

Proceso de convivencia y sustitución de las instituciones eclesíásticas por las civiles en la acción social del Estado liberal

The process of coexistence and replacement of church institutions by others of a civil nature in the social action applied by the liberal State

Myriam Fernández Herrero*

Universitat de València-Estudi General

fernandez_myrr@gva.es

Palabras clave: Iglesia Católica, Instituciones Religiosas, Sector Público, Políticas Públicas, Política Social, Beneficencia, Secularización, Siglo XIX, España.

Keywords: Catholic Church, Religious Institutions, Public Sector, Public Policies, Social Policies, Welfare, Secularization, 19th Century, Spain.

RESUMEN

Se analiza el proceso, emergido de la Ilustración, de convivencia y sustitución de las instituciones eclesíásticas por las civiles en la acción social del Estado liberal español a lo largo del siglo XIX, marcado por el reformismo. Desde la perspectiva histórico-institucional se analiza la interacción de las posiciones políticas, así como los objetivos e instrumentos que actores laicos y religiosos defienden en torno a este tema y otros conexos en cada gobierno (desamortización, reforma del gobierno local, orden público). La Iglesia, hasta entonces conformadora exclusiva del modelo asistencial, y todo el esquema de poder monárquico, reaccionan y rehacen su espacio político en los nuevos poderes legislativo y judicial, al mismo tiempo que las facciones del libe-

ABSTRACT

This article analyses the process, which emerged from the Age of Enlightenment, of coexistence and the replacement of church institutions by others of a civil nature in the social action applied by the Spanish liberal state throughout the 19th century, which was heavily marked by reforming policy. The interaction of political positions, and also the targets and tools that lay and religious leaders alike defended on this subject, and others connected with each government (the sale of lands owned by the Church, local government reforms, public law and order) are studied from the historical-institutional viewpoint. The Church, up until then the only institution to provide a social welfare model, and the whole of monarchist power, reacted and reshaped

* La autora expresa su agradecimiento al equipo evaluador, por su valiosa contribución a la calidad de este artículo.

ralismo configuran el poder ejecutivo territorial, central y periférico, básico en el nuevo Estado. Finalmente, la Iglesia convivirá sin dejar de influir la definición, e incluso la gerencia del modelo público, que bajo la presión de la industrialización se modernizará en un contexto de democratización (formal) de la representación política.

their political space into the new legislative and judicial powers, at the same time as the factions of liberalism were shaping territorial, central and peripheral executive power, which was basic to the new State. Eventually, the Church was to live alongside these changes while still maintaining the power to influence, and even assume management of the public model which, under the pressures of industrialization, was to be modernized in a context of (formal) democratization of political representation.

INTRODUCCIÓN

La Ilustración es responsable de una visión globalizadora que antepone el servicio público a los intereses de la fuerza monárquica motriz a la que da cauce, así como a los intereses del resto de grupos privilegiados, élites religiosas, aristocráticas o militares que comienzan a adaptarse a los nuevos objetivos y a las nuevas instituciones.

Instaura unos principios políticos desprovistos de tintes morales que condicionen la forma de construir y gobernar, incluso la beneficencia, pues el Rey ilustrado vuelve la espalda a la tradición humanista que había sostenido las estructuras de atención social y se centra en la búsqueda del cambio real, «domesticando» al efecto a Iglesia, ejército, municipios y nobles, consolidándose en única instancia, cada vez más absoluta, que no admite contrapesos, ni en las Cortes ni en los estamentos privilegiados.

El Estado supera así a la Monarquía de origen divino en un proceso que cristaliza en el siglo XVIII, con la confluencia de Absolutismo y Despotismo Ilustrado, lo que da como resultado la concentración de poderes para llevar a cabo la misión modernizadora del territorio a través del fomento, las obras públicas, el ejército y la hacienda; en definitiva, los grandes pilares que afianzan su poder.

El proceso de convivencia y sustitución de las instituciones eclesiásticas por las civiles en la acción social del Estado liberal que como consecuencia suceda no prevé, en su embrión, la conflictualidad entre ellas, pero su desenvolvimiento agudiza contradicciones y hace inevitable el choque con elementos religiosos y nobiliarios que no se han integrado en la nueva estructura sociopolítica estatal; trataremos también de evaluar los efectos sobre las instituciones eclesiásticas de beneficencia de los episodios de 1820, 1834 y 1851.

Inicialmente, los principales elementos de conflicto serán el reparto institucional del poder territorial en el campo político, y la ordenación de la propiedad y de la financiación pública en materia económica, que se arbitrarán por leyes, los cuales condicionarán el *concepto de acción social* (objeto de la acción, tipología y distribución de centros y beneficiario) y a la inversa.

Poco a poco quedará patente¹ el origen de las sucesivas alianzas del poder civil con la Iglesia, consecuencia de un proceso lento que va confrontando la progresiva presión so-

¹ Aspectos de la formación de la beneficencia: E. Borrajo Dacruz (1989), «De la previsión social a la protección social en España: Bases histórico-constitucionales hasta la Constitución», en *Economía y Sociología del Trabajo*, 3; F. Garrido Falla (1967), «La Beneficencia general y particular. Situaciones y perspectivas», en *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Ministerio de Gobernación; B. Gonzalo González y J. M. Alonso Seco (1997), *La asistencia social y los servicios sociales españoles*, BOE Estudios Jurídicos.

cial, con la conflictividad de unas heterogéneas clases civiles dirigentes, y que finalmente desembocará en un pulso entre todas las fuerzas centrado en la eficacia de la gestión del modelo definido, eso sí, servicial a la disputa política. Ésta sea, quizá, la principal de las conclusiones.

El proceso se inicia con el *big-bang* de unas instituciones políticas y administrativas dispuestas como realidades intercambiables², en las que los servidores del Rey son los servidores del Estado y gestionan sus intereses mediante estructuras personalistas de corte generalista, pero que poco a poco se despegarán del sometimiento jerárquico a la Corona y evolucionarán hacia organizaciones colegiadas especializadas que actuarán de acumulador de toda innovación importada de la Francia republicana que ilustrados y liberales no dudarán en incorporar a sus programas para obtener los objetivos comunes de eficiencia y eficacia de la gestión administrativa.

Las instituciones políticas que se crean y reforman son el espejo del pacto social en boga, incluida la novedad de un poder temporal legitimado por el Derecho patrio³ que ya no compete con la Iglesia, si bien esto no acelera el otro proceso larvado, el de la autonomización de lo político frente a la jerarquía religiosa, llegándose a afirmar por diversos autores que la emancipación que supone el carácter laico al Estado no llega a desplegarse en este siglo, ni en el siguiente, a consecuencia del inmenso poder que la Iglesia había adquirido en el pasado⁴.

Al principio del proceso que repasaremos, el regalismo carolino está decidido a «reducir» a la Iglesia a un papel menos temporal y, pese a los desafíos que el criticismo filtra en los medios de comunicación populares⁵, recibe el apoyo de parte de la élite eclesiástica para hacer prosperar sus planes económicos, así como del bajo clero, que acepta la idea de una Iglesia al servicio público que trabaje en cooperación con el Estado por la prosperidad.

² Apoyado en la lectura jurídica de Santi Romano sobre la independencia de los oficios públicos respecto de la Administración (personalidad jurídica) y la polémica sobre la legitimidad de la venta de oficios. En la segunda mitad del XVIII, la burocracia es un poder independiente porque desde 1780, fruto de las progresivas reformas y el empleo cada vez mayor de trabajadores de bajo nivel, aumentó el componente no político de la Administración y empezó a diferenciar entre política y Administración.

³ Combate el poder temporal de la Iglesia mediante el regalismo borbónico, el derecho de patronato o presentación para la provisión de beneficios eclesiásticos, pase regio o *exequatur* para las disposiciones pontificias, la limitación de la jurisdicción de la Iglesia y de adquisición de bienes, la política de incorporación de bienes, rentas, derechos, señoríos, jurisdicciones y oficios de la Corona, y la expulsión de los jesuitas (J. L. Abellán, 1981: vol. II, 486).

⁴ Con el ascenso del jesuitismo tras la Contrarreforma (O. Hintze, 1991: 311) y la supresión radical por la Inquisición de judíos, protestantes y librepensadores (W. Genieys, 2004: 39).

⁵ Pedro de Valdés (1806: 73), *El padre de su pueblo o medios para hacer temporalmente felices a los pueblos con el auxilio de los señores párrocos*, Barcelona, en W. J. Callahan (2002), *Moralidad católica y cambio económico*, sobre las corrientes eclesiásticas de crítica basadas en cuestiones morales hacia la política económica auspiciada por la burocracia borbónica en el siglo XVIII.

Presumimos, en conclusión, un proceso predominantemente preventivo por parte de los operadores dominantes, sin negar la convivencia con comportamientos reactivos a los acontecimientos de Francia.

TÍTULO I. BAJO LA MONARQUÍA ABSOLUTA HASTA EL TRIENIO LIBERAL

Crisis del Antiguo Régimen.

Inicios de la acción social del Estado liberal: 1808-1833

Desde sus inicios, el despliegue del programa de gobierno ilustrado de la Monarquía Absoluta bajo Carlos III deja al descubierto el efecto disgregador del sistema de Consejos heredado de los Austrias; la toma de decisiones, al ser polisinodial, se torna cada vez más compleja y precipita una organización nuclear de Secretarías del Despacho y Secretarías de Estado para impulsar las reformas, poniendo el centro en el Consejo de Castilla⁶, con Ministros *avant la lettre* como Floridablanca⁷.

La heterogénea multiplicación de demarcaciones administrativas⁸, unida a la proliferación de motines populares a causa de desabastecimientos, y una aristocracia cada vez más alejada del poder político, evidencian la necesidad de una racionalización en torno a las provincias, hasta ahora circunscripciones intermedias entre el municipio y el Estado que sólo cumplían fines y servicios burocráticos y no prestaban atención a la potenciación de la riqueza.

Esta situación justifica que la reforma política se plantee primordialmente como reforma territorial para poner orden a las oligarquías locales⁹, interponiendo figuras locales dirigidas

⁶ El Consejo de Castilla se dividía en dos salas. Una que asumía prácticamente todas las competencias (judiciales y legislativas), incluida la policía de pobres (ferias, mercados, abastos, sociedades económicas, expedición de títulos y seguros, talas, dehesas), y otra dedicada a asuntos de gobierno, que pretendía separar los asuntos que requerían mayor agilización. A su vez, este rígido sistema se reproduce y proliferan órganos colegiados, generalmente subordinados a los Consejos, de composición numérica reducida, que son las Juntas con funciones consultivas (Juntas de Reformación, de Medios, de Media Anata, de Población, de Minas).

⁷ Floridablanca inauguró la presidencia del Gobierno actuando como Primer Ministro, pese a no existir ni la idea ni el título, y en 1787 se da paso a la Junta Suprema de Estado o reunión institucionalizada, regular y semanal, de los Secretarios de Despacho Universal, lo que facilitaba la visión global de los problemas de la Monarquía y propiciaba una gestión más unitaria y coherente.

⁸ Desde principios del XVIII el territorio nacional había comenzado a subdividirse, conforme a peculiaridades históricas, en partidos, Alcaldías mayores, merindades y otras demarcaciones menores.

⁹ La figura del Intendente, delegado real y del Gobierno central importado de Francia, pese al choque competencial con el antiguo Corregidor, es básica para la determinación de un mapa de las provincias descriptivo de sus abadengos, señoríos, ríos,

desde un poder central que aplica monolíticamente la agenda reformista de Hacienda, Justicia, Policía y Guerra.

Asistimos a la afirmación de una idea de orden público transversal al programa político del Rey, que prioriza la Justicia represiva pero no contempla un espacio autónomo para la asistencia de los ciudadanos que está definiéndose.

Siguiendo los postulados ilustrados, la pobreza¹⁰ se configura en asunto público separado de las prioridades políticas, para no condicionar la economía, y se tipifica orientando la gestión de las entidades prestatarias de caridad hacia fines instrumentales a la acción de gobierno. Éste es el inicio de la acción social netamente pública¹¹.

