derecho condicionan el concepto de lo social, y a la inversa, en una interacción cada vez más patente.

¹¹⁷ Un resumen de las reformas acometidas a diferentes niveles:

- a) Reforma jurídica, centrada en el interés por el Derecho patrio, que debía ser estudiado en las Universidades, monopolizadas por el Derecho romano-canónico, y que debía ser compilado en recopilaciones o códigos que integrasen la variada y dispersa normativa, para su conocimiento y aplicación eficaz.
- b) Reforma política, con la defensa de un sistema pactista entre el Rey y el Reino (Cortes), basado en Leyes fundamentales que limitaban el poder real. Del Derecho histórico, identificado con el -patrio, se hacen derivar las nuevas reformas, conjurando el horror de los españoles a la novedad.
- c) Reforma administrativa, encaminada a organizar un aparato estatal eficaz para la elaboración y aplicación del Derecho
- d) Reforma fiscal, para simplificar el entramado tributario y establecer unas contribuciones más justas, administradas directamente por el Estado.
- e) Reforma agraria, para lograr la extensión del cultivo y su producción, lo cual precisaba la puesta en circulación de parte de la tierra vinculada y amortizada en manos de nobles mayorazgos, eclesiásticos y municipios, o, por lo menos, limitar dicha acumulación. Los inicios de la política desamortizadora se limitaron a las tierras concejiles (propios y comunes, incluidos los baldíos), que debían repartirse entre los colonos, a los cuales, además, se protegía mediante la regulación de arrendamientos de larga duración y supresión de los privilegios de la Mesta.
- f) Reforma industrial y comercial Primeras medidas fueron la superación de la organización gremial, y liberalización del comercio de granos y, progresivamente, con Indias
- g) Reforma social, tan compleja, que precisaba una superación de la rígida separación estamental, con la consecuente pérdida de privilegios de nobles y eclesiásticos, y la culturización y educación de las clases populares.

¹¹⁸ La lectura jurídica de este proceso socio-político la da la doctrina de Santi Romano sobre la independencia de los oficios públicos respecto de la Administración (personalidad jurídica) y que está, a su vez, en la base de la polémica sobre la legitimidad de la venta de oficios. En conjunto, en la segunda mitad del siglo XVIII, la burocracia aparece ya como un poder independiente, porque desde 1780, fruto de las progresivas reformas, el empleo cada vez mayor de trabajadores de bajo nivel aumentó el componente no político de la Administración y se empezó a diferenciar entre política y Administración

La gran novedad es que el poder temporal del Estado legitimado por el nuevo derecho patrio ya no compite con la Iglesia¹¹⁹, si bien la nueva configuración de la política no acelera el proceso de autonomización de lo político frente a la Iglesia, que va a resultar muy complejo hasta el punto de afirmarse que el carácter laico del Estado no llega a desplegarse en este siglo, ni el siguiente, a consecuencia del inmenso poder que la Iglesia había adquirido en el pasado con el ascenso del jesuitismo tras la Contrarreforma (HINTZE, O.1991: 311) y la supresión radical por la Inquisición de judíos, protestantes y librepensadores. (GENYES, W. 2004: 39).

Lo que sí es cierto es que el regalismo carolino está decidido a “reducir” a la Iglesia. Pese a los desafíos que el criticismo filtra en los medios de comunicación populares¹²⁰, puede decirse que el Estado recibe apoyo de parte de la élite eclesiástica para hacer prosperar sus planes económicos, así como del sector del bajo clero que acepta la idea de una Iglesia al servicio público que trabaje en cooperación con el Estado por la prosperidad.

Hasta aquí, presumimos un proceso atento a la evolución de los acontecimientos, digamos preventivo, aunque algunos autores defienden el carácter reactivo por mimetismo con los acontecimientos de Francia. Nuestra hipótesis se aproxima al planteamiento del desarrollo progresivo, que según avanzan los episodios de 1820, 1835 y 1851 aumenta su ritmo y velocidad y, pese a no estar previsto en el embrión del proyecto liberal, agudiza contradicciones y hace inevitable el choque con elementos religiosos y nobiliarios que no se han integrado en la nueva estructura sociopolítica.

Por tanto, a medida que avanza el diagnóstico de problemas y la afloración de alternativas, las antiguas y nuevas élites encuentran acomodo en las instituciones del nuevo Estado y la nueva Administración, y de manera muy visible en la parte ejecutora de la Beneficencia¹²¹.

TÍTULO I. Bajo la Monarquía Absoluta hasta el Trienio Liberal

Se había llegado a un punto de no retorno en el que el programa de gobierno de la Monarquía Absoluta con Carlos III era la Ilustración, desplegado a través de un sistema de Consejos heredado de los Austrias cuyo carácter polisindial dispersaba la dirección de la toma de decisiones, de manera que devino necesaria la fórmula más efectiva de las Secretarías del Despacho y Secretarías de Estado, en cuyo centro se encontraba el Consejo de Castilla¹²² desde donde “Ministros” *avant la lettre* como Floridablanca trataban de impulsar las políticas reformistas.

Crisis del Antiguo Régimen

Inicios de la acción social del Estado Liberal: 1808-33

¹¹⁹ Combate el poder temporal de la Iglesia mediante el regalismo borbónico, el derecho de patronato o presentación para la provisión de beneficios eclesiásticos, pase regio o «exequatur» para las disposiciones pontificias, la limitación de la jurisdicción de la Iglesia y de adquisición de bienes, la política de incorporación de bienes, rentas, derechos, señoríos, jurisdicciones y oficios de la Corona, y la expulsión de los jesuitas. (Abellán, J. L. Vol. II. 1981 : 486)

¹²⁰ VALDÉS, Pedro de (1806:73), *El padre de su pueblo o medios para hacer temporalmente felices a los pueblos con el auxilio de los señores párrocos*. Barcelona. En CALLAHAN, W. J (2002). Moralidad católica y cambio económico. Ha estudiado las corrientes eclesiásticas de crítica basadas en cuestiones morales hacia la política económica auspiciada por la burocracia borbónica en el siglo XVIII.

¹²¹ Diversos aspectos sobre la formación de la Beneficencia BORRAJO DACRUZ, E. De la previsión social a la protección Social en España: Bases histórico constitucionales hasta la Constitución en Economía y Sociología del Trabajo, 3 (1989), GARRIDO FALLA, F, La Beneficencia general y particular. Situaciones y perspectivas, en Problema fundamentales de beneficencia y Asistencia Social. Ministerio de Gobernación,1967, GONZALO GONZÁLEZ, B. ,ALONSO SECO, J. M La asistencia social y los servicios sociales españoles (1997).BOE Estudios Jurídicos,

¹²² El consejo de Castilla se dividía en aquella época en dos salas. Una, que asumía prácticamente todas las competencias (judiciales y legislativas) incluida la policía de pobres (ferias, mercados, abastos, sociedades económicas, expedición de títulos y seguros, talas, dehesas), y otra dedicada a asuntos de gobierno, que en realidad lo que pretendía era separar los asuntos que requerían mayor agilización. A su vez, este rígido sistema empieza a reproducirse y proliferan órganos colegiados, generalmente subordinados a los Consejos, de composición numérica reducida, que son las Juntas con funciones consultivas (Juntas de Reformación, de Medios, de Media Annata, de población, de Minas)

Floridablanca inauguró de facto la presidencia del Gobierno actuando como primer ministro, pese a no existir ni la idea ni el título, y en 1787 se da paso a la Junta Suprema de Estado o reunión institucionalizada, regular y semanal, de los Secretarios de Despacho Universal, lo que facilitaba la visión global de los problemas de la Monarquía y propiciaba una gestión más unitaria y coherente.

Con la misma voluntad se acomete la reforma territorial en los niveles regional¹²³, provincial y local, pues desde principios del XVIII el territorio nacional había comenzado a subdividirse, conforme a peculiaridades históricas, en partidos, Alcaldías mayores, merindades y otras demarcaciones menores. La multiplicación de territorios, unido a la proliferación de motines populares a causa de desabastecimientos, y una aristocracia cada vez más alejada del poder político evidenció la necesidad de racionalizar la división espacial. Por otra parte, las provincias forjadas por el Derecho administrativo tradicional eran meras circunscripciones, intermedia entre el municipio y el Estado, que sólo cumplían fines y servicios burocráticos y tampoco prestaban atención a la potenciación de la riqueza.

Todo estos factores ponen en la agenda de los reformistas la actuación uniforme en Hacienda, Justicia, Policía e incluso asuntos de guerra, acompañado todo ello del diseño de nuevas figuras de poder local.

La figura del Intendente, delegado real y del gobierno central importado de Francia, pese al choque competencial con el antiguo Corregidor¹²⁴, es básico para la determinación de un mapa de las provincias descriptivo de sus abadengos, señoríos, ríos, bosques y caminos que ayudaría al fomento de fábricas y oficios mecánicos. Además, el Rey persigue limitar las oligarquías locales, dueñas de un poder anárquico obtenido en virtud de la abusiva venta de oficios del XVII, para lo cual establece en sede municipal, aún manos de los aristócratas, unos nuevos agentes que más le iban a ayudar como contrapeso que como elementos de control efectivo (GUERRERO TORRES, A¹²⁵). Estos diputados y Síndicos personeros del común, de elección popular entre los vecinos debían intervenir en la política de abastos del ayuntamiento, y además apoyar a otros dos nuevos cargos en la Administración de Justicia a saber los alcaldes de Cuartel y los Alcaldes de Barrio en las ciudades dotadas de Chancillería y Audiencia. Justicia y orden público eran las políticas prioritarias por lo que no es difícil calcular el peso, más bien residual de las políticas de Beneficencia desplegadas.

Asistimos a la transformación de la idea de orden público en un concepto omnipresente y transversal que al Rey le interesa reformular y reubicar en su programa político la idea cristiana de igualdad entre los hombres, la cual, si bien imbuía la práctica de la caridad en contrapartida concebía al individuo como un ser dependiente. El credo racionalista ilustrado convierte la pobreza en asunto público, lo reconduce a la categoría de problema separado para que deje de condicionar la economía, y para ello redefine y tipifica la pobreza logrando, como primer efecto, orientar la gestión de las entidades prestatarias de caridad. Éste es el inicio de la acción social netamente pública.

En este sentido y basándose en la Novísima Recopilación, ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ (55:1997) distinguen tres tipos de pobres: los pobres de solemnidad –pedían limosna en la calle, y para éstos se crean los hospicios-, los pobres vergonzantes –personas cuya fortuna ha venido a menos, atendidos a domicilio por las Diputaciones de Parroquia- y los jornaleros desocupados y enfermos convalecientes- atendidos por las Diputaciones de Barrio, su Alcalde, el Corregidor y el Justicia. Aparte quedan los vagos, para quienes se dictan penas que castigan su ociosidad.¹²⁶

¹²³ En el ámbito regional creó la figura del Capitán general que sustituía a los virreyes.

¹²⁴ El Corregidor o Alcalde Mayor era la máxima autoridad en el Concejo que estaba formado por personas de reconocida solvencia en sus oficios que gobernaban el territorio bajo la directriz política y administrativa emanada de la autoridad civil suprema, que variaba según el tipo de territorio.

¹²⁵ GUERRERO TORRES, A (2001) Reformas de la administración local de Carlos III. RRVV Laberinto.

¹²⁶ La Novísima Recopilación de las Leyes de España mandada formar en 1805 por Carlos IV reforma la Recopilación publicada por Felipe II en el año de 1567, reimpresa en el de 1775, y se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones reales, y otras providencias no recopiladas, y expeditas hasta el de 1804. Esta especie de Diario Oficial, creado por Reguera Valdelomar trata de suplir el inconveniente del sistema legislativo del Antiguo régimen, conocimiento efectivo del derecho aplicable.

