

Hispania, LVIII/1, núm. 198 (1998)

## **CENTRALIZACIÓN Y «AUTONOMÍAS LOCALES» BAJO EL ESTADO LIBERAL EN ESPAÑA. UNA CONFRONTACIÓN DE NORMAS CON PRÁCTICAS <sup>1</sup>**

---

por

**ELISEU TOSCAS**

Profesor de Enseñanza Secundaria en Cataluña

**RESUMEN:** *En este artículo se aborda la relación entre centralización y «autonomías locales» durante la construcción del Estado liberal español a mediados del siglo XIX, focalizando la atención, por un lado, en las competencias conferidas por dicho Estado a los ayuntamientos, y, por otro lado, en la autonomía de que gozaban los grupos sociales que los controlaban directa e indirectamente. El autor confronta normas y prácticas en municipios concretos y efectúa análisis comparativos. Considera verificable en España la tesis que sostiene R. Romanelli, respecto al Estado liberal italiano, de que la «institucionalización» de la vida social conoció modalidades muy diferentes en las diversas regiones del país y según los municipios y, en concreto, que el aumento de competencias a las instancias «locales» dio resultados imprevistos y tuvo consecuencias sociales inesperadas.*

**PALABRAS CLAVE.** Estado liberal, poder local, autonomías, centralización

**ABSTRACT:** *In this article, the relationship between centralization and "local autonomies" during the construction of the liberal Spanish state in the middle of the nineteenth century is approached, focussing attention, on the one hand,*

---

<sup>1</sup> El presente artículo constituye una versión reelaborada de un capítulo de mi tesis de doctorado (E. TOSCAS SANTAMANS, *Estat i poders locals a la Catalunya del segle XIX a través d'un estudi de cas: Sarrià 1780-1860*, Universidad de Barcelona, 1995, 2 vols.). Dicha tesis fue dirigida por el Dr. Jaume Suau i Puig, del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Barcelona, y recibió la máxima calificación («apto cum laude por unanimidad») por un Tribunal compuesto por los siguientes profesores: Dr. Horacio Capel Sáez (Universidad de Barcelona), Dr. Raffaele Romanelli (Istituto Universitario Europeo, de Florencia), Dra. M.<sup>a</sup> Teresa Pérez Picazo (Universidad de Murcia), Dr. Joaquín del Moral Ruíz (Universidad Autónoma de Madrid) y Dr. Manel Risques Corbella (Universidad de Barcelona). El mencionado trabajo fue galardonado con el «Premio Ciudad de Barcelona» de Historia en su edición de 1995.

*on the areas of authority granted by this state to municipal governments, and on the other, on the autonomy enjoyed by the social groups which controlled them directly or indirectly. The author addresses rules and practices in some specific municipalities, and carries out a comparative analysis. He considers verifiable in Spain the thesis stated by R. Romanelli, related to the Italian liberal state, that the institutionalization of social life experienced quite different forms in the various regions of the country and according to municipally, and, in particular, that the increasing areas of authority given to "local" authorities achieved unforeseen results and had unexpected consequences.*

KEY WORDS: **Liberal state, local power, centralization, autonomies.**

### INTRODUCCION

Como ha señalado R. Romanelli, la historia de la relación entre Estado y «autonomías», y de la propia constitución del «estado moderno», se encuentra en gran parte en el grado de ingerencia de que el poder central se revela capaz por lo que respecta al nombramiento y al control de las magistraturas, y en la imposición de las propias políticas y de los propios intereses superiores (a través de sus agentes o directamente sobre los cargos electivos), y, así, en el cruce de relaciones entre grupos sociales que estas pretensiones revelan<sup>2</sup>. Esta problemática reviste especial interés en la España del siglo XIX dado que el Estado liberal se proponía, como es sabido, la creación de la «nación española», y, por tanto, la centralización y uniformización del territorio. Ahora bien, aquí se abordará sólo la relación entre centralización y «autonomías locales» y ello focalizando la atención, por un lado, en las competencias conferidas por el Estado liberal a los ayuntamientos, y, por otro lado, en la autonomía de que gozaban los grupos sociales que los controlaban directa e indirectamente.

Hay que señalar que autonomías y competencias son conceptos distintos pero interrelacionados: sin competencias o atribuciones no hay autonomía, es decir, capacidad de decisión sobre una serie de dominios al abrigo de controles externos. Pero al hablar de las competencias otorgadas por el Estado liberal a los ayuntamientos conviene precisar que no todas las atribuciones o facultades para ejercer poder de que gozaban los grupos dominantes a escala local eran cedidas por el poder central. Debo hacer esta puntualización pues a menudo prevalece en la historiografía española una concepción muy institucional del poder, es decir, una acentuada tendencia a reducir éste a su sola manifestación «política». Cabe recordar que se podía ser poderoso en el seno de una localidad sin ostentar representación del Estado, sin formar parte del consejo o cabildo municipal, sin detentar personalmente funciones ejecutivas. El importante papel político que a menudo jugaba el cura en las parroquias

<sup>2</sup> Vid. R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna, 1989, pág. 16.

rurales es un buen ejemplo de lo que quiero decir<sup>3</sup>. Por consiguiente, la jerarquía de poder *formal* en una colectividad determinada no tenía por qué coincidir con la jerarquía de poder *real*. Entonces, al hablar de aumento o disminución de las competencias municipales y de las «autonomías locales», conviene dilucidar lo que éstas significaban en municipios concretos.

Los historiadores han debatido ampliamente el tema de las «autonomías locales» y de la centralización en relación con la construcción del Estado liberal. La opinión más extendida es que dicho Estado, tanto en Francia como en España, significó, en cuanto a la centralización, una prolongación e incluso una acentuación de la política absolutista. Se trata de la conocida tesis de Alexis de Tocqueville<sup>4</sup>. Pero esta tesis está siendo reexaminada en la propia Francia: el reciente discurso sobre «la fin des terroirs»<sup>5</sup> subraya las impotencias de la política de centralización, las resistencias que la han frenado de modo duradero, e incita a los estudiosos a interrogarse sobre cuál ha sido la mutación efectiva de los poderes locales<sup>6</sup>.

A este respecto, la opinión que me parece más lúcida es la de R. Romanelli. Según este autor, discutir si el sistema era verdaderamente centralista o permitía amplias autonomías, dilucidar por qué motivos, en qué coyuntura política y por quién fue adoptado, dice poco sobre lo que ocurrió en los miles de municipios del Estado cuando las opciones fueron aplicadas, y dieron lugar a una gran variedad de concretas combinaciones de elementos diversos. La «institucionalización» de la vida social conoció modalidades muy diferentes en las diversas regiones del país y según los municipios, modalidades que no son reconducibles a una única «cuestión». Por eso, entonces como ahora, se discutía de «autonomías locales» y de estado sin conseguir formular normas seguras y con un efecto unívoco sobre las diversas situaciones<sup>7</sup>.

Romanelli destaca que en Italia la idea de una absoluta uniformidad institucional domina la legislación unitaria del Estado liberal pasando por encima de las profundas diferencias que había entre municipio y municipio, entre ciudad y campo, entre grandes y pequeños municipios<sup>8</sup>. Por consiguiente,

<sup>3</sup> A este respecto, *vid.* E. TOSCAS, «Sentimiento de pertenencia local y territorio en una colectividad del Llano de Barcelona entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal: Sarrià 1780-1860», *Estudios Geográficos*, t. LV, núm. 216, julio-septiembre de 1994, págs. 503-529.

<sup>4</sup> *Vid.* A. de TOCQUEVILLE, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, 1969 (1856).

<sup>5</sup> Según la expresión de E. WEBER, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870-1914)*, Paris, 1983.

<sup>6</sup> *Vid.* E. TOSCAS, «Poder local y Revolución: balance crítico de un Coloquio Internacional, *Noticiario de Historia Agraria*, núm. 6, 1993, págs. 144-145, así como las actas de dicho Coloquio en, R. DUPUY (sous la direction de), *Pouvoir local et Révolution 1780-1850. La frontière intérieure*, Rennes, 1995.

<sup>7</sup> R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate...*, *op. cit.* págs. 10-11.

<sup>8</sup> R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate...*, *op. cit.* págs. 15-16. En relación con la Revolución francesa, M. Agulhon también considera problemática «l'identité de règlement imposée à la ville et au village, la parité formelle d'institutions établie entre l'immense commune (Paris déjà passait pour telle) et la plus minuscule» (véase el prefacio de M. AGULHON a, J. GEORGE, *Histoire des maires de 1789 à 1939*, Alençon, 1990, pág. 10). Lo mismo cabe decir, por supuesto, de las reformas liberales en España.

podían existir relaciones muy diversas entre el centro y la periferia del sistema, con la particularidad de que el aumento de competencias —y por lo tanto de autonomía— a los entes locales dio resultados imprevistos y tuvo consecuencias sociales inesperadas<sup>9</sup>. En definitiva, hay que confrontar normas institucionales con prácticas locales, pues la variable distancia entre el principio o la norma y su realización efectiva medía el grado de subordinación de la sociedad al estado<sup>10</sup>.