El modelo de acción pública resultante se caracteriza por la profusión de establecimientos de beneficencia de régimen cerrado, hospitales en los que se encierra y aleja a los indigentes tajantemente separados de una beneficencia domiciliaria para atender a los jornaleros pobres¹², gestionados en torno a Juntas de Caridad municipales.

No se aprecia en él un reparto de responsabilidades entre el Monarca y la Iglesia (F. Díez Rodríguez, 1993: 15), pero favorece el desarrollo de la vocación ilustrada de los integrantes de las Juntas de Caridad municipales; así, Alcalde, cura párroco, cuatro vecinos

bosques y caminos que ayudaría al fomento de fábricas y oficios mecánicos. El Rey persigue limitar las oligarquías locales, dueñas de un poder anárquico obtenido en virtud de la abusiva venta de oficios del xvii, para lo cual establece en sede municipal, aún en manos de los aristócratas, nuevos agentes que le ayudarán como contrapeso más que como elementos de control efectivo (A. Guerrero Torres, 2001). Estos Diputados y Síndicos Personeros del Común, de elección popular entre los vecinos, debían intervenir en la política de abastos del Ayuntamiento y apoyar a dos nuevos cargos en la Administración de Justicia, a saber, los Alcaldes de Cuartel y los Alcaldes de Barrio en las ciudades dotadas de Chancillería y Audiencia.

¹⁰ Hasta ahora, la idea cristiana de igualdad entre los hombres imbuía la práctica de la caridad y concebía un individuo dependiente.

¹¹ Basándose en la Novísima Recopilación, Gonzalo González y Alonso Seco (1997: 55) distinguen tres tipos de pobres: los pobres de solemnidad —pedían limosna en la calle, y para éstos se crean los hospicios—, los pobres vergonzantes —personas cuya fortuna ha venido a menos, atendidas a domicilio por las Diputaciones de Parroquia— y los jornaleros desocupados y enfermos convalecientes —atendidos por las Diputaciones de Barrio, su Alcalde, el Corregidor y el Justicia—. Aparte quedan los vagos, para quienes se dictan penas que castigan su ociosidad. La Novísima Recopilación de las Leyes de España (1805) de Carlos IV reforma la Recopilación de Felipe II (1567, reimpresa en 1775), y se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones reales, y otras providencias no recopiladas, y expedidas hasta 1804. Este *Diario Oficial*, creado por Reguera Valdelomar, trata de suplir el inconveniente del sistema legislativo del Antiguo Régimen, conocimiento efectivo del Derecho aplicable (E. Galván, 2003).

¹² Los instrumentos de la política de acción social ilustrada eran el Hospital de San Fernando, que alojaba a pobres y vagabundos con una clara función represiva, que los separaba de la sociedad; y las Diputaciones de Barrio, que desde 1779 a 1780, y sólo en Madrid, desempeñaron una función asistencial a domicilio de jornaleros pobres desocupados y enfermos convalecientes. La integran el Alcalde de Barrio, un eclesiástico y tres vecinos acomodados que desempeñaban funciones gestoras, organizativas y de distribución de ayudas, financiándose con las aportaciones voluntarias de la nobleza.

ilustrados, médico y cirujano cuidan de la colecta, la asistencia domiciliaria y conducen hacia los establecimientos los casos que lo requiriesen (C. Alemán Bracho, 1991: 113), dinamizada por la Junta General de Caridad, que coordina las terapias de reclusión, el trabajo, la enseñanza y la asistencia domiciliaria, posteriormente núcleo del sistema liberal (Carasa Soto, 1988: 514)¹³.

Éstas son las primeras instituciones sociales de base local que operan con el trasfondo relajado de un discurso regalista que llama suavemente a la Iglesia al orden ilustrado (J. L. Abellán, 1981: vol. III, 486), mientras la Corona trata de imponer a las oligarquías locales su poder en ese mismo territorio a través de sus Diputados, Síndicos Personeros del Común e Intendentes.

Las Juntas de Caridad actúan ajenas al programa de intervención económica, pero no tardan en sentirse los efectos más o menos inmediatos de la reforma agraria y primera desamortización de Godoy sobre la calidad de vida de los jornaleros, ni los efectos de la desvinculación de patrimonios de los establecimientos asistenciales y de los conventos, que, sin seguir un plan preconcebido, disminuirán las rentas dedicadas a fines asistenciales y con el tiempo acabarán por tener un efecto perverso, convirtiendo la función social en una pesada carga que lastre el progreso imaginado por los hombres de Estado ilustrados (M. Artola, 1973: 283).

A medio plazo, el proceso va más allá de la mera desmovilización de recursos concebidos, porque se entra bruscamente en un paradigma de ruptura de los segmentos sociales. Así, el arrinconamiento de la nobleza y el clero aglutina la oposición en torno a Fernando VII, permaneciendo la Iglesia en el único bastión que cuenta con una organización nacional centralizada que actúa de motor doctrinal, pero que no puede evitar que la minoría liberal aislada en Cádiz imponga los fundamentos de la revolución liberal.

Cortes de Cádiz

La Constitución de 1812 muta el fundamento jurídico-político, la dimensión sustantiva y operativa del Estado, y reconoce la Soberanía de la Nación en tanto que asociación general de ciudadanos (contractualismo), incluidos los pobres, de la cual emana la ley. Ellos

¹³ Con este propósito nacen las Juntas de Caridad, que integran a nivel municipal al Alcalde, el cura párroco, cuatro vecinos ilustrados, un médico y un cirujano, para cuidar la colecta, la asistencia domiciliaria y conducir hacia los establecimientos los casos que lo requiriesen (C. Alemán Bracho, 1991: 113), y dinamiza la Junta General de Caridad, que coordina las terapias de reclusión, el trabajo, la enseñanza y la asistencia domiciliaria, posteriormente núcleo del sistema liberal (Carasa Soto, 1988: 514).

también, albergan la cualidad de generar riqueza conforme a los predicados del liberalismo clásico¹⁴.

El constitucionalismo¹⁵ deja constancia formal de la transformación estamental de la vida política por incorporación progresiva de grupos sociales, así como de la correlación de fuerzas establecida, emergiendo sectores cuyo programa nada tiene que ver con el desarrollo normativo de derechos que después se haga, aunque permite la autoexplicación ideológica del sistema.

El proceso de laicización ilustrado favorece que el hecho religioso se recoja¹⁶ como poso fundacional del orden político, pero no relacionado con los ejes de actuación de la revolución liberal, que son la educación y la cuestión social¹⁷. *Un statu quo* en el que el estamento eclesiástico opta por apoyar las iniciativas liberales que le favorecen, como sucede con la unidad legislativa.

Con estas reformas, las Cortes se transforman en observatorio desde donde seguir la adaptación de las élites al orden institucional, la apertura y delimitación de arenas y actores en el resto de instituciones del poder local, y de gestión de la beneficencia, todo ello sin olvidar que siguen apoyadas en la voluntad del Monarca antes que en resultados electorales.

En los primeros momentos las Cortes garantizan una importancia considerable al clero. Con el 31,5% de los Diputados puede resistir unos años, hasta que llega el declive de

¹⁴ La concesión de derechos individuales y colectivos para todos los españoles se acompaña de una burocracia centralizada, una fiscalidad común, un ejército nacional y un mercado libre de aduanas y de gremios.

¹⁵ El constitucionalismo es una técnica de textos autónomos que superan el tratamiento de cuestiones dogmáticas desde un punto de vista exegético, aportan un Derecho patrio que sustituye el cuerpo de leyes incompleto y contradictorio del Antiguo Régimen y permiten la unidad legislativa civil y penal de España¹⁵.

¹⁶ C. Álvarez Alonso. El primer Derecho público adopta una forma política monárquica en la que la religión, católica romana (Fernández Albaladejo), adquiere protagonismo específico, configurada en base del sistema, legitimada por su ininterrumpida presencia oficial desde el III Concilio de Toledo, y ahora, además, se recurre a ella para respaldar un regalismo acendrado. Por eso, Mayans buscaba los orígenes del patronato regio en las disposiciones conciliares hispánicas visigóticas y no en la gracia o concesión pontificia. Sobre las bases asistenciales del Estado en formación, consultar B. Bennassar *et al.* (1989), *Estado, Hacienda y Sociedad en la Historia de España*, Valladolid; A. Shubert (1991), *Historia Social de España (1800-1990)*, Madrid; M. Tuñón de Lara (1973), *Metodología de la historia social de España*, Madrid, Siglo XXI; D. Casado (1994), *Introducción al bienestar social en España*, Madrid, Acebo; F. de Felice (1984), «Il welfare state. Questione controversa e una ipotesi interpretativa», en *Studi storici*, n.º 3, julio-septiembre; M.ª J. Rubio Lara (1991), *La formación del Estado social*, Madrid, MTAS. Complementar con la perspectiva institucional en D. E. Ashford (1989), *La aparición de los estados de bienestar*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y complementario el enfoque aportado por R. Robledo Hernández (1994), *Economistas y reformadores españoles. La cuestión agraria (1760-1935)*, Madrid, MAPA.

¹⁷ El artículo 6.º establece la obligación general de raigambre humanista, pero también netamente liberal y laica, de ser «justos y benéficos».

1820, con 10 puntos menos (Fuentes, 2002¹⁸), en unos momentos en que la guerra carlista hace saltar a los elementos reaccionarios agitados por el bajo clero, agudizando el enfrentamiento ideológico.

El ejército se representa con el 12% de los escaños, y aún registrará un crecimiento en el Trienio de casi 8 puntos (19,9%) (Fuentes, 2002), lo que resulta interesante porque demuestra el modo en que se gestiona el vacío de poder provocado con la llegada del francés, y después en la paz, por parte de líderes castrenses resultantes del movimiento proto-revolucionario que serán militares de baja extracción promocionados por el conflicto.

El patrón constitucional transforma el estilo de gestión y su operativa centrada en la labor de policía socioeconómica (Ballart y Ramió, 2000: 55). Se concentra en las funciones de servicio y fomento a través de las Secretarías de Gobernación, con competencias en política municipal, prisiones, fomento de la economía, y en las áreas de sanidad, beneficencia y enseñanza. También la red de actores se adapta, en virtud de la abolición de la venta de oficios, cuya práctica confundía los medios públicos y privados; tal clarificación mejora la beneficencia.

Las nuevas políticas se aplican sobre un tejido de núcleos poblacionales más homogéneo, que gracias a la abolición de los señoríos jurisdiccionales equipara cascos urbanos y ciudades privilegiadas, apareciendo 9.000 municipios como posibles centros para prestar servicios, si bien la mayor parte no tiene capacidad suficiente para ello¹⁹.

Esta red local es la palanca de cambio liberal. Dirigidos por el Alcalde, primera autoridad administrativa electiva —aunque conserve las funciones judiciales— y con competencia en materia asistencial, atribuida mediante el alto reconocimiento constitucional en el marco de una cauta tradición legal que limita el derecho a ser socorrido a los naturales moradores de un lugar frente a los forasteros (M. Artola, 1973: 283).

¹⁸ Los datos sobre cuotas de representación parlamentaria en las Cortes del XIX proceden de J. F. Fuentes (2002), «La formación de la clase política del liberalismo español: análisis de los cargos públicos del Trienio Liberal», en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*. Sobre este tema, consultar I. Burdiel (1987), *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-1836)*, València, Institució Alfons el Magnànim; los trabajos de J. Cruz (2000), *Los notables de Madrid. Las bases sociales de la revolución liberal española*, Madrid, Alianza, y G. de la Fuente (2000), *Los revolucionarios de 1868. Élités y poder en la España liberal*, Madrid, Marcial Pons.

¹⁹ En el nivel provincial, la Constitución prevé que «habrá una Diputación, llamada provincial, que generará prosperidad, presidida por el jefe superior», aunque no se constituiría simultáneamente en todas las provincias, en tanto que el ejercicio de su actividad y su ámbito geográfico estaban aún indefinidos y mantenía la finalidad eminentemente fiscal impresa por Carlos III, y que quería reordenarse para después de la guerra (M. Baena del Alcázar, 1988: 174-177).