El modelo de acción pública resultante de esta definición del problema se caracteriza por la profusión de establecimientos de Beneficencia de régimen cerrado así como la beneficencia domiciliaria¹²⁷. Aunque no existe una clara diferenciación entre los sectores público y privado (DIEZ RODRIGUEZ, F, 1993 :15), aún así el sistema de gestión contiene una intención pública plasmada en la vocación ilustrada de representación social con connotaciones pedagógicas y moralizantes.

Con este propósito nacen las Juntas de Caridad creadas a nivel municipal y compuestas por el Alcalde, el cura párroco, cuatro vecinos ilustrados, un médico y un cirujano, para cuidar la colecta, la asistencia domiciliaria y conducir hacia los establecimientos los casos que lo requiriesen (ALEMÁN BRACHO, C, 1991 : 113). El dinamizador es la Junta General de Caridad, que coordina las terapias de reclusión, el trabajo, la enseñanza y la asistencia domiciliaria y que serían luego el núcleo del sistema liberal. (CARASA SOTO, 1989 : 514)

Paralelamente a la reforma social (ABELLÁN, J. L, 1981, Vol. III : 486) Godoy pone en marcha las políticas económicas decisivas de reforma agraria, primera desamortización, y superación de la rígida separación estamental, todo ello en un contexto inicialmente relajado en el cual el discurso regalista de fondo llama suavemente a la Iglesia al orden ilustrado, y de hecho existe una estructura social municipal apoyada por curas ilustrados, si bien la representación la lleva a cabo el clero más institucional. Al principio, sin un plan ordenado, la desvinculación de patrimonios de los establecimientos asistenciales y de los conventos disminuye las rentas dedicadas a fines asistenciales, lo que con el tiempo acaba por tener un efecto perverso y convertirá la función social en una pesada carga que lastre el progreso imaginado por los hombres de Estado ilustrados. (ARTOLA, M., 1976 : 283).

Mientras tanto, los desastres bélicos derivados de la alianza con Francia así como el arrinconamiento de la nobleza y el clero a causa de las medidas desamortizadoras, unen a la oposición en torno a Fernando VII (1808-1814)¹²⁸.

Cortes
de
Cádiz

Sin embargo, adviene la revolución democrática que aprovechando la inercia de los cambios ilustrados da un paso más allá y transforma la naturaleza estamental de la vida política mediante la progresiva incorporación de unas clases no preexistentes pero el propio proceso de formación del Estado irá generando.

Por contraposición con el determinismo estamental anterior, desde ahora la expresión de la correlación de fuerzas entre Corona, Ejército, Iglesia, incluso partidos políticos se plasmará en cada texto constitucional, patentándose así el constitucionalismo como fórmula mediante la cual se sanciona un programa político que nada, o casualmente, tiene que ver con el desarrollo normativo de derechos que después se haga, y que permite una autoexplicación ideológica completa del sistema.

(GALVÁN, E:2003). Estos autores se basan en la Ley VII del Libro XII y diversos títulos de las leyes XIX, XX, XXI y XXIV del Libro VII de la Novísima Recopilación.

¹²⁷Los instrumentos de la política de acción social ilustrada eran el Hospital de San Fernando que alojaba a pobres y vagabundos con una clara función represiva, que lo separaba de la sociedad; y las Diputaciones de Barrio que desde 1779 a 180 y sólo en Madrid, desempeñaron una función asistencial a domicilio de jornaleros pobres desocupados y enfermos convalecientes. La integran el alcalde de barrio, un eclesiástico y tres vecinos acomodados que desempeñaban funciones gestoras, organizativas y de distribución de ayudas, financiándose con las aportaciones voluntarias de la nobleza.

¹²⁸ El ideario que hizo posible el levantamiento partía de la defensa de la religión y de la monarquía, de una visión tradicional de la sociedad no compartida por la minoría liberal. El discurso ideológico de la guerra lo proporcionó el clero, que impulsó la guerrilla en forma de cruzada antifrancesa, y al no haber Gobierno, la Iglesia era la única que contaba con una organización nacional centralizada y capaz de ser motor de levantamiento por su influencia doctrinal. Pero no pudo evitar que la minoría liberal aislada en Cádiz impusiera los fundamentos de la revolución liberal a través de la Junta Central suprema que había superado al división provincial

Las Constituciones son textos autónomos que superan el anterior método que contemplaba las cuestiones dogmáticas desde un punto de vista exclusivamente exegético. Asimismo aportan la iniciativa liberal de crear un Derecho Patrio que sustituya el cuerpo de leyes incompletas y contradictorias del Antiguo Régimen permitiendo la unidad legislativa de España, la cual se dilatará a través de sucesivas etapas¹²⁹ políticas marcadas por la efectividad de la racionalidad organizativa del Estado.

En definitiva, la Constitución de 1812 consigue una verdadera mutación del fundamento jurídico político con el reconocimiento de la Soberanía de una Nación como asociación general de ciudadanos (contractualismo), donde también son partes las provincias y los Reinos. De ese conjunto de ciudadanos, incluidos los pobres, emana la ley y se les reconoce la cualidad de generar riqueza conforme a los predicados del liberalismo clásico¹³⁰. Se cambia la fundamentación jurídica, digo, pero se conserva en lo esencial los métodos ilustrados para hacer posibles las políticas públicas son los mismos.

El parlamentarismo permite visualizar la adaptación de las élites al nuevo orden institucional a través de la composición de las Cortes y de las entidades representativas del poder local, así como de los órganos especializados de gestión de la Beneficencia, estrechamente relacionados con la composición de los anteriores.

Así, el proceso de laicización que los ilustrados habían iniciado favorece que el hecho religioso se recoja en la Constitución de 1812¹³¹ como cuestión fundacional del orden político, pero no relacionada con los ejes de actuación de la revolución liberal, ya sea la educación o la cuestión social. Por citar un ejemplo, el artículo 6º establece la obligación general de raigambre humanista, pero también netamente liberal y laica, de ser “justos y benéficos”. Un *statu quo* en el que el estamento eclesiástico opta por apoyar las iniciativas liberales que le favorecen, como sucede con la unidad legislativa.

En los primeros momentos de las Cortes de Cádiz, la representación política garantiza todavía una importancia considerable al clero con un porcentaje de diputados eclesiásticos del 31,5 por cien, mientras que el Ejército en esta primera etapa constitucional sólo está representado el 12 por cien de la Cortes, que durante el trienio aumentará hasta el 19,9 por cien, frente al descenso al 10 por cien de la representación clerical (FUENTES,2002¹³²)

¹²⁹ Puede decirse que articuladas en torno a, tres cuerpos de normas codificadas: el de comercio (1829 Ominosa Década, el criminal (1848 y antecedente en el Trienio Liberal) y el civil (1888, Restauración), dando relevancia definida a la vida económica, el orden público y el ciudadano.

¹³⁰ La concesión de derechos individuales y colectivos para todos los españoles se acompaña de una burocracia centralizada, una fiscalidad común, un ejército nacional y un mercado libre de aduanas y de gremios.

¹³¹ ALVAREZ ALONSO, C. El primer derecho público adopta una forma política monárquica en la que la religión, católica romana (Fernández Albaladejo), adquiere un protagonismo específico *per se*. Se configura como la base misma del sistema, legitimada por su ininterrumpida presencia oficial desde el III Concilio de Toledo, y a ahora, además, se recurre a ella de forma sistemática para respaldar un regalismo, práctica y doctrinalmente, cada vez más acendrado. Por eso Mayans buscaba los orígenes del patronato regio en las disposiciones conciliares hispánicas visigóticas y no en la gracia o concesión pontificia.

Sobre las bases asistenciales del Estado en formación consultar BENNASSAR, B. et al. (1989) : Estado, Hacienda y Sociedad en la Historia de España, Valladolid, SHUBERT, A (1991) A. Historia Social de España (1800-1990) Madrid. TUÑON DE LARA, M. (1973). Metodología de la historia social de España. Madrid. S. XXI, CASADO, D. (1994). Introducción al Bienestar social en España. Acebo. Madrid, DE FELICE, F (1984) “Il welfare state. Questione controversa e una ipotesi interpretativa”, Studi storici, num.3 julio-septiembre, RUBIO LARA, Mª. J. (1991), La formación del estado social. Madrid. MTSS. Complementar con la muy importante perspectiva institucional en ASHFORD, D.E (1989) : La aparición de los estados de bienestar, Madrid. Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y complementario el enfoque aportado por ROBLEDÓ HERNÁNDEZ, R. (1994) : Economistas y reformadores españoles. La cuestión agraria (1760-1935), M. A. P.A. , Madrid.

¹³² Los datos que aparecen a lo largo del artículo sobre cuotas de representación parlamentaria en las Cortes del XIX han sido extraídos de Fuentes, J.F (2002). *La formación de la clase política del liberalismo español: análisis de los cargos públicos del Trienio Liberal*. Revista Electrónica de Historia Constitucional.

Los nuevos líderes son, en definitiva, el resultado del movimiento protorrevolucionario que gestionó el vacío de poder provocado con la llegada del francés y continúan gestionando el Gobierno después en la paz. En el ámbito castrense muchos militares de baja extracción habían sido promocionados por la guerra, lo que terminó por romper el monopolio de la nobleza, y en cuanto a la Iglesia será la guerra carlista la que haga saltar a los elementos reaccionarios agitados por el bajo clero agudizando, por esta circunstancia, el enfrentamiento ideológico.

La Administración, en virtud del nuevo patrón constitucionalista, abandona el anterior estilo de gestión centrado en la labor de policía socio-económica (BALLART y RAMIÓ; 2000: 55), y se concentra en el servicio y fomento a través de las Secretarías de Gobernación con competencias en política municipal, prisiones, fomento de la economía, y también las áreas referidas a sanidad, beneficencia y enseñanza. Se acomete la abolición de la venta de oficios, que confundía los medios públicos y privados, y permite mejorar la beneficencia.

En materia de atención social la Constitución reconoce la responsabilidad de la Administración mediante un reparto competencial que confía a los ayuntamientos las funciones asistenciales y, lo más importante para el ideario liberal, responde a la tradición legal que no reconoce derecho a ser socorrido sino a los naturales moradores de un lugar y que ordenaba la expulsión de los forasteros (ARTOLA, M., 1976 : 283).

Esta Administración será la base para el futuro reparto del poder local, principal palanca de cambio liberal que convierte al Alcalde en la primera autoridad administrativa electiva aún con funciones judiciales . Por primera se visualiza un tejido de poblaciones homogéneo sobre el que aplicar las nuevas políticas gracias a la abolición de los señoríos jurisdiccionales que permite equiparar casi todos los cascos urbanos y no solo las ciudades privilegiadas, por lo que aparecen 9.000 municipios como posibles centros para prestar servicios, si bien la mayor parte no tiene capacidad suficiente para ello.

En el nivel provincial, la Constitución prevé que “*habrá una Diputación, llamada provincial, que generará prosperidad, presidida por el jefe superior*”, aunque no se constituirían simultáneamente en todas las provincias, en tanto que el ejercicio de su actividad y su ámbito geográfico estaban aún indefinidos y mantenía la finalidad eminentemente fiscal impresa por Carlos III, y que quería reordenarse para después de la guerra (BAENA, M., 1988 :174-177)..