Este es también el planteamiento que se ha seguido aquí. Después de considerar el problema no resuelto de lo que sucedió exactamente con las competencias municipales entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal en España, se aborda la confrontación normas/prácticas en materia de competencias y de «autonomía política local» en el marco del nuevo Estado, pero seleccionando algunos temas significativos y teniendo en cuenta sólo dos leyes, la de 1823 y la de 1845, si bien, como señala Joaquín del Moral, se trata de las dos leyes municipales más importantes<sup>11</sup>. En lo concerniente a las prácticas locales, debo precisar que la ejemplificación se circunscribe casi exclusivamente a las décadas centrales del siglo XIX y procede en lo esencial de dos localidades catalanas muy diferentes (Sarrià, la más estudiada, y Masquefa<sup>12</sup>);

<sup>9</sup> El autor muestra, entre otras cosas, cómo en Italia hacia 1869 la «autonomía local» (municipal y provincial) era vista de manera muy diferente por los prefectos según se tratara del centro-norte de la península (donde la defensa de las libertades conseguidas tomaba la forma de defensa contra la ingerencia del Estado) o del Mezzogiorno (donde la defensa de las libertades pasaba precisamente por todo lo contrario, de manera que la descentralización era vista como abdicación del poder liberal del Estado frente a la dominación de los potentados locales). De este modo, el centro-norte y el sur del país vivieron de manera muy distinta la unificación (*vid.* R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, 1988, págs. 48-49). Asimismo, el aumento de competencias municipales que significó la implantación del Estado liberal en Italia provocó en los «comuni» del Mezzogiorno un inesperado reforzamiento de los grupos sociales de tipo «baronial» (R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate...*, *op. cit.* pág. 96). A pesar de ello, la izquierda italiana fue continuadora del liberalismo en el sentido de considerar intrínsecamente bueno cualquier aumento de autonomía municipal y provincial, «prejuicio autonomista» que, según el autor, debería ser revisado contrastando la «autonomía» cedida por el Estado con sus resultados sociales. Lo que parece aplicable también a nuestro país, pues no son pocos los historiadores que creen, con J. García Fernández, que «en España cualquier paso en la dirección de la autonomía municipal sólo favorece a la izquierda» (J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, 1983, pág. 341; el subrayado es mío).

<sup>10</sup> R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate...*, *op. cit.* pág. 182.

<sup>11</sup> *Vid.* MORAL RUIZ, J. del, *Hacienda central y haciendas locales en España, 1845-1905*, Madrid, 1983, pág. 87. Debo aclarar que soy consciente de que no toda la normativa municipal se expresaba en las leyes municipales (aún cuando eran esenciales y toda otra disposición al respecto debía ser compatible con ellas); en cualquier caso, lo que queda «fuera» (decretos, reglamentos etc.) no lo conozco con exactitud.

<sup>12</sup> Sarrià, uno de los municipios rurales del Llano de Barcelona, situado a unos cinco kilómetros de dicha ciudad, con 2.200 habitantes a fines del siglo XVIII, se convirtió en una localidad cada vez más dependiente de la capital, pero, al contrario de ésta y de otros municipios vecinos, no se industrializó, y hacia 1860, con unos 3.800 habitantes, vivía sobre todo de la construcción y la urbanización. Por el contrario, Masquefa, un pueblo situado a unos cuarenta kilómetros de Barcelona,

pero se tienen en cuenta también los resultados de ciertas investigaciones en curso sobre la ciudad de Barcelona <sup>13</sup> y, además, se presta mucha atención al análisis comparativo con países vecinos, especialmente Italia.

### DE LAS ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO ENTRE EL ANTIGUO RÉGIMEN Y EL ESTADO LIBERAL

Se ha afirmado más arriba que la implantación del Estado liberal en Italia significó para los consejos municipales de este país un aumento notable de sus competencias. ¿Ocurrió lo mismo en España? Parece que la opinión dominante es que, en relación con la situación vigente bajo el Antiguo Régimen, hubo un verdadero incremento de competencias. Algunas atribuciones esenciales para la propia supervivencia del Estado («estadística» de población y riqueza, reparto y recaudación de los impuestos estatales, reclutamiento de soldados para el ejército, alojamiento de tropas) se mantuvieron. Otras, en cambio, eran nuevas y se derivaban de la vocación «anticlerical» del liberalismo: los ayuntamientos se hacían cargo de funciones que tradicionalmente estaban en manos de la Iglesia, tales como el registro civil de nacimientos, matrimonios y defunciones, la tutela de los pobres («beneficencia») o el nombramiento de los obreros parroquiales. Los consistorios también tenían un importante papel que cumplir ante innovaciones políticas como las desamortizaciones (eclesiástica y civil), los procesos electorales (generales, provinciales y municipales) o la organización de la Milicia Nacional (en determinados períodos y allí donde se efectuaba, que no era en todas partes). Por lo que respecta a una materia tan importante como la hacienda, todo indica que se experimentó un aumento real de competencias municipales <sup>14</sup>. Pero teniendo en cuenta que las corporaciones locales bajo el Antiguo Régimen no sólo realizaban funciones «gubernativas» y «administrativas» sino también «judiciales» <sup>15</sup>, parece que en este último ámbito hubo una reducción de atribuciones. Por una parte, en relación con un asunto crucial como la justicia criminal, mientras que durante el Antiguo Régimen el «alcalde ordinario» de un pueblo detenta, entre sus competencias, la jurisdicción ordinaria en primera instancia «tanto en lo civil como en lo criminal, aunque dando cuenta al tribunal correspondiente de las sentencias criminales antes de su ejecución» <sup>16</sup>, bajo el

---

enclavado en una comarca mucho más agrícola (l'Anoia), era a mediados del Ochocientos tres veces más pequeño desde el punto de vista demográfico (tenía unos 1.100 habitantes) y tres veces más grande en lo que concierne a su territorio (poseía 1.500 hectáreas).

<sup>13</sup> Esta ciudad, que a mediados del siglo XIX se encontraba en pleno proceso de industrialización, tenía unos 180.000 habitantes hacia 1850, lo que hacía de ella la más importante de Cataluña y la segunda de España.

<sup>14</sup> MORAL, Joaquín del, *op. cit.* págs. 100 i 103.

<sup>15</sup> Vid. CASTRO, Concepción de, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, 1979, págs. 26-27.

<sup>16</sup> Vid. CASTRO, C. de, *op. cit.* pág. 37 nota 34.

Estado liberal pierde la facultad de dictar sentencias y la función del alcalde se limita a «las primeras diligencias para la averiguación y castigo de los delitos»<sup>17</sup>. Por otra parte, los alcaldes, tanto en los pueblos como en las ciudades, tuvieron funciones de arbitraje (efectuando, como mínimo, «juicios de conciliación») hasta el Bienio Progresista, funciones que desde entonces pasaron al juez de paz<sup>18</sup>, operándose así a escala local una separación de los poderes «ejecutivo» y «judicial» con unas dos décadas de retraso respecto al nivel regional<sup>19</sup>.

Ahora bien, vista la situación desde Sarrià se relativiza bastante el efecto de la modificación de competencias que comporta formalmente el Estado liberal, por lo menos en determinados aspectos: la confección del registro civil en la práctica depende más del cura que del ayuntamiento; las juntas de beneficencia y/o sanidad, a pesar de que son presididas siempre por el alcalde, al ser el cura vocal nato, durar generalmente más que los demás vocales (incluido el alcalde) y gozar de gran prestigio, sigue controlando en buena medida los recursos públicos y privados destinados a los pobres; los obreros parroquiales en realidad son nombrados por el cura y ratificados por el ayuntamiento, o sea, al revés de lo que preveía la ley; el traspaso de competencias del alcalde al juez de paz no implica en la práctica separar el poder ejecutivo del judicial y tampoco significa una pérdida de competencias para los grupos dominantes locales, en tanto que los jueces de paz de Sarrià, por lo menos durante el período 1856-1868, generalmente habían sido —o serían— miembros del ayuntamiento y casi siempre formaban parte de los estratos sociales más elevados, cosa que sucedía bastante menos con los alcaldes-jueces hasta 1856<sup>20</sup>. En cam-

<sup>17</sup> ORTIZ DE ZUÑIGA, M., *El libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos*, Madrid, 1978 (1841), pág. 454. Según este autor, «las primeras diligencias [...] consisten, por lo menos, en las declaraciones de los testigos presenciales que puedan ser habidos, la detención o prisión del reo o reos, su declaración indagatoria o inquisitiva, el embargo de sus bienes, los auxilios que necesite la persona ofendida, si la hubiere, el reconocimiento de las heridas o del cadáver, en su caso, y todos los demás procedimientos perentorios, cuya demora podría imposibilitar o entorpecer el descubrimiento de la verdad» (*op. cit.* págs. 454-455).

