

El Govern Civil de Barcelona al segle XIX : desenvolupament institucional i acció política

Manel Risques Corbella

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

**EL GOVERN CIVIL DE BARCELONA
AL SEGLE XIX:
DESENVOLUPAMENT INSTITUCIONAL
I ACCIÓ POLÍTICA**

Tesi doctoral

Manel Risques Corbella

Director: Dr. Borja de Riquer i Permanyer

Departament d'Història Contemporània
Universitat de Barcelona

Abril 1994

Capítol 5

**LA INSOLUBLE FEBLESA DE LA INSTITUCIÓ
UN PROBLEMA POLÍTIC
1844-1868**

El 5 de desembre de 1843 amb la formació del govern González Bravo s'iniciaven deu anys de domini moderat ininterromput durant els quals va posar-se en marxa un model d'Estat liberal que, amb la breu rectificació de 1854 - 1856, mantindria la seva vigència fins l'any 1868 i seria el punt de partença de l'Estat de la Restauració (1875-1923). Tan sols les transformacions operades arran la revolució de 1868 i la 1ª República van fer efectiu un trencament, efímer, de la continuïtat de l'edifici polític bastit sota l'hegemonia conservadora.

Durant aquests anys va produir-se l'assentament definitiu del càrrec governatiu que fins llavors -com hem vist- havia restat vinculat a l'existència dels règims liberals: des de 1844 fins a l'actualitat olímpica, la permanència del governador civil ha estat continuada llevat d'un curt període durant la 2ª República (1934-1939) en què, arran la realització dels traspassos de competències previstos en l'aplicació de l'Estatut d'Autonomia de 1932, va suprimir-se la figura del governador civil a les províncies catalanes²⁷⁰. Aquest fet per tant, va produir-se com a conseqüència del canvi del model d'Estat centralista cap a un altra d'autonòmic i democràtic.

Tradicionalment, l'estudi i l'anàlisi del càrrec des de 1844 s'ha desenvolupat sobretot en la seva dimensió d'agent del govern central que duia a cap tant el control de l'administració local²⁷¹ com la intervenció en les eleccions per tal d'assegurar el triomf de les candidatures oficials²⁷². Aquestes dues vessants, incontestables, no exhaurien però, la figura del governador civil (plenament definida des del 28 de desembre de 1849) sinó que caldria inserir-les dins d'un plantejament més global del conjunt de la seva acció. Des de la nostra perspectiva, aquest plantejament passaria per la caracterització de la figura governativa al sí de l'Estat i de la seva funcionalitat dins el règim polític-social que la impulsava: a

²⁷⁰ L'aportació més recent i rellevant sobre aquest tema és la de SANAHUJA i BONFILL, Josep M., Las Consejerías de Gobernación y Justicia de la Generalidad de Cataluña. Estructura y obra de Gobierno (1931-1934). U.A.B., tesi doctoral 1989. Una versió reduïda, SANAHUJA i BONFILL, J.M., Les Conselleries de Governació i Justícia, 1931-1934. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1992.

²⁷¹ Des de l'estudi clàssic d'Adolfo GONZALEZ POSADA, Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909, Madrid 1909 (reed. 1982) fins al molt recent de Manuel SANTANA MOLINA, La Diputación Provincial en la España decimonónica, Madrid, I.N.A.P., 1989 o al ja imprescindible de Concepción de CASTRO, La Revolución Liberal y los municipios españoles, Madrid, Alianza, 1979, aquesta és la dimensió del cap polític o governador civil més analitzada i sobre la que ja una total unanimitat en la valoració.

²⁷² Aquí les referències serien molt extenses: des dels estudis en l'àmbit més jurídic administratiu d'Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, com els aplegats en el volum La Administración Española. Madrid, Alianza 1972 fins als estudis històrics acotats temporalment, en els que s'evidencien aquestes pràctiques governatives com el de Francisco CANOVAS SANCHEZ, El Partido Moderado. Madrid, C.E.C, 1982, per al període 1844-1854; o els de Xavier TUSELL, com Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900). Madrid Alianza, 1977, per a l'època de la Restauració.

partir d'aquí cabrien tant la comprensió cabal del càrrec a nivell teòric, jurídic i polític, com la determinació de la seva realitat pràctica, la qual cosa permetria entendre que, amb el moderantisme, l'exercici de les competències governatives es desenvoluparia com un feix no harmònic d'atribucions -és a dir que les urgències conjunturals en prioritzarien unes per damunt les altres sense estratègia política que l'exacerbació dels mecanismes centralistes i el control sense fissures de l'ordre públic-, es beneficiaria del gairebé inexistent control parlamentari i judicial de l'executiu, i que vindria determinat per l'efectiva subordinació del governador civil a l'autoritat militar així com per l'escàs grau de desplegament de l'administració de l'Estat. Sense oblidar que aquests dos determinants mantindrien entre sí una important relació de dependència favorable -òbviament- al primer d'ells.

5.1.- REGIM OLIGARQUIC, PRACTICA EXCLUSSIVISTA.

L'Estat moderat es presentava com alternativa oligàrquica al règim gadità raó per la qual va dur a cap la rectificació del sistema liberal progressista de caràcter transaccional establert en la Constitució de 1837: d'aquí també, la voluntat senyera dels seus impulsors en definir genèricament les bases del sistema mitjançant una nova norma, que seria aprovada per la reina el 23 de maig de 1845²⁷³.

El contingut i el caràcter d'aquesta Constitució han estat relativament estudiats i analitzats i, malgrat no existir cap estudi monogràfic ampli al respecte, els seus elements característics han estat ben subratllats²⁷⁴. Sense cap pretensió d'exhaustivitat ens n'interessa remarcar els següents:

a/ El reforçament del poder de la Corona tant pel que feia referència a les pròpies atribucions (prescrites en el títol VIè) i al domini sobre l'executiu (que significaria la capacitat reial de nomenar i separar lliurement els ministres -article 45.10-) com en el control del legislatiu a través, per exemple, del nomenament reial dels senadors (art. 14). Aquesta ingerència comportava un afebliment del poder legislatiu a la qual cosa s'hi hauria d'afegir la degradació del poder judicial, que fou reduït a "administració de justícia" (títol Xè);

²⁷³ La nova Constitució havia estat aprovada al Congrés de Diputats el 4 de desembre de 1844 i al Senat el 20 de gener de 1845: van transcòrrer quatre mesos fins que s'hi va estampar el sancionament reial.