1er.
periodo
absolu
tista
(1814-
1820)

El Estado se va configurando simultáneamente en garante del orden público más superficial y represivo, y más activo en la regulación de las actividades del ciudadano tanto económicas como de protección del más débil (LOPEZ KELLER, 1990: 137), un proceso que lógicamente repercute en las políticas de Beneficencia. La separación Estado/sociedad acrecienta la separación entre lo público y privado y por tanto hace operativa la gestión, financiación y dirección de una Beneficencia pública y otra privada (DIEZ RODRIGUEZ, 1993: 14)

Con Fernando VII vuelve el Absolutismo de la mano de una Iglesia, nobleza y la parte reaccionaria del ejército¹³³ todavía poderosos, que abole la Constitución, disuelve las Cortes, reestablece el Consejo Real, y suprime las diputaciones y los ayuntamientos elegidos. La Inquisición y el diezmo de la iglesia es reinstituído, se retornan bienes y rentas a frailes y monjas y cobra importancia el criterio de la Curia en la

Sobre este tema consultar: BURDIEL, I. La política de los notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-1836). Institució Alfons El Magnànim. València, 1987, los trabajos de CRUZ, J (2000): Los notables de Madrid. Las bases sociales de la revolución liberal española, Alianza. Madrid, y DE LA FUENTE, G (2000) Los revolucionarios de 1868. Elites y poder en la España liberal, Marcial Pons, Madrid.

¹³³ Algunos militares defensores del liberalismo conspiraban para restablecer las Cortes de Cádiz mediante sociedades patrióticas y la masonería, incluso se intentaron algunos golpes de Estado (Espoz y Mina, Porlier, Lacy y en 1820 triunfó Riego)

acción de Gobierno, como acredita la Circular de Interés general (sin fecha) /11/1816 de la Secretaría de estado y del despacho año 1819, relativa a la Intervención de los Obispos y Arzobispos¹³⁴.

El Rey llega a implicar hasta tal punto a la elite religiosa como agente político que incluso hace uso de la práctica de “prevenir” a los altos cargo eclesiásticos, mediante reales órdenes, para que intervengan en el favorecimiento de la tranquilidad social, o incluso se encarga a las autoridades civiles y militares que no permitan que ningún eclesiástico regular ni secular permita la entrada de pobres en el territorio para pedir limosna¹³⁵.

Entre tanto y pese a sus tira-y-afloja, la organización administrativa absolutista no interrumpe el proceso de deslinde de Política y Administración, de manera que aunque los liberales habían derogado la venta de oficios se continúa una política de reincorporación de dichos oficios a la Corona que, en definitiva, hacía más sólida su institución (TOMAS Y VALIENTE, 1984 : 703 y ss y 717 y ss y VILLACORTA, 1989:2).

La Beneficencia tampoco retrocede en el proceso de exploración de la mejor operatividad, si bien su planta tiene que encajar de nuevo los valores reaccionarios que apuestan por la asistencia hospitalaria -frente a la visión liberal que entendía que favorecía la mendicidad-, y reestablece el Hospital de Mujeres Incurables, por Real Decreto 373/1815.

Cortes
del
Trienio

Tras la vuelta a la Constitución gaditana en 1820 gracias al pronunciamiento de Riego, los liberales se hacen sensibles a las pruebas de inestabilidad e imprimen velocidad a su programa de reformas dando prioridad al arraigo del poder territorial en los núcleos urbanos, generalmente portuarios, alejados de las antiguas sedes episcopales y donde la actividad comercial y de prestación de servicios ayuda a aumentar su potencial económico y como consecuencia a iniciar un esquema social, laboral y conflictual correlativo (NADAL, J y CARRERAS, A¹³⁶).

Es importante resaltar este último hecho porque marca el carácter de la política social del momento que todavía seguirá el rastro ilustrado, en tanto la demanda de mano de obra industrial no sea masiva y ya precise de políticas intervencionistas de ordenación del mercado de trabajo, como en el modelo manchesteriano¹³⁷.

La conciencia de fragilidad de la elite gobernante se refleja en los avances normativos que redundan en un interés por definir, en el primer Código Penal de 1822 -primera gran obra de unificación legislativa-, la

¹³⁴Existen compilaciones específicas de este periodo como los Decretos del rey Fernando VII. Reales resoluciones de 1814 a 1817. Fermín Martín de Balsameda. Imprenta real. (1819), y otras modernas más generales como MARTIN VALVERDE, A. : “La legislación social en la historia de España” Madrid. Congreso de los Diputados.

Sobre Historia de la Iglesia en España consultar ANDRÉS-GALLEGO, J *Pensamiento y acción social de la iglesia en España*. ESPASA UNIVERSITARIA.1984, ALDEA, Q (coor). *Diccionario histórico eclesiástico de España*

¹³⁵ Otro compendio histórico normativo del periodo es Leyes, decretos y declaraciones de mayo de 1814 a 31 de Diciembre de 1845. Imprenta Nacional (1848)

¹³⁶ En los años 70, la historiografía española aún sostenía la inexistencia de una clase burguesa en España, causa con la que se argumentaba el fracaso de la Revolución industrial. Estos estudios provenían de una concepción del proceso industrial desde los modelos manchesterianos. A este respecto, Nadal, J. El fracaso de la Revolución industrial (1814- 1913). 1975 y 1987, Fontana, J. 1973, 1975 y 1983.,etc. En la década de los ochenta, Thomson, Villar y otros historiadores y los sociólogos weberianos superan esta visión y dan más importancia a la mentalidad burguesa mercantil que nace en los puertos, primeros centros de actividad comercial, antes de que se asienten las fábricas especialmente las textiles y algodóneras en otros centros, motores de la siguiente fase de industrialización.

¹³⁷ Sobre las pautas de industrialización comparada España- Gran Bretaña consultar LIS, Catharina y SOLY, Hugo. Pobreza y Capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850). Akal Universitaria. 1ª Ed.1979. Revisada 1982 y NADAL, J. Y CARRERAS, A. (eds) (1990): Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX-XX), Barcelona. Ariel., y AA.VV Recerques

tipificación del carácter delictivo de todo acto dirigido a modificar el régimen. Sin embargo, el Código será derogado al año siguiente (GIL NOVALES. G. 1980¹³⁸).

En las Cortes las nuevas clases dirigentes son los profesionales liberales que ocupan el 18 por cien de los escaños¹³⁹, las clases medias vinculadas al aparato del Estado el 20 por cien, y las clases propietarias el 17 por cien que comparten banquillo con numeroso clero, un 21 por cien, a quien se le brinda la oportunidad de concentrarse y de especializarse en la representación parlamentaria, manteniendo su proximidad al absolutismo pero apoyando considerablemente el liberalismo.

En el poder ejecutivo local los representantes liberales del poder económico y social van copando la representación como reflejo de la pluralidad social del país, y del verdadero peso de las clases propietarias, viejas y nuevas, incluida la nobleza; en contraposición el acceso político del artesanado a las villas será testimonial.

El programa normativo consiste en una batería de proyectos que en su confluencia conforman la Beneficencia a modo de programa reformador integrado. Las dos primeras normas se promulgan en pleno Trienio Liberal, pero la reforma local que imprimiría realidad a las anteriores se produce en las postrimerías del periodo, a las puertas del nuevo ciclo absolutista.

- a) La ley de desamortización de 27 de septiembre de 1820 suprime los mayorazgos, patronatos y órdenes monacales, y prohíbe a iglesias, monasterios, hospitales hospicios y casas de misericordia y análogos, adquirir bienes raíces e inmuebles.
- b) La ley de Beneficencia de septiembre de 1822 define los órganos y funciones asistenciales dentro de un esquema global de Beneficencia pública, bajo el principio organizativo de la municipalización¹⁴⁰.
- c) La ley de gobierno local aprobada el 3 de febrero 1823 difunde el espíritu uniformista y centralizador, el principio representativo y la abolición de los privilegios estamentales.

a) En primer lugar, la reordenación económica quiere superar una praxis de desviaciones patrimoniales que dejan poco margen a la inversión social, operando mediante el control de los establecimientos que configuraban el sistema económico benéfico bajo la forma de pequeños estados (mayorazgos, latifundios), primero, del control de sus fondos, luego de sus dominios, acabando por verse desprendidos de esas tierras (CARASA SOTO, 1988 : 613).

Efectivamente, la desvinculación propiciada por la ley de 1820 asesta un golpe a los bienes privados de la beneficencia e institutos creados por los ilustrados y, aunque por una parte se propone indemnizar a los patronos particulares los derechos personales y pecuniarios que les correspondiesen por fundación; por otra, los municipios tendrán que financiarse con sus propios recursos y los fondos de la beneficencia privada, que a la vista de esta operación serán pocos. Sin olvidar que la nobleza mantiene afianzados sus intereses en este nivel.

¹³⁸ Otras obras importantes de Gil Novales:(1975) Las sociedades patrióticas (1820-1823). Las libertades de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos, Tecnos, Madrid. 2 vols, y (1991) Diccionario biográfico del Trienio Liberal, Eds. Museo Universal, Madrid..

¹³⁹ Cuota que verán crecer hasta el 42% en los últimos años de la Restauración I. BURDIEL. Política de notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-1836). Institut Alfons el Magnànim, valencia, 1987.Ha cuantificado la pérdida de representantes de la Iglesia comparando Trienio Liberal y Estatuto Real.

¹⁴⁰ Sobre las bases sociológicas de la organización institucional municipal consultar MARTÍNEZ-BRAWLEY "El rol del bienestar social en el ámbito rural integrado. Revista de Trabajo Social núm. 16.1989.Barcelona, SEVILLA GUZMÁN, E (1992) : "El campesinado" en DEL CAMPO, S. Tratado de sociología, Taurus, Madrid, vol.1 y WOLF, E (1982) Los campesinos. Ed. Labor.Barcelona.

Este será posiblemente, el momento de inflexión que prepare el terreno a la insurrección en 1837, contra la desamortización de Mendizábal.

b) La ley de Beneficencia de 1822 nace dos años después de la ley desamortizadora, influida por la creciente convicción de que la prosperidad pasa por disponer de personas útiles y laboriosas, lo que la lleva a luchar contra la mendicidad urbana, la asistencia hospitalaria, asilar y las obras pías, suprimiendo estas instituciones y concentrando los bienes de fundaciones, obras pías de patronato público, real o eclesiástico, memorias, sobrantes de provincias, bulas, indultos, Fondo Pío Beneficencia, etc, en un solo, y revolucionario, fondo común público con el cual se articula el primer organismo administrativo asistencial¹⁴¹.

Con la ley se responsabiliza al poder público municipal de las antiguas y múltiples obligaciones cubiertas antes por la beneficencia particular y, aunque lo hace tras la ley de desamortización con unas arruinadas arcas municipales y deficiente sistema de centros, la nueva orientación política responde frente a los fenómenos típicamente urbanos, acaba por marginar los aspectos tradicionales de sentido rural y atención a la mendicidad itinerante, y acoge en los únicos establecimientos públicos de beneficencia que se reconocen, los hospitales.

La concentración de establecimientos obedece a la nueva visión del pauperismo de la oligarquía urbana pero sobretodo, a los específicos intereses del municipio que están construyendo un tipo diferente de unidad, la capital administrativa de la provincia y, en definitiva, la alternativa civil a la supremacía tradicional eclesiástica. (CARASA SOTO : 521)

Y la evolución táctica de la organización de la Beneficencia bajo criterios de rentabilidad en la gestión procede del discurso liberal de la centralización de recursos y se ve respaldado por un nuevo actor, la clase médica liberal, cuyas funciones cambian en la primera mitad del siglo XIX, inclinándose por los sectores más rentables de la población que concentra en los Hospitales, y al mismo tiempo, que ve que el ideal de la eficacia es la asistencia domiciliaria para lo que diseña una nueva planta de establecimientos benéficos, sus funciones y, por ende, las relaciones entre la red pública y la religiosa. Esta es la razón por la que hospitales y asistencia domiciliaria pasan a ser los puntales del desarrollo, un cambio que a la Iglesia le permite puede recuperar, en cierto modo, los sectores benéficos asistenciales. (MAZA MORILLA, 1989 : 118).

