

EL REGIMEN MUNICIPAL Y SUS REFORMAS EN EL SIGLO XVIII (*)

352 (091)

por

Benjamín González Alonso

1. El siglo XVIII, fase culminante del absolutismo monárquico, fue época de intensa movilidad institucional. La remodelación del Estado lleva consigo el desenvolvimiento de una persistente actitud reglamentista que a su vez desemboca en rigurosa centralización administrativa. El reformismo del Estado policia es, indefectiblemente, de signo centralizador. Como ya observó TOCQUEVILLE en el siglo pasado, aunque todavía algunos prefieran ignorarlo, la centralización no fue «una conquista de la Revolución, sino, por el contrario, un producto del Antiguo Régimen» (1).

El Municipio no escapó a la influencia de las tendencias políticas del siglo. Pero no basta con afirmar que el régimen jurídico de los Municipios experimentó a lo largo de la centuria repetidas alteraciones. Lo más notable es la profunda coherencia de las rectificaciones introducidas por vía legal; su conformidad con la línea política general a que se atuvieron los monarcas ilustrados. Con otras palabras, el Municipio del XVIII permite contemplar con

(*) Las presentes páginas recogen (con leves modificaciones y la adición de las correspondientes notas) el texto de la conferencia pronunciada en el Cabildo Insular de Tenerife en junio de 1975, con motivo de la inauguración del Curso para funcionarios de la Administración local en Canarias. Agradezco a la Escuela Nacional de Administración Local y a la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL el interés que han mostrado por su publicación.

(1) A. DE TOCQUEVILLE: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, 1969, Libro Segundo, cap. II, pág. 63.

privilegiada nitidez, parcialmente más a gran escala (como las lentes de aumento), el flujo jurídico institucional de la época en su conjunto; calibrar su inspiración, sus tensiones internas, su alcance real y sus verdaderos límites. El examen amplificado de una de las partes —precisamente del sector municipal— proporciona, en definitiva, una representación sumamente fidedigna del todo.

Ahora bien, dado que la conexión entre los planos municipal y estatal es obvia y siempre ha existido, hay que agregar que lo destacable no es que en esta ocasión también se produjese, sino el hecho de que tal relación adquiere en el XVIII singular intimidad y presenta unas características de sincronía e inmediatez poco comunes. De esta suerte, el análisis del Municipio borbónico satisface simultáneamente un doble objetivo, pues, a más de poner de manifiesto los avatares del régimen municipal, revela y explicita los criterios rectores de la acción del Estado en el siglo XVIII.

2. Para determinar el sentido de las mutaciones operadas en el seno de la organización municipal en el transcurso del XVIII, es preciso referirse antes brevemente a la situación en que se hallaban los Municipios al iniciarse el siglo. Conviene recordar que el Municipio era entonces una institución postrada por larga y profunda crisis, tan antigua y destructora que remite a un fenómeno de imponderable trascendencia, sobre el cual tal vez no se haya reflexionado con suficiente empeño. Aludo al radical antagonismo que parece haber existido entre la autonomía municipal y los principios constitutivos del Estado absoluto, de manera que, según demuestra la experiencia histórica, allí donde el Estado adquirió consistencia merced a su adecuación a las formulaciones absolutistas, el Municipio perdió fortaleza institucional en análoga medida. La cuestión desborda las fronteras hispánicas, pues en su día ninguno de los países políticamente afines se mostró capaz de proceder a la adecuada articulación del Municipio en el Estado. Se abrió entre ambos una oposición tan inconciliable y excluyente que, o bien los Municipios impidieron la consolidación del Estado, o bien (caso más frecuente) el desarrollo del Estado carcomió la solidez de aquéllos, reduciéndolos a la condición de organismos subalternos dotados de escasa vida propia. El proble-

ma pasó irresuelto al período liberal, que tampoco fue pródigo en remedios eficaces en este sentido.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el régimen municipal distaba de estar unificado. Coexistían diferentes modelos municipales, propios de los distintos reinos integrados en la Monarquía española; el castellano era el más extendido, pero de ningún modo el único. Incluso dentro de cada reino pervivían numerosas variedades locales, producto en cada caso de circunstancias históricas específicas que, consideradas en su conjunto, componían un mosaico abigarrado, difícil de abarcar y repleto de matices hoy por hoy poco conocidos (2). De ahí que en una exposición resumida —como lo es ésta— tenga que conformarse con describir a grandes rasgos las líneas centrales de la organización municipal, prescindiendo de aspectos secundarios, interesantes pero irrelevantes en su mayoría para el tema que nos ocupa (3).

De acuerdo con tal planteamiento es preciso traer a la memoria que, al dejar de reunirse las Cortes (o convertirse sus sesiones en actos formularios), los Municipios más importantes se habían visto definitivamente privados en casi todas partes de su dimensión política. A principios del XVIII los órganos concejiles

(2) Todavía a finales del XVIII, es decir, después de casi un siglo de política centralizadora de la que en estas mismas páginas encontraremos más adelante manifestaciones inequívocas, subsistían muchas de esas variedades locales. Irónicamente, escribía León de ARROYAL hacia 1790: «Cada aldea tiene su código municipal y sus estatutos, que son la base de la felicidad pública» (*Oración apologetica en defensa del estado floreciente de España*, también conocido con el título de *Pan y toros*. Edición de A. ELORZA en *Pan y toros y otros papeles sediciosos de fines del siglo XVIII*, Madrid, 1971, pág. 24). Según ELORZA (pág. 8 de la ed. cit.), *Pan y toros* se difundió considerablemente entre 1793 y 1796.

(3) La situación se caracterizaba, en definitiva, por la conservación de múltiples variedades locales, compatibles, sin embargo, con la existencia de un sustrato común en gran medida en cada reino, que confería relativa homogeneidad a la organización municipal. Tampoco se trataba de un fenómeno estrictamente español. TOCQUEVILLE nos proporciona con su habitual lucidez la versión francesa: «Parece difícil actualmente decir con exactitud cómo se gobernaban las ciudades en el siglo XVIII, porque, independientemente de que el origen de las autoridades municipales cambiaba sin cesar, como acaba de verse, cada ciudad conservaba todavía algunos jirones de su antigua constitución y tenía sus propios usos. No había quizá dos ciudades en Francia en que todo fuera exactamente igual; pero esta diversidad era engañosa y ocultaba una semejanza general. En 1764, el gobierno emprendió la tarea de redactar una ley general sobre la administración de las ciudades. Hizo que se le enviaran, por medio de los intendentes, memorias sobre la manera en que se desarrollaban las cosas en cada una de ellas. Yo he encontrado una parte de esa encuesta, y he acabado convenciéndome al leerla de que los asuntos municipales eran gestionados aproximadamente del mismo modo en todas partes. Las diferencias sólo son superficiales y aparentes; el fondo es siempre el mismo» (*El Antiguo Régimen...*, págs. 76-77. El subrayado es mío). No hay inconveniente en aplicar las afirmaciones de TOCQUEVILLE a los Municipios españoles.

contraían de hecho su actividad a la administración del patrimonio municipal y a la gestión de lo que hoy llamaríamos servicios públicos elementales: abastos, policía urbana, etc. La fragilidad de la economía agropecuaria imperante, la escasez de comunicaciones, el atraso de los sistemas de comercialización de los artículos más necesarios y la dependencia respecto de las condiciones climáticas forzaban a conceder atención prioritaria a lo relacionado con el abastecimiento, dificultado además por la penuria económica originada en parte por la deficiente administración de los bienes concejiles.

Supongamos que en un año cualquiera la adversidad meteorológica destruye las cosechas. El mecanismo fatídico se pone en marcha por sí sólo: hay que adquirir granos, por ejemplo, para garantizar la subsistencia del vecindario. Ahora bien, precisamente porque la cosecha ha sido mala (o nula) cunde la escasez, y ésta conlleva carestía. Los pósitos no bastan para frenarla. Es preciso hacer un desembolso considerable, superior, desde luego, a la disponibilidad que normalmente permite la percepción de las rentas de propios. ¿Dónde acudir? A créditos muy onerosos y de problemático reintegro, que endeudan al Municipio para mucho tiempo, a la imposición de arbitrios, que acentúan hasta extremos intolerables la presión fiscal, o a ambas cosas. No hace falta señalar los efectos catastróficos de la pérdida de varias cosechas consecutivas, suceso nada infrecuente.

De lo anterior se deduce que la debilidad política de los Municipios del Antiguo Régimen era comparable y paralela a su angostura económica. Se infiere, igualmente, el interés extraordinario del estudio de las haciendas locales, que no se ha acometido hasta ahora con suficiente profundidad. Se desprende, en fin, que la reglamentación del «ramo» de abastos poseía excepcional importancia; no constituía un aspecto más, sino la preocupación primordial, junto a la conservación del patrimonio, de la administración municipal.