<sup>18</sup> Vid. TOSCAS, E., «Le poids du monde politique local dans la construction de l'Etat libéral» (en prensa).

<sup>19</sup> Según P. Molas, a partir de 1834 se establece definitivamente la separación de poderes de modo que el poder judicial corresponde a la Audiencia (que pierde las funciones administrativas que había detentado desde Felipe V), y el poder ejecutivo es ejercido por los nuevos subdelegados de fomento o jefes políticos (vid. MOLAS RIBALTA, P., «El municipi català sota l'Antic Règim», en la obra colectiva, *El govern de les ciutats catalanes*, Barcelona, 1985, pág. 115; en cuanto a los jefes políticos, vid. RISQUES CORBELLÀ, M., *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*, Barcelona, 1995). No obstante, en Cataluña al menos, el capitán general continuó teniendo una gran importancia política durante las reformas liberales, mientras que éstas pusieron fin a las atribuciones judiciales de los corregidores y de los alcaldes mayores (MOLAS RIBALTA, P., *op. cit.* pág. 115). Por supuesto, ello habla de desajustes, y no de homogeneidad, entre niveles territoriales.

<sup>20</sup> De este modo, una disminución de poder *formal* del lado del ayuntamiento se traduce en un aumento de poder *real* del lado de los grupos dominantes locales; y eso porque las relaciones sociales de la localidad conectan y recomponen lo que las instituciones del Estado separan y fragmentan.

bio, parece indudable que a mediados del siglo XIX los grupos dominantes locales de Sarrià habían perdido buena parte de las competencias judiciales de que disponían en el último cuarto del siglo XVIII (entre otras cosas, la cárcel local está prácticamente en desuso desde los años 1850), lo que debe ponerse en relación con el desarrollo que experimentan los tribunales de primera instancia en la gran ciudad vecina <sup>21</sup>.

Con eso no quiero sugerir, naturalmente, que las competencias municipales que otorgaba el «absolutismo» fuesen más numerosas o más importantes que las que confería el «liberalismo» <sup>22</sup>. De hecho, en los años 1840 y 1850 el ayuntamiento de Sarrià dedica gastos en asuntos como la construcción de un nuevo cementerio, el traslado (por razones de higiene) del matadero desde el centro urbano a las afueras, la erección de una nueva fuente-monumento denominada Fuente de la Princesa de Asturias, el embellecimiento de algunos paseos, la construcción de una suntuosa carretera entre Sarrià y Barcelona. Elementos muy parecidos de «ornato público» o de «decoro» (como se dice en la época) se detectan coetáneamente en la vecina capital catalana <sup>23</sup>, y en cierto modo se inscriben en la reconversión de Sarrià en zona de segunda residencia para la burguesía barcelonesa. Pero se trata a menudo de elementos de remodelación urbana que se habían proyectado con anterioridad, fueron dejados en suspenso y sólo a partir de la consolidación del Estado liberal se llevaron a cabo, es decir, que fue precisamente con el Estado liberal —con las

<sup>21</sup> De todos modos, la infraestructura de estos tribunales en Barcelona a finales de los años 1850 muestra un escaso grado de «modernización» y habla de una acción impersonal-burocrática de la «justicia» (y del propio Estado liberal) más bien precaria; de hecho, la propia burguesía barcelonesa se quejaba de ello: «La falta de un local céntrico, decente y bastante espacioso en que puedan establecerse los juzgados de primera instancia con los despachos de las respectivas escribanías, ha ocupado en diferentes épocas la atención del Esceletísimo señor Regente y de la Esceletísima Sala de gobierno de esta Audiencia porque en ello se interesa el mejor servicio y la comodidad del público y el prestigio de la administración de justicia. Los señores jueces, limitados á una dotacion que nada tiene de escesiva, atendida su categoría y la importancia del ministerio que ejercen, tienen que hacer frente á un oneroso sacrificio, *obligados como se hallan á destinar una parte de las habitaciones que necesitan para sus familias, para sala de Tribunal y oficinas*, dependientes del mismo, y aun así estas habitaciones —que ocasionan crecidos gastos en una capital como Barcelona— no pueden ser nunca bastante espaciosas cual lo reclaman las atenciones del ministerio, y *háse visto muchas veces el poco grato espectáculo de que las mismas escaleras que conducían al despacho del señor juez tuvieran que servir de antesala á los litigantes*» (*Diario de Barcelona*, 4-XI-1859; los subrayados son míos). Así, si el alcalde-juez de Antiguo Régimen que ordenaba encarcelamientos tenía poco de «profesional» de la justicia, no tenía mucho más de ello el juez de primera instancia, pues realizando sus funciones en su propia casa hacía borrosa la frontera entre esfera pública y esfera privada.

<sup>22</sup> Un especialista como F. J. Guillamon sostiene que durante el siglo XVIII las atribuciones de la «Administración local» fueron recortadas por el poder central, lo que constata en la ciudad de Murcia, y, en su opinión, contribuye a explicar el creciente absentismo de los regidores (GUILLAMON, F. J., *Regidores de la ciudad de Murcia (1750-1836)*, Murcia, 1989, págs. 16, 17 y 115).

<sup>23</sup> Vid. GARCÍA ESPUCHE, A. y GUARDIA BASSOLS, M., *Espai i societat a la Barcelona pre-industrial*, Barcelona, 1986, cap.6.

nuevas competencias que este Estado otorgaba en materia de gastos a los municipios— que se pudieron realizar. Es algo que también se ha registrado coetáneamente en Francia y en Italia. Respecto a Francia, Jocelyne George ha escrito: «Le village commence à s’animer sous la Monarchie de Juillet, avec la construction des écoles et des mairies [...] Sous le Second Empire, on aménage les villes, on capte l’eau, on construit des églises»<sup>24</sup>. En cuanto a Italia, R. Romanelli ha precisado: «Ovunque le amministrazioni comunali posero mano a espese d’abellimento, d’arredo e di decoro urbano che si pretendevano indifferibili, presero ad allineare strade e aprir piazze, erigere fontane e monumenti, a espellere vecchi mercati e sventrare insalubrità e brutture, ben presto gettando le finanze comunali in un baratro finanziario che da allora entrò a far parte dello scenario economico nazionale. Tra lo sbigottimento dei vecchi possidenti (i più tassati) l’Italia borghese si manifestò così, recuperando una sopita dignità urbana che presto costituì l’obiettivo d’ogni centro minore o minimo»<sup>25</sup>. Precisamente en una concreto municipio rural del Mezzogiorno, Pignataro Maggiore, se ha detectado el mencionado aumento de competencias, visible especialmente en las obras públicas, y que sirvió para hacer más densas las relaciones verticales entre los estratos acomodados y los populares<sup>26</sup>. En cualquier caso, tanto en Italia como en España, las iniciativas de «aggiornamento» y remodelación urbana (que tal vez cambiaron más la imagen externa de las localidades que las condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes<sup>27</sup>), contribuyeron a aumentar, a veces de manera exorbitante, el déficit de la hacienda municipal, consecuencia que, por cierto, no estaba prevista en la legislación liberal sobre la gestión de los municipios.

En definitiva, si contemplamos la situación desde Sarrià, parece que el incremento de atribuciones municipales entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal es real en unos aspectos (sobre todo los relacionados con la hacienda) y dudoso en otros (particularmente los concernientes a la justicia formal<sup>28</sup>). Asimismo, hay que extremar la prudencia a la hora de generalizar, habida

<sup>24</sup> Vid. GEORGE, J., *op. cit.* pág. 21. Pero la autora asocia este fenómeno menos a las competencias municipales que a la elegibilidad de los cargos municipales: «Les premiers équipements collectifs datent, pour l’essentiel, du moment où le maire est choisi parmi les conseillers municipaux élus au suffrage censitaire en 1831, puis universel en 1848» (*op. cit.* pág. 22).

<sup>25</sup> Vid. ROMANELLI, R., «Le radiche storiche del localismo italiano», *Il Mulino*, Bologna, 1991, 4, pág. 715.

<sup>26</sup> Vid. CIVILE, G., *Il comune rustico. Storia sociale di un paese del Mezzogiorno nell’Ottocento*, Bologna, 1990, pág. 136. Todo indica que en Sarrià las obras públicas (que daban trabajo a los desocupados estacionales y en ellas solían estar involucrados personajes de Barcelona con mucho peso en Sarrià así como relevantes exponentes de los grupos dominantes locales) tuvieron una función semejante.

<sup>27</sup> A este respecto, quiero recordar que tanto en Sarrià como en Barcelona se registra una fuerte mortalidad durante las recurrentes epidemias de cólera (1834, 1854, 1865...).