Sólo a vecinos con ocupación conocida se les distribuye socorros domiciliarios incluida la asistencia sanitaria sustitutiva de la hospitalización (CARASA SOTO, 1988 : 524)¹⁴² En resumen, los principios de funcionamiento implantados por la Ley de 1822 consisten en la discriminación de los servicios en dos grupos de población, continuando la práctica ilustrada, y sometimiento de los establecimientos públicos a reglas generales y al orden de policía, incluso, a los de beneficencia particular que se mantienen (ALEMÁN BRACHO,1991 : 116)

En cuanto a la gestión de los fondos municipales pasa a manos de las Juntas de Beneficencia que al igual que las Juntas de Caridad ilustradas mantienen el carácter colegiado y representativo, superador del patrimonialismo reduccionista que interrumpía el conflicto en su dimensión personal, libre de cargas sociales y políticas (CARASA SOTO, 1988 : 524), amplía sus competencias y poder político, y además cuida de todas las tareas de administración, supervisión de establecimientos, socorro a domicilio y atención de las necesidades

c) En tercer lugar, la Administración Local aparece como la pieza fundamental para la construcción social liberal porque afirma su base sociológica en unos municipios turbulentos donde los burgueses se hacen con el control mediante la Milicia Nacional, al mismo tiempo que neutraliza los antiguos poderes fácticos que,

¹⁴¹ No volverá a conocerse otra transformación similar hasta que llegue la Previsión social, con una nueva estructura, división de poder y decisión y discurso normativo, hasta 1900, cuando se produzca otro hito legislativo, como fue, la ley de accidentes de trabajo que creó el Seguro Social de Accidentes, -primero voluntario, y luego obligatorio-.

¹⁴² En su prestación se confunde sanidad y beneficencia, sobretodo en época de crisis epidémicas o socorros de expulsión de mendigos contagiosos.(CARASA SOTO, 1988 : 538-540)

sin poder ejecutivo teórico, se había refugiado en la representación parlamentaria. Sin embargo, la Administración civil en instancias intermedias entre el poder local y el poder real es aún muy débil, si lo comparamos con la preexistente organización administrativa de la Iglesia que a través de la organización parroquial y diocesana sí puede hacerse sentir de una manera homogénea.

Los antiguos estamentos privilegiados se acomodan en los nacientes espacios políticos según sus necesidades, así, el Gobierno dirige los órganos locales a través de un Jefe político en cada provincia que suele ser militar, y un Alcalde procedente de sus bases naturales, ambos elegidos por el Gobierno y sin respaldo de Cortes (BAENA. M., 1988 : 178). Mientras, a la nobleza le interesa mantener su presencia política territorial municipal, más que a la Iglesia, y ello influirá en el mantenimiento de la Beneficencia.

Se vive un periodo paradójico en el que pese a la preeminencia de la Administración periférica (Jefe Político) en detrimento de la Administración local (Alcalde), la municipalización logra erigirse en el verdadero agente transformador en virtud de la interrelación de la ley de reforma local y la de Beneficencia.

Por una parte, la reforma local desarticula la caridad particular, la actividad hospitalaria (DIEZ RODRIGUEZ, 1993 : 38) y potencia el control de la pobreza cada vez más agresiva y molesta (CARASA SOTO, 1988: 541), y en el largo plazo, el modelo territorial de servicios ensayado desintegra el mundo rural¹⁴³ al centrar su esfuerzo ordenador de los municipios urbanos (CARASA SOTO, 1988 : 266).

Como veremos, la Ley de Beneficencia conjura estos efectos ya que amplía y diversifica la acción de los municipios urbanos, la urbaniza, trenzando sus servicios con las necesidades de la ciudad que quedan potenciados y prestigiados y, especializa la gestión de la actuación de los dirigentes urbanos, en parte como consecuencia del deslinde de sus facetas ejecutiva y la jurisdiccional, y también por el empleo de nuevos instrumentos, de corte ilustrado y racionalizador, como el registro de pobres, la asistencia domiciliaria de las Juntas que dan gran información y flexibilidad en materia de sanidad, los abastecimientos, el orden público mientras la beneficencia domiciliaria contribuía a la política de moralización - valores del ahorro, familia y trabajo- de las clases populares.

En definitiva, la administración local se profesionaliza pese a no disponer del poder político que se controla desde la administración periférica, y se laicizan ganando peso el médico y la nobleza, perdiéndolo la Iglesia en una nueva muestra del desencuentro entre la representación política en las Cortes y en las entidades locales.

Se puede concluir que la Iglesia oficial pierde influencia en la política de acción social, pero intuye un camino de readaptación. Mientras los sectores más reaccionarios ganan terreno en Navarra y Cataluña.¹⁴⁴

TÍTULO II. Desde el Trienio hasta el Concordato de 1851

Década
Ominosa

En este ambiente de creciente enrarecimiento de las relaciones entre la elites laica y religiosa y mientras la Iglesia se especializa en la nueva esfera de poder, la política parlamentaria, el estamento militar monopoliza el cargo de jefe político provincial donde están más activas las capas sociales en emergencia. Una toma de posiciones que determinará la continuidad del programa reformador normativizado.

Entre 1823-1833 Fernando VII caracteriza su gobierno, al que no puede conducir denu evo hacia el pleno absolutismo, con medidas continuistas del programa racionalizador liberal del modelo francés marcadas por una clara voluntad de robustecer el centralismo y con constantes llamadas a la implicación de la Iglesia en política, incluso del clero regular y aunque no reestablece la Inquisición les permite crear las Juntas de Fe.

¹⁴³ Se trata de un trabajo eminentemente agrario, o formas industriales muy primitivas mecanizado pero que traslada mano de obra masiva porque las fábricas se asentaban donde radica la materia prima y la mano de obra. Equiparable al *putting out sistem* sobre el que se inició la Revolución industrial setenta y cinco años antes en Inglaterra. (SOLI. H y LIS.C, 1985 : 119-185 y NADAL. J. 1996 y SERO y DEASIT: 12).

¹⁴⁴ Importantísimo papel catalizador de la reacción. Regencia de Urgel declara nulo todo lo dispuesto desde 1820.

En este sentido, el proceso codificador de las leyes está aceptado globalmente por todo el arco político, por lo que en 1829 se promulga el Código de Comercio que unifica en todos sus reinos las obligaciones mercantiles, e introduce las sociedades anónimas, que más tarde permitieron a los liberales la acumulación del capital que la revolución industrial requería (ARTOLA. M, 1976 : 266). Con el mismo fin, el Código criminal unifica las conductas penales punibles, e incluso por Decreto del Rey de 18 de abril de 1833 determina el carácter que deben tener las causas criminales contra los eclesiásticos.

La política continúa emancipándose de las antiguas oligarquías y el Rey acepta que sean los Ministros los verdaderos directores de la organización administrativa central donde asistimos a la creación del Consejo de Ministros, órgano de consulta del rey en quien descansa el poder ejecutivo, y a la proliferación de Ministros profesionales, tecnócratas, que seguirán alimentando el impulso reformista. El poder absolutista es, en definitiva, un liderazgo de tipo carismático que defiende sus intereses desde la centralización del poder.

En 1832, se crea la extensión territorial del Ministerio de Fomento instaurado por Fernando VII, bajo la figura del Subdelegado de Fomento y que es ahora la primera autoridad provincial (BAENA. M, 1988 : 178-180), en sustitución del más precario y aislado Jefe Político, y otro Ministro, López Ballesteros¹⁴⁵ crea la Hacienda Moderna fortaleciendo el aparato del Estado mediante la implantación de la elaboración de presupuestos por departamentos (Baena.M: 179).

En 1833, se produce el gran hito, el Real Decreto de 30 de noviembre de división territorial, ni histórica ni política, impulsado por Antonio Burgos para agilizar la administración del estado en la misma época en que se formarán equipos relativamente preparados para el desempeño de funciones de gobierno en áreas sectoriales específicas, como se documenta en la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 que concreta un plan completo de administración civil.

Se concentra en una misma demarcación, la circunscripción electoral de Diputados a Cortes, el marco de actuación de las Diputaciones, y del jefe político o Gobernador, el marco fiscal para repartir y cobrar contribuciones, y la organización de las Milicias nacionales lo que conduce la capitalidad hacia las ciudades de asentamiento de los liberales, en perjuicio de las antiguas sedes arzobispales o municipios próximos a los intereses absolutistas (CALERO AMOR, 1985)¹⁴⁶.

Sin embargo, estos avances en la liberalización de la Economía, y la modernización del Estado no acompañaron a la ordenación asistencial que sí conoce una vuelta a viejas fórmulas que el Estado parecía haber superado. Al final de la década ominosa, por Real Decreto de 16 de julio de 1833, el Ministerio de Fomento reestablece la Junta de Caridad y las Juntas subalternas en las parroquias. No obstante, los cimientos para la transformación liberal ya están puestos (CARASA SOTO, 1988 : 516).

Asiento
del
modelo
liberal:
1833-

Merece la pena hacer un breve paréntesis resumen del periodo de 1833 a 1843, cuando el poder de los liberales se asienta sobre un consenso no integrador de grupos sociales a quienes otorga progresivamente el derecho político al voto, ampliándose en 1836 a sufragio censitario indirecto y, con la Constitución de 1837 entra en vigor la Ley Electoral de 20 de julio de 1837 que otorga el sufragio directo censitario restringido, que estará vigente hasta vísperas de la Gloriosa, en 1865.

¹⁴⁵ Creador de la Hacienda Moderna en España, defendió la creación de un Ministerio del Interior coordinador de algunos ámbitos de la actividad de la administración, creó el Banco de san Fernando en 1829, antecedente del Banco de España y del Tribunal de Cuentas actual, lo cual muestra una vertebración clara de un poder económico a instancias del político.

¹⁴⁶ Otro autores han profundizado en este tema MARTÍN RETORTILLO, S. Descentralización administrativa y organización política. 1973, GONZALEZ CASANOVAS, J. A Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985. Madrid; RAMOS. D.(1966) El origen de las provincias y su relación con la revolución de las Cortes.

No obstante, el sello del momento es la subsistencia del déficit democrático, mientras los liberales atacan un Estado absolutista proteccionista y corrupto que reprime los ideales de libertad e iniciativa privada, las fórmulas de protección social, que fueron muy diversas adolecían de un talón de Aquiles, la falta de democracia (ESPING-ANDERSEN,1993:26).

Es cierto que se acaba con la confusión feudal de poderes, de manera que la separación iniciada a finales del XVIII produce por fin el deslinde de las jurisdicciones administrativa y jurisdiccional, aunque se observan las prisas y la preferencia de los gobiernos más moderados por configurar un modelo muy concreto de legislativo. No obstante, la separación cristaliza con la creación de la cúspide del poder judicial, el Tribunal Supremo, y diversas medidas para acelerar la Administración de Justicia previniendo a los alcaldes que cesen en su ejercicio y a los tribunales eclesiásticos que inadmitan apelaciones del orden contencioso administrativo.

Respecto al Ejecutivo, se da visibilidad a la figura del Ministro constitucionalizada en el texto de 1837, en plena expansión de la “década increíble de la Administración” cuando nace el derecho administrativo y se asiste a la emergencia de la Administración.

Se vive, en líneas generales una estrategia de asentamiento institucional que, a su paso, empuja el desarrollo de la política asistencial sin que se detecten signos en sentido inverso; y un estilo de gobierno que los episodios absolutistas no anulan, sino reconducen e incluso potencian.

Estatuto
Real

La Regente Maria Cristina acepta otorgar el Estatuto con el fin de mantener el poder real en medio del enfrentamiento dinástico entre isabelinos, apoyados por el alto clero, y carlistas cuya base social era parte del clero local. Una ley paccionada entre ambos bandos, absolutistas y constitucionalistas -liberales moderados-, con la cual el monarca no abandona sus privilegios y pone al frente de su Gobierno al liberal moderado Martínez de la Rosa.