²⁷⁴ Els estudis més complets al respecte són el de CANOVAS SANCHEZ, F., op.cit., Madrid, CEC 1982; i El Moderantismo y la Constitución de 1845. Madrid, Fundación Santa Marta 1985. Així mateix, MEDINA MUÑOZ, M.A., La reforma constitucional de 1845, a <<R.E.P.>> 203, Madrid 1975, p. 75-105. Són útils alguns dels manuals d'història constitucional, com SANCHEZ AGESTA, L., Historia del constitucionalismo español, C.E.C. Madrid 1984 (4 ed.); TOMAS VILLARROYA, J., Breve historia del constitucionalismo español. Madrid, C.E.C. 1985; SOLE-TURA, J.- AJA, E., Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936). Madrid, Siglo XXI 1977; CLAVERO, B., Manual de historia constitucional de España. Madrid, Alianza 1989.

b/ el predomini de l'executiu respecte dels altres poders de l'Estat s'incrementava amb l'augment de la capacitat d'intervenció del govern central en la vida local, la qual cosa va traduir-se en el nomenament d'alcaldes per part del Rei i de l'executiu

...evitando así, por adelantado, las acusaciones de incostitucionalidad, en otras ocasiones lanzadas, contra el régimen de centralización, especialmente contra el nombramiento de alcaldes por el Rey o el Gobierno...²⁷⁵

i amb la reducció de les institucions locals a l'àmbit estrictament administratiu eliminant-ne el seu contingut polític-governatiu i buidant-les de caràcter representatiu²⁷⁶. Això conduiria a, entre d'altres coses, la centralització plena de les competències d'ordre públic que quedarien sostre's als alcaldes, liquidant-se el model milicià²⁷⁷;

c/ la reducció de la representativitat del legislatiu, concretada en l'especificació de la procedència socio-professional dels senadors (article 15) la qual cosa facilitava la coherència amb l'executiu. Representativitat social retringida (legislatiu)²⁷⁸ i govern (executiu) assolien així, una important imbricació que podria desenvolupar-se sense problemes a nivell de construcció jurídic-política ja que la Constitució remetia sistemàticament a la legislació posterior la regulació dels drets (per exemple, el d'impresament), de les institucions (per exemple ajuntaments, diputacions i governs provincials), de les eleccions o de l'administració de la justícia; i això, sense oblidar que en alguns casos part molt important d'aquesta legislació havia estat elaborada i aprovada abans del sancionament reial de la Constitució.

²⁷⁵ GONZALEZ POSADA, Adolfo, Evolución legislativa del régimen local en España, 1812 - 1909, Madrid 1910 (reed., I.E.A.L. 1982), p.192.

²⁷⁶ Fou ben significatiu, en comparació a la Constitució de 1837, que fós suprimida la frase "para el gobierno interior de los pueblos" en referència a la finalitat de l'elecció dels ajuntaments (article 73 de la constitució de 1845); i respecte de les diputacions, que ho fós la frase que definia que les diputacions provincials estarien formades pels individus "nombrados por los mismos electores que los diputados a Cortes" (article 72 de la Constitució de 1845).

²⁷⁷ Cal remarcar la prescripció definida en l'article 43 que l'autoritat del monarca ...se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior...

²⁷⁸ Donoso Cortés va definir al nou règim com a representant de les classes propietàries, industrials i comercials. Per a CANOVAS SANCHEZ serien els grans propietaris agraris, l'alta burgesia financera i alguns sectors de professionals els qui formarien la base social del moderantisme, la finalitat del qual ...sería de integración y homogeneización de los heterogéneos grupos sociales que lo respaldaban, para ponerlos a favor de un régimen liberal conservador que controlara con seguridad los procesos de cambio que se materializaron a mediados de los años cuarenta, a través de la mezcla de intereses agrarios, bancarios y de servicios, de enlaces matrimoniales y de concesión de títulos nobiliarios, formándose ese bloque social, que los demócratas llamaban la "oligarquía dominante"... op.cit., Madrid 1985, p. 12.

d/ En definitiva, el text constitucional venia a assentar el domini polític dels moderats sense necessitat de fer cap concessió a les altres forces polítiques. En aquest sentit prenia força rellevància la lamentació del diputat Engaña al Congrés de Diputats sobre el contingut de la reforma constitucional:

...Por muchas razones de justicia, de conveniencia y de política correspondía que éste no fuese un trabajo de partido, sino, en cuanto fuera posible, un trabajo nacional, una obra a la que concurriesen todas las opiniones, desde la más monárquica hasta la más avanzada en progreso, y que tuviesen representación todos los intereses, así la reforma que hiciésemos saldría más autorizada, y su cumplimiento sería más fácil y sencillo. Por desgracia, señores, no han pasado las cosas de esta manera...²⁷⁹

La pràctica de l'exclusivisme fou clarament anunciada ja, abans del sancionament reial de la Constitució quan els moderats van restablir la polèmica llei municipal de 1840 com a punt de partença de la reorganització de l'administració local²⁸⁰; i arribaria a caracteritzar fins i tot el funcionament intern del mateix partit moderat puix que les tendències i grups que hi coexistien²⁸¹ lluny de potenciar el debat intern i l'acord unitari provocaven l'enfrontament grupuscular que derivava sovint en crisi governamental: entre el 5 de desembre de 1843 i el 17 de juliol de 1854 van succeir-se 14 governs²⁸².

La reorganització de l'administració era un dels elements claus de la construcció política moderada. Aquesta reorganització fou iniciada pel desembre de 1843 i va significar l'inici d'un moviment d'ocupació de

...el aparato estatal con agentes afectos al proyecto conservador...²⁸³

que González Bravo va manifestar explícitament i va concretar en la necessitat de procedir a la depuració immediata del personal de Palau i de l'administració, i de

²⁷⁹ D.S.C., 22 d'octubre de 1844. Citat a CANOVAS SANCHEZ, F., op.cit., 1985, p. 52.

²⁸⁰ Això va produir-se per llei de 30.des.1843, que introduïa algunes modificacions al text de 1840. Va estar en vigència un any, fins a l'aprovació de la llei municipal d'1.gen.1845.

²⁸¹ CANOVAS SANCHEZ, F., op.cit., Madrid 1982, reconeix les tres clàssiques tendències del partit: la moderada, l'autoritària i la puritana, pellongant la concepció centralista del moderantisme que identifica ...el conjunto de esa fuerza política a los dirigentes residentes en la corte, cuando es sabido que el moderantismo tuvo una composición heterogénea en buena parte motivada por los grupos regionales... RIQUER Borja de, Sobre el lugar de los nacionalismos-regionalismos en la historia contemporánea española, a <<Historia Social>> 7, Valencia 1990, p. 107.

²⁸² Per a la composició dels diversos gabinets, GARCIA MADARIA, José M^a, Estructura de la Administración Central (1808-1931), Madrid, I.N.A.P., 1982, p. 310 i ss.

²⁸³ LOPEZ GARRIDO, op.cit., Barcelona 1982, p.77 i ss.