<sup>28</sup> En el terreno de la «justicia» no formal, sospecho que el Estado liberal español, a causa de su debilidad, propició un reforzamiento de la fragmentación preexistente. Habría que estudiar los múltiples sistemas paralelos, los mecanismos extra-institucionales etc. con y sin cobertura legal, pero nuestra historiografía ha prestado aún menos atención a este tema que al de la justicia formal, que ya es decir.

cuenta de la considerable heterogeneidad institucional propia del Antiguo Régimen<sup>29</sup> y de que la variada periferia (local y regional) absorbió de manera muy diferente las solicitudes procedentes del poder central durante la construcción del Estado liberal<sup>30</sup>.

Sin embargo, parece indudable que, tanto en España como en Italia, con el Estado liberal los grupos que controlaban los ayuntamientos de una u otra forma gozaron de un amplísimo abanico de competencias<sup>31</sup>, lo que entra en contradicción con la afirmación corriente de que dicho Estado efectuó sobre el territorio una «centralización sofocante». Pero entonces, ¿cómo se plasman a nivel local, en municipios concretos, aquellas atribuciones?

### DE LAS PRÁCTICAS DE LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES BAJO EL ESTADO LIBERAL

Durante los años 1840 entraban en el área de competencia del ayuntamiento de Sarrià materias como la «policía municipal» (denuncia de hechos delictivos acaecidos en el territorio, acciones contra los vagabundos, control de la «moral pública»); el registro de las entradas de mercancías en el municipio (cosa que implicaba a menudo el pago de un impuesto) pero también el de las salidas; la supervisión de los pesos y medidas utilizados en las transacciones; la licencia de apertura de tiendas y el poder de cerrarlas; el permiso de construir y reparar el exterior de los edificios, pero también el derecho a «embargar» o bloquear la continuidad de los trabajos; las fuentes públicas, el alumbrado y el «decoro» de las calles así como la construcción y reparación de los caminos; el arriendo de los derechos y bienes comunales (carnicería, hospedaje, horno de pan), y su mantenimiento; la «justicia local» (sobre todo conciliaciones entre vecinos por asuntos como préstamos, herencias, «injurias» etc.); la financiación de la enseñanza pública (en tanto que el ayuntamiento debía pagar el sueldo y el alquiler de la casa del maestro de escuela, pero también los gastos que implicaba el mantenimiento del viejo local donde aquél impartía las clases); el mundo de la «beneficencia» y la «sanidad» (ayuda a los pobres, medicina pública, supervisión de la calidad de los alimentos, control de las periódicas epidemias, cementerio y cuidado de los muertos); los alojamientos de tropas en las casas (con un reembolso parcial por parte del Tesoro o de la autoridad militar); ayudas al culto y subvenciones a la parroquia. Por otra parte, entre las tareas más «administrativas», el ayuntamiento debía ocuparse, como ya se ha dicho, del reparto y percepción de los impuestos estatales y de la confección del registro civil, pero también de los censos de población y riqueza; de la expedición de «pasaportes» y «cartas de

<sup>29</sup> Vid. CASTRO, C. de, *op. cit.* págs. 23-24.

<sup>30</sup> Como en Italia (vid. ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, *op. cit.* cap. I).

<sup>31</sup> Por lo que hace a Italia, vid. ROMANELLI, R., *Il comando impossibile... op. cit.*, especialmente el cap. I; por lo que respecta a España, vid. CASTRO, C. de, *op. cit.*

radio» (salvoconductos propios del estado de guerra en que se vivía sin los cuales, en principio, nadie podía salir de su municipio de residencia ni entrar en ningún otro); del reclutamiento de soldados para el ejército (lista de jóvenes, convocatoria pública, alegaciones, sorteo y entrega de los seleccionados a la caja de reclutas, todo ello desde 1845) así como de la colaboración con las autoridades superiores en materia de finanzas, «justicia» etc. Finalmente, era también competencia del ayuntamiento elegir formalmente a los obreros de la parroquia, como ya se ha dicho, y nombrar y pagar a los empleados municipales (el principal de los cuales, es decir, el secretario, casi siempre era un vecino de la localidad, raramente tenía una relación profesional con el mundo jurídico o el ejercicio de la notaría —como sucedía en las ciudades—, y solía formar parte de las mismas familias, grupos sociales y/o facciones que los miembros del ayuntamiento)<sup>32</sup>.

Como se ve, el abanico de competencias era realmente muy amplio<sup>33</sup>. Pero hay que analizar la práctica de algunas atribuciones relevantes convenientemente contextualizadas.

Joaquín del Moral sostiene que «las nuevas competencias encomendadas a las Haciendas Locales, perfiladas en 1812 y aplicadas plenamente desde 1845, incrementaron el gasto municipal sin una contrapartida suficiente por parte del Estado, vía transferencias presupuestarias o mediante la reforma del propio sistema fiscal local, lo que contribuyó a ahondar aún más el déficit de las Corporaciones locales a lo largo del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo siguiente»<sup>34</sup>. La contradicción existente entre aumento legal de competencias y falta real de ayuda por parte del Estado constituye, según este autor, la razón principal del persistente déficit de las finanzas locales en el Ochocientos. Se trata de una aportación importante y que, en parte, conecta con algo que ha apuntado R. Romanelli, de la siguiente manera: podríamos decir que en la España posterior a 1845 como en la Italia posterior a 1865, el aumento de los gastos, del déficit y de la exacción tributaria cambia continuamente los términos de la relación centro-periferia tal como es formulada en la legislación municipal<sup>35</sup>. Romanelli también se hace eco de una opinión

<sup>32</sup> Lo mismo se ha detectado en otros lugares de Cataluña; pero debo subrayar que ello indica una débil estatalización de la importante función de secretario municipal en España, más débil aún que la registrada en Italia (donde, entre otras cosas, el Estado intervenía en el reclutamiento de los candidatos por la vía de exigirles un diploma): sobre el caso italiano, *vid.* ROMANELLI, R., *Sulle carte interminate...*, *op. cit.*; sobre el caso español, *vid.* TOSCAS, E., «Els empleats municipals, 1780-1860: la formació d'una administració pública independent?», capítulo de mi tesis de doctorado, *Estat i poders locals...* *op. cit.* págs. 277-317, y TOSCAS, E., y AYALA, F., «Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España» (en prensa).

<sup>33</sup> Y parecido al existente, por ejemplo, en algunas zonas del norte de Italia bajo la Restauración (*vid.* TONETTI, E., «L'amministrazione comunale a Treviso nell'età della Restaurazione (1816-1848)», *Studi Storici*, 1987, I, págs. 83-125). En cambio, en Francia las competencias municipales parecen de menor amplitud y, en todo caso, sujetas a oscilaciones considerables entre 1789 y mediados del Ochocientos (*vid.* GEORGE, J., *op. cit.* págs. 21, 30-31, 34, 39, 64, 106-110, entre otras).

<sup>34</sup> *Vid.* MORAL, Joaquín del, *op. cit.* pág. 103.

<sup>35</sup> *Vid.* ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, *op. cit.* pág. 34.

muy extendida entre las autoridades prefectorales italianas en 1869: la expansión de los gastos locales y el aumento de la fiscalidad son hechos nuevos, subsiguientes a la instauración del Estado liberal <sup>36</sup>.

Debo insistir en el hecho de que en España las leyes no contemplan a penas mecanismos de compensación o contrapartida financiera ante el aumento de gastos y de tareas administrativas a que son obligados los ayuntamientos desde mediados del siglo XIX a fin de reforzar el Estado y el mercado. *Por un lado*, la ley municipal de 1845 se diferencia notablemente de la de 1823 por el hecho de que en aquella los gastos municipales dejan de estar sujetos al control de la población y se dividen en «obligatorios» y «voluntarios» con una clara intencionalidad política y social. «Son obligatorios: 1.º Los gastos necesarios para la conservación de las fincas del comun y para los reparos ordinarios de la casa consistorial ó el pago de su alquiler donde no la hubiere propia del pueblo [...] 2.º Los gastos de oficina y pago de sueldos á toda clase de empleados y dependientes que cobran de los fondos del comun [...] 3.º La suscripción al Boletín oficial de la provincia [...] 4.º Los gastos que ocasionen la instrucción primaria y los establecimientos locales de beneficencia [...] 5.º Los que causaren las quintas [...] 6.º La impresión de las cuentas del comun [...] 7.º La cantidad que deban adelantar los Ayuntamientos para socorro de los presos pobres [...] 8.º El pago de deudas y réditos de censos [...] 9.º Todos los demás gastos que esten prescritos por las leyes á los Ayuntamientos». Y ¿cuáles son los gastos «voluntarios»? Su definición es muy genérica, realmente muy laxa, comparada con la de los gastos «obligatorios». El artículo 94 se limita a afirmar: «Los gastos no comprendidos en la enumeración anterior entran en la clase de voluntarios».