El cuadro era, pues, sombrío. Pero aún hay más. A lo antedicho se sumaba la exigua o nula participación de los vecinos en los asuntos municipales, dirigidos, sobre todo en las grandes ciudades, por una oligarquía poco menos que impenetrable. A lo largo del Antiguo Régimen, el gobierno municipal fue quedando bajo el control de una minoría detentadora de la titularidad de los

oficios concejiles. Ya en épocas lejanas, por razones de todo orden que ahora no hacen al caso, dichos oficios habían tentado a la nobleza, que pronto inició el asalto a los regimientos hasta llegar a acapararlos. Con el transcurso del tiempo tales apetencias, lejos de aminorarse, alcanzaron por contagio a quienes, sin poseer condición nobiliaria, eran económicamente pudientes: a los «burgueses enriquecidos» de que habla TOMÁS Y VALIENTE en un reciente trabajo. La consolidación del régimen de enajenación de los oficios públicos, que todavía en el siglo XVII alcanzó cotas espectaculares, generalizó la tendencia y la hizo irreversible. Así pues, en el XVIII los regidores solían serlo en virtud de compra y con carácter vitalicio, transmitiendo incluso el cargo —previamente adquirido por juro de heredad— a sus descendientes (4). El problema no consistía sólo en la indiscutible entidad de auténticas oligarquías ciudadanas, sino en su escasa renovación.

El único freno, nada desdeñable por cierto, a la dudosa actuación de los oficiales perpetuos, cuyo manejo de los fondos municipales no se caracterizaba precisamente por su escrupulosidad, lo constituía el Corregidor, representante de la autoridad real en los Municipios castellanos más importantes. La historia de las ciudades castellanas del Antiguo Régimen aparece salpicada aquí y allá de disensiones de los regimientos con sus respectivos Corregidores, inflexibles en la defensa de los intereses reales y, en épocas pasadas, de la supremacía del poder del monarca en los asuntos de naturaleza estrictamente política; atentos siempre a cuanto estuviese en relación con la insaciable Hacienda real. La intervención de los Corregidores en el acontecer municipal se extendía a los más variados aspectos de la vida concejil, y por eso re-

(4) La mecánica de la adquisición y transmisión de los oficios públicos (y entre ellos, de forma destacada, de los municipales) ha sido expuesta por F. TOMÁS Y VALIENTE en varios trabajos. Cfr., sobre todo, por su proximidad a nuestro tema, el titulado «Las ventas de oficios de regidores y la formación de oligarquías urbanas en Castilla (Siglos XVII y XVIII)», en *Historia. Instituciones. Documentos*, 2, Sevilla, 1975, págs. 525 sigs. También A. DOMÍNGUEZ ORTIZ: *La sociedad española en el siglo XVIII*, Madrid, 1955, pág. 344. TOCQUEVILLE, una vez más, demuestra que tampoco la existencia de cerradas oligarquías locales era privativa de España. He aquí sus frases: «En el siglo XVIII, el gobierno municipal de las ciudades había degenerado en una pequeña oligarquía. Unas pocas familias se ocupaban de los asuntos generales con fines particulares, lejos de las miradas del pueblo y sin ser responsables ante éste; era una enfermedad de que adolecía esta administración en toda Francia. Todos los intendentes la señalaban, pero el único remedio que se les ocurría era someter cada vez más los poderes municipales al gobierno central» (*El Antiguo Régimen...*, pág. 79).

sulta arriesgado emitir un juicio rotundo acerca del desenlace de sus roces con los restantes miembros de los Ayuntamientos. Bien es verdad que en ocasiones los Corregidores lograron desterrar determinadas corruptelas; no lo es menos que, en otras, no consiguieron desmontar los sutiles resortes del poder local, que se reproducían con asombrosa facilidad y rapidez. En cualquier caso, es claro que la presencia de los Corregidores no contribuyó a paliar la falta de participación de los vecinos; más bien la consumó (5). El común quedó expuesto, alternativamente, a los excesos del regimiento y del Corregidor de turno (tampoco los de éstos fueron pequeños). En resumen, ni existía representatividad *ad intra*, ni autonomía *ad extra*. Participación y autogobierno municipales, principios nunca contradichos expresamente, eran desde mucho tiempo antes, y desde luego a comienzos del siglo XVIII, meras palabras desprovistas de contenido.

3. Al iniciarse el siglo XVIII, y con él el ejercicio del poder por el primer representante de la nueva dinastía, los cambios no se hicieron esperar. FELIPE V aprovechó la oportunidad que le deparaba el desarrollo de la Guerra de Sucesión para rectificar el rumbo de la organización municipal y reducir drásticamente las diferencias regionales.

El Decreto de 29 de junio de 1707 abolió en su totalidad el Derecho de Aragón y Valencia, y por tanto la organización municipal privativa de ambos Reinos (6). Los argumentos con que se justifica tan grave decisión resultan sumamente expresivos de la línea política propugnada por los Borbones. Con independencia de la supuesta infidelidad de aragoneses y valencianos, sublevados contra el rey, y del consiguiente «derecho de conquista» que el monarca está en condiciones de ejercer tras haberlos sometido por las armas, se deslizan en el texto del Decreto frases del más neto sabor absolutista: «tocándome el dominio absoluto de los referidos Reynos de Aragón y de Valencia...», y considerando también que uno de los principales atributos de la Soberanía es la imposición y derogación de leyes, las cuales con la variedad de los

(5) Un análisis más detallado de los Corregidores en B. GONZÁLEZ ALONSO: *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970.

(6) Cfr. la *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (en adelante NOV. R.), III, 3, 1. Cito por la edición de *Los Códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, 1850.

tiempos y mudanzas de costumbres podría ya alterar, aun sin los graves y fundados motivos y circunstancias que hoy concurren para ello en lo tocante a los de Aragón y Valencia, he juzgado por conveniente (así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose igualmente todos por las Leyes de Castilla...) abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observadas en los referidos Reynos de Aragón y Valencia, siendo mi voluntad que estos se reduzcan a las Leyes de Castilla, y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y ha tenido en ella».

La abrogación de los fueros, la consecución de la «uniformidad», comienza a convertirse en obsesión para los gobernantes y sus consejeros (7). En otro Decreto, posterior en sólo un mes al que parcialmente he recogido, se insiste en que «en el modo de gobernarse los Reynos y pueblos no debe haber diferencia de leyes y estilos, que han de ser comunes a todos»; se reitera que «mi Real intención es que todo el continente de España se gobierne por unas mismas leyes» (8). Ya se ha visto cuáles son esas leyes, elegidas como paradigma al que deben adaptarse los súbditos de los restantes Reinos (los de Aragón y Valencia en principio). En resumen, el régimen tradicional de los Municipios aragoneses y valencianos desaparece para siempre. Parece, incluso, que la puesta en práctica de la política de desmonte del Derecho de Aragón y Valencia empezó por los Municipios, que adecuarlos a la «nueva planta» fue la primera tarea a cumplir. «Se me mandó —escribe MACANAZ— que reglase la ciudad (de Valencia) al pie de Castilla... y lo ejecuté y quedó la ciudad formada al pie de la de Sevilla» (9).

A la vista de las declaraciones de principios contenidas en las disposiciones precedentes, no sorprenderá que la organización municipal de los demás reinos de la Corona de Aragón sufriera aná-

(7) Por ejemplo, para Melchor DE MACANAZ, personaje muy influyente en ese momento, al que se ha llegado a considerar autor material de la redacción del Decreto de 29 de junio de 1707. Cfr. C. MARTÍN GAITE: *El proceso de Macanaz*, Madrid, 1970, pág. 83.

(8) NOV. R., III, 3, 2.

(9) H. KAMEN: *La guerra de sucesión en España, 1700-1715*, Barcelona, 1974, páginas 339-340.

loga suerte a medida que el curso de la guerra fortalecía la posición de FELIPE V. En efecto, el Real Decreto de 28 de noviembre de 1715 asestó un duro golpe al régimen municipal mallorquín (10), y el 16 de enero de 1716 al catalán (11).