Pese a la insistencia liberal en la división de poderes, el Estatuto Real no hizo referencia alguna al poder judicial, ni al ejecutivo porque su único objetivo es conformar un legislativo que enlace con la tradición estamental. La vía que utiliza es diseñar un Parlamento donde la representación recaiga sobre el Estamento de Próceres, elegidos por la Corona entre Obispos y Nobles, todos ellos con títulos hereditarios, y el Estamento de Procuradores elegidos por el pueblo, por sufragio censitario indirecto entre un selecto grupo de rentistas.

En el seno de estas Cortes clérigos y militares continúan siendo los colectivos más numerosos, aunque en tendencia decreciente comparado con el Trienio Liberal. La representación de la Iglesia, a través de los Obispos, disminuye hasta el 13,9 por ciento de los próceres, más incluido que el Ejército el cual, cubre el vacío del espacio de las clases dirigentes civiles todavía en ciernes, manteniendo un 27,8 por cien de representación.

Poco a poco, el espacio político liberal mostrará la complejidad de su base social integrada por clases medias vinculadas al aparato del estado (funcionarios, magistrados, jueces, catedráticos), profesionales liberales, y nuevas y viejas clases propietarias (comerciantes/ fabricantes, propietarios/hacendados, y nobles). Todos ellos tomaron parte en la revolución liberal, pero en este periodo el sesgo sociopolítico se inclina a favor de los terratenientes cuyo porcentaje de procuradores crece 28,2 por cien, mientras que los comerciantes sólo obtienen un 9,1 por cien, lo cual impactará en las instituciones locales.

Las reformas administrativas emprendidas, “las únicas que producen inmediatamente prosperidad”, (ARTOLA. M, 1976 : 196-210), primero, refuerzan el poder ministerial; segundo, desarrollan la división provincial de Javier de Burgos en 1833; tercero, continúan las reformas y la onda expansiva de todas ellas alcanza a la política asistencial. Como en la década de los 20, la simultaneidad de programas reformistas en los ámbitos económico y reparto del poder territorial acaban por influir en el sistema de beneficencia.

En primer lugar, se expande el poder ministerial gracias a la figura del Subsecretario de todos los ministerios, ubicado entre el ministro y el oficial mayor y con las mismas competencias que hoy en día,

dependientes del Rey y sobre el que recaía la responsabilidad del Gobierno (BALLART y RAMIÓ, 2000: 56)

En segundo lugar, la pugna por el poder territorial que provoca debates en torno a la implantación de las provincias desde 1812 y 1823, a partir de Cea Bermúdez la moderación cobra un sesgo inmovilista que le lleva a ser destituido a favor de Martínez de la Rosa (MARTÍN RETORTILLO, 1973 : 23-28). En estos momentos, la provincia está regida por el sucesor del Subdelegado de Fomento absolutista, llamado ahora Gobernador, y por la Diputación que es el órgano que depende de él y le asesora. El Gobernador (antes Jefe Político), que nunca fue un administrador profesional degenera en agente electorero con competencia en orden público.

El Ministerio de Fomento pasa a llamarse “de lo Interior”, y en su nueva organización el Gobernador, pese a la deriva de su instrumentación política asume un espacio de política social, la instrucción, que Fernando VII ya había comenzado promocionar convirtiendo la antigua Inspección General de Instrucción pública en Dirección general de Estudios.

En el nivel municipal, se disuelven las Juntas creadas sin permiso del Rey, y se confirma al Alcalde como primera autoridad pero subordinada al poder central, según el Reglamento de arreglo provisional de los ayuntamientos de 1835 y, al identificar el casco urbano con el municipio abre la necesidad de reducir el número de municipios, y con ello, la alternativa centralización- descentralización para hacer más eficaz la gestión (CASTRO MONSALVE. C, 1979 : 181). Es una vuelta de tuerca más, la segunda urbanización de la beneficencia desde que la ley de beneficencia de 1822 aprovechó la homogeneización de la municipalidad que se hizo en Cádiz tras la abolición de señoríos jurisdiccionales.

Este periodo por tanto la etapa de municipalización estricta de la Administración asistencial que en julio de 1836 arregla, por decreto, las Juntas de Caridad provincial y sus competencias, y el 8 de septiembre de 1836 ve a la luz el Reglamento general de beneficencia, el cual es, ni más ni menos que la restauración de la ley de 1822 del Trienio, eso sí, impregnada de reformismo ilustrado y caracterizada por la profusión de establecimientos.

Al aplicarse a municipios de traza uniforme insertos en la recién diseñada red provincial será dirigida por el binomio, Diputación-Gobernador, teniendo este último gran relevancia en el sistema asistencial por la gestión de sus fondos, de que se le hará responsables.

En tercer lugar, se encamina una operación económica de soporte a la estructura diseñada por los liberales para la Beneficencia en la ley de 1822 que mediante la Orden de 26 de marzo de 1834 prosigue la secularización de fondos y dominios de la beneficencia privada y, sin negarla, los pone en manos de los remozados intendentes que gestionan la Beneficencia, y se les encarga la recuperación de los bienes desperdigados de las instituciones a fin de que frenaran su deterioro.

Pese a la reducción de las rentas, la ruina material por la guerra u otras causas que limitaban sus actividades o provocaban el cierre (ARTOLA. M, 1976 : 284), cada uno de los centros seguía funcionando internamente como en la época ilustrada. Ofrecía una determinada especialización en cuanto al origen y condición de los acogidos, y lo limitado de sus dimensiones, que les conduce a tener pocos enfermos y unas docenas de acogidos, a los que por consiguiente no puede prestar servicios médicos cualificados.

En principio, los liberales no contemplaban un programa directamente anticlerical, o no más que los ilustrados, deseaban una actuación rápida que cortara de raíz sus privilegios y que al trasvasarlos al Estado dotarían a su aparato de los recursos necesarios para afrontar el programa modernizador. Sin embargo, ante la ofensiva carlista y la ideología destilada desde el bajo clero, afectado por las desamortizaciones, el liberalismo comenzó a dar forma a estos sentimientos que acabarían por fortalecer su base social.

No obstante, la desamortización de Mendizábal fue pobremente valorada por los propios progresistas cuando, a la caída del ministro, hicieron al hacer balance¹⁴⁷, si bien las ventas se hicieron con más rigor a partir de septiembre de 1835, se crean a partir de abril de 1835 las Sociedades Económicas de Amigos del País, en junio de promulga una ley que organiza los reintegros a los compradores de bienes vinculados y, en julio de 1836 se sanciona la ley de expropiación forzosa por interés público, acotando legalmente el procedimiento a seguir

A su juicio, no había introducido ningún cambio de importancia en un régimen que les era desfavorable, y pese a conceder a los religiosos secularizados la facultad de obtener parroquias se habían granjeado la enemistad del alto clero con la de julio de 1835 cuando cesan las Juntas de Fe, reorganizándose así las competencias de los tribunales eclesiásticos y, sobretodo, con la supresión de órdenes religiosas que empieza en julio de 1835 con la Compañía de Jesús y los monasterios con menos de 12 religiosos, y continúa con otras órdenes monacales y regulares, y la creación de la prueba de conducta política para eclesiásticos que deseen ascender.

Sin embargo, la efectiva voluntad de salvar la beneficencia privada hizo que, incluso con la supresión de órdenes religiosas, se respetara las encargadas de la sanidad y educación. Un buen número de Ordenes religiosas irían desapareciendo facultando así la mayor intervención del Estado ante la pérdida de rentas eclesiásticas, básicamente el Fondo Pío Asistencial aportado por el Vaticano, y la Pensión de las Mitras (de Obispos y Arzobispos) (DÍEZ. F, 1993 : 44).

En general, los principios liberales no relegaron la acción privada, especialmente las fundaciones existentes con anterioridad, y el refuerzo del sistema de financiación del sistema asistencial se complementó gracias a la uniformización de instituciones económicas y su control desde las instancias administrativas provinciales, es el paso de los Montes de Piedad -que surgieron en 1701 con vocación religiosa y que asistían a las clases modestas para impedir que la usura se lucrara con sus necesidades- a Cajas de Ahorro.

Las necesidades de ahorro y de garantía de riesgos de la sociedad industrial, aún no son bien visibles, predomina el sentido de deber moral, y por tanto sólo requerible por población con especiales características obreros industriales, instituciones religiosas o empresarios (MAZA MORILLA, 1987 : 131-132). Así, la Real Orden de 3 de abril de 1835 regulará el funcionamiento de las Cajas de Ahorro encargándose la creación de, al menos, una en cada provincia asociada a un Monte de Piedad, con connotaciones benéficas y moralizantes que junto a las Mutualidades suponen un intento inicial de "previsión" individual.

En general, las turbulencias de la época hacen convivir los avances con elementos obstruccionistas a la libre iniciativa como las cerradas relaciones gremiales que existían entre los centros de Beneficencia particular de Cofradías y Hermandades que operaban desde la época preindustrial (DÍEZ RODRIGUEZ, F, 1999¹⁴⁸).

La Corona consolida su poder mediador gracias al triunfo del liberalismo doctrinario (conservador), si bien tienen aspiraciones progresistas incluida la aconfesionalidad del Estado.

Régimen
progre
sista
de

La composición de las elites gobernantes durante la Regencia de Maria Cristina es un bloque heterogéneo de supervivientes de anteriores etapas constitucionales¹⁴⁹, los sectores más pudientes del progresismo se

¹⁴⁷ Mendizábal apoyado por el estamento de procuradores y encauzó el movimiento de Juntas, que pedía la reforma electoral y libertad de prensa, en torno a las Diputaciones.

¹⁴⁸ DÍEZ ,F (1999) *Viles y mecánicos* sobre la sociedad preindustrial, describe los dos ejes entorno a los cuales se organiza la protección social. Cofradías y Hermandades, regulan el entramado de relaciones gremiales que sustentan la sociedad hasta el último tercio del XVIII.

¹⁴⁹ En primer lugar, porque el exilio había llevado a muchos a reformular sus principios liberales, ya sea en sentido democrático o doctrinario; y en segundo lugar, por la enorme diversidad ideológica de quien se sucede en el poder en estos años de cambio continuo, ya sea desde antiguos afrancesados a moderados y progresistas, al margen del alcance de la renovación generacional operada tras la muerte de Fernando VII.

espantan con las revueltas populares que indican un lento deslizamiento hacia posiciones de izquierda de sus bases (ARTOLA. M, 1976 : 211-217) lo que, a su vez, hace aumentar el poder del Ejército.

En este contexto el moderantismo pretende calmar y atraerse a la Iglesia devolviéndoles algunos bienes expropiados y cambiar la ley electoral para permitir a las élites el acceso a las Diputaciones. Frente a ellos, el progresismo quiere aumentar el poder local y su influencia en él.

Sin embargo, no se vislumbra voluntad de romper el equilibrio de poderes, ni intención de transformar un sistema deficitario. La impronta progresista se refleja en la promulgación de una serie de leyes revolucionarias que, en materia asistencial, se limitan a restablecer disposiciones anteriores de las Cortes de Cádiz o del Trienio sin intentar un auténtico replanteamiento y fueron complementadas con la ley general de desamortización de julio de 1837.

En torno a los ejes de construcción del Estado, la organización del Estado central y territorial y la economía, se generan nuevas alternativas. Ya vimos que la década prodigiosa del Derecho Administrativo coincide con la separación de poderes y la delimitación de identidad orgánica del Ejecutivo, la constitucionalización del término “ministro” en el texto de 1837 convive con las Secretarías de Despacho, los ministerios introducen las direcciones generales sirviendo de gran apoyo a los principales Ministerios de Gobernación y Hacienda.