A este respecto, la ley española de 1845 y la italiana de 1865 son muy parecidas. Como señala R. Romanelli: «L'art. 116 della legge elencava venti titoli di spese obbligatorie. Riguardavano l'impianto esteso dello Stato (guardia nazionale, stato civile, elezioni, polizia e alloggiamenti militari, ecc., spese sulle quali si concentrò la gran parte di leggi, decreti e regolamenti d'attuazione della legge stessa), l'amministrazione locale in senso proprio (conservazione del patrimonio, strade comunali, uffici e archivi ecc.) oppure settori nuovi e destinati a crescere con la nascita d'una politica sociale (tipicamente, le spese relative al servizio sanitario e all'istruzione elementare). L'art. 117 si limitava a stabilire che «le spese non contemplate nell'articolo precedente sono facoltative» senza provi alcuna limitazione...» <sup>37</sup>. El autor hace una sugerente interpretación de lo que significaban los gastos «obligatorios», perfectamente aplicable a España: «La politica comunale aveva comunque rilievo nazionale in molti settori come l'istruzione, la giustizia, la viabilità o l'ordine pubblico: per definizione, in tutti i settori in cui vigeva l'obbligatorietà delle spese [...] L'esistenza delle spese obbligatorie implica già infatti riconoscere che l'accentramento aveva funzioni non solo di **controllo** político, ma anche

<sup>36</sup> Vid. ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, op. cit. pág. 101.

<sup>37</sup> Vid. ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, op. cit. págs. 101-102 nota 26.

di **impulso** a determinate destinazioni di risorse decise a livello superiore [...] si trattava di spese volte alla costruzione stessa dello stato e del mercato, dall'istruzione alla viabilità», con una peculiar vocación «dirigista»<sup>38</sup>.

*Por otro lado*, cabe recordar que a partir de los años 1840 en España estamos en la época del «fomento de los intereses materiales», es decir, de los ferrocarriles, carreteras, industrias, minas, urbanización de tierras etc. De manera que las leyes municipales fueron redactadas como si el persistente déficit de las haciendas de los municipios no existiera, lo que contribuye a explicar que, a pesar de que los ayuntamientos tuvieran la función de recaudar impuestos, en la práctica no se recauda todo lo que pide un Estado cada vez más exigente (de modo que a menudo se acumulan deudas con él); la sobrecarga de los impuestos estatales se convierte en la principal forma de financiación de los ayuntamientos<sup>39</sup>; el fraude en los presupuestos es moneda corriente. No son fenómenos exclusivos de España<sup>40</sup>. Asimismo, ¿qué ocurrió en localidades concretas durante el período de vigencia de la ley de 1845, que fue el de más larga duración?

Lo que se ha detectado en las poblaciones catalanas de Sarrià y Masquefa parece particularmente significativo pero también representativo, en la medida que, como se ha dicho, se trata de dos localidades muy diferentes<sup>41</sup>. En las mencionadas colectividades sus respectivos ayuntamientos, atendidas las notables diferencias existentes entre los contextos socio-económicos de

<sup>38</sup> Vid. ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, *op. cit.* pág. 53 (los subrayados son de R. R.). La consideración del peso de los «gastos obligatorios» en los presupuestos municipales durante la construcción del Estado liberal italiano lleva a este autor a hablar de «modernización sin desarrollo», es decir, una serie de mutaciones en materia político-administrativa, de costumbres, de mentalidad, de estilo de vida pero sin que la sociedad modifique su relación de dependencia con el sistema mundial de que forma parte (vid. ROMANELLI, R., *op. cit.* págs. 73-74 nota 74; el concepto al que se refiere en, SCHNEIDER, J., i SCHNEIDER, P., *Culture and Political Economy in Western Sicily*, New York, 1976). De hecho, según Ignasi Terradas, en la primera mitad del siglo XIX se forma una economía española con características neocoloniales, sobre todo respecto a Inglaterra y Francia (vid. la «Introducción» de TERRADAS, I., a la obra colectiva, *Orígens del món català contemporani*, Barcelona, 1986, pág. 8).

<sup>39</sup> Según Joaquín del Moral, «a partir de la reforma fiscal “moderada” de 1845, que concluye el ciclo iniciado en 1812, las contribuciones locales y provinciales son contempladas básicamente como sobretasa o recargo de los impuestos estatales» (vid. MORAL, Joaquín del, *op. cit.* pág. 98).

<sup>40</sup> En particular, la recaudación por el consejo municipal de los impuestos estatales, la sobretasa de los mismos como forma principal de financiación de las haciendas locales y el déficit crónico de éstas también se ha detectado en Italia antes y después de la unificación (vid. TONETTI, E., *op. cit.* y ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, *op. cit.* cap. I). Pero, como señala Romanelli, también ocurrió en la Italia liberal que los municipios hicieron frente a una expansión creciente de los gastos —en parte debida a los gastos obligatorios— aumentando, por un lado, la sobrecarga de los impuestos, y, por otro, contrayendo préstamos o enajenando el patrimonio (*op. cit.* pág. 51). El paralelismo con España es evidente.

<sup>41</sup> Vid. TOSCAS, E., y AYALA, F., «Entorn dels poders i les hisendes locals de dos municipis de Catalunya a mitjan segle XIX: Sarrià i Masquefa (1847-1856). Una anàlisi comparativa», en la obra colectiva, *Fiscalitat estatal i hisenda local (siglos XVI-XIX)*, Palma de Mallorca, 1988, págs. 481-527.

que emergen, dedican sumas de dinero desiguales en gastos «obligatorios»<sup>42</sup> y generan déficits también muy distintos<sup>43</sup>; y para hacer frente a estos gastos y déficits gravan con recargos impuestos diferentes: en Sarrià (municipio rural «residencial» sometido a una creciente influencia y penetración del capital urbano de Barcelona) los relacionados con el «consumo» (en particular impuestos sobre la carne vendida), y en Masquefa (municipio rural enclavado en una comarca mucho más agrícola) la contribución territorial. (Es muy posible que el caso de Sarrià refleje el de las grandes ciudades y el caso de Masquefa el de los municipios rurales relativamente pequeños). Pero eso tiene lugar, sin solución de continuidad, tanto en la Década Moderada de 1844-54 como en el Bienio Progresista de 1854-56, lo que quiere decir que este bienio (donde rige la ley municipal de 1823) no supuso un cambio de sistema impositivo; más aún, los mencionados recargos sobre los impuestos estatales aumentaron precisamente bajo el «progresismo». Y por lo que hace al papel de los grupos dominantes (en Sarrià, por un lado, burgueses de Barcelona, y, por otro, vecinos hacendados, instituciones eclesiásticas femeninas, grandes propietarios de casas, constructores; en Masquefa, grandes propietarios y/o explotadores de tierras, algunos de ellos forasteros), en la medida que interviene, directa o indirectamente, en los ayuntamientos y en las comisiones repartidoras de impuestos («juntas periciales» y reuniones de los consistorios con los «mayores contribuyentes»)<sup>44</sup>, consiguen que se graven proporcionalmente más los grupos sociales subalternos; de modo que, por un lado, contribuyen a asegurar su preeminencia socio-económica, y, por otro, hacen recaer en buena medida sobre las espaldas de los grupos sociales menos favorecidos la construcción del Estado liberal.

#### **DE LAS PRÁCTICAS DE LAS «AUTONOMÍAS LOCALES» BAJO EL ESTADO LIBERAL**

Consideradas las relaciones normas/prácticas por lo que respecta a las competencias del ayuntamiento, examinaré a continuación la cuestión de la «autonomía local» en situaciones concretas, incluyendo la autonomía de la gente en relación con los grupos dominantes locales y en relación con las autoridades superiores.

<sup>42</sup> Sumados los sueldos de los empleados, los gastos «administrativos» y la enseñanza, el contraste entre Sarrià y Masquefa es remarcable: en Masquefa, en los años 1856 y 1857, llegan a representar un 84'17% y un 71'51 %, respectivamente, con unos estimables 61'52% en 1848 (cuando no se destinan gastos a enseñanza) y 61'40% en 1846, mientras que en Sarrià sólo en el año 1856 se supera el 60%, si bien nunca representará un porcentaje inferior al 40% (*vid.* TOSCAS, E., y AYALA, F., «Entorn dels poders i les hisendes locals...» *op. cit.* pág. 510).

<sup>43</sup> En el caso de Sarrià el déficit es de decenas de miles de reales (hacia 1856 más de 41.000), mientras que en el de Masquefa no supera nunca los 9.100 reales (*vid.* TOSCAS, E., y AYALA, F., «Entorn dels poders i les hisendes locals...» *op. cit.* pág. 507).

<sup>44</sup> Si bien los «mayores contribuyentes», al contrario de lo que sugería la ley, en la práctica no eran siempre los «más grandes».