Sin embargo, en contra de lo que a menudo se hace, no hay que dejarse suggestionar por la rotundidad del tono de las disposiciones filipinas, ni pensar que en toda la Corona de Aragón se implantó el régimen municipal castellano *avant la lettre*. Dentro de la propia Castilla —tal como indiqué más arriba y como las frases citadas de MACANAZ sugieren— difería la organización de unas ciudades a otras (al menos en aspectos secundarios). De otro lado, el tratamiento aplicado inicialmente a Aragón y Valencia no se mantuvo por completo en el resto de la Corona aragonesa, ni en Mallorca ni mucho menos en Cataluña, que exigía soluciones más matizadas. En parte a causa de la envergadura del problema político catalán (ya intuida entonces por algunos con plena lucidez); en parte por la dificultad que entrañaba el trasplante puro y simple de las fórmulas municipales castellanas a regiones dotadas de una conformación histórica y sociológica diferente; en parte porque a la monarquía no le interesaba la implantación automática del modelo castellano, resultó inevitable la erección de un sistema distinto del tradicional, pero que tampoco era reproducción absolutamente fidedigna del castellano (siquiera porque se procuró impedir la repetición de los abusos que habían desvirtuado a éste). MERCADER RIBA, que ha estudiado con detenimiento la «nueva planta» de Cataluña, considera, a mi juicio con acierto, que se estableció un régimen híbrido, a mitad de camino (12), muy próximo al castellano en lo fundamental —esto es incuestionable—, mas no enteramente idéntico. El mero hecho de que en el mencionado Decreto de 1716 FELIPE V se reservase la designación de los cargos municipales (13), se ajustaba aparentemente a las prescrip-

(10) NOV. R., V, 10, 1.

(11) *Ibid.*, V, 9, 1.

(12) J. MERCADER RIBA: «L'ordenació de Catalunya per Felip V: la Nova Planta», en el volumen del autor *Felip V i Catalunya*, Barcelona, 1968, págs. 30 ss. Cfr. el análisis de la nueva planta municipal en págs. 87 ss., y también, en el mismo volumen, las págs. 253 ss., dedicadas al estudio de la introducción de los Correidores en Cataluña.

(13) NOV. R., V, 9, 1, cap. 31: «En la ciudad de Barcelona ha de haber veinte y quatro Regidores, y en las demás ocho, cuya nominación me reservo; y en los demás lugares se nombrarán por la Audiencia, en el número que pareciere, y se me dará cuenta; y los que nombrare la Audiencia servirán un año».

ciones sobre el particular de la rancia legislación castellana, pero en realidad dejaba en manos del monarca facultades mucho más amplias de las que *de facto*, dada la magnitud de la subsistente privatización de los oficios, poseía en Castilla. La posición de FELIPE V a este respecto se acercaba más a la de ALFONSO XI que a la de FELIPE IV o CARLOS II. Cuando, en los últimos años del siglo (aún tardarían varios más en imprimirse), DOU Y DE BASSOLS escriba sus *Instituciones*, confirmará *a posteriori* mi impresión al dejar constancia de que, mientras «muchos de estos regimientos en Castilla se tienen por juro de heredad en diferentes familias, en Cataluña son muy pocos los de esta especie» (14).

Podría consignar otros ejemplos igualmente demostrativos de que la asimilación no fue completa. No cabe duda, empero, que, pese a las salvedades reseñadas, los Decretos de Nueva Planta supusieron un paso gigantesco en orden a la unificación del régimen municipal, que siguió progresando, además, merced a disposiciones dictadas en fechas ulteriores (15).

4. Junto a la aproximación de los Municipios de los distintos reinos a un modelo común, otra de las constantes de la política borbónica en este terreno consistió en someter a la organización municipal a implacable centralización.

Ciertamente, la orientación centralizada contaba con precedentes importantes, lejanos e ininterrumpidos; la idea de que fueron los Borbones sus introductores no pasa de ser una verdad a medias. Pero no es menos cierto que la llevaron hasta extremos antes desconocidos y, sobre todo, que no se conformaron con proclamarla, sino que efectivamente la impusieron. Ya el Auto acordado de 9 de febrero de 1610 había agrupado los Municipios castellanos en cinco «partidos», y encomendado a otros tantos miembros de la Sala de Gobierno del Consejo la inspección de los mismos y la fiscalización de sus respectivos Corregidores (16). Sin

(14) R. L. DE DOU Y DE BASSOLS: *Instituciones del Derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña, y de las principales reglas de gobierno en qualquier estado*, II (Barcelona, 1975, ed. facsímil de la de Madrid, 1800), Libro II, tit. 9, cap. 9, sec. 12, pág. 200.

(15) Así, por Auto acordado de 6 de septiembre de 1718 (NUEVA RECOPIACION, III, 2, Auto 25), el Corregidor de corte castellano se extiende a Palma de Mallorca, en sustitución del veguer que el Decreto de noviembre de 1715 había conservado.

(16) NR, II, 4, Auto 14 (NOV. R., IV, 15, 1).

embargo, en 1690 se reconoce que dicha disposición había obtenido muy escaso cumplimiento y, ante su virtual desuso, se reafirma su vigencia, dividiendo ahora en siete los cinco partidos anteriores (17). En 1717 FELIPE V, a la vez que manifiesta su deseo de tener «exacto conocimiento de cuanto ocurre en las Provincias digno de practicarse o precaverse», forma diez partidos (que también comprenden a los territorios de la Corona de Aragón) y subordina cada uno de ellos a la tutela y dependencia de un superintendente, con el objeto de que «instruido el Consejo por tan seguro medio de cuanto fuere digno de proveerse y corregirse, aplique sus oportunas providencias» (18). En 1747 y 1756 se vigila el cumplimiento de tales normas y se actualiza su contenido (19). Naturalmente, a medida que los correspondientes superintendentes de los partidos consolidan y actúan sus facultades interventoras, y el Consejo, por ende, refuerza su función de instancia administrativa central, el control de las ciudades se hace más estrecho.

Con todo, el progreso de la centralización no se manifestó solo, ni principalmente, en el establecimiento de un control genérico sobre los Municipios mediante su incardinación en partidos. Fraguó, ante todo, en la renovada atención a las haciendas locales, en la considerable disminución de las facultades de los Ayuntamientos para administrar sus propios bienes, y en la supervisión más cautelosa del destino de las cantidades procedentes de los arbitrios y rentas de propios, que eran los capítulos más enjundiosos de la economía municipal.

Prescindiendo de disposiciones menores de fecha anterior, la intervención en gran escala de las haciendas locales se inició verdaderamente en 1745, al dictar FELIPE V una importante instrucción en la que se adoptaban nuevos criterios dirigidos a ampliar el valor y mejorar la recaudación de los arbitrios municipales (20).

La monarquía era perfectamente consciente de que la administración económica de los Municipios se hallaba en un «estado deplorabile» (21); conocía con exactitud las causas de la corrupción

(17) *Ibid.*, II, 4, Auto 48.

(18) Auto acordado de 1 de febrero de 1717 (NR, II, 4, Auto 82), desarrollado por otro de julio del mismo año (NOV. R., IV, 15, 2).

(19) NOV. R., IV, 15, 3 y 4, respectivamente.

(20) NOV. R., VII, 16, 11.

(21) Cfr. GONZÁLEZ ALONSO: *El Corregidor...*, pág. 324.

imperante en los Ayuntamientos —corrupción que no se esfuerza en ocultar—, y el grado en que era imputable a los abusos de los regidores; sabía que la materia de propios, abastos y arbitrios resultaba capital para el desenvolvimiento de los Concejos. FERNANDO VI subraya la necesidad «de que los Propios con que las Ciudades, Villas y Lugares del Reyno están dotados, y los Arbitrios que les están concedidos, tengan su debido destino, y sean administrados y beneficiados con pureza, sin las malversaciones y extravíos que comúnmente se han advertido» (22). Pronto se pasó a la acción. En virtud de lo dispuesto en los capítulos XIV y XV de las Ordenanzas de 13 de octubre de 1749, los intendentes asumen facultades muy extensas en orden a la administración de los propios y arbitrios municipales (23). En julio de 1751 se preceptúa que los Municipios rindan cuentas anualmente al Consejo (24).

Así pues, como hace notar DOMÍNGUEZ ORTIZ (25), la intervención de las haciendas locales no comenzó con CARLOS III. Se consuma, empero, con este monarca cuando, en 1760, se crea la Contaduría General de Propios y Arbitrios, y se dictan las normas que colocan el ramo bajo la dirección y estricta dependencia del Consejo de Castilla (26). No por ello quedó resuelto el problema. La complejidad de la materia y la resistencia pasiva de los oficiales municipales obligaron, con posterioridad a 1760, a promulgar un cúmulo de disposiciones aclaratorias, todavía no estudiadas, que yo sepa, con el conveniente detenimiento. La aplicación y consiguiente efectividad de dichas normas tampoco se conoce, por otra parte, con la precisión deseable (27). Ahora bien, que en esta ocasión no se aspire a cubrir tan ostensible laguna no debe servir de pretexto para dejar de indicar al menos el capítulo co-

(22) *Ibid.*

(23) *Ibid.*, págs. 327-328.

(24) Cfr., entre otros, DOMÍNGUEZ ORTIZ: *La sociedad española...*; pág. 353.

(25) *Ibid.*

(26) NOV. R., VII, 16, 12 y 13.