Primer periodo absolutista: 1814-1820

Con Fernando VII vuelve el Absolutismo de la mano de Iglesia, nobleza y sector reaccionario del ejército²⁰, que abole la Constitución, disuelve las Cortes restableciendo el Consejo Real —reestructurado con la incorporación del Ministro de Fomento— y suprime las Diputaciones y los Ayuntamientos electos.

Se restituye el poder temporal de la Iglesia con la Inquisición, y su financiación mediante el diezmo; se retornan bienes y rentas a frailes y monjas, y cobra importancia el criterio de la Curia en la acción de gobierno, bien reflejado en la acción de las Secretarías de Estado y en las Secretarías de Despacho²¹.

Una vez desplazada la interlocución de las Cortes, el Monarca dicta Reales Órdenes para implicar a la élite religiosa mediante la práctica de la «prevención» a sus altos cargos, llamándolos a favorecer la tranquilidad social impidiendo la entrada de pobres en el territorio para pedir limosna²², y disponiendo a las autoridades civiles y militares para que controlen la actuación de eclesiásticos regulares y seculares.

La Corona se revitaliza con la reincorporación de oficios cuya venta había sido derogada por los liberales, haciendo así más sólido el papel institucional que representa (Tomás y Valiente, 1971: 703 y ss. y 717 y ss., y Villarcorta, 1989: 2), el de un Estado fuerte que es a la vez garante del orden público más superficial y represivo, y además activo en la regulación de las actividades del ciudadano (López Keller, 1990: 137).

La acción social mejora su operatividad al incorporar recursos recuperados por la Iglesia, si bien²³ refuerza una anacrónica asistencia hospitalaria y asilar, por su vertiente policial que busca más retener indefinidamente a la mendicidad en centros que subvenir carencias que pueden ser transitorias.

²⁰ Militares defensores del liberalismo conspiraban para restablecer las Cortes de Cádiz mediante sociedades patrióticas y la masonería, incluso se intentaron algunos golpes de Estado (Espoz y Mina, Porlier, Lacy, y en 1820 triunfó Riego).

²¹ Como acredita la Circular de Interés General (sin fecha)/11/1816 de la Secretaría de Estado y la Circular de la Secretaría del Despacho del año 1819, relativa a la Intervención de los Obispos y Arzobispos.

²² Leyes, decretos y declaraciones de mayo de 1814 a 31 de diciembre de 1845. Imprenta Nacional (1848) —compendio normativo—.

²³ Apuesta por la asistencia hospitalaria —frente a la visión liberal que entendía que favorecía la mendicidad— y restablece el Hospital de Mujeres Incurables, por Real Decreto 373/1815.

Cortes del Trienio

Con el pronunciamiento de Riego en 1820, las Cortes se ocupan por profesionales liberales en un 18% de los escaños²⁴, y las clases medias vinculadas al aparato del Estado en virtud de la reincorporación de oficios le dan a la Corona una fuerza indirecta dominando el 20%. En el otro lado, las clases propietarias en declive y el clero, con el 17 y 21% de escaños, respectivamente.

Sin embargo, quizá sea más expresiva de la pluralidad social del país la representación municipal porque revela el verdadero peso de las clases propietarias viejas (nobleza), que han preferido una presencia territorializada de su poder, y las nuevas clases propietarias liberales, quedando relegado el acceso político del artesanado.

La construcción social-liberal en la Administración local se forja en esos municipios turbulentos donde los burgueses se hacen con el control mediante la Milicia Nacional y neutralizan los antiguos poderes fácticos, sin poder ejecutivo, mediante normas que, como la Ley de gobierno local de 3 de febrero de 1823, difunden el espíritu uniformista y centralizador, el principio representativo y la abolición de los privilegios estamentales.

Sensibles a las pruebas de inestabilidad²⁵, los liberales imprimen velocidad al arraigo del poder territorial en los núcleos urbanos, generalmente portuarios, alejados de las antiguas sedes episcopales y donde la actividad comercial y de prestación de servicios aumenta su potencial económico y se inicia un esquema social, laboral y conflictual correlativo (J. Nadal y A. Carreras, 1990²⁶), un hito en la política social pese a no darse los presupuestos manchesterianos de presión de demanda de mano de obra industrial, porque atribuyen relieve a las políticas intervencionistas de ordenación del mercado de trabajo²⁷.

²⁴ Cuota que crecerá hasta el 42% en los últimos años de la Restauración. I. Burdiel (1987), *Política de notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-1836)*, València, Institutió Alfons el Magnànim, ha cuantificado la pérdida de representantes de la Iglesia comparando Trienio Liberal y Estatuto Real.

²⁵ La conciencia de fragilidad de la élite gobernante se refleja en los avances normativos, en su interés por definir en el primer Código Penal de 1822 —primera gran obra de unificación legislativa— la tipificación del carácter delictivo de todo acto dirigido a modificar el régimen. Sin embargo, el Código será derogado al año siguiente (G. Gil Novales, 1980).

²⁶ En la España de los años setenta, partiendo del modelo de industrialización inglés, se sostiene la inexistencia de una clase burguesa que argumentaba el fracaso de la revolución industrial —J. Nadal (1975 y 1987), *El fracaso de la Revolución industrial (1814-1913)*; J. Fontana (1973, 1975 y 1983, etc.)—. En los ochenta, Thomson, Villar y otros historiadores y los sociólogos weberianos superan esta visión y dan más importancia a la mentalidad burguesa mercantil que nace en los puertos, primeros centros de actividad comercial, antes de que se asienten las fábricas, especialmente las textiles y algodoneras, en otros centros, motores de la siguiente fase de industrialización.

²⁷ Sobre las pautas de industrialización comparada España-Gran Bretaña, consultar Catharina Lis y Hugo Soly (1979), *Pobreza y Capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, Akal Universitaria, 1.ª ed. (revisada 1982), y J. Nadal y A. Carreras (eds.) (1990), *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX-XX)*, Barcelona, Ariel, y AA.VV. Recerques.

No obstante, si lo comparamos con la preexistente organización administrativa de la Iglesia, la Administración civil en instancias intermedias entre el poder local y el poder real carece de la fuerza de la organización parroquial y diocesana que sí puede hacerse sentir de una manera homogénea.

Se vive un periodo paradójico en el que la preeminencia del modelo descentralizador, apoyado en la Administración periférica (Jefe Político) en detrimento de la Administración local (Alcalde), no impide que la interacción entre la Ley de reforma local y la de beneficencia²⁸ convierta la municipalización en agente transformador en un espacio en el que la nobleza mantiene su presencia política, más que la Iglesia, influyendo en el mantenimiento de determinada beneficencia privada filoliberal.

Finalmente, la confluencia de normas sobre propiedad y territorio conforma la beneficencia. La Ley de desamortización de 27 de septiembre de 1820 suprime los mayorazgos, patronatos y órdenes monacales, y prohíbe a iglesias, monasterios, hospitales, hospicios y casas de misericordia y análogos adquirir bienes raíces e inmuebles; se quiere superar una praxis de desviaciones patrimoniales que dejan poco margen a la inversión social, operando primero el control de los fondos y después de los dominios, de los establecimientos que configuraban el sistema económico benéfico bajo la forma de pequeños Estados (mayorazgos, latifundios) (Carasa Soto, 1988: 613).

La desvinculación propiciada asesta un golpe incluso a los bienes privados de la beneficencia e institutos creados por los ilustrados y aunque, por una parte, se propone indemnizar a los patronos particulares los derechos personales y pecuniarios que les correspondiesen por fundación, por otra, los municipios tienen que financiarse con sus propios recursos y los fondos de la beneficencia privada, que a la vista de esta operación serán pocos²⁹.

En 1822 se promulga la Ley de beneficencia, de 6 de febrero, influida por la creciente convicción de que la prosperidad pasa por disponer de personas útiles y laboriosas, que lleva a luchar contra la mendicidad urbana, la asistencia hospitalaria, asilar y las obras pías, suprimiendo estas instituciones y concentrando los bienes de fundaciones, obras pías de patronato público, real o eclesiástico, memorias, sobrantes de provincias, bulas, indultos,

²⁸ El Gobierno dirige los órganos locales a través de un Jefe Político en cada provincia, que suele ser militar, y un Alcalde procedente de sus bases naturales, ambos elegidos por el Gobierno y sin respaldo de Cortes (M. Baena del Alcázar, 1988: 178).

²⁹ Éste será el momento de inflexión que prepare el terreno a la insurrección, en 1837, contra la desamortización de Mendizábal.

Fondo Pío Beneficencia, etc., en un solo, y revolucionario, fondo común público con el cual se articula el primer organismo administrativo asistencial³⁰.

La Ley define los órganos y funciones asistenciales de la beneficencia pública, bajo el principio organizativo de la municipalización³¹, y responsabiliza a este poder público de las antiguas y múltiples obligaciones cubiertas por la beneficencia particular, aunque lo hace con unas arruinadas arcas municipales y un deficiente sistema de centros volcado a cubrir las urbes, marginando los aspectos tradicionales de sentido rural y atención a la mendicidad itinerante.

La concentración de establecimientos obedecerá a la visión del pauperismo que tiene la oligarquía urbana, y a los intereses que están construyendo un tipo diferente de unidad administrativa, la provincia, alternativa civil a la supremacía tradicional eclesiástica basada en los obispos (Carasa Soto, 1988: 521). Se afianza el poder con instituciones nuevas que incrementen la responsabilidad financiera, regentadas bajo criterios unificados, y orientadas hacia unos beneficiarios clasificados según necesidades personales, pero también las del sistema³².

Hay una evolución hacia criterios profesionales de rentabilidad, y la intervención de la clase médica liberal apuesta por los sectores más rentables de la población, que concentra en una nueva concepción del Hospital, y que atiende mediante una asistencia domiciliaria más eficaz. De este modo, las relaciones entre la red pública y la religiosa de centros especializados cambia, y permite a la Iglesia recuperar, en cierto modo, una parte del sector benéfico asistencial (Maza Morilla, 1987: 118).

La gestión de fondos en la red común municipal pasa a manos de las Juntas de Beneficencia, que, al igual que las Juntas de Caridad ilustradas, mantienen el carácter colegiado y representativo, y al superar el patrimonialismo reduccionista interrumpe el conflicto en su

³⁰ No volverá a conocerse otra transformación similar hasta que llegue la Previsión social, con una nueva estructura, división de poder y decisión y discurso normativo, hasta 1900, cuando se produzca otro hito legislativo, como fue la Ley de accidentes de trabajo, que creó el Seguro Social de Accidentes —primero voluntario y luego obligatorio—.

³¹ Sobre las bases sociológicas de la organización institucional municipal, consultar Martínez-Brawley (1989), «El rol del bienestar social en el ámbito rural integrado», en *Revista de Trabajo Social*, n.º 16, Barcelona; E. Sevilla Guzmán (1992), «El campesinado», en S. del Campo, *Tratado de sociología*, vol. 1, Madrid, Taurus, y E. Wolf (1982), *Los campesinos*, Barcelona, Ed. Labor.

³² Sólo a vecinos con ocupación conocida se les distribuyen socorros domiciliarios, incluida la asistencia sanitaria sustitutiva de la hospitalización (Carasa Soto, 1988: 524)³². En resumen, los principios de funcionamiento implantados por la Ley de 1822 consisten en la discriminación de los servicios en dos grupos de población, continuando la práctica ilustrada, y sometimiento de los establecimientos públicos a reglas generales de funcionamiento y al orden de policía, incluso a los de beneficencia particular, que se mantienen (Alemán Bracho, 1991: 116).

dimensión personal, libre de cargas sociales y políticas (Carasa Soto, 1988: 524), amplía sus competencias y poder político, y además cuida de todas las tareas de administración, supervisión de establecimientos, socorro a domicilio y atención de las necesidades.

A largo plazo, este modelo territorial de servicios desintegra el mundo rural³³ al centrar su esfuerzo ordenador de los municipios urbanos (Carasa Soto, 1988: 266)³⁴. Se llega quizá a la contradicción de que para favorecer los servicios sociales urbanos recién establecidos, se cae en la actividad policial no planificada para controlar todo lo que no entra en ese campo de actuación.