Así, a pesar de que la ley de 1845, formalmente la más centralizadora <sup>45</sup>, no contempla explícitamente las quejas de los vecinos a sus autoridades municipales, ni, frente a las decisiones tomadas por éstas, el recurso de apelar a las autoridades superiores (al menos no en la misma medida que la de 1823) <sup>46</sup>, lo cierto es que, con posterioridad a aquella ley y dentro de la Década Moderada, en Sarrià hay quejas contra una distribución municipal de los alojamientos militares que se considera guiada por criterios de «parentesco, amistad y otros abusos», así como un buen número de reclamaciones contra el reclutamiento de soldados, contra el reparto de la contribución territorial, contra los impuestos indirectos (los «consumos»), contra decisiones municipales referidas a obras etc. Parece que reclamaciones de este tipo, contempladas en la ley de 1823, simplemente siguieron existiendo, a pesar del taxativo artículo 113 de la ley de 1845, que decía: «Quedan derogadas todas las leyes anteriores, decretos y disposiciones vigentes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos».

La ley tampoco evitó el pronunciamiento político de muchos ayuntamientos en 1854 en favor del golpe de estado «progresista», aún cuando lo prohibiera el artículo 85 <sup>47</sup>. Así, ayuntamientos «moderados» tan diferentes como el de la ciudad de Barcelona, del vecino municipio de Sarrià o del pueblo de Masquefa, ante la Vicalvarada toman por unanimidad el acuerdo de adherirse a las nuevas autoridades <sup>48</sup>. En cualquier caso, parece claro que la ley de 1845 pretendía hacer «tabula rasa» de toda la «normativización» anterior de la vida política local, sin

<sup>45</sup> Considera el alcalde como simple «delegado del Gobierno» en la localidad y sanciona como ninguna otra el control y el derecho de ingerencia en los asuntos políticos locales: en especial, fija los temas sobre los que se puede o no deliberar en las sesiones municipales, y, sobre todo, establece que las autoridades superiores pueden destituir ayuntamientos enteros, algunos de sus miembros en particular y empleados tan importantes como los secretarios.

<sup>46</sup> El artículo 31 de la ley de 1823 garantizaba que el mayor número posible de personas de la localidad pudiera asistir (eso sí, sin voz ni voto) a la deliberación sobre un asunto tan decisivo como el presupuesto de los gastos municipales, e incluso dirigirse (individualmente) a la Diputación en relación con lo aprobado: «Cuando los Ayuntamientos hayan de tratar de los presupuestos referidos, lo harán á puerta abierta en día festivo, á una hora cómoda, y anunciándolo al público con la anticipación de tres días, para que los vecinos puedan concurrir, enterarse, y representar á la Diputación provincial lo que estimen conveniente, pero sin tomar la palabra ni parte alguna en la discusión y deliberación del Ayuntamiento». Es una de las disposiciones formalmente más democráticas (y con más voluntad de crear consenso) del siglo XIX, a pesar de lo cual apenas ha llamado la atención de los especialistas. Asimismo, el artículo 50 de la misma ley estipulaba: «Si algún vecino ú otro interesado se sintiere agraviado de las providencias dadas por el Ayuntamiento sobre las materias que pertenecen á sus atribuciones, deberá dirigir su queja á la Diputación provincial, que resolverá lo que sea justo y conveniente, previos los informes y demas noticias que estime oportunas». Por el contrario, la ley de 1845, en cuanto al derecho de apelación, se limitaba a decir en su artículo 80: «Los acuerdos tomados por los Ayuntamientos [...] el Gefe político podrá de oficio, ó á instancia de parte, acordar su suspensión si los hallare contrarios a las leyes, reglamentos ó Reales órdenes...».

<sup>47</sup> Dicho artículo prescribía: «Los ayuntamientos no podran deliberar [...] ni dar curso á exposiciones sobre negocios políticos...».

<sup>48</sup> Este fenómeno (indicativo de una fuerte «autonomía política local») se ha detectado también en otros países, por ejemplo, en Francia, aunque en un momento histórico anterior: «A la lecture

que los múltiples gobiernos que se sucedieron en el poder central durante la Década Moderada estuvieran en condiciones de acometer semejante tarea <sup>49</sup>.

De hecho, ya en el mismo año de promulgación de la ley, estalló en Cataluña una formidable revuelta popular contra el nuevo tipo de servicio militar, que significaba una modificación de las «costumbres del país» <sup>50</sup>. El levantamiento catalán contra las quintas de 1845 tuvo un claro eco en Sarrià, con fuertes tensiones entre la gente y las autoridades municipales, fortificándose nuevamente, como durante la primera guerra carlista, una parte del casco antiguo de la localidad. Y no está claro que el ayuntamiento llevara a cabo los trámites de reclutamiento según el nuevo sistema, decidido en 1837 (durante un gobierno liberal-progresista) y no puesto en práctica, por razones políticas, hasta 1845 <sup>51</sup>. Asimismo, aún cuando los ayuntamientos estaban encargados

---

des délibérations municipales, la plupart s'étonnent que le même conseil, après avoir encensé Napoléon, puisse s'extasier sur le retour de Louis XVIII. Le cynisme apparent de ces éloges de commande prouve que la réalité première était la direction de la commune» (vid. GEORGE, J., *op. cit.* pág. 21). Por otra parte, según F. Pomponi, los alcaldes de la isla de Córcega durante el siglo XIX fueron a menudo «régimistes», es decir, partidarios del régimen imperante, fuera el que fuera, «car l'important pour eux était d'être les maîtres dans leurs communes en dehors de toute considération des problèmes nationaux» (vid. POMPONI, F., «Pouvoir et abus de pouvoir des maires corses au XIX<sup>e</sup> siècle», *Etudes Rurales*, núm. 63-65, 1976-77, pág. 155).

<sup>49</sup> «Catorce gobiernos hubo desde el 5 de diciembre de 1843 hasta el 17 de julio de 1854. Excluimos del cómputo el del conde de Cleonard, que sólo duró un día (19 al 20 de octubre de 1849) y el de Fernández de Córdoba, sin apenas resortes de mando, incapaz de dominar el alzamiento de julio de 1854» (TUÑÓN DE LARA, M., *Estudios sobre el siglo XIX español*, Madrid, 1981 (7.<sup>a</sup> edición), pág. 62). Por su parte, R. Carr apunta que, desde enero de 1846, como mínimo, en estos cambios jugaron un papel «las influencias contrapuestas de los embajadores francés e inglés, cada uno de los cuales apoyaba gobiernos diferentes, y que actuaban a veces como si los políticos españoles hubieran dejado de contar como gobernantes de una nación independiente» (vid. CARR, R., *España 1808-1839*, Barcelona, 1979, pág. 239).

<sup>50</sup> Esa es la expresión utilizada por el ayuntamiento de Sarrià en 1842, y hace referencia al hecho de que oficialmente «aún» no se consideraba conveniente efectuar el reclutamiento de acuerdo con una ordenanza de 1837. Antes de 1845 la «quinta» en Sarrià no era sino un impuesto más que recaía sobre el conjunto de la población (y no sobre unos cuantos individuos seleccionados por sorteo), y, de acuerdo con ello, se repartían las cargas pecuniarias entre los vecinos varones comprendidos entre los 17 y los 50 años, aproximadamente. Sospecho que este procedimiento, con unas u otras variantes, era general en Cataluña, pero eso está por verificar. En cualquier caso, en Sarrià el nuevo sistema significaba activar un nuevo elemento externo, estatal, de diferenciación social en el interior de la colectividad, implicando la introducción de una lógica individualista que chocaba con antiguas tradiciones comunitarias y perjudicaba sobre todo a las clases populares.

<sup>51</sup> Según Núria Sales, en el marco de la primera Guerra carlista (1833-1840) y para afrontar unas necesidades en efectivos militares comparables a los de la Guerra de la Independencia (1808-1814) así como un volumen creciente de numerario, dadas unas finanzas de Estado crónicamente amenazadas de bancarrota tras la pérdida de las colonias americanas, y agravadas por las deudas de 1794-1815 y 1823-27, una ordenanza de 1837 ponía fin al viejo sistema de reclutamiento militar que se remontaba al siglo XVIII, y establecía las bases del sistema que duraría hasta 1912 (vid. SALES, N., «Servei militar i societat a l'Espanya del segle XIX», *Recerques*, núm. 1, 1970, págs. 145-181). La revuelta popular contra las quintas de 1845, que según la prensa de la época fue exclusivamente catalana, no ha merecido aún un estudio en profundidad.