La administración tradicional se enfrentó a la emergente a consecuencia de la guerra carlista, que permitió que se mantuvieran los fueros y conciertos económicos de las provincias Vascongadas y el régimen foral de Navarra. La ofensiva moderada desencadenada desde entonces, con la paz de Vergara en 1839 tiene entre otros objetivos condicionar la ley de ayuntamientos, llegando a provocar la dimisión de la Regente María Cristina, cuyas funciones son asumidas por Espartero desde 1841 a 1843.

Definitivamente la Ley de Ayuntamientos de 1840 otorga el control de las entidades locales a la Corona mediante la designación de alcaldes en capitales y cabezas de partido, mientras que el gobernador los nombra en los demás lugares, en cierta manera cediendo ante la presión de la Iglesia que quería restar poder a los municipios a favor de la acción central, que ellos controlan ahora más, en virtud de su estrategia de acercamiento a las nuevas instituciones en disfavor del trabajo en el entorno real.

Paralelamente, la evolución de las políticas asistenciales se orienta hacia la unificación de tareas en manos del Subdelegado de fomento que desde 1838 las tiene concentradas y engrosadas con la dirección de otra importante política social, la Instrucción, si bien, tanto antes como después de la ley de 1840, las Ordenes de 30 de Noviembre de 1838 y 24 de enero de 1842 ya había ido exigiendo a los Jefes políticos tareas tales como el protectorado de los servicios públicos, incluso la vigilancia del cumplimiento de la voluntad del que hubiese constituido una fundación particular (MAZA MORILLA, 1987 : 182)

Continúa la desaparición de Ordenes religiosas iniciada por Mendizábal incrementando, en paralelo, la intervención estatal que compense la crisis económica de la beneficencia particular, que continuará hasta llegar al control completo con la ley de desamortización más universal de todas, la de 1855. El proceso de sometimiento a los controles administrativos es también el de homogeneización de las estructuras económicas (ALEMAN BRACHO, 1991 : 119).

A la altura de 1843, moderados, y progresistas compartían el ideario doctrinario en lo fundamental¹⁵⁰ - Corona y Cortes-, pese a las notables diferencias debido a que la legitimación de ambos partidos proviene del voto directo en su modalidad censitaria pero restrictiva, que ha sucedido al sufragio indirecto.

Los progresistas más radicales propugnarán la ampliación de censo y consiguiente extensión del sufragio, suavización de mecanismos centralizadores y aumento de las facultades de los Ayuntamientos pero,

Doctrina
rismo
liberal
1843-
68
Const.
1845

¹⁵⁰ Las desamortizaciones de Mendizábal en 1837, y más tarde la Madoz en 1855 supondrán el reconocimiento del valor doctrinal de la reforma ilustrada de la propiedad que Jovellanos había argumentado en su *Informe de la Ley Agraria*. (ABELLÁN. J. L. Vol III :574).

demócratas y carlistas quedan fuera del arco parlamentario, y el caciquismo empieza a tejer sus redes en un sistema conservador plasmado en la Constitución de 1845.

Prosigue la centralización de la organización administrativa fortalecida por la reforma del tecnócrata Bravo Murillo de estructuras administrativas y de gestión de personal (BALLAR y RAMIÓ, 2000: 58), la reforma tributaria de Alejandro Mon¹⁵¹ suprime los tributos locales en 1843, y en 1847 la Administración del Estado estrena el Ministerio de Comercio, Instrucción u Obras Públicas, de gran relevancia porque la Instrucción Pública hasta ahora monopolizada por la Iglesia, pasa a ser un asunto público con la extensión de la educación, secularización de los centros escolares, uniformización y centralismo de la educación (mediante la Ley de Educación) aunque las Universidades siguen siendo religiosas.

El proyecto de ley Municipal y provincial de 1843 da una nueva redacción a la de 1840 que refleja las intenciones inmovilistas de los burgueses, y el 8 de febrero de 1845 se aprueba definitivamente la ley de Ayuntamientos con el nuevo sistema de designación de Alcaldes definitivamente sometidos al control del gobierno como Delegados subordinados al Gobernador Civil.

La Beneficencia Pública no es ajena a la intervención estatal, de manera que la importantísima ley de 1849, recogiendo la experiencia del Plan General de la Beneficencia Provincial esbozado en el Real Orden de 28 de septiembre de 1846 reproduce la idea ilustrada de la clasificación, centralización provincial, junto a la Orden de 18/12/1848 del Ministerio de Gobernación de Defensa de los establecimientos benéficos. Después de tres lustros de aplicación de la de 1822 se lleva a cabo un nuevo reparto de funciones armonizador de las competencias del Estado, provincia y municipio en desarrollo de las leyes orgánicas de Administración Local de 1845.

También se es menos tolerante con las Fundaciones y cunde la suspensión de patronos que se opongan. Sólo las fundaciones regentadas por patronos o confiadas a corporaciones autorizadas por la administración pueden ser declaradas públicas y deben costearse con fondos propios, donados o legados por particulares. Sin embargo, a partir de la Real Orden de 18 de septiembre de 1850 se hace preceptivo el control público, si bien con la contrapartida de que el Estado les compensa con intereses de la Deuda y menguadas aportaciones presupuestarias.

La ley de 1849 sanciona la división entre asistencia sanitaria hospitalaria y domiciliaria, otorgando a los hospitales que nucleaban la atención a las clases rentables un desarrollo reglamentario de su organización interna, incluida la profesionalización de la medicina hospitalaria, y reforzando la asistencia domiciliaria en un sistema benéfico municipal cuyas pretensiones municipalizadoras se habían moderado mucho en beneficio de las competencias provinciales.

Se crean Juntas Benéficas jerarquizadas en tres niveles territoriales que coinciden con los distintos grados de especialización, y mayor o menor frecuencia de asistencia¹⁵². Todas ellas, las de base municipal controladas por la provincial, a su vez, tuteladas por la general de ámbito estatal aúnan la representación gubernamental de la Diputación provincial y algunas fuerzas vivas de la ciudad y devienen en organismo intermedio con cierto grado de autonomía (DÍEZ .F, 1993 : 41).

¹⁵¹ Los Delegados provinciales del ministerio de Hacienda, con la reforma Mon, conservan el viejo nombre de Intendentes elegido por Carlos III. Baena. *op. cit.* p. 181

¹⁵² ALEMAN BRACHO y CARASA SOTO. Los servicios se clasifica según su naturaleza :

- a) Los generales, financiados por el Estado, dedicados a satisfacer necesidades permanentes, y especializados sólo para locos, sordomudos, decrepitos, ciegos e impedidos.
- b) Los provinciales, que recogen las funciones atribuidas a los ayuntamientos en 1822 : las casas de maternidad y expósitos, de huérfanos y desamparados son ahora de la Diputación. Implicaban obligaciones transitorias o enfermedades comunes cómo en los hospitales.
- c) **Al Ayuntamiento se le otorga la asistencia inmediata: conducción a los centros, atención doméstica a los menesterosos de sus dolencias o pobreza, y las casas de refugio y hospitalidad pasajera. Real Decreto de 27 de enero de 1885. Sobre éste se ponía la mayor carga, se limita a la asistencia domiciliaria o utiliza sus establecimientos como plataformas de distribución a los demás.**

Entre los recursos benéficos se conserva la infraestructura organizativa parroquial y el prestigio personal de los eclesiásticos para articular económicamente, a través de limosnas, el sistema de beneficencia domiciliaria, que era el único que los socialistas cada vez más reivindicativos mejor aceptaban.

Los autores que han trabajado el impacto de la política de provincialización en la asistencia social sostienen que la concentración en organismos intermedios articula el servicio público en un marco centralizado que preserva la configuración intensamente local del mismo (DÍEZ RODRÍGUEZ, 1989 : 37) y facilita¹⁵³ su sumisión al dictado de los intereses de grupos dominantes (CARASA SOTO, 1988 : 459)

TÍTULO III. Desde 1851 hasta la I República

1851 marca un hito en la reordenación de las relaciones entre elites laica gobernante y religiosa. Por una parte, se firma el Concordato con la Santa Sede por el cual el Estado se declara confesional y crea la dotación al culto que a lo largo de los años servirá para pagar la desamortización, incluidos los daños ocasionados con ella¹⁵⁴.

Este gran acto de reconciliación coincide con significativas transformaciones en el aparato del Estado que no siempre favorecen a una Iglesia cada vez más pasiva y sometida, y cuyos puntos más significativos en relación al orden público son la aprobación del Código Penal de 1851 con leyes penales iguales para todo el Estado y la Guardia Civil como contrapunto a la Milicia Nacional.

El Concordato marca también un antes y un después en la organización de la beneficencia con el desarrollo reglamentario del Real Decreto de 6 de julio de 1853. Pese a todas las deficiencias, la beneficencia ha obtenido el carácter de servicio público, como la Instrucción, y aunque no se dice nada de ello, en la práctica, aunque los pobres no tienen un derecho subjetivo exigible a la administración, el Reglamento obliga al establecimiento benéfico correspondiente a recibir al pobre siempre que no convenga prestarle socorros domiciliarios. Se establece la clasificación de establecimientos conforme a los dos niveles analizados, atención hospitalaria y domiciliaria y rápidamente, en una prueba de eficiencia burocrática, se otorgarán los permisos de construcción por Real Orden de 8/7/1853 del Ministerio de Gobernación.

Lo cierto es que en una sociedad fundada sobre la desigualdad social, la mezcla de clases de diversos tipos de asistidos¹⁵⁵ es un reto a los principios asistenciales, especialmente en una época en que el movimiento obrero da un gran salto cualitativo¹⁵⁶.

Bienio
progre
sista
1854-

Durante el Bienio la ley desamortizadora de Madoz¹⁵⁷ de 1855 acrecienta la crisis de la beneficencia particular y consolida el proceso secularizador en su doble vertiente administrativa y económica. Esta desamortización fue la de mayor alcance por su duración, el volumen de bienes movilizados prolongando hasta el siglo XX la venta de los bienes inmobiliarios, censos y foros pertenecientes al Estado, clero, Ordenes Militares, Cofradías, Obras Pías, Santuarios Propios y Comunes de los Pueblos Beneficencia, Instrucción Pública (escuelas) y cualquier otro perteneciente a manos muertas (DÍEZ, 1993:47). Pero la

¹⁵³ Se impulsa la función del protectorado, o control público sobre la beneficencia pública por Real Orden de 24 de enero de 1842 que acompañada de la Real Orden de 25 de marzo de 1846

¹⁵⁴ Real Orden de 27/1/1851 Ministerio de Justicia. Indemnización de gastos de curación y demás que ocasionen los enfermos, y Real Decreto 11/2/1852 Ministerio de Gobernación que crea Hospital de la princesa

¹⁵⁵ En una heterogénea mezcla de condiciones sociales (penados, expositos) y enfermedades estigmatizados (locos, venéreas) o no.

¹⁵⁶ Sindicalismo de clase y consolidación de la huelga.

¹⁵⁷ Durante el bienio progresista (1854-1856) es gobernador de Barcelona y entre enero y junio de 1855 se hace cargo del Ministerio de Hacienda, realizando la segunda desamortización liberal, conocida como "desamortización civil". En junio de 1866 estando al frente de la Milicia Nacional en Madrid, se opuso al golpe militar del general O'Donnell, y después de la Revolución del 68 -"La Gloriosa"-, fue nombrado gobernador de Madrid.

cuestión más grave fueron las repercusiones sociales que ocasionó sobre los jornaleros que completaban sus rentas con la explotación de los bienes comunales, y a los que no se dió una compensación.