La Administración local, desprovista de la influencia política de la Administración periférica, se profesionaliza y laiciza, ganando peso el médico y la nobleza, lejos de lo que está sucediendo en las Cortes, en cuyo seno la Iglesia oficial ha planificado una futura influencia indirecta en la acción social intuyendo un camino de readaptación, mientras los sectores más reaccionarios ganan terreno en Navarra y Cataluña³⁵.

TÍTULO II. DESDE EL FINAL DEL TRIENIO HASTA EL CONCORDATO DE 1851

Década Ominosa

Entre 1823-1833, Fernando VII no puede reconducir su Gobierno hacia el pleno absolutismo, al que marca ciertas medidas continuistas, y para suavizar el enrarecimiento de relaciones entre las élites laica y religiosa aprovecha la voluntad común de robustecer el centralismo y potenciar medidas racionalizadoras que impulsen la economía.

El proceso codificador de normas que armonicen la vida social y económica es aceptado por todo el arco político³⁶, pese a no existir en estos momentos un texto constitucional de re-

³³ Trabajo eminentemente agrario, o formas industriales muy primitivas que trasladan mano de obra masiva porque las fábricas se asentaban donde radica la materia prima y la mano de obra. Equiparable al *putting out system* sobre el que se inició la revolución industrial setenta y cinco años antes en Inglaterra (H. Soly y C. Lis, 1985: 119-185; J. Nadal, 1996, y Sero y Deasit, 12).

³⁴ La Ley de beneficencia conjura estos efectos ya que amplía y diversifica la acción de los municipios urbanos, la urbaniza, trenzando sus servicios con las necesidades de la ciudad, que quedan potenciados y prestigiosos, y especializa la gestión de la actuación de los dirigentes urbanos, en parte como consecuencia del deslinde de sus facetas ejecutiva y jurisdiccional, y también por el empleo de nuevos instrumentos, de corte ilustrado y racionalizador, como el registro de pobres, la asistencia domiciliaria de las Juntas (que dan gran información y flexibilidad en materia de sanidad), los abastecimientos, el orden público, mientras la beneficencia domiciliaria contribuía a la política de moralización —valores del ahorro, familia y trabajo— de las clases populares.

³⁵ Importantísimo papel catalizador de la reacción. La Regencia de Urgel declara nulo todo lo dispuesto desde 1820.

³⁶ En 1829 se promulga el Código de Comercio, que unifica en todos sus reinos las obligaciones mercantiles e introduce las sociedades anónimas, que permitieron a los liberales la acumulación del capital que la revolución industrial requería (M. Arto-la, 1973: 266).

ferencia. Entre ellas destaca el Código criminal, que unifica las conductas penales punibles, pero por otra parte excepciona a los eclesiásticos³⁷, que dispondrán de su propia jurisdicción, a quienes permite crear las Juntas de Fe, si bien no se restablece la Inquisición.

La Administración consolidada es plenamente civil, los Ministros son los directores de la organización administrativa central del recién estrenado Consejo de Ministros, que actúa de órgano de consulta del Rey, y aparecen dos carteras decisivas para la potenciación de la economía productiva y la racionalización del gasto y la recaudación, las de Fomento y Hacienda (M. Baena del Alcázar, 1988: 178-180)³⁸.

El consenso en materia de liberalización económica y de modernización del Estado no se acompaña de un pacto para la ordenación asistencial, y al final de la Década Ominosa, por Real Decreto de 16 de julio de 1833, el Ministerio de Fomento restablecerá la Junta de Caridad y las Juntas subalternas en las parroquias (Carasa Soto, 1988: 516).

Concluimos que el tratamiento que recibe la política social por Fernando VII es estratégico y defensivo, no quiere abandonar la presencia ni la planta institucional que había creado; mientras que para los liberales ha sido hasta ahora puntualmente táctico, en orden a su prioridad, el cambio de régimen de propiedad y el acceso al poder representativo.

Asiento del modelo liberal: 1833-1874

No obstante, se reafirma una estrategia de asentamiento institucional que, a su paso, empuja el desarrollo de la política asistencial; y un estilo de gobierno que los episodios absolutistas reconducen³⁹. Para esta misión, en la cúspide del poder será muy importante lograr la separación de poderes, liberando a la Justicia⁴⁰ de las interferencias del poder local y eclesiástico, para aplicar con rigor el marco normativo.

³⁷ Decreto del Rey de 18 de abril de 1833 que determina el carácter que deben tener las causas criminales contra los eclesiásticos.

³⁸ En 1833, el Real Decreto de 30 de noviembre de división territorial, impulsado por Antonio Burgos para agilizar la Administración del Estado en la misma época, forma equipos preparados para el desempeño de funciones de gobierno en áreas sectoriales específicas, como se documenta en la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 que concreta un plan completo de Administración civil.

³⁹ El poder de los liberales se asienta sobre un consenso no integrador de grupos sociales a quienes otorga progresivamente el derecho político al voto, ampliándose en 1836 a sufragio censitario indirecto y con la Constitución de 1837 a sufragio directo censitario restringido, que estará vigente hasta vísperas de la Gloriosa, en 1865.

⁴⁰ Se crea la cúspide del poder judicial, el Tribunal Supremo, y las medidas para crear una Administración de Justicia previniendo a los Alcaldes que cesen en su ejercicio y a los tribunales eclesiásticos que inadmitan apelaciones del orden contencioso-administrativo.

Estatuto Real

Sin embargo, el Estatuto Real⁴¹ de 1834, que la Regente María Cristina pacta para mantener el poder ante la amenaza carlista, no hace referencia alguna a la aspiración de autonomía de poder judicial y ejecutivo porque su único objetivo es conformar un legislativo enlazado con la tradición estamental⁴², que aún mantiene la representación mayoritaria de clérigos y militares; la Iglesia, a través de los Obispos, disminuye hasta el 13,9% de los próceres, y el estamento militar cubre el vacío que las clases dirigentes en ciernes irán ocupando, manteniendo un 27,8% de representación.

El espacio político se muestra complejo, integrado por clases medias vinculadas al aparato del Estado (funcionarios, magistrados, jueces, catedráticos), profesionales liberales y las nuevas y viejas clases propietarias (comerciantes/fabricantes, propietarios/hacendados y nobles), ampliándose el espacio de los terratenientes antiguos y de los emergentes de la Desamortización, que crecen hasta un 28,2% de los procuradores, mientras que los comerciantes obtienen un 9,1%.

El ejecutivo refuerza el poder ministerial con el desarrollo de la división provincial de Javier de Burgos de 1833, que precisa una red de delegados políticos y administrativos del poder central organizado y la figura del Subsecretario, ubicado entre el Ministro y el Oficial Mayor, dependientes del Rey, sobre el que recae la responsabilidad del Gobierno (Ballart y Ramió, 2000: 56). El Ministerio de Fomento pasa a llamarse «de lo Interior», y en su nueva organización el Gobernador asume un espacio de responsabilidad contable y patrimonial en la política social de beneficencia, y también en la difusión de la Instrucción iniciada por Fernando VII⁴³, pero esta figura, que nunca fue un administrador profesional, degenera especialmente en agente electoral.

La restauración de la Ley de beneficencia de 1822 del Trienio y la elaboración de su Reglamento se caracterizarán por la profusión de establecimientos⁴⁴, y el *arreglo* de las Juntas

⁴¹ La Regente María Cristina acepta otorgar el Estatuto en medio del enfrentamiento dinástico entre isabelinos, apoyados por el alto clero, y carlistas, cuya base social era parte del clero local. Una ley paccionada entre absolutistas y constitucionalistas —liberales moderados—, con la cual el Monarca no abandona sus privilegios y pone al frente de su Gobierno al liberal moderado Martínez de la Rosa.

⁴² Un Parlamento donde la representación recaiga sobre el Estamento de Próceres, elegidos por la Corona entre Obispos y Nobles, todos ellos con títulos hereditarios, y el Estamento de Procuradores, elegidos por el pueblo, por sufragio censitario indirecto entre un selecto grupo de rentistas.

⁴³ Que convirtió la antigua Inspección General de Instrucción Pública en Dirección General de Estudios.

⁴⁴ En julio de 1836 se arreglan por Decreto las Juntas de Caridad provinciales y sus competencias, y el 8 de septiembre de 1836 nace el Reglamento General de Beneficencia que restaura la Ley del Trienio.

de Caridad provinciales que atienden a domicilio, adaptadas a la segunda urbanización, que deja municipios de traza uniforme insertos en la recién diseñada red provincial.

La operación económica de soporte a la estructura diseñada por los liberales para la beneficencia en la Ley de 1822 persiste⁴⁵ en la secularización de fondos y dominios de la beneficencia privada y, sin negarla, los pone en manos de los remozados Intendentes, Gobernadores, que gestionan la beneficencia, y a quienes se encarga la recuperación de los bienes desperdigados de las instituciones a fin de que frenaran su deterioro.

Pese a la reducción de las rentas, la ruina material por la guerra u otras causas que limitaban sus actividades o provocaban el cierre (M. Artola, 1973: 284), cada uno de los centros seguía funcionando internamente como en la época ilustrada. Ofrecían una determinada especialización en cuanto al origen y condición de los acogidos, y lo limitado de sus dimensiones, que les conduce a tener pocos enfermos y unas docenas de acogidos, a los que, por consiguiente, no pueden prestar servicios médicos cualificados.

Los progresistas harán balance a la Desamortización cuando caiga Mendizábal y, pese a unas ventas rigurosas a partir de septiembre de 1835, la regulación en junio de 1836 para garantizar los reintegros a los compradores de bienes vinculados, y la sanción en julio de 1836 de la expropiación forzosa por interés público y su procedimiento, el proceso será, en suma, pobremente valorado⁴⁶.

Se ha producido una serie de reformas económicas que, a juicio de los liberales, no había introducido cambios de importancia en un régimen que les era desfavorable. La concesión a los religiosos secularizados de la facultad de obtener parroquias no es suficiente, y se granjean la enemistad de la Iglesia porque el alto clero es obligado a cesar en julio de 1835 las Juntas de Fe, reorganizando las competencias de los tribunales eclesiásticos y, sobre todo, por la supresión de órdenes religiosas, que empieza en julio de 1835 con la Compañía de Jesús, continúa con los monasterios de menos de 12 religiosos, órdenes regulares, y la creación de la prueba de conducta política para eclesiásticos que deseen ascender⁴⁷.

⁴⁵ Mediante la Orden de 26 de marzo de 1834.

⁴⁶ Mendizábal, apoyado por el Estamento de Procuradores, encauzó el movimiento de Juntas, que pedía la reforma electoral y libertad de prensa, en torno a las Diputaciones.

⁴⁷ En principio, los liberales sólo perseguían una actuación rápida que cortara de raíz los privilegios y que al trasvasarlos al Estado dotaran su aparato de los recursos necesarios para afrontar el programa modernizador. Sin embargo, ante la ofensiva carlista y la ideología destilada desde el bajo clero, afectado por las desamortizaciones, el liberalismo comenzó a dar forma a estos sentimientos que acabarían por fortalecer su base social.

Sin embargo, la efectiva voluntad del Gobierno de salvar la beneficencia privada respeta órdenes religiosas encargadas de sanidad y educación. Con todo, un buen número de órdenes religiosas irán desapareciendo, facultando así la mayor intervención del Estado ante la pérdida de rentas eclesiásticas, básicamente el Fondo Pío Asistencial, aportado por el Vaticano, y la Pensión de las Mitras (de Obispos y Arzobispos) (F. Díez Rodríguez, 1993: 44).

No puede decirse que se proscriba la acción privada, especialmente las fundaciones existentes con anterioridad, porque se está configurando un esquema de complementación de agentes prestatarios, mediante instituciones económicas uniformizadas y controladas desde las instancias administrativas provinciales. Es el paso, por ejemplo, de los Montes de Piedad —que surgieron en 1701 con vocación religiosa y que asistían a las clases modestas para impedir que la usura se lucrara con sus necesidades— a Cajas de Ahorro.