(27) Las escuetas referencias que se hacen en el texto pueden ampliarse mediante la lectura de M. PÉREZ BÚA: «Las reformas de Carlos III en el régimen local de España», en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1919. Cfr. también G. DES-DEVICES DU DEZERT: «Les institutions de l'Espagne au XVIII siècle», en *Revue Hispanique*, 157, 1927, págs. 233 ss. (Reedición del volumen correspondiente de *L'Espagne de l'Ancien Régime*, del autor, París, 1897-1899); A. GARCÍA-GALLO: *Curso de Historia del Derecho español*, I, págs. 444-445; J. BENEYTO: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, págs. 476 ss. y 485. Resulta muy provechosa, además, la consulta del título 16 del Libro VII de la NOV. R. en su totalidad.

rrespondiente a las haciendas locales es el aspecto tradicionalmente menos atendido de la organización municipal, con toda probabilidad a causa de las dificultades que entraña. Mientras tal situación persista no se podrá avanzar gran cosa en el estudio del régimen municipal de la época.

5. Hemos visto reflejada hasta ahora, con la rapidez que imponen las circunstancias, la incidencia del permanente reformismo municipal del siglo XVIII en dos direcciones, trasunto de la orientación política del siglo: el uniformismo, corrector de la diversidad de patrones municipales, y la centralización, cuyo objetivo confesado gira en torno a la reorganización de las haciendas locales, con resultados que por el momento (a reserva de las aclaraciones que deparen futuras investigaciones) parecen dudosos. Resta aún examinar, en tercer lugar, aquellas reformas que alteraron la composición de los Ayuntamientos, o que de algún modo supusieron la transformación del régimen de los oficiales (municipales o reales) que desempeñaban sus funciones en el ámbito concejil. La consideración de este extremo nos sitúa ante los procuradores síndicos personeros y los diputados del común, y ante los Corregidores, respectivamente.

Los síndicos personeros y los diputados del común han constituido el objeto preferente de la atención de cuantos de algún modo se han aproximado al régimen municipal del siglo XVIII. Historiadores rigurosos han coincidido en contemplar ambos oficios como «creación» de CARLOS III (28), y en atribuir a dicha crea-

(28) Cfr., entre otros, DOMÍNGUEZ ORTIZ: *La sociedad española...*, pág. 334; BENEYTO: *Historia...*, pág. 477; J. M. FONT RIUS, en *Diccionario de Historia de España*, II, 2.ª ed. (Madrid, 1968), s. v. «Municipio moderno», pág. 1167; V. RODRÍGUEZ CASADO: *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, 1962, pág. 155; R. HERR: *España y la revolución del siglo XVIII*, 1964, pág. 94; P. VILAR: «El "motín de Esquilache" y la "crisis del Antiguo Régimen"», en *Revista de Occidente*, 107, febrero de 1972 (trabajo publicado también, esta vez en lengua francesa, en *Historia ibérica*, 1, págs. 11 ss.). Otros autores matizan, en cambio, el alcance de la creación carolina con consideraciones de interés. Así, DESDEVICES DU DEZERT: *Les institutions...*, página 229; GARCÍA-GALLO: *Curso...*, pág. 445; M. DEFOURNEAUX: *Pablo de Olavide, el afrancesado*, México, 1965, pág. 66. En todas estas obras, y en otras varias que podrían añadirse, la mención a los procuradores síndicos personeros y diputados del común es, con todo, breve; marginal incluso en la mayor parte de los casos. Tal vez el análisis más amplio continúe siendo el de PÉREZ BÚA (*op. cit.*, en nota 27), muy lejos, también, desde luego, de ambiciones monográficas. Dicha monografía con la excepción de la realizada a fines del XVIII, que se cita más adelante, está aún sin escribir. Debe registrarse, por último, la Comunicación que bajo el título «En torno a las reformas municipales de Carlos III» presentó J. Cerdá al «III Sym-

ción una finalidad «democratizadora» (29), tanto más sorprendente dadas las premisas y métodos habituales del Despotismo Ilustrado. Tales afirmaciones, que nada tienen de falsas, no pueden ser literalmente suscritas, empero, si no se las acompaña de algunas precisiones que nos ayudarán a comprender mejor el significado real de síndicos y diputados.

Ya Miguel SERRANO BELEZAR, contemporáneo de CARLOS III, aventuró la opinión de que «de unos y otros no dexa de haber algunos vestigios en nuestra Monarquía, de suerte que no es del todo nueva su erección» (30). En efecto, son lejanas las referencias de la documentación municipal a cargos análogos. A 1346 se remonta el testimonio de la existencia en Madrid de un «procurador de pecheros», a quien se ve «intervenir activamente en todos los asuntos que afectan directa o indirectamente a la clase pechera» (31). En Carmona, además de un procurador «encargado de velar por el bien general y denunciar los abusos e irregularidades que se produjesen» (32), se instituye en 1503 un «personero», elegido anualmente por los vecinos entre los candidatos propuestos por las distintas colaciones, que, sin voto en las reuniones capitulares, asiste a ellas, inspecciona las cuentas municipales y las derramas entre pecheros, protesta por todo lo que redunde en perjuicio de los vecinos, soporta primero la hostilidad declarada y luego la animadversión latente de los regidores y restantes miembros perpetuos de los Ayuntamientos (33).

posium de Historia de la Administración», celebrado en 1972 en la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, interesante incursión en el tema que me ocupa, pero que no ha aparecido publicada en las correspondientes Actas.

(29) Entre otros, recientemente, G. ANES: *El Antiguo Régimen: los Borbones*, Madrid, 1975, pág. 321, quien se suma de este modo a una opinión tan antigua como generalizada, que ha conducido a algunos a atribuir a la «creación» de Carlos III una significación desmedida, a mi juicio, y no exenta de cierta ingenuidad. Así, P. J. PIDAL la califica de «grande y trascendental mejora» («Sobre el régimen municipal de España», *Discurso publicado como Apéndice de las Lecciones sobre la Historia del Gobierno y Legislación de España*, Madrid, 1880, pág. 312, que es una de las contadas obras anteriores a nuestro siglo que he tenido oportunidad de consultar en esta ocasión).

(30) M. SERRANO BELEZAR: *Discurso político-legal sobre la erección de los diputados y personeros del común de los Reynos de España, sus elecciones y facultades, para instrucción de los mismos, de las Justicias, Regidores, Escribanos de Ayuntamiento y otros*, segunda impresión, Valencia, 1800, pág. 11.

(31) R. GIBERT: *El Concejo de Madrid*, Madrid, 1949, págs. 266 ss.

(32) M. GONZÁLEZ JIMÉNEZ: *El Concejo de Carmona a fines de la Edad Media (1464-1523)*, Sevilla, 1973, pág. 168.

(33) *Ibid.*, págs. 160 ss. La R. Provisión de los RR. CC. que crea el oficio de personero en págs. 328-329.

La presencia de oficiales como los mencionados —y cabría ampliar los ejemplos— no resultaba tan infrecuente como pudiera pensarse en los Municipios anteriores al XVIII. Si bien varía la denominación empleada en cada caso, todos ellos parecen responder en el fondo a un mismo tipo, bastante extendido por lo demás. Así se explica que al iniciarse la expansión castellana por territorios extrapeninsulares, a finales del siglo xv, volvamos a hallar versiones similares en Canarias. El Fuero de Gran Canaria, expedido en diciembre de 1494, prevé la elección de un personero y de dos procuradores del común; aquél «con cargo de procurar las cosas de provecho del concejo e contradecir las que fuesen en su daño..., e procurar todo lo que cumple a los propios del concejo», y éstos, representantes de los pecheros, con facultades para intervenir en «las cosas que allí (en el Cabildo) se platican e hazen en provecho común, e si los repartimientos que se hagan y lo que se libre e las rentas que se toman se hace todo fielmente e sin fraude». Unos y otros sin voto (34). En Tenerife, además de un procurador mayor que vela por los intereses comunales (35), hay que anotar (al igual que en La Palma) el carácter electivo de los síndicos personeros generales, que aparecen en el ejercicio de sus funciones antes de que un documento real de 1523 los mencione por vez primera (36). En la *Instrucción* de Villadiego, oportunamente aducida por SERRANO, se consigna la costumbre de los Concejos de contar con síndicos que, «llevando la voz del público, pidiesen quanto juzgasen serle beneficioso y apelasen de lo que conceptuasen adverso» (37).