*Hispania*, LVIII/1, núm. 198 (1998) 213-232

por ley de realizar aquellos trámites, en 1846, 1847 y 1848, contra todas las leyes y todas las órdenes gubernamentales que exigían la formalidad, contra todas las disposiciones conminatorias de los «jefes políticos» y de los capitanes generales (en términos relativos, aún más inestables en su cargo que durante la primera Guerra carlista<sup>52</sup>), en la mayor parte de los municipios de Cataluña (incluido Sarrià) no se efectuó la «quinta»<sup>53</sup>. Desde el punto de vista de los ayuntamientos, se trata de una contravención legal de gran magnitud y significación política (especialmente en el mundo rural<sup>54</sup>), y no se puede objetar que sea explicable por el hecho de darse en una situación de «excepcionalidad», es decir, durante la segunda Guerra carlista (1846-49), también exclusivamente catalana, puesto que precisamente en el origen de ésta el nuevo sistema de reclutamiento militar jugó un papel importante<sup>55</sup>. A escala local, y a semejanza de lo ocurrido en Francia en 1793<sup>56</sup>, los ayuntamientos del mundo rural se encontraron entre dos fuegos: por un lado, la multiforme presión que sobre ellos ejercían sus conciudadanos (que iba desde muy numerosas alegaciones y «excusas» contra el servicio hasta la amenaza de muerte y la agresión violenta); por otro lado, la no menos variada presión procedente

<sup>52</sup> En los cuatro años que van de 1846 a 1849 hubo, como mínimo, 6 capitanes generales en Cataluña y 14 «jefes políticos» en la provincia de Barcelona; en 1834-40, es decir, en siete años, había habido por lo menos 7 y 20, respectivamente (en cuanto a los capitanes generales, *vid.* TOSCAS, E., «Sobre la qüestió política local a mitjan segle XIX. Aproximació a l'estudi de les relacions entre els poders locals i l'ajuntament en el municipi de Sarrià en 1840-1856», *Estudis d'Història Agrària*, 1992, núm. 9, pág. 106; en cuanto a los jefes políticos, *vid.* RISQUES, M., *op. cit.* págs. 602-604).

<sup>53</sup> Esta impresionante muestra de desobediencia civil catalana es indirectamente confirmada por una real orden de mayo de 1849 que mandaba a los ayuntamientos «[...] que las cantidades de que se hallen en descubierto los pueblos de esta Prov.<sup>a</sup> [Provincia] por las quintas de 1846, 47 y 48 se apliquen a la construcción y reparación de carreteras generales de todo el Principado» (citado en TOSCAS, E., *Aproximació a l'estudi del poder local de Sarrià en 1840-1856*, tesis de licenciatura, Universidad de Barcelona, Premio Extraordinario, 1986, pág. 253).

<sup>54</sup> En varias ciudades (entre ellas Barcelona) no se ha detectado la revuelta.

<sup>55</sup> *Vid.* CAMPS I GIRO, Joan, *La Guerra dels Matiners i el catalanisme polític (1846-49)*, Barcelona, 1978). Por otra parte, me parece útil retener lo dicho por Josep Fontana acerca de la «Guerra dels Matiners» o segunda Guerra carlista: «Hi ha diverses raons que la preparen. La primera és el difícil ajustament de la societat catalana al doble joc de regles imposat per la consolidació de la propietat burgesa al camp, i pels efectes de la centralització administrativa dels moderats, que implicava, per una banda, tornar a intentar la imposició de les quintes, una cosa que el govern central no s'havia atrevit a fer des de la Guerra del Francès i, per altra, l'establiment dels «consums», que recarregaven els preus dels productes d'alimentació popular. La segona raó és la crisi econòmica dels anys 1846 a 1848 que, deixant molta gent sense feina i abocada a la misèria, facilitarà el reclutament tant de les partides carlines com dels grups de bandolers -i és sabut que les fronteres que separen ambdós fenòmens resultaven prou imprecises» (*vid.* FONTANA, J., *La fi de l'Antic Règim i la industrialització (1787-1868)*, en *Història de Catalunya*, vol. V, Barcelona, 1988, pág. 307). No obstante, como señala el propio autor (*op. cit.* pág. 308) queda mucho por estudiar: en concreto, en mi opinión, sería necesario dilucidar por qué la guerra (como la revuelta anti-quintas que la precedió) fue, dentro de España, exclusivamente catalana.

<sup>56</sup> Es decir, cuando la Convención decretó un alistamiento en masa (*vid.* GEORGE, J., *op. cit.* pág.41).

de las autoridades superiores (amenazas, multas, secuestros y encarcelamientos). Y hay que decir que, al menos en 1846-48, la presión oficial no se impuso sobre la que ejerció la gente sobre sus autoridades municipales, autoridades que, al respecto, no cumplieron sus deberes o atribuciones legales.

Dos ejemplos muestran que en 1845-48 la presión popular era tal que podía llevar a los ayuntamientos a la desobediencia hacia las autoridades superiores, pasando por encima del faccionalismo local y consiguiendo formas de coordinación intercomunitaria:

a) en agosto de 1845, en plena revuelta contra el nuevo tipo de servicio militar, los alcaldes de Sarrià y de dos municipios vecinos (Sants y L'Hospitalet) se coordinaron para evitar el control de las autoridades superiores en relación con la «quinta», pero fueron descubiertos y encarcelados: «el motivo de su prision no ha sido otro que el de no haber efectuado la Quinta el día 31 del prócsimo pasado mes, como se les había ordenado, y dado parte de haberlo así verificado, cuando era falso, engañando [sic.] de este modo á las autoridades superiores, y queriendo eludir un servicio que con tanta justicia pesaba sobre ellos»<sup>57</sup>.

b) en 1848, o sea, sólo tres años más tarde, el ayuntamiento en pleno de Sarrià fue acusado por un juez de primera instancia de Barcelona de «falsedad, por haber remitido una certificacion al Sr Gefe Politico de esta Provincia, manifestando que [un determinado individuo] habia salido quinto por el Pueblo de Sarrià, no siendo natural ni vecino del mismo»<sup>58</sup>.

Según esto, no parece que los alcaldes de la Década Moderada fueran simples «delegados del Gobierno» en sus respectivas localidades o que los ayuntamientos estuvieran estrechamente sujetos a las autoridades superiores regionales, de acuerdo con el espíritu y la letra de las disposiciones liberal-moderadas. Los fenómenos descritos hablan, por el contrario, de la poca fuerza de la política centralizadora del Estado, que daba alas a una extendida insumisión de base local, convirtiendo Cataluña en escenario de la acción de contestación anti-estatal más seria realizada en España bajo el «moderantismo»<sup>59</sup>.

Ahora bien, de ahí no se debe inferir que haya una disociación completa Estado (español)-sociedad (catalana). Fuera del período 1845-49 en Sarrià, y, según parece, en muchos otros lugares, la «quinta» fue regularmente gestionada por los ayuntamientos a mediados del siglo XIX, lo que significa que los grupos dominantes locales que más pesaban compartían dicha conscripción así como otras medidas de los gobiernos liberales (privatización de derechos comunales, sobrecarga de los impuestos indirectos etc.), como ocurrió en otras regiones españolas y europeas.

Y si pasamos a confrontar la «descentralizadora» ley de 1823 con las prácticas realizadas durante sus lapsos de vigencia (y también con las de los perf-

<sup>57</sup> *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, 14-VIII-1845.

<sup>58</sup> *Vid.* Arxiu Històric de Protocols de Barcelona, notario Ramon Maspons, 1848, fols. 270r-271v.

<sup>59</sup> Resaltar este punto puede servir para cambiar la imagen banal que la historiografía política tradicional ha dado de la Década Moderada en Cataluña como un período «gris» o «mediocre» por comparación con los períodos liberal-progresistas.

odos de la ley «centralizadora» de 1845), encontramos nuevamente no pocas situaciones paradójicas. Para empezar, mientras que la ley de 1845 permitía la destitución de ayuntamientos y la de 1823 no lo contemplaba, todas las destituciones las he registrado durante un período de vigor de la ley de 1823 (me refiero en particular a los años 1836-43) y no en los de la ley de 1845, y eso no sólo en Sarrià sino también en Barcelona. Pero quiero mencionar un significativo episodio sarriánés.

En 1840-41, en un contexto de postguerra carlista, con bandolerismo rural y revueltas urbanas, disensiones internas en las fuerzas políticas vencedoras y un gobierno liberal-progresista en el Estado (el del general Espartero), los frecuentes cambios ocurridos en la correlación de fuerzas en el seno de las autoridades superiores con sede en la ciudad de Barcelona tenían repercusiones en los pequeños municipios inmediatos y en particular en Sarrià. Pasando por encima de toda norma institucional, los ayuntamientos surgidos de elecciones por sufragio indirecto (y con un mandato de un año) fueron cambiados en diversas ocasiones y substituidos por otros afines, también elegidos en su momento. Debo señalar que estos relevos, denominados «reposiciones», no incluían sólo la totalidad del «personal político local» (alcaldes, concejales etc.) de Sarrià: también era afectada la mayoría de los empleados municipales (secretario, depositario etc.), lo que muestra, una vez más, hasta qué punto estaba entonces politizada la «administración local». En el curso de poco más de un año, de octubre de 1840 a noviembre de 1841, hubo en la citada localidad cuatro ayuntamientos, dos de los cuales fueron «reposiciones», pero un tercer consistorio fue afectado también en buena medida por el juego de la concordancia/discordancia política con las autoridades superiores: la Diputación (equivalente francés de la prefectura) el 3 de marzo de 1841 destituyó de manera autoritaria (no alegó motivo alguno) a los detentores de los tres cargos más importantes (entre los cuales el alcalde) de un ayuntamiento elegido a últimos de febrero, obligando a una nueva elección de los vacantes <sup>60</sup>.