En esta época las necesidades de ahorro y de garantía de riesgos de la sociedad industrial van siendo cada vez más necesarias, siendo requerible por obreros industriales, instituciones religiosas o empresarios (Maza Morilla, 1987: 131-132). En 1835 se regulará el funcionamiento de las Cajas de Ahorro⁴⁸, creándose una red provincial asociada a cada Monte de Piedad con connotaciones benéficas y moralizantes que, junto a las Mutualidades, suponen un intento inicial de «previsión» individual.

Así, una vez racionalizado el Estado centralizado, se abrirá otra disyuntiva a la centralización-descentralización para hacer más eficaz la gestión (C. Castro Monsalve, 1979: 181).

Régimen progresista de 1837

La composición de las élites gobernantes durante la Regencia de María Cristina muestra un bloque heterogéneo de supervivientes de anteriores etapas constitucionales⁴⁹, en el que el sector más pudiente del progresismo se espanta con las revueltas populares que indican el lento deslizamiento hacia posiciones de izquierda de sus bases (M. Artola, 1973: 211-217), lo que, a su vez, hace aumentar el poder del ejército. Así, la Corona consolida su poder mediador gracias al triunfo del liberalismo doctrinario (conservador), si bien se mantienen aspiraciones progresistas, incluida la aconfesionalidad del Estado.

⁴⁸ Real Orden de 3 de abril de 1835.

⁴⁹ Porque el exilio había llevado a muchos a reformular sus principios liberales, ya sea en sentido democrático o doctrinario; y por la enorme diversidad ideológica de quien se sucede en el poder en estos años de cambio continuo, ya sea desde antiguos afrancesados a moderados y progresistas, al margen del alcance de la renovación generacional operada tras la muerte de Fernando VII.

El moderantismo pretende calmar y atraerse a la Iglesia, devolviéndole algunos bienes expropiados, y cambiar la Ley electoral para permitir a las élites el acceso a las Diputaciones. Frente a ellos, el progresismo quiere aumentar el poder local y su influencia en él. No se vislumbra, por tanto, voluntad de transformar un sistema que es deficitario.

La impronta progresista se refleja en la promulgación de una serie de leyes que, en materia asistencial, se limitan a restablecer disposiciones anteriores de las Cortes de Cádiz o del Trienio, sin intentar un auténtico replanteamiento, complementándolas con la Ley general de desamortización de julio de 1837⁵⁰.

En la base del incipiente esfuerzo descentralizador, el ejecutivo introduce la Dirección General que sirve de apoyo a la toma de decisiones de los principales Ministerios de Gobernación y Hacienda, recientemente constitucionalizados; y la Ley de Ayuntamientos de 1840 otorga el control de las entidades locales a la Corona mediante la designación de Alcaldes en capitales y cabezas de partido, y cediendo al Gobernador la designación de los demás lugares, en un nuevo gesto de aproximación a la Iglesia y que busca restar poder a los municipios y asentar en ellos la acción central, que controlan ahora más.

Antes y después de la Ley de 1840 se había ido exigiendo a los Jefes Políticos que ejercieran el protectorado de los servicios públicos⁵¹, incluso la vigilancia del cumplimiento de la voluntad del que hubiese constituido una fundación particular (Maza Morilla, 1987: 182); el paso se dará cuando prosigue la desaparición de órdenes religiosas iniciada por Mendizábal, incrementando, en paralelo, la intervención estatal que compense la crisis económica de la beneficencia particular.

El proceso de intervención del Estado continuará hasta llegar al control completo de la red asistencial cuando se acometa la Ley de desamortización más universal de todas, la de 1855, sometiéndola a los controles administrativos (Alemán Bracho, 1991: 119).

⁵⁰ La Administración tradicional se enfrentó a la emergente de la «década prodigiosa» en la guerra carlista, que permitió que se mantuvieran los fueros y ciertos económicos de las Provincias Vascongadas y el régimen foral de Navarra. La ofensiva moderada desencadenada desde entonces, con la paz de Vergara en 1839, tiene, entre otros objetivos, condicionar la Ley de Ayuntamientos, llegando a provocar la dimisión de la Regente María Cristina, cuyas funciones son asumidas por Espartero desde 1841 a 1843.

⁵¹ Órdenes de 30 de noviembre de 1838 y 24 de enero de 1842.

Doctrinarismo liberal 1843-1868. Constitución 1845

A la altura de 1843 y hasta 1868, moderados y progresistas comparten el ideario doctrinario en lo fundamental⁵² —Corona y Cortes—, legitimados por el sufragio directo censitario. Los progresistas más radicales, demócratas, propugnan la ampliación de censo, así como la suavización de mecanismos centralizadores y el aumento de las facultades de los Ayuntamientos, pero, junto con los carlistas, quedan fuera del arco parlamentario, y el caciquismo empieza a tejer sus redes en un sistema conservador plasmado en la Constitución de 1845.

En sentido contrario a esta exigencia, la reforma del tecnócrata Bravo Murillo refuerza la centralización de las estructuras administrativas y de gestión de personal (Ballart y Ramió, 2000: 58); incluso la Administración local se somete a la Ley de Ayuntamientos de 8 de febrero de 1845, que da nueva redacción a la de 1840 con reflejos inmovilistas, con nuevo sistema de designación centralizada del Alcalde, al tiempo que la reforma tributaria de Alejandro Mon⁵³ suprime los tributos locales en 1843 y, por tanto, la autonomía financiera municipal.

En política social, el estreno en 1847 del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas representa un avance. La Instrucción Pública, hasta ahora monopolizada por la Iglesia, pasa a ser un asunto público que vela por la extensión de la educación, secularización de los centros escolares, uniformización y centralismo de la educación (mediante la Ley de Educación), aunque las Universidades siguen siendo religiosas.

Después de tres lustros de aplicación de la de 1822, se promulga la importantísima Ley de 20 de junio de 1849 partiendo de una clara armonización de las competencias en los tres niveles, Estado, provincia y municipio. De modo que, en desarrollo de las Leyes orgánicas de Administración local de 1845, los Alcaldes, sometidos al control del Gobierno como delegados subordinados al Gobernador Civil, mantienen las funciones asistenciales que conocemos.

Se es menos tolerante con las fundaciones y cunde la suspensión de patronos que se opongan. Sólo las fundaciones regentadas por patronos o confiadas a corporaciones auto-

⁵² Las desamortizaciones de Mendizábal en 1837, y más tarde la de Madoz en 1855, supondrán el reconocimiento del valor doctrinal de la reforma ilustrada de la propiedad que Jovellanos había argumentado en su *Informe de la Ley Agraria* (J. L. Abellán, 1981: vol. III, 574).

⁵³ Los Delegados provinciales del Ministerio de Hacienda, con la reforma Mon conservan el nombre ilustrado de Intendente Baena (*op. cit.*, p. 181).

rizadas por la Administración pueden ser declaradas públicas y deben costearse con fondos propios, donados o legados por particulares. A partir de 1850⁵⁴ se hace preceptivo el control público, si bien con la contrapartida de que el Estado les compensa con intereses de la deuda y menguadas aportaciones presupuestarias.

La Ley de 1849 va integrando unas y otras figuras asistenciales en torno a un esquema que ratifica la división entre asistencia sanitaria hospitalaria y domiciliaria tal y como se configuraba en 1822, otorga a los hospitales un desarrollo reglamentario de organización interna, y una profesionalización de la medicina hospitalaria, y refuerza la asistencia domiciliaria en un sistema benéfico municipal cuyas pretensiones municipalizadoras se habían moderado mucho en beneficio de los organismos provinciales de composición mixta del Estado y de fuerzas vivas locales dotadas de una actuación bastante autónoma⁵⁵.

También se mantiene la infraestructura organizativa parroquial y el prestigio personal de los eclesiásticos para articular económicamente, a través de limosnas, el sistema de beneficencia domiciliaria que practicaban, que era el único, de los que prestaban, que los socialistas aceptaban.

Los autores que han trabajado el impacto de la política de provincialización en la asistencia social sostienen que la concentración en organismos intermedios articula el servicio público en un marco centralizado que preserva la configuración intensamente local del mismo (Díez Rodríguez, 1993: 37) y facilita⁵⁶ su sumisión al dictado de los intereses de grupos dominantes (Carasa Soto, 1988: 459).

TÍTULO III. DESDE 1851 HASTA LA I REPÚBLICA

El año 1851 marca un hito en la reordenación de las relaciones entre élites laica gobernante y religiosa⁵⁷, se firma el Concordato con la Santa Sede por el cual el Estado se declara

⁵⁴ Real Orden de 18 de septiembre de 1850.

⁵⁵ Se crean Juntas Benéficas jerarquizadas en tres niveles territoriales que coinciden con los distintos grados de especialización y mayor o menor frecuencia de asistencia⁵⁵. Todas ellas, las de base municipal controladas por la provincial, a su vez tutelada por la general de ámbito estatal, aúnan la representación gubernamental de la Diputación Provincial y algunas fuerzas vivas de la ciudad devienen en organismo intermedio con cierto grado de autonomía (F. Díez Rodríguez, 1993: 41).

⁵⁶ Se impulsa la función del protectorado o control público sobre la beneficencia pública por Real Orden de 24 de enero de 1842, acompañada de la Real Orden de 25 de marzo de 1846.

⁵⁷ El acto de reconciliación coincide con significativas transformaciones en el aparato del Estado que no siempre favorecen a una Iglesia cada vez más pasiva y sometida, y cuyos puntos más significativos en relación al orden público son la aprobación del Código Penal de 1851, con leyes penales iguales para todo el Estado y la Guardia Civil como contrapunto a la Milicia Nacional.

confesional y se crea la dotación al culto que a lo largo de los años servirá para pagar la Desamortización, incluidos los daños ocasionados con ella⁵⁸.

El Concordato marca un antes y un después en la organización de la beneficencia⁵⁹. Pese a todos los déficits, la beneficencia obtiene, como la Instrucción, carácter de servicio público que alcanza a todos los pobres, que, aunque no cuentan con el derecho subjetivo exigible a la atención, son amparados por normas que obligan al establecimiento benéfico correspondiente a recibir al pobre siempre que no convenga prestarle socorros domiciliarios⁶⁰.

Esta situación no deja de ser un reto a los principios asistenciales, en una sociedad fundada sobre la desigualdad que mezcla diversos tipos de asistidos⁶¹, y especialmente en una época en que el movimiento obrero da un gran salto cualitativo⁶².

Bienio progresista 1854-1856

Durante el Bienio la Ley de mayor repercusión fue la desamortizadora de Madoz⁶³, de 1855. De todas las precedentes, ésta fue la de mayor alcance por su duración, el volumen de bienes movilizados, prolongando hasta el siglo xx la venta de los bienes inmobiliarios, censos y foros pertenecientes al Estado, clero, Órdenes Militares, Cofradías, Obras Pías, Santuarios Propios y Comunes de los Pueblos Beneficencia, Instrucción Pública (escuelas) y cualquier otro perteneciente a manos muertas (Díez Rodríguez, 1993: 47).

La Iglesia se muestra contrariada por no obtener nada a cambio, el valor de los bienes desamortizados había superado casi en el doble a la de Mendizábal, y la técnica de la venta

⁵⁸ Real Orden de 27/1/1851 del Ministerio de Justicia (Indemnización de gastos de curación y demás que ocasionen los enfermos) y Real Decreto 11/2/1852 del Ministerio de Gobernación, que crea el Hospital de la Princesa.

⁵⁹ Con el desarrollo reglamentario del Real Decreto de 6 de julio de 1853.

⁶⁰ Clasificación de establecimientos conforme a dos niveles, atención hospitalaria y domiciliaria, y rápidamente, en una prueba de eficiencia burocrática, se otorgarán los permisos de construcción por Real Orden de 8/7/1853 del Ministerio de Gobernación.

⁶¹ En una heterogénea mezcla de condiciones sociales (penados, expósitos) y enfermedades estigmatizadas (locos, venéreas) o no.

⁶² Sindicalismo de clase y consolidación de la huelga.