...sustituir con personas enérgicas y afectas a algunos jefes políticos de poca consideración y energía...²⁸⁴

Aquesta estratègia estava vinculada a la configuració rígidament centralista de l'Estat i a l'impuls del projecte polític moderat, i requeria, com a condició indispensable per endegar-lo, de la disposició d'uns càrrecs administratius plenament identificats amb el govern. Per això el cap polític rebia tant la comesa de vetllar i inspeccionar

...todos los ramos de la administración comprendidos en el territorio de su mando, y los establecimientos que de ellos dependan...²⁸⁵

raó per la qual se li atorgava la capacitat de

...Suspende, modificar o revocar, según lo exijan las circunstancias y con tal que no se opongan a ello las leyes ó los derechos y órdenes del Gobierno, los actos de las autoridades, corporaciones y agentes que dependen del ministerio de Gobernación de la Península...²⁸⁶;

com la de

...Conceder o negar, con arreglo a las leyes o instrucciones la autorización competente para procesar a los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, dando, en caso de negativa, cuenta documentada al Gobierno para la resolución que convenga...²⁸⁷

Aquest control sobre els empleats públics es complementava amb la capacitat del cap polític de

...Suspende en casos urgentes a cualquier funcionario o empleado dependiente del ministerio de la Gobernación de la Península, dando inmediatamente cuenta al Gobierno...²⁸⁸

El CP doncs, apareixia amb unes facultats omnímodes per a realitzar el control de l'administració i de les corporacions dependents del ministeri de la Governació (les quals a més, podia presidir sempre que ho considerés oportú²⁸⁹). D'altra banda la seva actuació

²⁸⁴ LOPEZ GARRIDO, op.cit., p. 77.

²⁸⁵ Art. 4, apartat 7è de la "Ley para el Gobierno de las Provincias", de 2 d'abril de 1845.

²⁸⁶ Article 5è, apartat 6è de la llei de 1845.

²⁸⁷ Article 4art., apartat 8è.

²⁸⁸ Article 5è, apartat 5è.

²⁸⁹ Article 5è, apartat 8è.

només estava sota inspecció de l'executiu, de qui rebia les ordres, i a qui tan sols havia de donar explicacions, escapant d'aquesta forma als altres poders de l'Estat. La "lleï de 1845" prescrivia textualment en el seu article 9è que

...No podrá formarse causa a ningun gefe político en sus actos, como funcionario público, sin autorización previa del Rey espedida por el ministro de la Gobernación de la Península...

La seva impunitat era plena en no incórrer doncs en cap tipus de responsabilitat i així la discrecionalitat de les seves facultats el transformaven en autèntic sobirà al qual havien de recórrer els que necessitaven de favors, de col·locació per a ells o per a amics seus o de recomenacions per accedir a càrrecs provincials o locals (fins i tot estatals donat el curriculum de molts caps polítics que ocuparien llocs importants dins l'administració estatal i també càrrecs ministerials). Els exemples aquí es multiplicarien, i creiem que el fet és prou conegut: per aquest motiu ens limitarem a fer referència al que expliquem més endavant en analitzar el mandat de Fermin Arteta i d'Antonio Guerola.

L'ocupació de l'administració pública i el fort control que n'havia d'exercir el cap polític pretenien assegurar al moderantisme l'existència d'un funcionariat subsidiari així com facilitar-li la identificació entre interessos públics i privats, que esdevindria total durant aquest període: d'aquesta forma l'administració civil de l'Estat s'assimilaria més aviat amb un sistema d'ordenació d'interessos particulars, de grup, -amb la involucració de la mateixa monarquia- que no pas amb un sistema impulsor d'un projecte "nacional" de desenvolupament.

Finalment la manca de professionalització que derivava d'aquest plantejament havia de repercutir de forma inapel·lable en la intensificació del contingut polític de la institució governativa²⁹⁰. En la mesura que havia de controlar una administració destinada a gestionar interessos de facció, la seva comesa bàsica era la de garantir la fidelitat política del seus integrants: el control sobre funcionariat quedà perfectament clar en la circular que el ministre Sartorius envià als governadors civils el 4 d'agost de 1850, en vigílies de les eleccions generals, on apuntava que el govern no volia que obtinguessin escó parlamentari representants de partits que no defensessin el tron de la reina Isabel i la Constitució de 1845 i, encara més

...los empleados públicos, si bien es principio reconocido que no les es lícito afiliarse a un bando de oposición, el gobierno cree, sin embargo, que para el sólo acto de las elecciones deba concedérseles la libertad de votar según su conciencia; pero no tolerará que traspasando los justos límites del ejercicio personal de su derecho como ciudadanos, empleen directa ni indirectamente el influjo que les dá la calidad de funcionarios del gobierno para engrosar el número de sus adversarios. Sobre este punto cuidará V.S. con la más esquisita

²⁹⁰ La lleï de 1845 no establia cap requisit per ocupar el càrrec sinó que es limitava a dir que els caps polítics els nomenaria el ministre de la Governació (article 2on) i refrendava el seu caràcter de delegats del rei (article 6è).

vigilancia de que no se ejerza sobre nadie una indebida coacción...²⁹¹

La "professionalitat" del governador civil era la seva capacitat per imposar les candidatures oficials en la seva demarcació²⁹². En un cert aspecte, era la trasllació de l'exclusivisme de l'àmbit administratiu al de la representativitat electoral, restringida ja pel sufragi censatari: la llei electoral aprovada el 18 de març de 1846 reduïa a 97.000 el nombre d'electors a tot l'Estat²⁹³ i a 6.657 a la província de Barcelona²⁹⁴: d'aquests, 3.561 correspondrien a la ciutat de Barcelona segons el cens de 1847²⁹⁵. Les llistes electorals a més, eren confeccionades pel cap polític en base a les dades i informacions que li havien de proporcionar els alcaldes i els ajuntaments.

En aquest terreny de joc, l'acció del cap de l'administració provincial consistia en utilitzar tots els mitjans possibles per assegurar el triomf electoral dels candidats oficials - sovint "cuneros"- en les conteses electorals. Aquest text de Martínez Alcubilla il·lustra perfectament el caràcter i el contingut d'aquests mitjans

...¡Y qué diremos de los candidatos cuneros, de esa nueva plaga que cayendo sobre los distritos como aves de rapiña usurpan la verdadera representación del país, imponiéndose con los recursos que los moderados saben poner tan oportunamente en juego? Estos recursos son los consabidos apremios a los contribuyentes, visitas de celadores de montes, remoción de expedientes sacados del polvo del olvido sobre cuentas atrasadas, amenazas de resolverse en mal sentido este o el otro expediente sobre excepción de venta de un monte, dehesa, u obra de verdadera utilidad pública, llamamiento de los alcaldes al despacho del gobernador, etc...²⁹⁶

²⁹¹ Citada per CANOVAS SANCHEZ, F., op.cit, Madrid 1982, p. 133-134.

²⁹² La qual cosa no contradiu el fet que les eleccions de 1844 (convocades encara sota la Constitució de 1837) fossin una de les més "netes" de les celebrades fins llavors: la raó bàsica fou l'anunciat retraïment dels progressistes. Vegeu TOMAS VILLARROYA, Joaquín, Las elecciones de 1844, a <<R.E.P.>> n 211, gener-febrer 1977, p. 61-119.

²⁹³ Dada de TOMAS VILLARROYA, Joaquín, Breve historia del constitucionalismo español, Madrid, C.E.C 1985, p. 71. Això significava el 0'8% de la població espanyola.