Lo cual no debe inclinarnos hacia el extremo contrario, ni hacernos pensar que síndicos, personeros, procuradores, etc., eran moneda corriente en los Municipios del XVIII con anterioridad a la reforma carolina. No lo eran necesariamente, y mucho menos con los rasgos de que los hemos visto dotados en el xv o en el xvi. Recordemos que de ordinario surgieron como representantes de los pecheros para intervenir en cierta manera —aunque privados de voto en las reuniones de los Ayuntamientos— en lo relacio-

(34) L. DE LA ROSA: *Evolución del régimen local en las Islas Canarias*, Madrid 1946, pág. 38. Acerca de las particularidades del Fuero de Gran Canaria, J. LALINDE: «El Derecho castellano en Canarias», en *Anuario de Estudios Atlánticos*, 16, 1970.

(35) DE LA ROSA: *Evolución...*, pág. 55.

(36) *Ibid.*, págs. 60 ss.

(37) SERRANO: *Discurso...*, pág. 11.

nado con el destino y disfrute de los bienes concejiles, con la gestión económica del Municipio en general. Son tres características que conviene retener. Pues bien, no es menester poseer especial perspicacia para presentir que tales oficiales fueron mal vistos desde el principio por los regidores, por los componentes de las respectivas «aristocracias de campanario» de que hablara Joaquín COSTA (38), que hicieron lo posible por suprimirlos o desnaturalizarlos. A menudo lo lograron, urgiendo su desaparición y oponiéndose a su normal renovación, o, simplemente, suplantándolos. En determinados Municipios los cargos indicados, cuando consiguieron subsistir, concluyeron por engrosar el número de los oficios perpetuos, vinculados incluso a los propios regimientos (39). Nada tiene de particular, por ello, que al restablecerlos CARLOS III en 1766 con carácter general, provistos, es cierto, de un régimen jurídico más afinado del que nunca habían disfrutado, aunque acogidos por los más con escepticismo, los mismos contemporáneos lo consideren insólito. No lo era en modo alguno en 1766, pues DOU Y DE BASSOLS suministra, por otra parte, una noticia referida a 1760 que por su interés y por haber pasado desapercibida hasta ahora, según creo, hace al caso recoger.

Escribe Dou: «Con carta orden del Secretario del Consejo de 2 de agosto de 1760 se participó a la Real Audiencia de Cataluña haber mandado S.M. Que en todos los pueblos de Cataluña se estableciese el empleo de procurador síndico con las mismas facultades que en Castilla; que fuese este empleo trienal; que la elección se hiciese por la Audiencia a propuesta de los Ayuntamientos; que las propuestas se hiciesen de las personas más principales de cada pueblo, y siempre de sujetos de fuera del Ayuntamiento; y que los elegidos tuviesen el asiento o lugar inmediato al último regidor, y gozasen del mismo sueldo que los regidores. En

(38) J. COSTA: *Colectivismo agrario en España*, ed. Buenos Aires, 1944, pág. 95. Obra todavía no superada, su lectura constituye un valiosísimo complemento del tema tratado en estas páginas. Sobre los problemas de la agricultura, íntimamente relacionados con la administración municipal del Setecientos (que se comprende mejor si se conocen aquéllos), cfr. también el importante libro de G. ANES *Las crisis agrarias en la España moderna*, Madrid, 1970, así como los trabajos del mismo autor incluidos en *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Barcelona, 1969.

(39) Entre otros muchos testimonios, el transmitido por Dou y de Bassols, que lo aplica al período anterior a 1766: «Este empleo de síndico procurador está en algunas partes de España perpetuado en alguna familia o regimiento» (*Instituciones...*, III, Lib. I, tít. 9, cap. 12, sec. 1, pág. 239).

18 del mismo agosto se pasó circular a los Corregidores para la ejecución de dicha orden» (40). Oportuna y autorizada confirmación: *con las mismas facultades que en Castilla*. Volveré sobre este fragmento, pero antes ¿cabe dudar que la idea que definitivamente se pone en práctica en 1766 había cruzado por la mente de los gobernantes antes del advenimiento de ARANDA? Conformémonos por el momento con subrayar la secular repugnancia de la minoría incrustada en la administración municipal a la consolidación de cargos como los que analizamos, así como la resistencia de los oficiales perpetuos a la política ilustrada y el consiguiente embarazo e incomodidad que producía al gobierno.

Es bien sabido que en el transcurso del siglo XVIII, antes y después de 1766, se generalizó una corriente de opinión contraria a la perpetuidad de los oficios municipales. A 1723 se remonta la exposición por el MARQUÉS DE SANTA CRUZ DE MARCENADO de los inconvenientes derivados de dicha práctica (41). CAMPOMANES atribuía a la venta de los regimientos «el origen de la falta de actividad de los Ayuntamientos» (42), y más adelante IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA separará también en los resultados negativos que de la actuación de «la aristocracia fastidiosa al pueblo y desnuda de su confianza» se seguían (43). Sin embargo, para anular enteramente tales consecuencias hubiera sido preciso alterar por completo no sólo la administración municipal, sino la organización social del país en su conjunto, lo cual presuponía la puesta en cuestión de los fundamentos del propio Estado. El régimen absoluto se mostró incapaz de afrontar resueltamente la raíz del problema.

Pero tampoco era posible permanecer paralizado, entre otras cosas porque la dimensión social del problema —tan importante que conducía, por ejemplo, a replantear también desde este ángulo la posición de la nobleza y la justificación de los privilegios estamentales— llevaba adheridas profundas connotaciones económicas de inaplazable solución. El aumento de población acentúa la demanda de tierras, en virtud del fenómeno estudiado por R.

(40) *Ibid.*, vol. y pág. cit.

(41) Cfr. DOMÍNGUEZ ORTIZ: *La sociedad...*, pág. 346.

(42) CAMPOMANES: *Apéndice a la educación popular* (cit. por PÉREZ BÚA: *Las reformas...*, págs. 11-12).

(43) J. A. IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA: *Discurso sobre el gobierno municipal* (ed. de M. BAENA DEL ALCÁZAR en *Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1968, págs. 124-125).

HERR (44). Durante el reinado de CARLOS III se manifiesta la «cuestión agraria» en toda su crudeza (45). Con la centralización se pretende obviar ciertas dificultades, mas solo se consigue, en el mejor de los casos, corregir algunos abusos. Se ensaya entonces una política económica de cuño liberalizador.

Es lógico. Puesto que el sistema productivo gira en torno al régimen señorial, su transformación por medios pacíficos resulta más que dudosa, y el Poder no dispone de resortes para saldar el costo inevitable del enfrentamiento con los estamentos privilegiados, se emplea el recurso de facilitar y mejorar la comercialización de los productos agrarios y de liberarlos de las trabas que entorpecían su distribución, a las que se atribuyen las periódicas crisis de subsistencias, amén del endémico problema del abastecimiento.

Esta visión, que el economista actual tachará invariablemente de simplista y que de hecho demostró su insuficiencia en el XVIII, procedía en parte —solo en parte— del influjo fisiocrático. La Fisiocracia le prestó soporte teórico y le adjudicó, por otro lado, efectos saludables y reversibles de cara al incremento de la producción misma. No en vano escribió QUESNAY que «la más segura vigilancia sobre el comercio interior, la más exacta, la más útil para la Nación y para el Estado, consiste en una libertad de concurrencia completa» (46). El prestigio de lo francés y la existencia en nuestro suelo de dificultades provenientes de una agricultura empobrecida y rutinaria hacían de la Fisiocracia un artículo especialmente apropiado para el consumo nacional. Antes o después, políticos y escritores se pronunciaron sobre la abolición de la tasa de granos (47). CAMPOMANES lo hizo en 1764, afirmativamente (48).

(44) HERR: *España...*, págs. 73 ss. Cfr. también, del mismo autor, «El significado de la desamortización en España» (en *Moneda y Crédito*, 131, 1974), donde se formulan interesantes apreciaciones que conducen a HERR esta vez a una interpretación discutible, a mi entender, de la desamortización.

(45) Vuelvo a remitir al lector a las obras de G. ANES citadas en nota 38, así como a su Prólogo al libro de P. CARRIÓN *Los latifundios en España*, Barcelona, 1975, págs. 16 ss.

(46) F. QUESNAY: «Máximas generales de la política económica en un país agrícola», máxima 25, en «*Le tableau économique*» y otros estudios económicos, ed. de V. Andrés ALVAREZ, Madrid, 1974, pág. 228.

(47) Tempranos e interesantes testimonios en este sentido recoge P. VILAR: *El motin...*, págs. 202 ss., 210 y *passim*.

(48) «Respuesta fiscal sobre abolir la tasa y establecer el comercio de granos». La resume J. SEMPERE Y GUARINO en el *Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III*, ed. facsímil, Madrid, 1969, tomo II, páginas 54-55.

ESQUILACHE informa al Gobernador del Consejo en agosto de 1764 de que «el Rey se inclina al concepto de que conviene el libre comercio de los granos» (49). Se pensaba que la abrogación de la tasa produciría efectos inmediatos; que el grano afluiría en abundancia; que al derogar las restricciones desaparecería la especulación, el almacenamiento, la escasez artificial provocada por los desaprensivos; que descenderían los precios. La Real Pragmática de 11 de julio de 1765 declaró la libertad de venta, circulación y precio del trigo (50).