⁶³ Durante el Bienio progresista (1854-1856) es Gobernador de Barcelona; en 1855 se hace cargo del Ministerio de Hacienda, realizando la segunda desamortización liberal, o «desamortización civil»; en 1866, estando al frente de la Milicia Nacional en Madrid, se opuso al golpe militar del general O'Donnell, y después de la Revolución del 68 —«La Gloriosa»— fue nombrado Gobernador de Madrid.

de los bienes desamortizados aplicada contribuyó realmente a reducir la deuda del Estado⁶⁴. Pero no está en disposición de canalizar el descontento social de los jornaleros también desposeídos de los bienes comunales, quienes en poco tiempo recibirán del republicanismo el ideario que eleve su resentimiento al sistema en general y al capitalismo en particular.

Las desamortizaciones favorecen la municipalización acometida por la Ley de régimen local de 1856, que otorga importancia al carácter del Alcalde como autoridad del municipio, permitiendo concentrar en él los recursos, cambiar los protagonistas y las funciones benéficas, poniendo en las manos de municipios y Juntas provinciales la información y capacidad operativa suficiente.

Estos factores hicieron que, desde la década de los cincuenta, la beneficencia privada compitiera con la pública en la captación del esfuerzo donativo de la caridad particular de los ciudadanos (Díez Rodríguez, 1993: 47); sin embargo, no pudo evitarse la merma de las donaciones y la reducción de ingresos produjo graves dificultades en el funcionamiento de algunos establecimientos.

El sistema continúa deslizándose hacia la complementariedad de recursos, que distingue entre *pensionistas*, que abonan su estancias mediante institutos de previsión como Hermandades y Sociedades de Socorros Mutuos, y los *pobres de solemnidad*, en un proceso que va sustituyendo la idea de beneficencia por la de previsión, consecuencia de las doctrinas liberales de autosuperación individual; así, las Cajas de Ahorro se conectan con los primeros esquemas de Seguridad Social.

Estos organismos actuarán de instituto de previsión de las situaciones de necesidad de las numerosas familias trabajadoras, que empiezan a proliferar como consecuencia del régimen laboral de libre contratación instaurado, y con su aparición obligan a modernizar la atención asistencial; por ejemplo, con la creación en 1853 de los asilos de párvulos que acogen a los niños pobres durante la jornada laboral.

Desde 1838 las Cajas de Ahorro pretenden aumentar sus recursos sin ser lucrativas, y a mediados de los sesenta serían impulsadas generalizadamente por el poder central (Martín-Retortillo, 1973). Por esta razón, antes del Bienio el ejecutivo⁶⁵ se dispone a completar la red provincial, incluso con sucursales en los pueblos donde, a juicio de los Gobernadores y Ayuntamientos, pueda ser conveniente.

⁶⁴ Sólo se podían pagar en dinero en efectivo, con un plazo de 16 años, o mediante deuda pública (en un plazo de 8 años).

⁶⁵ Real Decreto de 29 de junio de 1853.

Las necesidades de ahorro y de garantía de riesgos que la sociedad industrial exigía irán perfeccionándose en un sistema de seguros obreros que propenderán a la unidad y la obligatoriedad (López Núñez, 1908: 134-135). Aunque lo cierto es que la confusión entre previsión —de cobertura individual— y asistencia —general— corre paralela al anticorporativismo del siglo XIX.

Constitución non nata 1856. Vuelta a 1845

Ésta es la última fase del reinado de Isabel II, a lo largo de la cual el proceso se precipita y resuelve el asentamiento del Estado liberal⁶⁶. La larga etapa moderada que se inicia en 1856 influye decisivamente en el desarrollo de los partidos políticos, cada vez más estructurados: el moderado se identifica con el Gobierno, llegando a servirse de los medios de la Administración para crecer; y los progresistas crean una organización paralela⁶⁷, pronto rebasada por los demócratas al confrontar su idea liberal de los derechos naturales del hombre frente a la idea de la voluntad general de la soberanía nacional de los primeros.

La Ley electoral de 1865 abre la puerta al sufragio universal directo y secreto, pero la aparente apertura de los derechos políticos no responde a la complejidad que adquieren las clases medias más radicalizadas, situadas a la izquierda del progresismo⁶⁸. En los albores del sufragio universal, la población campesina no tiene conciencia ciudadana, y las élites utilizan el acceso de las masas a la política para legitimarse, utilizando las redes clientelares favorecidas por el cristianismo —pero también las sucesivas fórmulas de atención social—, lo que en poco tiempo desacreditaría el acto electoral y traería el abstencionismo estructural (W. Genieys, 2004: 41).

En esta etapa la prioridad de la Administración asistencial consiste en despejar asignaturas pendientes: clarificación del estatus jurídico de las funciones asistenciales, liquidación

⁶⁶ La *non nata* de 1856 contenía un programa progresista, la soberanía nacional no es compartida, el poder de la Corona está bastante limitado, las dos Cámaras son electivas, la declaración de derechos es exhaustiva y contempla las elecciones municipales y la Milicia Nacional. Cuando el conservador Narváez sube al poder instaura de nuevo la Constitución de 1845, disuelve la Milicia Nacional, abole la autonomía municipal y restablece el orden moderado conservador que más importancia y larga vigencia tuvo.

⁶⁷ Apoyado por burgueses y terratenientes, coincide con un momento de prosperidad, con la construcción del sistema financiero sobre la base de la Ley de sociedades bancarias y crediticias, y la Ley de ferrocarriles para encauzar su construcción con posibilidad de inversiones extranjeras, lo que no evitó numerosos levantamientos.

⁶⁸ La Corona sustentada por Isabel II impidió la alternancia en el poder. Una sucesión de medidas cada vez más conservadoras contribuyeron a aumentar la distancia entre moderados, por una parte, y el resto de la oposición, adquiriendo fuerza taumátúrgica el ideal republicano, que se consolida como muestra la voluntad por completar definitivamente la revolución liberal iniciada en 1812, en el mismo sentido que la Revolución Francesa, eliminando todos los residuos del Antiguo Régimen para evitar posibles involuciones.

de deuda después de sucesivos procesos desamortizadores e indemnizatorios, e integración plena de los centros residuales, pues su problema más grave es la integración financiera de la beneficencia particular en la pública.

Además, una vez superadas las disputas del poder territorial, no pierde importancia la definición legal de «servicio social», que mucho interesa a la Iglesia, que judicializa la cuestión de la calificación de estos servicios y le permite, de paso, cambiar de arena de negociación.

El poder judicial se encuentra en pleno proceso de depuración y especialización, como demuestra la transformación del Consejo Provincial⁶⁹, creado en 1845, en Tribunal Contencioso-Administrativo hasta la creación de los Tribunales Provinciales (García Fernández: 334). Los tribunales fallarán el 27 de octubre de 1858 que la calificación de servicios públicos procede desde el momento en que se acepte una subvención estatal, y en lo sucesivo el Estado perseverará en su intervención económica y medidas de austeridad⁷⁰, incluso vuelve a recurrir a la emisión de deuda, de la beneficencia, en 1865⁷¹.

Sexenio Democrático: 1868-1874. I República

La burguesía enriquecida en la primera fase de la revolución industrial cambia su alianza por la de los conservadores, abandonando a republicanos, demócratas y proletarios (Sero y Deasit: 17), que están capitalizando el descontento por las diferencias estructurales y la precariedad del proletariado urbano y campesino.

Superada la fase de reparto del poder, se centran en la disputa por la eficacia, y si a lo largo del XIX se habían ensayado diversos modelos de gestión pública, ninguna tendencia liberal se vinculará a una receta determinada.

En líneas generales, bajo la acción y legislación del Sexenio late la convicción del abandono, malversación y ocultación de bienes, y existe gran interés por conocerla y controlarla mejor;

⁶⁹ Desde 1863 la Diputación está formada por Gobernador, Diputados y un cuerpo consultivo que pasará a ser el Consejo Provincial.

⁷⁰ El Estado reacciona con medidas de restricción de gasto a lo largo de 1861: Orden de 29 de mayo sobre prohibición de comidas extraordinarias y recepciones públicas, la Circular de 5 de julio sobre bienes de litigios pendientes, la Circular que incluye en el sistema de beneficencia general al Hospital de Decrépitos de Toledo, y la Real Orden de pago de bagajes para enfermos pobres.

⁷¹ Real Orden de 27/12/1865 del Ministerio de Gobernación, de venta de papel de la deuda de la beneficencia.

ésta es la razón por la que el Sexenio se inclina por la gestión directa frente al control público que, implantado férreamente por el progresismo liberal, le permite, también, ordenar la beneficencia particular y reabsorber plenamente la dirección de la beneficencia, aspecto éste que las leyes anteriores no habían resuelto pese a diseñar mapas de recursos estandarizados.

Los dos niveles de intervención social lo acusan, los numerosos patronatos son suspendidos o sometidos a la acción directa de las Juntas⁷² (C. Alemán Bracho, 1991: 221), y durante esta etapa es registrada poca beneficencia particular, en gran parte porque lo impide la rudimentaria organización provincial, que no tenía este objetivo entre sus prioridades, como lo había sido el pauperismo agrario rural (Carasa Soto, 1988: 372).

Y la municipalidad, reformada en 1866, es complementada en 1868 con la Ley de ingresos municipales y una nueva Ley orgánica provincial que liquida el Consejo Provincial y pasa sus atribuciones a la Comisión Provincial o ente superior jerárquico de los Ayuntamientos regido por un Gobernador, parte del Estado, sujeto a la autoridad inmediata del Gobierno y sus delegados. Parece conferirse a la municipalidad más recursos y autonomía gestora, y menos responsabilidades políticas directas.

La gestión directa produce un decisivo cambio en la actuación y representación local de la beneficencia porque comporta la supresión de las Juntas creadas en la Ley de 1849, que habían actuado hasta entonces como poderoso organismo intermedio. A partir de este momento desaparece la última muestra de gestión descentralizada y convivencia equilibrada y se opta por la intervención directa desde el Ministerio de Gobernación⁷³, y una última desamortización de bienes de beneficencia⁷⁴.

La Gloriosa I República: 1873

La presión es fuerte, y el catolicismo social⁷⁵ como opción política nace con la preocupación de la Iglesia por las clases obreras y populares castigadas en la revolución y por el

⁷² Instrucción de 1875.

⁷³ Transferida a la Dirección General de Beneficencia y concentrada en una Junta General de Beneficencia, tanto para Diputaciones como municipios. La Dirección General será dependiente del Ministerio de Gobernación por Decreto de 17 de diciembre de 1868.

⁷⁴ El Sexenio Democrático, a través de los Decretos de 4 de noviembre y 17 de diciembre de 1868, acrecienta el intervencionismo directo y produce una nueva desamortización de bienes de beneficencia, por Decreto de 9/7/1869 del Ministerio de Gobernación y Orden de 21/7/1869, de intereses de sus bienes.

⁷⁵ La Rerum Novarum (1891) de León XIII, sin apoyar a ningún partido, recomienda la participación política como vía de solución, toma conciencia de la insuficiencia de la filantropía, de las dimensiones sociológicas de la pobreza y el problema del

analfabetismo que les margina de todo cambio (Martínez Cuadrado, 1969); así, tras la Gloriosa se impulsan medidas electorales⁷⁶ para la rápida incorporación de esos grupos a la política.

Puede considerarse que el problema de la pobreza llega a la agenda política, pero pauperismo y socialismo no tienen nada que ver. El pauperismo no es de la incumbencia directa de los partidos obreros y, lógicamente, no se organiza ni moviliza; desesperación y revolución corresponden a mundos sociológicos distintos (Lichteim, 1990: 367).

Los estamentos han desaparecido y el poder se centra en la burguesía liberal y la aristocracia terrateniente, y en España la Iglesia hace un reconocimiento, ceñido al debate parlamentario, de la *cuestión social*, pero sin avanzar en la opción partidista⁷⁷, pese a que la Iglesia ha vivido una de las crisis más graves después de perder sus bienes durante el reinado de Isabel II, y los nuevos retos le compelen a revisar sus planteamientos, incluido el cierre de centros anacrónicos⁷⁸.