El intermedio que supone la brevísima ley de régimen local de 1856 traduce el pensamiento progresista sobre la vida municipal, regula las elecciones a los cargos del Ayuntamiento y otorga mayor importancia al carácter del Alcalde como autoridad del municipio, siendo una de las razones que permitieron que las desamortizaciones favorecieran la municipalización, aunque en mayor medida la provincialización, y contribuyeron a concentrar los recursos, a cambiar los protagonistas y las funciones benéficas, poniendo en las manos de municipios y juntas provinciales la información y capacidad operativa suficiente.

Sin embargo, la Iglesia estaba muy enfadada por no obtener nada a cambio, el valor de los bienes desamortizados había superado casi en el doble a la de Mendizábal, y la técnica de la venta de los bienes desamortizados aplicada contribuyó realmente a reducir la deuda del Estado, ya que sólo se podían pagar en dinero en efectivo, con un plazo de 16 años, o mediante Deuda Pública (en un plazo de 8 años). Aún estaba en disposición de canalizar el descontento social de los jornaleros, pero en muy poco tiempo serían los republicanos quienes lo capitalizarían, ya que cuando las capas sociales maduran su situación elevan su resentimiento al sistema en general y el capitalismo.

Estos factores hicieron que desde la década de los cincuenta, la Beneficencia privada compitiera con la pública en la captación del esfuerzo donativo de la caridad particular de los ciudadanos (DÍEZ, 1993 :47), pero a pesar de este recurso no pudo evitarse la merma de las donaciones y la reducción de ingresos produjo graves dificultades en el funcionamiento de algunos establecimientos.

El sistema empieza a distinguir entre pensionistas, que abonan su estancias mediante institutos de previsión como Hermandades y Sociedades de Socorros Mutuos, y los pobres de solemnidad en un proceso en el que, a medida que la idea de beneficencia va siendo sustituida por la de previsión, por influencia de las doctrinas liberales de auto superación individual, las cajas de ahorro se conectan con los primeros esquemas de Seguridad Social.

Estos organismos actuaron de instituto de previsión de las situaciones de necesidad de las numerosas familias trabajadoras que empiezan a proliferar como consecuencia del régimen laboral de libre contratación instaurado. La aparición de estos núcleos familiares moderniza la atención asistencial con la creación en 1853, de los asilos de párvulos que acogen a los niños pobres durante la jornada laboral.

Desde 1838 se había pretendido aumentar sus recursos sin ser lucrativas y a mediados de los sesenta serían impulsadas generalizadamente por el poder central (MARTÍN RETORTILLO, 1973). Por esta razón, antes incluso del Bienio, el Real decreto de 29 de junio de 1853 dispone que se establecerían en todas las capitales de provincias que faltaba, completando la red con sucursales en los pueblos de las mismas donde a juicio de los gobernadores y ayuntamientos pueda ser conveniente.

Efectivamente las necesidades de ahorro y de garantía de riesgos que la sociedad industrial exigía completándose así el salario directo por la vía del Derecho Público, por tanto con una naturaleza contractual y jurídica, irá perfeccionándose en un sistema de seguros obreros que propenderán a la unidad y la obligatoriedad (LOPEZ NÚÑEZ, 1908 : 134-135). Aunque lo cierto, es que la confusión entre previsión -de cobertura individual- y la asistencia -general- corre paralela al anticorporativismo del siglo XIX.

Const.
non
nata
1856.
Vuelta
a 1845

Esta es la última fase del reinado de Isabel II, a lo largo del cual el proceso se precipita y, por fin, se resuelve en la creación del Estado liberal.

La Constitución no promulgada de 1856 contenía un programa progresista, la soberanía nacional no es compartida, el poder de la Corona está bastante limitado, las dos Cámaras son electivas, la declaración de derechos es más exhaustiva y se contemplan las elecciones municipales y la [milicia nacional](#). Sin embargo cuando el conservador Narváez se hace con el poder instaura de nuevo la Constitución de 1845, disuelve la milicia nacional, abole la autonomía municipal y reestablece el orden moderado conservador que más importancia y larga vigencia tuvo.

Apoyado por burgueses y terratenientes coincide con un momento de prosperidad con la creación del sistema financiero sobre la base de la Ley de Sociedades Bancarias y Crediticias, y la ley de ferrocarriles para encauzar su construcción con posibilidad de inversiones extranjeras, lo que no evitó numerosos levantamientos.

En cuanto a la ordenación política, la larga etapa moderada que se inicia en 1856 influye decisivamente en el desarrollo de los partidos políticos, cada vez más estructurados. El moderado se identifica con el gobierno llegando a servirse de los medios de la administración para crecer; los progresistas crean una organización paralela, pero los demócratas la rebasan al confrontar su idea liberal de los derechos naturales del hombre frente a la idea de la voluntad general de la soberanía nacional de los primeros.

La Ley electoral de 1865 abre la puerta al sufragio universal directo y secreto, aunque la aparente apertura de los derechos políticos no responde a la complejidad que iban adquiriendo las clases medias más radicalizadas, situadas a la izquierda del progresismo. Es un hecho que en los albores del sufragio universal, la población campesina no tiene conciencia ciudadana. Las elites utilizan el acceso de las masas a la política para legitimarse, utilizando las redes clientelares favorecidas por el cristianismo. Lo que en poco tiempo desacreditaría el acto electoral y traería el abstencionismo estructural. (GENYES, W.2004:41)

La Corona sustentada por Isabel II no supo comprender la torpeza política que suponía impedir la alternancia en el poder con la otra facción del liberalismo. Una sucesión de medidas cada vez más conservadoras contribuyeron a aumentar la distancia entre moderados, por una parte, y el resto de la oposición, por la otra. Por esta razón, adquiere fuerza creciente y taumatúrgica el ideal republicano, que se va consolidando como muestra de la voluntad por completar definitivamente la revolución liberal iniciada en 1812, en el mismo sentido que la Revolución Francesa, eliminando todos los residuos del Antiguo Régimen para evitar posibles involuciones.

La estructura administrativa se innova con las aportaciones de la Comisión General de Estadística en 1856,¹⁵⁸ del Reino y quizá, a consecuencia del afán cuantificador, la Gaceta de Madrid de 12 de diciembre de 1857 proporciona el mapa de recursos de la beneficencia (ALEMÁN BRACHO : 122).

Y el poder territorial conoce un nuevo acople pasando de la municipalizadora ley de 1856, a la ley de Organización y Atribuciones de las Diputaciones de 1863 robustece la institución con la figura del Gobernador (GARCÍA FERNÁNDEZ : 334). La Diputación desde su origen y hasta 1863 estuvo constituida por el Jefe Político o Superior, el Intendente y los Diputados, pero a partir de 1863 la formarían el Gobernador, los Diputados, su cuerpo consultivo, y el Consejo Provincial creado en 1845, llegando incluso a ejercer de Tribunal Contencioso-Administrativo hasta la creación de los Tribunales Provinciales.

Sin embargo, desde 1855 los problemas de integración financiera de la Beneficencia particular en la pública se habían agudizado. Por una parte, la Iglesia judicializa la cuestión de la calificación de estos servicios, en una muestra de cambio de la arena de negociación, y los tribunales fallan el 27 de octubre de 1858 que la calificación de servicios públicos procede desde el momento en que se acepte una subvención estatal; por otra parte, el Estado persevera en su intervención económica y vuelve a recurrir a la emisión de Deuda en 1865, mediante la Real Orden 27/12/1865 del Ministerio de Gobernación, de venta de papel de la deuda de la beneficencia.

El Estado reacciona con en una serie de medidas a lo largo de 1861 como la Orden de 29 de mayo sobre prohibición de comidas extraordinarias y recepciones públicas, la Circular de 5 de julio sobre bienes de litigios pendientes, la Circular que incluye en el sistema de beneficencia General al Hospital de decrépitos de Toledo, y la real orden de pago de bagajes para enfermos pobres.

En este inquieto periodo, Sexenio y Bienio Republicano, las diferencias estructurales socioeconómicas y regionales sumen en la precariedad al proletariado urbano y campesino, mientras la burguesía se enriquece

Sexenio
demo
crático
1868-
74 I

¹⁵⁸ Disciplina introducida por Madoz, que entró en contacto con ella durante su exilio en Francia en 1830.

en la primera fase de la revolución industrial, esto les llevará a abandonar a republicanos, demócratas y proletarios y cambiar su alianza por la de los conservadores (SERO y DEASIT, : 17) ¹⁵⁹.

De la misma manera que este descontento fue capitalizado por el carlismo, la Iglesia, en la época de las primeras desamortizaciones, ahora serán los partidos de los trabajadores quienes conducirán un descontento que culpabiliza directamente al capitalismo liberal.

Bajo la acción y legislación del sexenio late la convicción del abandono, malversación y ocultación de bienes, y existe gran interés por conocerla y controlarla mejor, por lo que se procede a la suspensión de numerosos patronatos sometiéndolos a la acción directa de esta junta, reproducida en la instrucción de 1875 (ALEMÁN BRACHO. C.1991 : 221). Además durante esta etapa es registrada poca beneficencia particular, en gran parte porque lo impide la rudimentaria organización provincial que no tenía este objetivo entre sus prioridades, como lo había sido el pauperismo agrario rural (CARASA SOTO, 1988 : 372).

Puede resultar interesante comprobar que ninguna tendencia liberal se vinculó a un modelo gestión pública determinado, de manera que a lo largo del XIX fueron ensayándose fórmulas a manos de todos los gobiernos. Así, durante el Sexenio se opta por la gestión directa frente al control público que implantado férreamente por el progresismo liberal ya le había permitido ordenar la Beneficencia particular.

La gestión directa produce un decisivo cambio en la actuación y representación local de la Beneficencia porque comporta la supresión de las Juntas creadas en la Ley de 1849, que habían actuado hasta entonces como poderosos organismo intermedio. A partir de este momento desaparece la última muestra de gestión descentralizada y convivencia equilibrada y se opta por la intervención directa transferida a la Dirección General de Beneficencia y concentrada en una Junta General de Beneficencia, tanto para Diputaciones como municipios. La Dirección General será dependiente del Ministerio de Gobernación por Decreto 17 de diciembre de 1868.

En general el Sexenio Democrático, a través de los Decretos de 4 de noviembre y 17 de diciembre de 1868, acrecienta el intervencionismo directo, incluso se produce una nueva desamortización de bienes de beneficencia, por Decreto. 9/7/1869 del Ministerio de Gobernación, y Orden 21/7/1869 de Intereses de sus bienes

La reforma de la ley municipal acometida en 1866 se complementará en 1868 con la ley de ingresos municipales y una nueva ley orgánica provincial que liquida el Consejo Provincial y pasa sus atribuciones a la Comisión Provincial, creada como un ente superior jerárquico de los Ayuntamiento, donde la figura del Gobernador es parte del Estado sujeta a la autoridad inmediata del Gobierno y sus delegados.

La
Gloriosa
I
Repúbl.
1873

Tras la Gloriosa se impulsan nuevas medidas para la rápida incorporación de las clases populares a la política. La ley de 20 de agosto provincial en 1870 concibe a los municipios como entidades de carácter asociativo, cuyos puestos de gobierno se elegían por todos los ciudadanos que tenían derecho electoral y se subrayó el carácter del alcalde como autoridad del municipio, y la asistencia social comienza a atender la complejidad de cada vez mayor presión social.