²⁹⁴ L'any 1844 el cens electoral era d'uns 20.000 electors, la qual cosa significava una reducció de gairebé el 70%. Dades de Josep FONTANA, La fi de l'Antic Règim i la industrialització, 1787-1868, vol. V de Història de Catalunya dirigida per Pierre VILAR, Barcelona, Ed. 62 1988, p. 297.

²⁹⁵ Dades a MESTRE, Jesus; TORAN, Rosa, Eleccions de diputats provincials a Barcelona, 1812-1923 Barcelona, Ajuntament 1987, p.12. Aquesta xifra equival a un 1,9% dels habitants de la ciutat (184.306) i a un 8,7% dels veïns (40.957).

²⁹⁶ Citat per CANOVAS SANCHEZ, F., op.cit, Madrid 1982 p. 139.

El governador doncs, havia de posar l'administració al servei dels interessos polítics governamentals, del tot partidistes: per dur a cap aquesta comesa no calien massa requisits professionals sinó sobretot habilitat política.

5.2.- EL CENTRALISME, INSTRUMENT DE DOMINI POLITIC.

Diego López Garrido ha posat especial èmfasi en remarcar com la idea motriu que havia de guiar les decisions del primer gabinet moderat encapçalat per González Brabo, era la de centralitzar la seva acció -la qual cosa, com hem exposat en el punt anterior, requeria l'ocupació de l'aparell d'Estat-. En aquesta perspectiva assolía una especial importància la figura del cap polític perquè mitjançant la seva acció s'havia de fer present arreu del territori nacional l'acció del govern: era instrument bàsic de centralització administrativa la qual es plantejava no tant sota un discurs de projecte nacional sinó com a mitjà primordial de domini social i polític. Per aquest motiu calia impulsar

...(la) potenciación de los jefes políticos, frente a las autoridades locales y también frente a intendentes y jefes militares, con la idea de González Bravo de llegar a concentrar todo el poder gubernativo en "un jefe superior que se entienda directamente con todos los ministerios"...²⁹⁷

Aquest envigoriment del cap polític es proposava en el marc d'un projecte expansiu de l'administració civil condicionada per la caracterització de l'Estat com un aparell de domini al servei exclusiu de determinats sectors socials; i per un altre cantó, exigia que s'atorgués a aquesta figura amplis poders i de mitjans suficients per dur a cap l'acció centralitzadora i exercir les competències que la legislació definiria.

El 9 d'octubre de 1844 el govern rebia l'autorització del Congrés de Diputats per tal de realitzar la modificació de la legislació referent als ajuntaments, diputacions, governs polítics i consells provincials, que seria refrendada pel Senat el 28 d'aquell mateix mes²⁹⁸. L'executiu basava la seva petició en que, havent millorat molt notablement la situació de l'ordre públic, l'administració reclamava urgentment unes reformes radicals

...que la pongan en armonía con los buenos principios, que faciliten su acción y que den a la autoridad suprema del Estado aquella fuerza que ha menester para el buen desempeño de sus provechosas y elevadas funciones...²⁹⁹

²⁹⁷ Op.cit., Madrid 1982, p. 78. La frase entre cometes correspon a les Actas del Consell de Ministres de 27 de desembre de 1843, p. 62.

²⁹⁸ Expedient sobre "Proyecto de ley relativo a que se autorice al Gobierno para arreglar la Administración Civil". A.C.D., lligall 83/exp.39.

²⁹⁹ A.C.D., s.g., lligall 83/exp. 39. Les cites que reproduïm a continuació pertanyen a l'exposició de motius que es troba a aquest expedient.

La comesa era complexa i, ahora, prioritària, la qual cosa volia dir que no es podia perdre temps en discussions que dilatarien l'obra

...más de lo que permite el bien público, siguiendo entre tanto la administración en el mismo caos y desorden...

Així doncs, l'abandonament de la tramitació parlamentària normal i l'adopció del procediment d'urgència proposat quedaven plenament justificats. Calia obviar el debat a les Corts, forçosament lent i <<penós>>, i calia procedir a l'aprovació d'unes lleis orgàniques que la posterior experiència ja s'encarregaria de millorar: arribaria llavors el moment de la intervenció de les institucions co-legislatives per tal que

...en sabias y detenidas discusiones (atorguessin) aquel sello de madurez y acierto que sólo ellos pueden imprimirles...

Prevenien que l'autorització no significava arbitrietat i a partir d'aquí s'entrava ja en la consideració del que havia d'ésser l'administració moderada: junt a les funcions clàssiques de deliberació i d'actuació, havia d'incorporar la judicial. Les corporacions i autoritats que havien de desenvolupar aquesta perspectiva eren el cap polític, les diputacions, els alcaldes, els ajuntaments i les corporacions provincials, la regulació de les quals s'havia de concretar a partir de les següents consideracions:

a/ augmentar l'autoritat del CP:

...El Gefe Político será el delegado del Gobierno y el administrador de la provincia confiada a su mando. Esta autoridad débil hasta ahora, necesita recibir fuerza y prestigio: á esto se encaminarán en gran parte las leyes que se publiquen...

b/ reduir la base electoral dels ajuntaments:

...Los ayuntamientos se organizarán sobre la base de la ley de 14 de julio de 1840 recayendo la mudanza principal que en ella se intenta hacer sobre el censo de elección que en la actualidad produce un resultado que se acerca mucho al sufragio universal...

c/ limitar les diputacions a organismes merament consultius

Las Diputaciones Provinciales se hallan revestidas hoy día de facultades que no les competen: son cuerpos que administran cuando deben reducirse a cuerpos consultivos. El Gobierno se propone dejarlas con las atribuciones que corresponden a su verdadera naturaleza: así serán una rueda útil en la máquina administrativa; ayudarán poderosamente al Gobierno, le ilustrarán en todas las cuestiones de interés de la provincia, podrán elevar hasta el trono las reclamaciones que tengan por objeto este mismo interés; y todo esto se conseguirá logrando además una disminución considerable en las grandes sumas que constituye en la actualidad el presupuesto provincial...

Aquests eren uns plantejaments que exacerbaven els mecanismes centralitzadors de l'Estat però sense arribar a la configuració d'una proposta del tot nova respecte del passat en el sentit que no arribava a introduir conceptes organitzatius o competencials distints: graduava o intensificava en direcció centralitzada els ja existents.

Ara bé

...la mayor novedad que el gobierno cree indispensable introducir, es la relativa a la parte de la administración llamada contenciosa. Este ramo de la administración, por su especial naturaleza no puede confiarse a los tribunales ordinarios, porque entorpecerían la acción administrativa con sus formas necesariamente lentas; y, lo que es peor, porque vendrían por último a ser ellos la administración misma. Se necesita pues, que las cuestiones de esta naturaleza se sometan a la decisión de cuerpos especiales, que serán los Consejos más arriba mencionados...