Al llegar la segunda mitad del XIX, la cuestión social se resuelve en España con el intervencionismo público directo y el paso de la beneficencia a los Seguros Sociales, que resuelve los problemas de la industrialización. En el Estado se perfilan dos tendencias, intervencionista⁷⁹ y no intervencionista, que ciertamente no se corresponden con los intereses específicos de los partidos políticos conservador y liberal, y finalmente se impondrá el intervencionismo moderado⁸⁰.

«progreso» (Maza Morilla, 1987: 123-127). En la primera mitad del XIX, en algunos Estados, la Iglesia conecta sus preocupaciones sociales con el socialismo utópico, los movimientos obreros y el asociacionismo. No en España.

⁷⁶ La Ley de 20 de agosto de ordenación provincial en 1870 concibe a los municipios como entidades de carácter asociativo, con cargos de elección popular por los ciudadanos que tenían derecho electoral, y se subrayó el carácter del Alcalde como autoridad del municipio.

⁷⁷ La cuestión social es respondida por un *establishment* conservador formalmente democrático y rudimentariamente liberal, al igual que en la Alemania de Bismarck, la Francia bonapartista o la Gran Bretaña victoriana (Maza Morilla, 1987: 136), y con unas instituciones que cuando tienen resortes de actuación maduros tratan de adaptarse con más intuición que ideología a una presión acumulativa y todavía no peligrosa, ni en el foro parlamentario ni en materia de orden público (D. E. Ashford, 1989).

⁷⁸ Las instituciones asilares fueron perdiendo importancia (hospicios en reformatorios, las casas de jóvenes y para sordomudos, etc.), y comienzan a crearse los hospitales especializados y técnicos junto con los manicomios antituberculosos, clínicas quirúrgicas y casas de maternidad (Carasa Soto, 1988).

⁷⁹ Intervencionista: Pérez Puyol o Savina, y no intervencionista: Marqués de Pidal o Figuerola.

⁸⁰ La desamortización de comunales proporcionó al Estado cierto saneamiento de la cuenta general con el Real Decreto de 12/7/1875 del Ministerio de Hacienda, regulador de los intereses de desamortización, y la Orden de 16/12/1875, de la liquidación de intereses de desamortización, en una suerte de ejecución de ley presupuestaria al final del ejercicio.

Así se llegará a la asistencia social de la I República con medidas racionalizadoras⁸¹ de gestión y eficacia, mediante una relectura de la descentralización de los establecimientos adecuada al Protectorado⁸², y la paternalista figura del Director Moral⁸³ que, mediante prácticas frecuentes, imprime en el ánimo de los acogidos las ideas de moral, caridad y abnegación.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La redefinición del concepto de lo social (fundamentos e instrumentación de la política pública) y de su autonomía del resto de políticas públicas es un proceso paralelo y residual al pulso político entablado en torno al reparto institucional del poder territorial y la ordenación de la propiedad y de la financiación pública, en el tránsito de la Edad Moderna a la contemporánea.

El espacio público que a lo largo de los siglos XIX y XX ocupará la acción social deriva de los puentes ofrecidos y de las cesiones extraídas a instituciones civiles y religiosas a lo largo de un ciclo regido, sólo indirectamente, por las propuestas programáticas de los gobiernos que se alternan políticamente.

Los avatares que transforman el autárquico entramado de atención social en una unidad productiva incardinada en la maquinaria estatal liberal serán, primero, pretexto para la reordenación de relaciones de poder y, después, cuando la infraestructura social resultante vaya trabándose, darán mayor protagonismo a los debates sobre la eficiencia de su intencencia.

Primera etapa: siglo XVIII. El Monarca absoluto es el iniciador de la «coordinación de élites» en torno a una agenda reformista centrada en las competencias de Policía, Justicia y Hacienda.

Segunda etapa. El Constitucionalismo supone la plasmación escrita de la correlación de fuerzas políticas, y permite visualizar la adaptación de estas élites al nuevo orden liberal.

⁸¹ Decreto de 30 de septiembre de 1873.

⁸² Contrástese el control liberal moderado (delegación local de gestión y financiación, evitando responsabilidades directas en instancias centrales) con el control centralizado de la Revolución Francesa. A. Forrest (1986), *La Revolution Française et les Pauvres*, París.

⁸³ Decreto de 28 de abril de 1873 sobre Instrucción general de los establecimientos de beneficencia general, firmado por Pi i Margall.

- La agenda reformista de los liberales se centra en la sustitución teórica de las funciones de policía por la función de fomento e incipiente prestación de servicios.
- Esto comporta una reforma del poder territorial, que descansará en el Ayuntamiento, el cual cobra papel protagonista en el texto constitucional.
- La Iglesia, pese a apoyar interesadamente la unidad legislativa, no recibe del Gobierno una referencia propia en el texto constitucional.
- La representación eclesiástica parlamentaria decrecerá desde un 31,5% en las Cortes de Cádiz al 21% durante el Trienio, y a representar sólo el 13,9% de los procuradores durante el Estatuto Real, si bien sostiene un papel relevante.
- La beneficencia en estos momentos perpetúa una estructura autónoma al Estado, con la distribución territorial característica de las demarcaciones eclesiásticas (arzobispados), y objetivos asistenciales humanistas.

Fernando VII no desaprovecha la oportunidad de implicar a la élite religiosa como agente político activo de sus objetivos.

Tercera etapa. Durante el Trienio Liberal (1820-1823), el motor de la racionalización de las élites lo encontramos en el programa legislativo reformador liberal integrado en torno a la Desamortización, la beneficencia y el Gobierno local. A consecuencia de esto se producen los siguientes cambios:

- La Administración local pierde peso económico pero lo gana en términos de presencia política, por lo que resulta relevante que, en su seno, las élites se laicicen, tomando posiciones la figura del médico en las estructuras de la beneficencia; y ocupando la nobleza su espacio en el Gobierno local, ya que renuncia a sostener su poder desde el foro parlamentario y se repliega en su poder territorial.
- El desplazamiento del poder eclesiástico local provocado por las reformas normativas conduce a la readaptación hacia la institución parlamentaria, donde puede emplear la ventaja de la alta cualificación de sus procuradores.

Cuarta etapa. Cuando en toda Europa se vive la revolución de 1830, en España transcurre la Década Ominosa (1823-1833), que supone el cambio de paradigma de la sociedad roussoniana basada en la armonía social hacia la sociedad hobbesiana de la confrontación entre élites, agudizado por las medidas adoptadas en la época anterior.

- Las élites especializan su representación; la religiosa se organiza en torno al legislativo y la militar en el ejecutivo, concretamente en la Administración civil periférica.
- El asentamiento del régimen entre 1833-1843 coincide con la década prodigiosa de la Administración, logrando la unificación de la circunscripción electoral en la Diputación Provincial, marco de actuación del Jefe Político, así como del marco fiscal y militar.
- Nuevos logros en el campo de la separación de poderes en detrimento de Iglesia y oligarquías locales.
- El florecimiento de la Administración empuja el desarrollo institucional de la beneficencia. Así, la evolución del Intendente concentra la gestión y la financiación, y los servicios asistenciales se reajustan territorial y financieramente, adaptándose a un enfoque laico que ha perdido el interés por el adoctrinamiento de la población, e integra incluso a los antiguos patronos privados.

En este periodo de asentamiento liberal cabe destacar dos momentos políticos:

A) El retoque del Absolutismo con el Estatuto Real refuerza el interés de las élites por el legislativo, en cuya institución desea reubicar la tradición estamental, obviando referencias en el texto otorgado al ejecutivo y judicial.

- La Iglesia sostiene un 13,9% de la representación, mientras que el ejército ocupa un 28% de los escaños, además de estar bien presente en la Administración periférica. En ambas posiciones defiende los intereses de la burguesía en ciernes.
- La agenda reformista incorpora a su campo de acción social, y también de orden público, la generalización de la Instrucción entre la población.
- La política de beneficencia conoce un segundo proceso de «urbanización» que adecua su infraestructura, plenamente dirigida desde el poder central (mediante los Alcaldes), a reforzar el poder territorial de los liberales y proporcionar al mercado los jornaleros que entran en su red asistencial, separándola de la mera pobreza.

B) El régimen progresista de 1837 consiste en un bloque muy heterogéneo de élites residuales de otros Gobiernos, monárquicos y liberales. Isabel II no desmonta la estructura municipal pero la somete a su control.

Quinta etapa. Mientras en Europa se desarrolla la segunda ola revolucionaria de 1848, en España se despliega el Doctrinarismo Liberal (1843-1868). El descontento social ya no es capitalizado por la Iglesia, sino por los partidos políticos de trabajadores (republicanos), que representan mejor la queja contra el incipiente Estado capitalista.

El aparato del poder, instalado en el caciquismo propiciado por una estructura social en la que no ha calado el mensaje individualista y liberalizador, cuenta con un sistema tributario en expansión, con nuevas carteras ministeriales que aspiran a organizar el comercio, las obras públicas, la propia Instrucción, y una red municipal rígidamente controlada por el ejecutivo.

Este *statu quo*, en el que todas las élites de manera informal han ido ocupando los espacios que el nuevo sistema construía, facilita saldar el desencuentro Iglesia-Estado con el Concordato de 1851. Las diversas facetas de este acuerdo permiten al Estado establecer las bases de una estructura asistencial centralizada que actúe bajo el principio de la intervención directa, sin gestores intermediarios distintos del propio poder público, aunque sin perjuicio de las compensaciones a los patronos privados.

Desde este escenario, la Iglesia se instala en el ámbito del poder legislativo y opta por canalizar su influencia social a través de sistemas de masas, más eficaces que el trato personalizado de las antiguas Juntas de Caridad. Una posición que se situará en la línea de los mecanismos de integración social de la época, la participación política, la extensión del sufragio y el catolicismo social. Sin embargo, la capacidad organizativa de éste no llegará a consolidarse en España, a diferencia de lo sucedido en Alemania e Italia.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, J. L. (1981): *Historia del pensamiento crítico español*, Madrid.
- ALEMÁN BRACHO, C. (1991): *El sistema público de servicios sociales en España*, Granada, Impredisur.
- ANDRÉS-GALLEGO, J. (1984): *Pensamiento y acción social de la Iglesia en España*, Espasa Universitaria.
- ARTOLA, M. (1973): *La burguesía revolucionaria (1808-1869)*, Madrid, Alianza/Alfaguara.
- ASHFORD, D. E. (1989): *La aparición de los estados de bienestar*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988): *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- BALLART y RAMIÓ (2000): *Ciencia de la Administración*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BENNASSAR, B., et al. (1989): *Estado, Hacienda y Sociedad en la Historia de España*, Valladolid.