Claro que la ley de la oferta y la demanda genera a veces milagros... desastrosos, ante todo cuando los remedios económicos se aplican a destiempo. La entrada en vigor de la Pragmática de 1765 coincidió con el punto álgido de una crisis coyuntural particularmente grave. Los datos aportados por VILAR hablan por sí solos: La fanega de trigo valía en Castilla 843 maravedíes en 1761; 1.657 en 1765 (51). En esas circunstancias la abolición de la tasa contribuyó a empeorar las cosas, facilitó la multiplicación de los abusos y legalizó en cierto modo los manejos de los especuladores. Ahora bien, ¿quiénes eran los especuladores? ¿a quiénes beneficiaba la retención de los granos? Por supuesto, a los detentadores de los grandes dominios, pero también a aquellos que, sin serlo, medraban gracias al control de la administración municipal, que se apresuraron a desvirtuar la finalidad perseguida por la liberalización y a preservar sus intereses privados aun a costa del abastecimiento de los Concejos. Volvemos a tropezar con los mismos grupos. Evidentemente la constitución oligárquica de los Ayuntamientos, que no era la más adecuada para sintonizar con el nuevo rumbo de la política económica del gobierno, resultaba apta en cambio para torpedearla.

A las hondas motivaciones sociales y económicas que aconsejaban modificar la composición de los Ayuntamientos, se sumaron en seguida razones de carácter político. El estallido en 1766 de la cadena de motines que derribaron a ESQUILACHE no deja lugar a dudas sobre la urgencia de la reforma. La incuestionable relación causal entre dicha reforma y los levantamientos que la pre-

(49) J. CARRERA PUJAL: *Historia de la economía española*, IV, Barcelona, 1945, página 42.

(50) NOV. R., VII, 19, 11.

(51) VILAR: *El motín...*, pág. 205.

cedieron ha sido reiteradamente advertida por los historiadores (52), y nada hay que oponer en ese sentido. Si acaso insistir en que los desórdenes dejaron al descubierto problemas más profundos que existían con anterioridad; no los crearon, coadyuvaron a acentuar su gravedad y colocaron al Poder ante la necesidad de ofrecer pronta respuesta. Y recordar, aunque ya nadie sostiene la interpretación tradicional, que el verdadero origen del motín de ESQUILACHE radicó en la previa crisis de subsistencias y consiguiente empeoramiento del abasto de las ciudades, que era competencia municipal.

Se presentaba una alternativa. Remover hasta el fondo, o conformarse con introducir retoques que, contrapesando hasta cierto punto la influencia de los oficiales perpetuos, no menoscabasen seriamente la situación establecida. Lo primero, además de inviable —en razón de los supuestos que cimentaban el Estado absoluto—, resultaba impolítico a la vista de la actitud popular. Se eligió el segundo camino, del que nació el Auto acordado de 5 de mayo de 1766 que establecía el nombramiento «en todos los pueblos que lleguen a dos mil vecinos» de un procurador síndico personero y de varios diputados del común.

Apunté arriba los precedentes hispánicos —algunos muy inmediatos— de las figuras generalizadas por CARLOS III. No considero ocioso agregar que la reforma carolina fue simultánea de la llevada a cabo por LAVERDY en Francia. No trato de insinuar la existencia de relaciones estrechas entre una y otra; sólo de sugerir de nuevo que los problemas que acuciaban a los Concejos españoles no eran enteramente privativos de ellos, sino típicos en buena medida de los países de añeja tradición municipal que compartían (con todas las peculiaridades que se quiera, sin duda numerosas) un basamento estamental similar y una orientación absolutista no excesivamente distante. BORDES ha escrito sobre los edictos franceses de agosto de 1764 y mayo de 1765, inspirados por LAVERDY, que iban dirigidos a «quebrantar a las oligarquías municipales, suprimir los oficios venales, restablecer las elecciones, asegurar una mejor gestión de las finanzas locales, proporcionar una cierta uni-

(52) DOMÍNGUEZ ORTIZ: *La sociedad...*, pág. 357; RODRÍGUEZ CASADO: *La política...*, págs. 155 ss.; DEFOURNEAUX: *Pablo de Olavide...*, págs. 65 ss.; VILAR: *El motín...*, págs. 225 ss.

formidad a la administración de las ciudades del reino» (53). Ambos edictos pergeñan un régimen municipal complejo, dotado de determinadas variantes aplicables según sobrepasase o no la municipalidad respectiva los dos mil vecinos, que es la cifra fijada también por CARLOS III. El *corps de ville* lo compone, entre otros, un *syndic-receveur* elegido para un trienio y que no cuenta con plenitud de derechos en las reuniones de la corporación (54). Así pues, menudean las analogías significativas.

En lo tocante al Auto acordado de 5 de mayo de 1766, conviene advertir que el establecimiento de los procuradores síndicos personeros y de los diputados del común no agota su contenido. En su alegato contra Juan DE LA REGUERA, MARTÍNEZ MARINA criticó precisamente al autor de la Novísima por la defectuosa y arbitraria forma de insertar dicho Auto en la Recopilación de 1805 (55). Sus preceptos fueron troceados en tres leyes distintas, con la consiguiente dislocación y oscurecimiento de su verdadero sentido. Con el primer capítulo del Auto se formó la Ley 13 del Título 17 («De los abastos de los pueblos») del Libro VII. Los siguientes se recogieron en la Ley 3 del Título 11 («De los tumultos, asonadas y conmociones populares») del Libro XII (sede de la materia penal y procesal penal). Los últimos, desde el quinto, en la Ley 1 del Título 18 («De los diputados de abastos y síndicos personeros del común de los pueblos») del Libro VII («De los pueblos, y de su gobierno civil, económico y político»). Según MARTÍNEZ MARINA, el Auto, considerado en conjunto, «es ley puramente de policía; lo demás que en ella se contiene es accesorio, siempre enlazado con el argumento y objeto principal y pendiente de él» (56). El juicio del ilustre historiador adolece de simplismo; la importancia de los capítulos cinco y siguientes no permiten despacharlos con el calificativo de «accesorios». Sin embargo, es enteramente cierto que no debemos conformarnos con proceder a su lectura aislada, desconectada de los párrafos precedentes de la disposición, salvo a riesgo de errar en su interpretación global. Por no hacerlo así, por contentarse con

(53) M. BORDES: *L'Administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, París, 1972, pág. 254. Cfr. también J. ELLUL: *Histoire des institutions*, II-1, París, 1956, pág. 535.

(54) *Ibid.*, págs. 255 ss.

(55) F. MARTÍNEZ MARINA: *Juicio crítico de la Novísima Recopilación*, en la ed. de «Obras escogidas» del autor, I, (BAAEE, tomo CXCIV), Madrid, 1966, pág. 473.

(56) *Ibid.*

vagas alusiones al motín de ESQUILACHE, se ha exaltado a veces en exceso la inspiración «democrática» de la reforma carolina, sin caer en la cuenta de que el Auto acordado de 5 de mayo encierra una norma eminentemente represiva, inspirada en los cánones absolutistas entonces al uso que se adivinan, sin ir más lejos, en la proclamación del carácter «sagrado» de la persona del rey (57).

El CONDE DE ARANDA, llamado por CARLOS III, llegó a la Corte el 8 de abril. Ese mismo día tomó posesión de la presidencia del Consejo (58). El motín había cubierto su ciclo en Madrid y continuaba extendiéndose por Provincias, de suerte que «rara población de viso hubo donde pasara el mes de abril de 1766 sin escándalos o síntomas de turbaciones» (59). Las exigencias populares se centraban en dos puntos: rebajas inmediatas del precio de los abastecimientos, y garantías de impunidad por la comisión de los citados desórdenes. Como escribe FERRER DEL RÍO, que sin duda manejó documentación de primera mano, «aquéllas (las rebajas) no se podían mantener sin costearlas el Erario; éstos (los indultos) constituían una de las preeminencias del Monarca, y fundado en tales principios el Consejo de Castilla propuso que, sólo con la excepción de Madrid, se abolieran unas y otros en todas partes». Y prosigue: «Sometida la consulta a consejeros de Estado y ministros, el MARQUÉS DE GRIMALDI, D. Juan Gregorio MUNIAIN, D. Miguel DE MÚZQUIZ y el DUQUE DE ALBA aprobaron lo propuesto en punto de abastos, y respecto de los indultos opinaron que se procediese como en Zaragoza, y que luego los concediera o negara el Rey según las resultas de los actos de cada pueblo; el CONDE DE FUENTES, D. Ricardo WALL y D. Jaime MASONÉS DE LIMA expresaron que el Rey no debía indultar por entonces, y sobre abastos apoyaron lo que el Consejo; D. Julián ARRIAGA, ministro de Indias y de Marina, se singularizó con su voto, manifestando que no se atrevía a entibiar la clemencia del Soberano. Este determinó que se limitara el indulto a Madrid por lo concerniente a la rebeldía, y que los magistrados no estaban en la obligación de mantener las concesiones relativas a la baratura de los abastos co-

(57) NOV. R., VII, 17, 13.