Amb aquesta "novetat" es liquidaven els conflictes de competències judicials entre les diputacions i el govern d'una banda i el poder judicial d'una altra, i es sostreïa l'administració al control judicial. No cal fer cap comentari en aquest respecte sobre les implicacions que derivarien de la predominança del poder executiu en l'esquema moderat: n'hi havia prou amb constatar la creació d'una institució administrativa per a jutgar les possibles faltes, abusos etc., de la pròpia administració.

Sobre aquestes bases es realitzaria la legislació concreta del règim local³⁰⁰: distribució funcional, caràcter i atribucions de les corporacions i autoritats que l'integraven i relacions de subordinació jeràrquica que havien d'establir entre sí.

5.2.1.- La regulació jurídica del Cap Polític.

La regulació del govern polític fou establerta essencialment en la "**Ley para el gobierno de las Provincias**" de 2 d'abril de 1845 i a través de les disposicions aprovades aprovades durant els quatre primers mesos de 1845; prèviament, un RD. 26.gen.1844 relatiu a l'organització del ram de protecció i seguretat pública plantejà l'organització d'un model civil de seguretat interior a partir de la creació d'unes forces policials posades sota la dependència directa del ministre de la Governació i, en subordinació jeràrquica, del CP.

El punt de partença de la configuració moderada del CP era, tal i com hem vist, l'increment del poder d'aquesta figura, en corresponència a l'enuncat en l'exposició de motius del govern Narváez al Congrés el 9 d'octubre de 1844.

En primer lloc la seva caracterització com a autoritat superior governativa a la província, com a delegat de l'executiu que estava sota la dependència immediata del ministeri

³⁰⁰ Van ésser les lleis d'ajuntaments i de diputacions de 8 de gener, la del "gobierno de las provincias" que regulava la figura i atribucions dels caps polítics, i la d'organització i atribucions dels Consells Provincials, ambdues en data 2 d'abril.

de la Governació, indicava quina era la seva funció primordial

...centralizar en las provincias todas las funciones esenciales de Gobierno...³⁰¹

Aquestes funcions³⁰² passaven per la publicació i execució de les normes que els hi trametia el govern, el manteniment de l'ordre públic, la protecció de la propietat i de les persones, la defensa de la religió catòlica, l'atenció a la sanitat pública, el desenvolupament intel·lectual, moral i material de la província, la inspecció de les diverses branques de l'administració etc... (art. 4, de la llei de 1845). Per al compliment d'aquestes funcions el CP disposava d'una sèrie de mitjans coactius especificats en l'art. 5è de l'esmentada llei: capacitat de multar i sancionar els particulars, de suspendre els empleats governatius, de suspendre, modificar i revocar els actes de les autoritats depenents de governació, d'utilitzar la força armada, d'atorgar i denegar permisos, de dictar disposicions etc.

En segon lloc, exercia el control directe sobre les corporacions municipals i provincials, a través dels mecanismes centralitzadors que ja s'havien definit anteriorment. Respecte dels ajuntaments, el CP nomenava els alcaldes de les poblacions inferiors a 2.000 habitants (mentre els de les poblacions majors eren de nomenament reial) i els alcaldes pedanis, presidia els ajuntaments, podia suspendre els seus membres i la mateixa corporació, resolia els conflictes derivats de les eleccions censatàries, controlava l'alcalde en les seves atribucions com a delegat del govern (l'ordre públic, el cobrament de les contribucions, l'allotjament de la tropa...), i controlava l'ajuntament en l'exercici de les seves funcions privatives i deliberatives; al mateix temps

...los Ayuntamientos evacuarán las consultas que les pidan los Gefes Políticos y Alcaldes...(art. 82 de la llei municipal)

També li corresponia l'aprovació dels pressupostos municipals que no depassessin els 200.000 rals.

Respecte les diputacions, es reproduïen fidelment els mateixos criteris de control orgànic i de funcionament de la corporació per part del cap polític -que n'era el president nat- i de sancionament del procés electoral: fins i tot podia decidir

...si el Diputado electo tiene o no las cualidades que para este cargo exige la presente ley... (art. 34)

³⁰¹ GONZALEZ POSADA, A., op.cit, Madrid 1910 (reed. 1987), p. 201.

³⁰² Des d'una òptica exclusivament jurídica PEREZ DE LA CANAL, M.A., Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles, 1812-1958. Madrid, Ministerio del Interior 1964, ha classificat aquestes atribucions en tres categories segons el tipus d'actuació del cap polític de què derivessin: com a representant dels interessos generals, com a administrador dels interessos particulars de la província i com a agents de jurisdicció administrativa.

D'aquesta forma tan sols la continuació del

...proceso sustantivizador de la provincia...³⁰³

permeté a les diputacions assentar petites àrees de competències pròpies (beneficència, sanitat...) ja que el seu paper bàsic fou

...meramente consultivo del Jefe Político...³⁰⁴

En tercer lloc, i quadrant el cercle, els caps polítics adquirien el caràcter de

...Jueces administrativos al oír y fallar en los Consejos Provinciales, de los cuales forman parte y presiden, conforme a los artículos 1º y 2º de la ley de 2 de abril de 1845, los asuntos administrativos, cuando pasaren a ser contenciosos (artículo 8º de dicha Ley)...³⁰⁵.

Els consells provincials emetien dictamen sempre que el cap polític i el govern els hi ho sol·licitessin i actuaven com a Tribunals en els assumptes administratius.

El model moderat d'administració local assolí així la seva màxima expressió en buidar les corporacions d'atribucions de govern o polítiques³⁰⁶, assegurar la dependència governativa dels seus òrgans executius, delimitar estrictament l'àmbit de les seves competències administratives, restringir el seu caràcter electiu a les oligarquies locals i provincials, i atorgar al cap polític competències judicials.

Finalment, i pel que feia referència a l'ordre públic, el RD., 21.gen.1844, completat per un reglament de 30 de gener, definia un model policial de caràcter civil, que liquidava la Milícia Nacional i que s'organitzava territorialment a les províncies sota l'autoritat del CP, del qual depenien orgànicament els comissaris de districte i els zeladors, és a dir el personal civil del ram a disposició del qual hi havia un cos uniformat, els agents de protecció i seguretat. L'impuls d'aquest model de seguretat interior fortament centralitzat implicava un canvi qualitatiu en sentit restrictiu, del protagonisme dels alcaldes: si això no presentà cap dificultat per a implantar-se, la inicial caracterització civil del model sí que comportà greus

³⁰³ MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, Aproximación histórica, 1812 - 1931, a MARTIN RETORTILLO, S.; ARGULLOL, R., Descentralización administrativa y organización política. Madrid, Alfaguara 1973, vol. I, p. 123.

³⁰⁴ Idem, p. 124.

³⁰⁵ PEREZ DE LA CANAL, M.A., op.cit., Madrid 1964, p. 43.

³⁰⁶ Fou ben simptomàtic que l'article 73 de la Constitució de 1845 senyalés tan sols que ...Habrà en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho... mentre a la de 1837 es parlava de que ...Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos nombrados por sus vecinos... (art. 70).

problemes ja que significava sostreure les forces policials al control de l'autoritat militar. Ho veurem més endavant.