- BORRAJO DACRUZ, E. (1989): «De la previsión social a la protección social en España: Bases histórico-constitucionales hasta la Constitución», en *Economía y Sociología del Trabajo*, 3.
- BURDIEL, I. (1987): *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el régimen del Estatuto Real (1834-1836)*, València, Institutió Alfons el Magnànim.
- CALERO AMOR, A. M.^a (1987): *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Instituto de Estudios de Administración Local.
- CARASA SOTO, P. (1988): *Pauperismo y Revolución Burguesa (Burgos 1750-1900)*, Valladolid.
- CASADO, D. (1994): *Introducción al bienestar social en España*, Madrid, Acebo.
- CASTRO MONSALVE, C. (1979): *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid.
- COMELLAS, (1963): *El Trienio Constitucional*, Pamplona.
- CRUZ, J. (2000): *Los notables de Madrid. Las bases sociales de la revolución liberal española*, Madrid, Alianza.
- CUENCA TORIBIO, J. M., y MIRANDA GARCÍA, S. (1986): *Sociología del episcopado español e hispanoamericano 1789/1985*, Madrid, Pegaso.
- DE LA FUENTE, G. (2000): *Los revolucionarios de 1868. Élités y poder en la España liberal*, Madrid, Marcial Pons.
- DÍEZ RODRÍGUEZ, F. (1993): *La sociedad desasistida. El sistema benéfico asistencial en la Valencia del siglo XIX*, Valencia, Diputación de Valencia.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1973): *Las clases privilegiadas en la España del Antiguo régimen*, Madrid, Istmo.
- DONZELOT, J. (1984): *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, París, Fayard.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Generalitat Valenciana, Ed. Alfons el Magnànim (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Policy, 1990).
- FLORA, P., y HEINDENHEIMER, A. J. (1981): «The historical core and chancing boundaries of the welfare state», en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, News Brunswick (NJ), Transaction Books.
- GARRIDO FALLA, F. (1967): «La Beneficencia general y particular. Situaciones y perspectivas», en *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Ministerio de Gobernación.
- GIL NOVALES, G. (1980): *El Trienio Liberal*, Madrid.
- GENIEYS, W. (2004): *Las élites españolas ante el cambio de régimen político*, CIS.
- GONZÁLEZ CASANOVAS, J. A. (1985): *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid.
- GONZALO GONZÁLEZ, B., y ALONSO SECO, J. M. (1997): *La asistencia social y los servicios sociales españoles*, BOE Estudios Jurídicos.
- GUERRERO TORRES, A. (2001): *Reformas de la Administración local de Carlos III*, RR.VV. Laberinto.
- HINTZE, O. (1991): *Feudalité, capitalisme et État Moderne*, París, Maison des Sciences Humaines.
- LICHTHEIM, G. (1990): *Breve historia del socialismo*, Madrid, Alianza Editorial.

- LIS, Catharina, y SOLY, Hugo (1979): *Pobreza y Capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, Akal Universitaria, 1.ª ed. (revisada 1982).
- LÓPEZ ALONSO, C. (1992): «La pobreza en el pensamiento político. España, primera mitad del siglo XIX», en *Historia Social*, n.º 13.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (dir.) (1973): *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, Alfaguara.
- MARTÍN VALVERDE, A.: *La legislación social en la historia de España*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M. (1969): *Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931)*, Madrid, Taurus.
- MAZA MORILLA, E. (1987): *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, Valladolid.
- MOMMSEN, W. J., y MOCK, W. (comps.) (1981): *The emergence of welfare state in Britain and Germany 1850-1950*, Siglo XXI (1984).
- NADAL, J., y CARRERAS, A. (eds.) (1990): *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX-XX)*, Barcelona, Ariel, y AA.VV. Recerques.
- RAMOS, D. (1966): *El origen de las provincias y su relación con la revolución de las Cortes*.
- RITTER, G. (1991): *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid.
- RUBIO LARA, M.ª J. (1991): *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- SEVILLA GUZMÁN, E. (1992): «El campesinado», en S. del Campo, *Tratado de sociología*, vol. 1, Madrid, Taurus.
- SHUBERT, A. (1991): *Historia Social de España (1800-1990)*, Madrid.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1971): *El marco político de la Desamortización en España*, Barcelona.
- TUÑÓN DE LARA, M. (1973): *Metodología de la historia social de España*, Madrid, Siglo XXI.
- VILLACORTA, F. (1989): *Profesionales y burócratas. Estado y poder cooperativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid.
- WOLF, E. (1982): *Los campesinos*, Barcelona, Ed. Labor.

Dimensiones de las políticas públicas de beneficencia del Estado liberal del siglo XIX

Periodo político	Marco político	Estructura administrativa Estado	Ordenación territorial	Prioridad política
Crisis Antiguo Régimen	Monarquía Absoluta	Consejo de Castilla, Secretarías de Despacho y de Estado. Intendentes (delegados provinciales de Hacienda)	Heterogeneidad administrativa (Alcaldías mayores, merindades, partidos)	Orden Público, Justicia
Cortes de Cádiz	Constitución 1812	Secretaría de Gobernación con competencias en materia municipal	Abolición señoríos jurisdiccionales trae multiplicación de municipios como centros gestores. Alcalde-Juez	Fomento
Periodo absolutista (1814-1820)	Absolutismo	Consejo Real (restablecido). Crea Ministro de Fomento. Restauración de la Inquisición	Retorno de bienes desamortizados	Orden Público y Fomento
Trienio (1820-1823)	Constitución de 1820	Importancia de la Administración periférica o provincial (Jefe Político), en detrimento de Administración municipal (Alcalde). En 1823, reforma local	Desamortización de 1820 (suprime mayorazgos, patronatos, órdenes monacales), pero la Administración parroquial y diocesana (intermedia) es aún más fuerte que la civil	Actividad comercial, prestación de servicios, y nuevo esquema laboral y conflictual
Década Ominosa	Absolutismo. No restaura Inquisición, sí autoriza Juntas de Fe	Máxima potenciación del poder centralizado: creación Consejo de Ministros, y las carteras de Hacienda y desarrollo de la división provincial en materia de Fomento (figura del Subdelegado de)	División provincial de Antonio Burgos, 1833. Concentra en única demarcación: circunscripción electoral, actuación Jefe Político de la Diputación, fiscal, y Milicias Nacionales. Fortalece poder civil	Fomento. Gasto y recaudación públicos. Incipiente: la Instrucción
Estatuto Real	Pacto. Cese Juntas de Fe. Reorganización de Tribunales Eclesiásticos	Refuerzo poder ministerial con la figura del Subsecretario de todos los Ministerios y con delegados territoriales. En Ministerio de Fomento (ahora Interior) será el Gobernador (antes Subdelegado de Fomento)	Disolución de las Juntas liberales y reconfirma Alcalde. Homogeneización y reducción de municipios	Instrucción

Arenas de negociación	Beneficiario	Estructura de prestatarios	Régimen de atención y centros	Sistema de Atención Social
No existe	Masa amorfa. Clasificación de necesidades ilustrada	Junta de Caridad municipales y Junta de Caridad General	Hospitales (indigentes). Asistencia domiciliaria (jornaleros pobres) Organización parroquial y diocesana (Iglesia)	Caridad.
Cortes: representación mayoritaria del clero y menor del estamento militar	Principio constitucional de ser justos y benéficos. Pauperismo agrario rural	Ayuntamientos con funciones asistenciales por atribución constitucional	Distingue residente/forastero	Beneficencia
Directrices del Monarca mediante Real Decreto (incluso a la Iglesia)	Clasificación ilustrada, distinguiendo residentes de forasteros	Iglesia recupera funciones, fuentes de financiación y capacidad directiva de la jerarquía	Incide en una atención hospitalaria y asilar segregacionista	Beneficencia pública y privada (recursos recuperados por la Iglesia)
La propia desamortización y la planificación de la beneficencia	El fenómeno urbano margina la pobreza rural y mendicante. Clasificación por colectivos	Ley de beneficencia de 1822: Juntas de Beneficencia municipales amplían competencias (administración, inspección centros, socorro a domicilio). Autofinanciadas y se crea un Fondo Común público	Régimen interno de centros unificado. La rentabilidad justifica los servicios de hospital o domicilio. Supresión centros anacrónicos. Atención social y sanitaria	Beneficencia pública municipalizada. Indemnización a patronos particulares
Directrices del Monarca por Real Decreto	Clasificación de necesidades ilustrada	La Iglesia recupera la capacidad directiva, aunque con menor fuerza. Juntas de Caridad y Juntas subalternas en las parroquias (restablecidas)	Centros con atención social y sanitaria	
Cortes: representación mayoritaria estamento militar y menor del clero. Desacuerdos entre liberales por efectos políticos desamortización. Descontento en alto clero por la contemporización de los liberales	Obrero preindustrial. Clasificación según la condición de los acogidos. Pocos enfermos y algunos acogidos	Reglamento general de beneficencia. Arreglo de las Juntas de Caridad al ámbito provincial y sus competencias	Persiste en secularizar fondo y dominios de beneficencia privada, en manos de Intendentes (conservación). Supresión Compañía de Jesús y monasterios de pequeño tamaño	Cuida la beneficencia privada en Educación y Sanidad. Clero secularizado acceder a parroquias. Complementa institucionales de fomento económico (Cajas de Ahorro, Monte de Piedad)

Continuación

Periodo político	Marco político	Estructura administrativa Estado	Ordenación territorial	Prioridad política
Régimen progresista	Constitución de 1837	Constitucionalización de la figura del Ministro, convive con las Secretarías de Despacho. Subdelegado de Fomento concentra competencias asistenciales y de Instrucción	La reforma local progresista de 1840 provoca tensiones. Control de Ayuntamientos grandes por Corona, y el resto por Gobernador (consenso resultante)	Instrucción
Doctrinarismo liberal, 1843-1868	Constitución de 1845	Centralización de Bravo Murillo, reforma tributaria de Mon. Crea Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas	Reforma local de 1843. Alcaldes sujetos a la autoridad del Gobernador	Instrucción pasa de ser asunto de la Iglesia a ser plenamente público
	1851	Concordato Santa Sede (Estado confesional y dotación al culto para pagar daños desamortizaciones)		Integrar a la Iglesia
	Bienio progresista, 1854-1855	El Estado moviliza bienes de toda institución civil o religiosa externa a él (clero, órdenes militares, cofradías, bienes comunales)	Reforma local 1856. Regula elecciones y es destinataria de bienes desamortizados	Base socioeconómica que integre institutos de previsión y de ahorro privados y beneficencia pública.. Desamortización civil 1855 (Madoz)
	Constitución <i>non nata</i> de 1856. Vuelta a 1845	Abolición moderada del esquema constitucional basado en supeditación al Estado de un poder local autónomo. Milicias Nacionales y derechos individuales tasados	Alcalde sometido al Gobernador y su cuerpo consultivo. Consejo Provincial sujeto a autoridad inmediata del Estado, con funciones jurisdiccionales administrativas (Tribunal provincial)	Intervención económica y austeridad
Sexenio Democrático, 1868-1874	La Gloriosa, 1868	Iglesia asume en las Cortes la cuestión social	El Ayuntamiento es mero gestor y la dirección política la ejerce el Estado	Control de la malversación de caudales públicos
	I República, 1873	Estado aconfesional	Descentralización política y administrativa	Presión revolución industrial

Arenas de negociación	Beneficiario	Estructura de prestatarios	Régimen de atención y centros	Sistema de Atención Social
Ley electoral. Devolución bienes a Iglesia	Deslizamiento bases hacia la izquierda	Jefes Políticos ejercen el protectorado de los servicios públicos	Desaparición de órdenes religiosas	Intervención estatal próxima al control total de la beneficencia privada
Programa doctrinario común. Ley electoral	Movimiento obrero	Ley de beneficencia de 1849. Juntas Benéficas en los tres niveles, incluido municipio, jerarquizadas en torno a la provincia	Menor tolerancia con fundaciones (suspensiones y obligación de autofinanciarse). Centros por especialidades y frecuencia de asistencia	Intervención estatal total (control público) a contrapartida de apoyo económico (deuda o presupuesto). Impulso del protectorado
Entre Estados	Cualquier individuo con necesidades (obligación legal de atención pública)	Beneficencia adquiere el mismo rango de servicio público que la instrucción	Construcción pública de centros, pero sigue mezclándose necesidad social y sanitaria (penados, expósitos, locos, venéreas)	Beneficencia pública
Disputa por el Patrimonio entre Iglesia y Estado (del ámbito legal al judicial)	Atención a unidades familiares obreras	Potenciación pública de institutos de previsión que complementen asistencia social	Modernización de recursos (centros de párvulos)	Beneficencia pública y privada compiten por el donativo particular
Clientelismo electoral	Masa obrera	<i>Impasse.</i> Iglesia cuestiona el estatus jurídico de la asistencia social	Integración plena de centros residuales	Beneficencia pública racionaliza sus cuentas
Catolicismo social (opción política)	Proletariado urbano y campesino	Supresión de Juntas e intervención directa de una Dirección General de Beneficencia	Beneficencia particular no crece, por el escaso interés de la organización provincial. Sometimiento de numerosos patronos	Gestión directa
Cuestión social en Europa	Proletariado urbano	Figura del Director Moral (instrucción en hábitos sociales y sanitarios)	Gestión descentralizada de establecimientos adecuados al Protectorado	Tras ser polémica se impone intervencionismo moderado