Ahora bien, de ahí no se desprende que la esfera política local sea un mero apéndice o un reflejo pasivo de lo que ocurre en las instancias superiores. Entre otras cosas, aquel «pequeño mundo» está en condiciones de modificar parcialmente las disposiciones gubernativas: por ejemplo, en el lugar de uno de los tres destituidos en marzo de 1841 es elegido por la junta electoral

<sup>60</sup> Debo precisar que los destituidos pertenecían a algunas de las familias más ricas de la localidad. Por otra parte, las «reposiciones», o repeticiones de mandato de ayuntamientos enteros por orden superior, constituyen un fenómeno de ingerencia en la vida política local que en municipios tan diferentes como Sarrià y Barcelona (y por lo tanto en una amplia franja del territorio) es prácticamente desconocido bajo el Antiguo Régimen (lo más semejante, aunque no idéntico, tendría lugar en 1814 y 1823-24, es decir, con motivo de las dos restauraciones absolutistas, ya en plena crisis de dicho régimen). Según esto, parece verificarse la hipótesis de que el Estado liberal, tanto en Italia como en España, implica la puesta en marcha de un nuevo dirigismo «*assai più esigente degli antichi; assai più autoritario, si può dire, se si intenda che alla pressione «di controllo» dei regimi autoritari si era sostituita la pressione assai più stringente e mobilitante d'un regime liberale»* (vid. ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, *op. cit.* pág. 147).

parroquial uno de sus más fieles aliados que era también uno de sus parientes más próximos (primo y cuñado a un tiempo) y el mismo destituido es reintroducido en el mundo de los asuntos municipales al otorgarle el ayuntamiento renovado un cargo administrativo tan importante como el de tesorero. Además, en substitución del alcalde depurado, la junta electoral parroquial ha elegido un cliente de un gran propietario carlista (mientras que el primer alcalde era liberal-moderado), lo que significa que no se consiguió precisamente la afinidad política deseada<sup>61</sup>. Y de manera más general, hay que decir que en el Principado el hecho diferencial catalán se interponía a menudo en la concordancia político-ideológica entre autoridades centrales y autoridades periféricas, a veces dramáticamente: en diciembre de 1842 el general liberal-progresista Baldomero Espartero, en abierta confrontación con sus correligionarios barceloneses y con una parte de la burguesía y las clases populares de la ciudad, ordenó el bombardeo de la misma, y lo contempló desde la terraza de la casa de veraneo que tenía en Sarrià el gran comerciante barcelonés Francesc Fontanellas<sup>62</sup>. Estas divisiones en el seno de los grupos dominantes catalanes por razones territoriales, políticas y sociales muestran un panorama de considerable fragmentación del poder y de la autoridad en el Principado.

Asimismo, por más que era con la ley de 1845 que los acuerdos municipales sufrían el mayor control por parte del «Jefe Político», yo no he detectado órdenes de esta autoridad dirigidas al consejo municipal de Sarrià, en el sentido de que éste junto con el secretario debían desplazarse cinco kilómetros hasta Barcelona para presentarle las actas a fin de supervisarlas, sino en 1840-43, es decir, en un período liberal-progresista; por el contrario, no he constatado nada parecido en un período liberal-moderado, en que la concordancia política oficial entre Sarrià y Barcelona siempre es mucho mayor. Pero no debe descartarse que el mencionado fenómeno dé la razón a J. Vicens Vives (que a este respecto se separa del resto de la historiografía política tradicional) en el sentido de que los liberal-progresistas en el poder eran más «jacobinos» que los liberal-moderados mientras que éstos, más cercanos a los carlistas, practicaban un «autonomismo descentralizador»<sup>63</sup>. De hecho, como hemos visto, el general que bombardeó Barcelona en 1842, aplastando una revuelta «interclasista» con connotaciones anticentralistas<sup>64</sup>, no era liberal-

<sup>61</sup> Este tipo de *renversement* local de las orientaciones de las autoridades superiores, bastante frecuente en el período liberal-progresista de 1840-43, guarda cierto paralelismo con lo ocurrido en 1793-94 en Artois, donde la evicción de los grandes arrendatarios y su substitución por hombres de extracción modesta no significó un cambio más favorable a los gobiernos revolucionarios (vid. JESSENNE, J. P., *Pouvoir au village et Révolution. Artois 1760-1848*, Lille, 1987, págs. 238-239).

<sup>62</sup> Vid. TOSCAS, E., *Aproximació...*, op. cit. pág. 408. Hay que señalar que el gran comerciante Fontanellas era uno de los principales propietarios de tierras de Sarrià y había sido uno de los más importantes compradores de bienes eclesiásticos de la ciudad durante la desamortización del Trienio liberal (1820-23).

<sup>63</sup> Vid. VICENS VIVES, J., y LLORENS, M., *Industrials i polítics (segle XIX)*, Barcelona, 1958, págs. 247-251.

<sup>64</sup> Vid. RISQUES, M., «La insurrecció de Barcelona pel novembre de 1842. La seva dinàmica social», *Recerques*, núm. 10, 1980, págs. 93-112.

moderado sino liberal-progresista... Sea lo que fuere, aquella noticia muestra nuevamente la existencia de divisiones y tensiones en el interior de las autoridades regionales y que la afinidad política entre los grupos que detentaban la hegemonía en estas instancias y los que la detentaban a escala local primaba totalmente sobre la normativa legal (de la que tantas veces se ha deducido la realidad en la creencia de que ésta era un reflejo de aquélla). Por otro lado, tampoco me consta que el ayuntamiento de Sarrià hiciera públicas cada mes sus cuentas municipales, ni que convocara a los vecinos con motivo de la deliberación del presupuesto de gastos municipales, y eso ni en 1836-43 ni en 1854-56, que es cuando rige la ley de 1823 que lo prescribía <sup>65</sup>. Finalmente, al contrario de lo que se podría esperar de un período como el Bienio Progresista, en cuyo advenimiento se auguró el crecimiento de la «autonomía local» <sup>66</sup> y volvió a entrar en vigor la ley de 1823 sin estar distorsionada (o al menos no en la misma medida que en los años 1830) por un proceso bélico, la política fiscal municipal fue aún más dura para las clases populares de Sarrià y Masquefa que bajo la Década Moderada, es decir, en un período de vigencia de la ley de 1845 <sup>67</sup>. Además, en dichas localidades, y, en general, en el mundo rural, la composición social de los ayuntamientos solía ser más elitista durante los periodos liberal-progresistas que durante los periodos liberal-moderados, al revés de lo que sucedía en el mundo urbano, y, en particular, en la ciudad de Barcelona <sup>68</sup>.

De modo que si la ley de 1823 era más «descentralizadora» o, lo que es lo mismo, creaba legalmente mayor «autonomía política local», en la colectividad de Sarrià (y en muchas otras) eso era sobre todo en beneficio de un grupo reducido de familias acomodadas: significaba una mayor «autonomía política» para grupos privilegiados (y para determinadas coaliciones), no para todos los grupos sociales y facciones de la localidad.

Pero llegados a este punto, conviene efectuar una observación: la imposición de una misma normativa sobre el territorio, y, por lo tanto, sobre realidades sociales heterogéneas (pequeños y grandes municipios, mundo urbano y sociedad rural etc.) **no** podía dar unos resultados homogéneos <sup>69</sup>. Así que, en vez de una fuerte centralización, en la España liberal tenemos una notable variedad de «autonomías» regionales y locales funcionando efectivamente por debajo de la uniforme trama institucional <sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Lo mismo puede decirse para el caso de Masquefa en los años 1854-56.

<sup>66</sup> O'Donnell había afirmado en 1854: «Queremos arrancar los pueblos a la centralización que los devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten los intereses locales» (citado por ARGULLOL, E., «Les reformes i els canvis polítics en el municipi dels segles XIX i XX», en la obra colectiva, *El govern de les ciutats catalanes, op. cit.* pág. 124).

<sup>67</sup> Vid. TOSCAS, E., i AYALA, F., «Entorn dels poders i les hisendes locals...», *op. cit.*

<sup>68</sup> Vid. TOSCAS, E., *Estai i poders locals...op. cit.* capítulo IV.4.

<sup>69</sup> Vid. ROMANELLI, R., *Il comando impossibile...*, cap. I. Por lo demás, incidía también sobre los equilibrios de poder local.

<sup>70</sup> Se confirma, pues, una de las tesis fundamentales de C.Karnouh (vid. KARNOUH, C., «La démocratie impossible. Parenté et politique dans un village lorrain», *Etudes Rurales*, 52, 1973, págs. 24-56).