5.2.2.- Una via fracassada. La proposta de Mariano Alonso, 1845.

Des d'alguns àmbits va definir-se un càrrec governatiu que s'apartava del disseny anterior i recollia el plantejament "il·lustrat" de Javier de Burgos dels subdelegats de foment, tot defensant la figura com a impulsora dels interessos "nacionals" i com a protectora del benestar material dels ciutadans. Exemple privilegiat d'aquesta tendència fou Mariano Alonso que va exposar el seu pensament en l'interessant obra "**Retrato de un jefe Político**" publicada l'any 1845: cal parar l'atenció també en la data de publicació, a les primeries del règim, just quan s'estava definint la figura³⁰⁷.

Les reflexions d'Alonso -exposades en forma de pensaments- partien de la constatació que els CP's s'havien apartat de la seva finalitat primigènica, la qual cosa significà que durant aquells anys

...la palabra fomento vana fuera, generalmente hablando, en su boca y en su pluma, (i sempre estaven) pronti a emprender todo género de violencia para dar a la política de la nación el color que dominase en los consejeros de la Corona... (p.2)

La prova d'aquesta afirmació estaria en que

...encontramos al frente de las provincias gefes políticos superiores de la clase militar, dando a sus empleos un carácter opresor: tenemos otros que sin más títulos de ciencia ni tacto gubernamental, de la vida particular, del círculo de tal o cual fracción de principios parlamentarios, fueron elevados a aquella dignidad, acaso y sin acaso para ser fieles instrumentos en obras aisladas de interés especial y de momentos dados, en tanto que todos aquellos otros ramos de felicidad pública yacían en un entero abandono...(p.3)

Les causes d'aquesta desviació raïen no tant en una mala voluntat dels governs com en les circumstàncies polítiques revolucionàries que havien determinat la vida dels pobles i havien desvirtuat permanentment l'acció dels caps polítics. Aquesta situació però, s'havia acabat ja gràcies al restabliment de l'ordre i a la normalització de la vida política. Aquest canvi de circumstàncies possibilitava que fossin

³⁰⁷ Home vinculat a l'administració, fou Intendent de província i restà molt vinculat a les Societats Econòmiques d'Amics del País en concret de les de Madrid i Múrcia i fou soci de mèrit de les de Salamanca i Granada. Autor de Retrato de un Gefe Político ó sea prontuario para el desempeño de tan importante cargo. Apuntes útiles á los secretarios y empleados del mismo ramo, no menos que para los Intendentes de Provincia, y Ayuntamientos de España. Madrid, Imprenta y librería de Boix, 1845. Pot consultar-se a la Biblioteca del Congrés de Diputats.

...ya precisos gefes políticos en los pueblos; gefes protectores, gefes paternales, gefes creadores; gefes, en fin, que viviendo mas entre sus administrados que en el regalo y las comodidades privadas, vivifiquen con sus ojos cuanto su vista alcance, y florezca con su tacto cuanto sus manos palpen...(p.4)

Amb aquesta florida prosa justificava l'oportunitat de les propostes que passava a concretar a través de l'exposició de vint-i-sis pensaments sobre l'exercici del càrrec governatiu l'enunciat dels quals era plenament significatiu del contingut que atorgava a la figura del cap polític.

En primer lloc (pensament 1) fixava el perfil humà i cultural al que havien de respondre els caps polítics. Alonso partia d'una exigència: l'elevada qualificació personal de la figura ja que creia indispensable, per dur a cap la tasca governativa, que havien de disposar -i, per tant, d'haver-se guanyat- del respecte i de l'admiració dels administrats, les quals només podien aconseguir-se a través d'una personalitat brillant.

A partir d'aquí avaluava els àmbits en que s'havia de desenvolupar la seva acció.

Començava pel que, previsiblement, considerava d'atenció preferent: l'impuls i la inspecció de la instrucció pública

...En la instrucción pública de ambos sexos está la suerte de la Nación... (p.7)

reclamant del cap polític fins i tot la vetlla personal sobre la correcta orientació professional dels alumnes³⁰⁸, i parant especial atenció a l'educació popular és a dir, a les arts i als oficis (pensament 2).

A continuació entrava en els àmbits més directament vinculats al desenvolupament econòmic (pensaments 3 a 5):

a/ el foment de l'agricultura, per a la qual cosa proposava l'exemple holandès (també l'anglès) com a model a seguir tant pel que significava de laboriositat humana com de perfecció tècnica. La intervenció del cap polític requeria d'un profund coneixement de l'agricultura i de la vida a pagès³⁰⁹ i s'havia d'orientar a regulació del mercat per tal d'impedir una sobreabundància de productes que fés caure els preus i repercutís negativament

³⁰⁸ ...Penetrando los gefes políticos en los colegios, institutos y liceos, pueden, con su autoridad y consejo, evitar a la especie humana esa penosa plaga que la causa tanto pedante, tanto erudito, tanto presumido ignorante como salen de aquellas casas con pretensiones de saber: la tolerancia de este abuso causa infinitos males al Estado; y digo males, porque si bien son convenientes al pueblo hombres dedicados al estudio de las ciencias, también es verdad que los demás empleos necesitan de operarios. Porque ¿a dónde iríamos a parar si toda la juventud se dedicase á la tribuna? ¿Si todos pretendieran ser píndaros?..p.10

³⁰⁹ ...preciso es que el gefe político conozca todas las escelencias de ella, que se penetre por principios que las fatigas del labrados sostienen todas las comodides de la vida, desde el palacio de los reyes hasta la cabaña del pastor...p.15

en el conjunt de l'economia del país ja que l'agricultura

...es el alma del comercio y de la industria, y que sin ella, es decir, sin proteger en la nación aquélla, forzosamente los otros ramos para vivir y medrar, han de buscar en efectos estrangeros sus elementos de giro...(p.17)

La funció del CP seria

...excitar a los cosecheros para que se dediquen a otros artículos; y aquí está el tacto, aquí el saber de semejantes autoridades, a fin de proponer al Gobierno planes y distinciones para fomentar y proteger a los cultivadores de terrenos, llevando las recompensas hasta a la exención de tributos por tiempo dado, pues gana el tesoro público mucho mas dispensando a veces estos privilegios, que imponiendo contribuciones...p.16

Així mateix, el CP havia proporcionar mitjans per a la utilització d'aigües perdudes, proposar franquícies per a la cria ramadera, promoure la plantació més adequada a la tipologia dels terrenys, animar el tancament de les terres i de les propietats, etc., tasques per a les quals Alonso els hi recomenava que busquessin l'assessorament i el suport de les Societats Econòmiques d'Amics del País;

b/ la millora dels camins, canals i ports amb una infraestructura de fondes i parades adequada, que acabés amb l'aïllament i la misèria de molts pobles perduts. Els caps polítics haurien de fer propostes en aquest sentit i això requeria el següent:

...Los caminos y canales, puentes, posadas y ventas no se pueden perfeccionar desde el bufete; es preciso montar a caballo y discurrir por todos los dichos puntos, para cuyas mejoras serán muchas veces justas las providencias que se tomen sobre la imposición de arbitrios locales, según el objeto que haya de repararse (..); impuestos que no se hagan perpetuos; impuestos que se administren bajo principios de una recaudación é inversión pura y clara...(p.22)

També calia tenir cura de l'aprofitament de les aigües amb l'obertura de regs i canals: altra vegada el model a considerar era Holanda;

c/ promoure

...obras públicas, proyectar labores y fabricaciones, (..) estableciendo premios antes que amenazar con castigos. Cuando se lleva así una administración, puede llamársela vital; de otro modo, es decir, descuidando las autoridades y los gobiernos esta parte de fomento, hay entonces una tiranía irresistible...(p. 27-28)

L'objectiu d'aquesta política de foment era proporcionar feina a la població desocupada la qual cosa havia de permetre a més, evitar sedicions i revoltes i per tant, es situava en un nivell preventiu de l'ordre públic que era el que corresponia a l'autoritat governativa. Alonso considerava que la seva comesa no era tant castigar com posar els

mitjans suficients que impedissin la delinqüència, sovint derivada de la misèria.

Entrava després en el tema de moralitat pública per a la conservació de la qual proposava la tolerància envers les festes i funcions tradicionals, la direcció per part dels caps polítics i dels alcaldes de les festes oficials convocades pel govern amb motius diversos (natalicis de prínceps, bodes reials etc.) i el control governatiu de les representacions teatrals, que considerava

...el punto más grave de la moral...(p.33);

en especial calia parar l'atenció en el gènere romàntic

...con el cual tanto veneno se introdujera en la juventud naciente...(p.34)

La intervenció del CP era decisiva per tal que l'elecció de les representacions s'ajustés als valors morals que des del govern calia difondre³¹⁰. I ahora, Alonso exigia una correspondència de la conducta privada dels caps polítics amb els valors morals que públicament havien de representar:

...No quiero terminar este pensamiento sin advertir al gefe político la más completa circunspección en las diversiones que el mismo y para sí mismo se proporcione, porque los pueblos son naturalmente rivales de cuanto ellos no alcanzan, y cuando las autoridades tienen en sus casas saraos y banquetes, en los que el lujo brilla con todo su esplendor, aquella parte de gobernados que por su indignancia devoran en silencio los efectos de la pobreza, critican con sobrado fundamento la conducta del que siendo su principal encargo hacer dichosos a los habitantes de la provincia, ultraja la necesidad pública, meciéndose en la abundancia y los placeres, cuando hay lágrimas que enjugar, y familias que fomentar...(p.37-38)

³¹⁰ La importància que atorga al teatre quedà ben reflectida en aquestes paraules: ...Vea, pues, un gefe político de mirar esta diversión con ojo filosófico, excite a los ingenios a la composición de obras acomodadas a la necesidad, es decir, producciones que cual medicamentos, acudan a la llaga para curarla: tenga en cuenta la autoridad, que la viva voz del teatro se imprime en el corazón del espectador de una manera más directa y eficaz que la simple lectura de una producción, porque en el teatro se ríe y se llora, se excitan las pasiones de amor y de odio, de templanza de irascibilidad, a medida al autor le place ayudado de las actitudes y de las gracias con que por los actores se representan las escenas, no olvidando el gefe político que el hombre tiene una tendencia natural a imitar los modelos que se le ofrecen, mayormente si estos se le manifiestan con todos los atractivos de la seducción, y no es tan solo el daño que en la buena moral pública puedan hacer las producciones inmundas que más de una vez aparecen en los teatros, sino que la excelencia de nuestra lengua se ofende, porque ofenderse debe cuando los galicistas han ido desterrando aquel buen tono de imaginación y de fecundidad, con que lucen nuestras comedias antiguas de castizo castellano, de sonoros versos, de conceptos nobles y elevados, con que se hace cada vez mas sublime el carácter español esencialmente caballeroso... (p.36-37).

Els dos següents pensaments (7è i 8è) els dedicava a les institucions socials: d'una banda les sanitàries i de beneficència (hospitals, borderíes...) i de l'altra les de correcció (presons, galeres i presidis). En ambdós casos el comportament del CP havia de respondre a uns criteris de paternalisme, compassió i il·lustració, sense oblidar l'obligació de l'autoritat de vetllar per la bona gestió de les institucions, per la disposició d'unes bones condicions materials i per la recuperació humana i espiritual de les persones que hi estaven acollides especialment a través de l'educació i del treball que se'ls havia de proporcionar. Acompanyava la proposta amb la crítica a la situació existent tant pel que feia al personal que n'estava al càrrec com de les pràctiques de violència, càstig, tortura i corrupció que s'hi produïen³¹¹. La intervenció del CP en aquests àmbits era del tot imprescindible i la seva finalitat, insistia, era la recuperació humana i social dels reclusos.

Continuà tractant les institucions socials més endavant, concretament els hospicis i cases de misericòrdia (pensament 11è) i monts de pietat i caixes d'estalvi (pensament 14è). En el primer cas, l'objectiu seria acabar amb la mendicitat reconvertint els degradats i desprestigiats hospicis en centres d'educació i treball que podrien anomenar-se "Talleres de enseñanza pública para ambos sexos". Una preocupació important per realitzar la proposta era la necessitat de mantenir la tranquil·litat pública i d'impedir que esclatessin revoltes, la qual cosa per a Alonso significava acabar amb la pobresa: d'aquí l'impuls dels nous hospicis, que obligava als CP's a elaborar detallades exposicions al govern per a dur a terme actuacions d'aquesta mena. El seu planteig era clar:

...registrando el fundamento de todas las causas criminales (..) se deducirá con la más clara evidencia, que en ambos sexos, generalmente hablando, tienen su asiento los extravíos humanos en la pobreza, en la falta de medios para subsistir...(p.62) (..)

el pueblo pobre es un azote contra la paz, contra las instituciones, es, digámoslo, un testimonio de la desidia de los encargados del mando, y por eso, legislar para castigar los vagos, y no legislar antes para darles ocupación, equivale a destruir el Estado envileciéndole con vejaciones y pesquisas, en lugar de ennoblecerlo para hacerlo digno...(p.63)

En el segon, Alonso fixava com objectiu dels caps polítics la creació de monts de pietat amb finalitat social -en aquest respecte el combat seria contra les pràctiques usureres- als quals s'haurien de vincular les caixes d'estalvi. D'aquesta forma totes les classes socials adquiririen confiança i s'hi "associarien" amb la confiança que els guanys que s'obtinguessin dels rèdits es reinvertirien en necessitats socials: escoles d'arts i oficis gratuïtes etc. i que la gestió a càrrec de

...las personas más autorizadas de los pueblos por su riqueza y probidad...(p.97)

³¹¹ Vide SERNA ALONSO, Justo, Presos y pobres en la España del XIX. La determinación social de la marginación. Barcelona, PPU 1988; i TRINIDAD FERNANDEZ, Pedro, La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XIX). Madrid, Alianza 1991.

n'esdevindria garantia d'eficàcia. Al cap polític corresponia endegar aquestes institucions.