(58) A. FERRER DEL RÍO: *Historia del reinado de Carlos III en España*, II, Madrid, 1856, págs. 85-86.

(59) *Ibid.*, pág. 78.

mo consentidas a la fuerza. De aquí provino el Auto acordado del Consejo, anulando las rebajas y los indultos de las Provincias» (60).

He ahí la génesis del Auto acordado de 5 de mayo de 1766, que comienza por declarar «nulas e invalidas las baxas (del precio de los abastecimientos) hechas o que se hicieren por los Magistrados y Ayuntamientos de los pueblos compelidos por fuerza y violencia», e «ineficaces los indultos o perdones concedidos o que se concedan por los mismos Magistrados, Ayuntamientos u otros cualesquiera a los perpetradores, auxiliadores y motores de estas asonadas y violencias» (61). Siguen luego las instrucciones para proceder contra los autores de «semejantes excesos», a quienes se considera reos de «levantamiento y sedición» (62). En suma, represión sin contemplaciones. Es el comportamiento habitual del Poder absoluto, de todo poder autoritario.

Pero desplazar los problemas no equivale a resolverlos. Subsistía la composición oligárquica de los Ayuntamientos. Subsistían la escasez y la carestía. Subsistía el atasco de una política económica liberalizadora carente de ejecutores compenetrados con sus principios y prestos a llevarla a buen puerto. Subsistían, por consiguiente, los motivos de descontento. Los ilustrados carolinos no lo ignoraban. Y creen descubrir la cuadratura del círculo, es decir, la manera de contener hasta cierto punto el abusivo poder de los regidores, de solucionar las dificultades del abastecimiento, de interesar e implicar a los pueblos en el éxito de la política de «libertad del comercio de los abastos» preconizada por el gobierno; de aquietar los ánimos sin poner en cuestión nada fundamental. Los diputados del común, cuyo régimen jurídico se desarrolla el 26 de junio de 1766 (63), serán el instrumento institucional elegido para la consecución de tales objetivos.

Se preceptúa la existencia de cuatro diputados del común en las ciudades y villas de más de dos mil vecinos (sólo dos en las de menos), disponiéndose que «tengan voto, entrada y asiento en el Ayuntamiento, después de los regidores, para tratar y conferir en punto de abastos». Los vecinos «seculares y contribuyentes», reunidos por parroquias o barrios, designan a los compro-

(60) *Ibid.*, págs. 91-92.

(61) NOV. R., VII, 17, 13.

(62) NOV. R., XII, 11, 3.

(63) Instrucción del Consejo de 26 de junio de 1766, en NOV. R., VII, 18, 2.

misarios que luego elegirán a dichos diputados por un período anual. El oficio puede recaer en «nobles y plebeyos», pero no en quienes sean miembros del Ayuntamiento o en sus parientes hasta el cuarto grado, ni en deudores del «común». La atribución de funciones es explícita: intervienen en todo lo concerniente al abastecimiento, mas sólo en esa materia (64). En 1769, al prescribirse la renovación por mitades, el cargo se convierte en bianual (65).

Al mismo tiempo, «considerando que en muchos pueblos el oficio de Procurador Síndico es enagenado, y que suele estar perpetuado en alguna familia, o que este oficio recae por costumbre o privilegio en algún Regidor individuo del Ayuntamiento», se determina que «en tales ciudades, sin exceptuar las capitales del Reyno o provincia, villas o lugares donde concurrieren estas circunstancias, nombre y elija anualmente el Común... un Procurador Síndico Personero del Público». El procedimiento de su designación y las incompatibilidades son idénticas a las señaladas para los diputados. El procurador síndico previsto en 1766 es diferente, por tanto, del que en Cataluña había confirmado la carta orden de 1760 (trienal, generalizado en todo el Principado y dotado de menor representatividad, según vimos). La duplicidad de regímenes produjo dudas a la hora de aplicar el Auto de 1766 en Cataluña; las resolvió la Audiencia al decretar la observancia del Auto de 5 de mayo (66). Distintas son, igualmente, las competencias de diputados y procuradores síndicos. Aquéllos participan en la formación de la voluntad municipal, si bien contraen su intervención al ramo de abastos. A éstos se les encomienda «pedir y proponer todo lo que convenga al público generalmente», sin exceptuar ninguna materia, pero se les priva de capacidad decisoria; sólo se les otorga voz (67). Representan la versión dieciochesca de una figura antiquísima que indefectiblemente ha sobrevolado el régimen municipal en las épocas de crisis atraída por la descomposición, por la pérdida de autonomía y por las consecuencias combinadas de la intervención del poder central y de la constitución de sectores

(64) NOV. R., VII, 18, 1 y 2.

(65) NOV. R., VII, 18, 4.

(66) Cfr. DOU Y DE BASSOLS: *Instituciones...*, III, Lib. I, tít. 9, cap. 12, sec. 1, páginas 244-245.

(67) NOV. R., VII, 18, 1. SERRANO BELEZAR se encarga, además, de aclarar que las atribuciones de los procuradores síndicos personeros eran de hecho inferiores a las de los procuradores existentes con anterioridad a 1766, lo que puede dar idea del verdadero alcance de la reforma (*Discurso...*, pág. 93).

oligárquicos en el seno de las ciudades. Su virtualidad, desde el *defensor* romano en adelante, ha solido ser escasa.

Respecto a la acogida de que diputados y síndicos personeros fueron objeto, todo parece indicar que no complacieron a nadie. «He observado —escribía SERRANO BELEZAR no mucho después— la desidia con que se mira un asunto tan importante, pues apenas acuden vecinos al nombramiento de electores». Y agregaba: «Parece que la parte más brillante de la República juzga a menos valer el asistir a estos actos, y no sé en qué apoya tan irregular concepto, ni cómo tiene valor para censurar después las elecciones por no hacerse en personas de gerarquía y talentos; dese la culpa a sí propia» (68). O sea, no despertaron el entusiasmo del vecindario, pero bastaron para incomodar a ciertos grupos muy caracterizados, los cuales, no contentos con promover pleitos, con multiplicar obstáculos y argucias legales, llegaron en algunos lugares a demandar su supresión (69). Los datos aportados por DOMÍNGUEZ ORTIZ son sumamente elocuentes, y la explicación formulada por dicho autor irrefutable: «En contra de las ideas que luego habían de prevalecer, parecía preferible deber la representación al nacimiento antes que al voto de sus conciudadanos; esto y la repugnancia a igualarse con la plebe en los comicios explica la abstención de las clases altas; la de las inferiores dimanaría de no haber experimentado mejorías sensibles con la innovación» (70).

Es claro que el Auto acordado de 1766 no alteró el equilibrio de los Ayuntamientos, o, mejor dicho, no contribuyó a crear un equilibrio inexistente. El análisis de su contenido pone inmediatamente de manifiesto la tibieza del texto, producto de la congruencia en la fecha de su aparición de problemas de variada índole, muy hondos todos ellos, que el gobierno se vio en la necesidad de abordar. Se conjugó la dureza (anulación de indultos, etc.), con ciertas concesiones al elemento popular que en seguida se revelaron insuficientes. Pero no debe confundirse la cortedad de la solución propuesta con la ignorancia por parte de la monarquía

(68) SERRANO BELEZAR: *Discurso...*, pág. 18 (recoge también las frases de SERRANO, DOMÍNGUEZ ORTIZ: *La sociedad...*, pág. 360).

(69) DESDEVISES DU DEZERT: *Les institutions...*, págs. 230 ss., donde recoge la significativa reacción registrada en el Ayuntamiento de Bilbao. DEFURNEAUX estudia la aplicación del Auto de 1766 en Madrid (*Pablo de Olavide...*, págs. 67 ss). CERDÁ, en la ocasión a que me referí, en nota 28, proporcionó, a su vez, noticias acerca de las elecciones celebradas en Murcia.