Pese a que ya habían iniciado el camino de la especialización, las instituciones asilares fueron perdiendo importancia (hospicios en reformatorios, las casas de jóvenes y para sordomudos, etc), y comienzan a crearse los hospitales especializados y técnicos junto con los manicomios antituberculosos, clínicas quirúrgicas y casas de maternidad (CARASA SOTO;1985)

Sin embargo, la Iglesia tuvo una de las crisis más graves después de perder sus bienes durante el reinado de Isabel II, y ante los nuevos retos se ve compelida a revisar sus planteamientos. Los estamentos habían desaparecido y el poder se centraba en la burguesía liberal y la aristocracia terrateniente. Si en la primera mitad del XIX, la Iglesia extendió sus preocupaciones sociales hasta conectarlas con la ideología del

¹⁵⁹ Paralelamente, la burguesía necesita un respaldo financiero a su crecimiento. Entre 1862-1872, se articulan la Sociedad de crédito valenciano, la Banca Vicens y Banca Raduan.

socialismo utópico los movimientos obreros y el asociacionismo, luego el reconocimiento institucional del problema de la pobreza le llevó a reducir su atención a la cuestión social tal como se planteaba desde el púlpio parlamentario, con cierre de sus centros con las repercusiones que ello tendría.

La segunda mitad del XIX marcada por la cuestión social en toda Europa, se resuelve en España con el intervencionismo público directo y el paso de la beneficencia a los Seguros Sociales también pretenden resolver los problemas de la industrialización-. En el Estado se perfilan dos tendencias intervencionista¹⁶⁰ y no intervencionista¹⁶¹ que aunque no corresponden con intereses específicos de los partidos políticos, equivalen al conservador y liberal, y finalmente se impone el intervencionismo moderado.

En cuanto a la organización política, el catolicismo social como opción política, nace con la preocupación de la Iglesia por las clases obreras castigadas en la revolución industrial, por las clases populares que sufrieron el expolio de los bienes comunales y por el analfabetismo que les margina de todo cambio, sus condiciones se vieron peor que en el siglo XVIII (MARTÍNEZ CUADRADO, 1976¹⁶²). En cambio, la desamortización de comunales proporcionó al Estado cierto saneamiento de la cuenta general con el Real Decreto de 12/7/1875 del Ministerio de Hacienda regulador de los Intereses desamortización, y la Orden de 16/12/1875 la liquidación de intereses de desamortización, en una suerte de ejecución de ley presupuestaria al final del ejercicio.

La *Rerum Novarum* (1891) de León XIII, sin apoyar a ningún partido, recomienda la participación política como vía de solución, toma conciencia de la insuficiencia de la filantropía, de las dimensiones sociológicas de la pobreza y el problema del “progreso”¹⁶³ (MAZA MORILLA, 1987 : 123-127).

Pauperismo y socialismo no tienen nada que ver. El pauperismo no era de la incumbencia directa de los partidos obreros, y lógicamente no se organizaba ni movilizaba. Desesperación y la revolución corresponden a mundos sociológicos distintos, ya se utilicen categorías como la vanguardia del proletariado o las élites profesionalmente preparadas (LICHTHEIM, 1990 :367¹⁶⁴)

En cualquier caso, no debe sorprender que la cuestión social se respondiera en esta época por un *establishment* conservador formalmente democrático y rudimentariamente liberal, si comparamos con lo sucedido en la Alemania de Bismarck¹⁶⁵, la Francia bonapartista¹⁶⁶ o la Gran Bretaña victoriana (MAZA MORILLA, 1987 :136), y con unas instituciones que cuando tienen resortes de actuación maduros tratan de adaptarse con más intuición que ideología a una presión acumulativa y todavía no peligrosa, ni en el foro parlamentario ni en materia de orden público (ASHFORD. D.E. 1987¹⁶⁷)

¹⁶⁰ Pérez Puyol o Savina.

¹⁶¹ Marqués de Pidal o Figuerola.

¹⁶² El cap. 3 del libro de Martínez Cuadrado, *La burguesía conservadora*, explica el sistema social, y el capítulo siguiente profundiza en la vida política y la acción del Estado.

¹⁶³ Contemporáneos son el existencialismo de Nietzsche, el evolucionismo de Spencer, Batterville etc.

¹⁶⁴ “...lo mismo que en su época de apogeo el sindicalismo era la panacea de una elite de artesanos especializados y no del proletariado más mísero.

Alemania desarrolló una legislación social antídoto al socialismo revolucionario que contemplaba los tres tipos de seguros

¹⁶⁵ Para una perspectiva internacional comparada muy interesantes los trabajos de FLORA, P., y HEINDENHEIMER, A. J (1981) : “The historical core and changing boundaries of the welfare state”, en Flora, P., y Heidenheimer, A. J (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America* (Transaction Books, News Brunswick.NJ, MOMMSEN, W.J, Y MOCK,W (comps.) (1981) *The emergence of welfare satate in Britain and Germany 1850-1950, Siglo XXI* (1984, RITTER,G (1991).*El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*.Madrid .

¹⁶⁶ Durante la Tercera República el sistema benéfico-asistencial y los seguros sociales.

¹⁶⁷ El Capítulo I de *La aparición de los estados de Bienestar*, lo dedica este autor al Estado de Bienestar como desafío institucional. Plantea la hipótesis de que antes de que la democracia de masas adquiriera su forma actual en los umbrales del siglo XX, los responsables de la política social se plantearon cómo hacer frente a los problemas de asistencia social y protección social. Antes que preguntarse el porqué de la ampliación de estos sistemas.

Así se llegará a la asistencia social de la I República con medidas protectoras y paternalistas tales, como el Decreto de 28 de abril de 1873 sobre Instrucción general de los establecimientos de Beneficencia General, firmado por Pi i Margall, que regula la figura de los Directores Morales a quienes corresponde imprimir, mediante pláticas frecuentes, en el ánimo de los acogidos las ideas de moral, caridad y abnegación. Por otra parte, el Decreto 30 de septiembre de 1873 racionalizará la descentralización de los establecimientos para adecuar la planta de la Beneficencia al protectorado que se ejerce sobre la Beneficencia¹⁶⁸.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDEA, Q (coord). Diccionario histórico eclesiástico de España
- ANDRÉS-GALLEGO, J *Pensamiento y acción social de la iglesia en España*. ESPASA UNIVERSITARIA.1984
- ABELLÁN J. L.(1981). Historia del pensamiento crítico español. Madrid.
- ALEMÁN BRACHO, C (1991) El sistema público de servicios sociales en España. Impredisur. Granada
- ASHFORD, D.E (1989): La aparición de los estados de bienestar, Madrid. Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ARTOLA, M. (1973) : La burguesía revolucionaria (1808- 1869), Madrid. Alianza/Alfaguara.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M (1988). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid. Tecnos.
- BALLART, RAMIÓ (2000) Ciencia de la Administración. Valencia. Tirant lo Blanch
- BENASSAR, B. et al. (1989) : Estado, Hacienda y Sociedad en la Historia de España, Valladolid.
- BORRAJO DACRUZ, E. De la previsión social a la protección Social en España: Bases histórico constitucionales hasta la Constitución en Economía y Sociología del Trabajo, 3 (1989)
- BURDIEL, I. La política de los notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-1836). Institució Alfons El Magnànim. València, 1987
- CALERO AMOR. A. M^a. La división provincial de 1833. Bases y antecedentes. Instituto de estudios de Administración local.1987
- CARASA SOTO, P. (1988) : Pauperismo y Revolución Burguesa. (Burgos 1750-1900). Valladolid.

¹⁶⁸Este modelo liberal moderado español - control centralizado, delegación local de las responsabilidades de gestión y financiación, evitando que las instancias centrales asumieran responsabilidades directas-, es contrastable con el diseño plenamente centralizado de la Revolución Francesa. FORREST.A 1986, *La revolution Francaise et les Pauvres*. Paris

- CASTRO MONSALVE, C. (1979). La Revolución liberal y los municipios españoles, Madrid.
- CASADO, D. (1994). Introducción al Bienestar social en España. Acebo. Madrid.
- COMELLAS, (1963). *El Trienio Constitucional*. Pamplona.
- CUENCA TORIBIO, J. M y MIRANDA GARCÍA, S. (1986) Sociología del episcopado español e hispanoamericano 1789/1985. Madrid, Pegaso.
- CRUZ, J (2000): Los notables de Madrid. Las bases sociales de la revolución liberal española, Alianza. Madrid.
- DE LA FUENTE, G (2000) Los revolucionarios de 1868. Elites y poder en la España liberal, Marcial Pons, Madrid.
- DIEZ RODRÍGUEZ, F. (1993). La sociedad desasistida. El sistema benéfico asistencial en la Valencia del siglo XIX. Valencia. Diputación de Valencia.
- DONZELOT, J (1984) *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Fayard. París.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1973) Las clases privilegiadas en la España del Antiguo régimen, Madrid, Istmo.
- ESPING-ANDERSEN, G (1993) Los tres mundos del Estado de bienestar, ed. Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana. The Three worlds of welfare capitalism, Cambridge, policy, 1990
- FLORA, P., y HEINDENHEIMER, A. J (1981) : "The historical core and changing boundaries of the welfare state", en Flora, P., y Heindenheimer, A. J (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America* (Transaction Books, News Brunswick. NJ)
- GARRIDO FALLA, F, La Beneficencia general y particular. Situaciones y perspectivas, en Problema fundamentales de beneficencia y Asistencia Social. Ministerio de Gobernación, 1967.
- Gil NOVALES. *El Trienio Liberal. (1980)*. Madrid.
- GENIEYS, W. Las élites españolas ante el cambio de régimen político (2004). CIS.
- GUERRERO TORRES, A (2001) Reformas de la administración local de Carlos III. RRVV Laberinto.
- GONZALO GONZÁLEZ, B., ALONSO SECO, J. M La asistencia social y los servicios sociales españoles (1997). BOE Estudios Jurídicos.
- GONZALEZ CASANOVAS, J. A (1985) Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985. Madrid.
- HINTZE, O., (1991) *Feudalité, capitalisme et État Moderne*, París, Maison des sciences Humaines.
- LICHTHEIM, G. (1990) : *Breve historia del socialismo*, Madrid, Alianza editorial.
- LIS, Catharina y SOLY, Hugo. Pobreza y Capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850). Akal Universitaria. 1ª Ed. 1979. Revisada 1982.

LOPEZ ALONSO, C (1992) *La pobreza en el pensamiento político. España, primera mitad del siglo XIX*, Historia Social, nº.13.

MARTIN VALVERDE, A. : “La legislación social en la historia de España” Madrid. Congreso de los Diputados.

MAZA MORILLA, E. (1987): *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica.* Valladolid.

MOMMSEN, W.J, Y MOCK, W (comps.) (1981) *The emergence of welfare state in Britain and Germany 1850-1950*, Siglo XXI (1984)

MARTÍN RETORTILLO, S, (dir.), *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid. Alfaguara.

MARTÍNEZ CUADRADO, M. (1969) *Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931)*. Madrid, Taurus.

NADAL, J. Y CARRERAS, A. (eds) (1990) : *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX-XX)*, Barcelona. Ariel., y AA.VV Recerques.

RAMOS. D.(1966) *El origen de las provincias y su relación con la revolución de las Cortes.*

RITTER, G (1991).*El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.* Madrid

RUBIO LARA, M^a. J. (1991), *La formación del estado social.* Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

SHUBERT, A (1991) *A. Historia Social de España (1800-1990)* Madrid.

SEVILLA GUZMÁN, E (1992) :”El campesinado” en DEL CAMPO, S. *Tratado de sociología*, Taurus, Madrid, vol.1

TOMAS Y VALIENTE ,F (1971) *El marco político de la Desamortización en España.* Barcelona

TUÑÓN DE LARA, M. (1973). *Metodología de la historia social de España.* Madrid. Siglo XXI.

VILLACORTA, F. (1989).*Profesionales y burócratas. Estado y poder cooperativo en la España de S. XX, 1890-1923.*Madrid

WOLF, E (1982) *Los campesinos.* Ed. Labor. Barcelona.