(70) DOMÍNGUEZ ORTIZ: *La sociedad...*, pág. 360.

de dónde se hallaban las raíces de algunos de los mayores males de la organización municipal. A pesar de su limitado alcance, el Auto acordado de 5 de mayo apunta inequívocamente hacia las aristocracias locales; refleja la tentativa de aminorar el monopolio del gobierno municipal por los oficiales perpetuos. Buena prueba de ello es que se dieron por aludidos y combatieron la aplicación de la por lo demás tímida reforma. Quisiera señalar, por último, que el intento de introducir a los «plebeyos» en los Ayuntamientos no respondía a criterios coyunturales, sino que formaba parte del programa ilustrado. Se encuentra en relación con los propósitos de regeneración económica y con la reivindicación de la dignidad de los oficios mecánicos. CAMPOMANES insistió en la conveniencia de «habilitar a los que los ejercen para los empleos municipales de la República» (71), de facilitar el ingreso de los artesanos en el gobierno concejil (72). La Cédula de 18 de marzo de 1783 derogó las exclusiones tradicionales y proclamó la idoneidad de los titulares de oficios «baxos y mecánicos» para detentar cargos municipales (73).

6. Me falta referirme al otro gran pilar de la organización municipal, el Corregidor, y a sus transformaciones en el decurso del siglo XVIII. La reseñaré brevemente (74), empezando por dejar constancia de que, si bien se inician en los umbrales del siglo, no alcanzaron auténtico relieve hasta el reinado de CARLOS III. Con independencia de la ya mencionada penetración de los Corregidores en los reinos de la Corona de Aragón, su régimen jurídico experimentó leves retoques en 1711, año en que FELIPE V completa en aspectos secundarios la todavía vigente Instrucción de Corregidores de 1648. Más tarde, al reaparecer con fuerza los intendentes, en las ciudades que eran a la vez sede de intendencia y de corregimiento ambos cargos recayeron en las mismas personas, haciendo así la figura del intendente corregidor. Pero pronto se dejaron sentir los inconvenientes derivados de la acumulación de fun-

(71) CAMPOMANES: *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, ed. de J. REEDER, Madrid, 1975, pág. 94.

(72) CAMPOMANES: *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, ed. de J. REEDER, Madrid, 1975, pág. 226.

(73) En NOV. R., VIII, 23, 8.

(74) Para mayores precisiones, GONZÁLEZ ALONSO: *El Corregidor...*, págs. 245 ss., y bibliografía allí citada.

ciones, y en 1766 CARLOS III ordenó el retorno a la situación anterior a 1749, separando de nuevo corregimientos e intendencias.

Simultáneamente los Corregidores entran en una fase de movilidad institucional de la que saldrían dos décadas después considerablemente remozados. CAMPOMANES, consciente de la importancia de los Corregidores, promovió un expediente en cuya elaboración desempeñaron importante papel las Audiencias y Chancillerías. Gracias a sus dictámenes y al del propio Fiscal CAMPOMANES se centraron los aspectos del estatuto orgánico de los Corregidores susceptibles de replanteamiento. El Consejo de la Cámara aconsejó mejorar las retribuciones, ampliar hasta el sexenio la duración del cargo, formar una escala que regularizase y automatizase el ascenso de quienes hubieran ejercido el oficio a satisfacción. La Real Cédula de 21 de abril de 1783 tradujo finalmente tales propuestas en disposiciones concretas, con lo cual quedaron los corregimientos divididos en tres clases (entrada, ascenso y término), y los Corregidores profesionalizados, convertidos en funcionarios, con sus *cursus honorum* sometido a escalafón.

La significación de la reforma resulta obvia. No sólo modificó sustancialmente la naturaleza del Corregidor y vertió en moldes funcionariales un oficio que hasta entonces había poseído innegable dimensión política, sino que al hacerlo corroboró el carácter meramente administrativo del Municipio, y definió *a contrario sensu* el alcance de los cambios introducidos en la organización municipal a lo largo del siglo, conducentes a estrechar el cerco centralizador, a poner orden en las finanzas locales, a racionalizar los servicios.

Idéntica tónica, muy semejante adecuación al espíritu conservador del régimen político del momento, se percibe en la nueva Instrucción de Corregidores aprobada por Cédula de 15 de mayo de 1788, que sustituyó a los ya anacrónicos Capítulos de 1648. El documento, que desgrana cuidadosamente los cometidos de los Corregidores y se esfuerza por inculcarles los ideales de progreso y fomento de las fuentes de riqueza, representa la apoteosis de la Administración, tal como la entendían los ilustrados. Es el paradigma de un Estado que se debate por sobrevivir a base de correcciones parciales y tardías que caen en el vacío.

En 1788, precisamente en la víspera de la Revolución, se cerró el ciclo del reformismo municipal borbónico. Tras los aconteci-

mientos franceses a nadie se le ocurrió sugerir «novedades», como entonces se decía, dignas de mención.

7. Nos hallamos ya en condiciones de poder afirmar que la política municipal borbónica no se encaminó en ningún momento a provocar mutaciones cualitativas en la organización local. La exposición precedente, al recorrer los aspectos que en mayor medida atrajeron la atención de los gobernantes, ha mostrado el alcance real de las reformas llevadas a cabo. Pero todavía existe otro procedimiento para reconstruir la visión ilustrada del Municipio, para averiguar cómo se columbraba entonces en las esferas oficiales el «Municipio ideal». Consiste en examinar la regulación de que se dotó a los Municipios de nueva creación, que precisamente por carecer de condicionamientos procedentes del pasado permitían el despliegue ilimitado de aquellas concepciones tan trabajosamente introducidas en los viejos Concejos. La reglamentación de las poblaciones de Sierra Morena acaso constituya el testimonio más plástico en ese sentido (75).

¿Qué encontramos en ella? El ejemplo más neto de la aplicación de los criterios a que sucesivamente me he referido. Municipios uniformados, trazados de acuerdo con una «planta» o modelo único. Municipios sometidos a fuerte centralización, al control riguroso de un «superintendente». Municipios regidos por los titulares de los oficios que ya conocemos, con la peculiaridad —se advierte expresamente— de que «ninguno de estos oficios podrán jamás trasmutarse en perpetuos, por deber ser electivos constante y permanentemente, para evitar a estos nuevos pueblos los daños que experimentan los antiguos con tales enagenaciones» (76). Municipios liberados de los privilegios de la Mesta y con sus servicios estrictamente organizados por el superintendente. Es decir, la ratificación completa de lo que había anticipado por otro camino.

8. ¿Qué conclusiones cabe extraer de lo antedicho? Llama la atención, en primer lugar, la cronología de los cambios legislativos. Iniciados en los albores del siglo, alcanzan su cenit en los

(75) Se contiene en la Real Cédula de 5 de julio de 1767 (NOV. R., VII, 22, 3). Cfr. sobre este tema, DEFOURNEAUX: *Pablo de Olavide...*, págs. 130 ss.

(76) NOV. R., VII, 22, 3, cap. 14.

años 1760-67 para volver a descender luego y finalizar en 1788. Coinciden, por tanto, con el ritmo general; lo reproducen fielmente.

En segundo término, no es ocioso preguntarse por la virtualidad que en la práctica obtuvieron tales cambios, de por sí parciales y no siempre profundos. Mi impresión es que fue débil y desigual. Se conocen casos de personas que, pese a su valía y a disfrutar de la protección real, no sólo resultaron incapaces de ejecutarlos hasta sus últimas consecuencias, sino que, por intentarlo, se vieron envueltas en procesos penosos que las descalificaron políticamente. Al ejemplo del brillante OLAVIDE hay que sumar el de José QUEIPO DE LLANO, oscuro Corregidor de Chinchilla en 1763, que he descrito en otro lugar. ¿Cuántos Olavides y Queipos de Llano ignorados fracasaron en la aplicación de la política ilustrada? Presumo que no fueron ellos los únicos.

En verdad, no es mucho más lo que acerca del régimen municipal del siglo XVIII se sabe de lo que muy sucintamente he destacado. En 1955 se lamentaba DOMÍNGUEZ ORTIZ de la penuria de monografías sobre el tema y de la consiguiente provisionalidad de cualquier síntesis sobre el mismo. Desde entonces la situación no ha mejorado sustancialmente. Fácil es darse cuenta de lo que en el estudio de esta materia queda por hacer, de cuáles son los puntos particularmente necesitados de consideración detenida. En mi opinión, es urgente contar, de una parte, con historias locales elaboradas con criterios rigurosos y que no se limiten a abarcar exclusivamente el período medieval. Resulta imprescindible, por otro lado, emprender el análisis ante todo de dos sectores institucionales especialmente desatendidos: sin conocer a fondo el funcionamiento de las haciendas locales y la actuación de los intendentes no se podrán realizar progresos estimables.

Con todo, el Municipio del siglo XVIII no es sólo un reto científico al que los historiadores del Derecho deben responder sin tardanza, sino a la vez una magnífica fuente de reflexión para los interesados en el inmediato futuro del Municipio español. Porque la historia de las frustradas reformas municipales del siglo XVIII acaso encierre una parábola política cuya lección sería lamentable desoir.