El pensament 9è el dedicava a "Ornato público, policía urbana, monumentos gloriosos en bellas artes". En aquest respecte, el cap polític havia d'orientar el bon gust dels ajuntaments i preservar els monuments existents: era un camp apropiat perquè els caps polítics poguessin deixar als pobles un record perdurable dels seus mandats. Alonso considerà que en ells era on es podia fer més palpable

...la ejecutoria de su autoridad...(p.55)

però per això calia superar dues dificultats: la ignorància i la insensibilitat cultural dels caps polítics i la manca de control que existia sobre les finances municipals³¹².

Altres tres pensaments els dedicava a temes ben significatius de les seves preocupacions: la regulació i disminució de la quantitat de festes existents -que no feien sinó augmentar la pobresa dels pobles (12è)-, la seguretat i l'administració de correus i d'estafetes (15è) i la formació d'estadístiques correctes per part dels caps polítics (16è).

Hem deixat pel final dos pensaments especialment interessants: els referents a la llibertat de premsa (10è) i a les eleccions (13è), ambdós elements claus dels mandats governatius durant el règim moderat.

Respecte de la llibertat de premsa³¹³, Alonso ponderà la importància d'aquesta pràctica i les conseqüències negatives que havien derivat del seu abús fins el punt que havia abocat a

...las masas a la sedición y al descontento...(p.58)

i que

...La influencia de la libertad de imprenta, es eficacísima para lo malo y para lo bueno...(p.58)

Per aquest motiu Alonso considerà que

...Contener los límites de los publicistas en el perímetro del dominio de la libertad legal, es un deber de los gefes políticos, así como restringir esta misma facultad, sería un abuso de mando (p.58) (.) Prohibir escritos, es

³¹² Descrivia així aquest segon aspecte: ...hasta hoy nuestros ayuntamientos han tenido toda la condicion de unas verdaderas repúblicas independientes, donde los fondos de sus propios han permanecido siempre en las tinieblas... i, per tant, recomenava que CP's ...tendiesen una ojeada, siendo bien seguro que corregirían defectos importantes... (p.53).

³¹³ Alonso tracta prèviament la relació que hauria d'establir el cap polític amb el "poble" recomenant l'atenció de les queixes de la gent i, per tant, la concessió d'audiències com a mitjà per conèixer els problemes de la ...sociedad que habla...(p.57).

despertar el deseo de su lectura, y tolerarlos cuando son venenosos, es expuesto... (p.59)

i en aquest marc l'acció governativa havia de passar per

...entablar una especie de estrategia con el que publica obras o periódicos contrarios a los principios de buen gobierno, y si en algunas ocasiones puede la autoridad hacer uso de las leyes para que se respeten, en otras estaría mejor valerse del buen tacto para contener los motivos de inquietud populares...(p.59)

En qualsevol cas, Alonso deixava molt clar que en aquest tema

...el gefe político tiene necesidad de seguir los preceptos del gobierno a quien representa...(p.59)

Respecte de les eleccions (el tema que tracta amb més extensió: 19 pàgines), Alonso criticà l'intervencionisme electoral que fins llavors havien realitzat els CP's i defensà la imparcilitat de l'autoritat civil

...cuyo oficio en aquellos días no fuese otro que el de emplear sus recursos para que fracción alguna oprimiese a los más tímidos. Desearía ver en estos graves momentos un protector poderoso en favor de la verdad, para que verdad fuesen los sufragios y llevasen el voto del pueblo (..) Otra conducta sería violenta en el gefe político, obedecer mandatos apresivos, sean las que fuesen las regiones de donde emanasen, equivale a desplazar las instituciones...(p. 75)

(continuava així) ...ni puede abandonar el campo electoral, ni en él debe mostrar el más leve interés.

Guardador del orden, le precisa vigilar sobre toda operación que se dirija a las elecciones, a fin de que los resultados sean legales; pero nunca jamás puede usar de sus influencias ni de sus peroraciones para prejuzgar o inclinar la voluntad hácia éste o el otro candidato; a no ser que, posponiendo su dignidad, esté obligado a responder con humildes servicios...(p.76)

La posició doncs, era clara.

Les altres pàgines les dedicava a elucubrar sobre la perillositat dels partits polítics com elements de desintegració nacional i de conflicte interior, atorgant-los-hi una greu responsabilitat en les desgràcies i les revolucions que s'havien produït, i a caracteritzar el model humà al que s'havien d'ajustar els candidats: tenir una reconeguda categoria moral en la seva vida privada, disposar de coneixements econòmics i estadístics, ésser partidaris de la pau i de la desmobilització de l'exèrcit, participar d'una mentalitat industrialista (malgrat que no havia dedicat específicament cap pensament al tema industrial), etc. Sobre aquests valors i no sobre plantejaments que comportessin la confrontació política s'havien d'escollir els representants de la nació: encara més

...no son los discursos sonoros y armoniosos los que han de poner término a

los males; no son las fracciones de éste o el otro color las que han de derramar la abundancia, sino la unidad absoluta de los representantes de la nación...(p.88)

En definitiva Alonso recomenava que

...para los cargos públicos en todos los ramos del gobierno sean buscados los hombres entendidos, porque todos los ramos del gobierno son científicos, donde jamás pueden ser bien puestos agentes improvisados y nuevos...(p.92)

La via dissenyada per Alonso no va arribar ni a contemplar-se³¹⁴. El caràcter il·lustrat de la proposta situava en primer pla la consideració del CP com a autoritat paternal que havia d'impulsar el benestar i la prosperitat dels pobles i que havia d'atendre les necessitats de la població pobre perquè era la millor manera de preservar la pau pública i de rendabilitzar els recursos humans en profit del desenvolupament material i moral de la nació. Dur a cap semblants finalitats requeria d'homes de gran categoria humana i de profunds coneixements culturals i científics, que fossin capaços de prendre les decisions més encertades, d'elaborar els informes més atinats i d'atendre les necessitats de la població. La caracterització d'aquests elements dirigents seria semblant a la que havien de tenir els candidats en les eleccions puix que, en definitiva, es tractava de configurar una selecta èlit dirigent que s'havia de moure per damunt de les intrigues polítiques i de cercar l'interés nacional i no de facció. En aquest punt el discurs d'Alonso podia prendre un caire políticament no liberal per causa de les tràgiques conseqüències a les que, segons ell, havien conduït tant les lluites entre els grups polítics i el desplegament d'una administració polititzada i poc qualificada. La seva posició s'ajustava a la tradició il·lustrada, servant però, un caràcter antiabsolutista.

Les contradiccions i limitacions (especialment polítiques) del plantejament d'Alonso no invalidaven però, la seva caracterització com a una proposta alternativa a la via liberal moderada -i també progressista-; i que, previsiblement, la superava en molt aspectes des de la perspectiva de creació d'una administració pública com a tal.

³¹⁴ Podríem esmentar tan sols la RO. de 26 de gener de 1850 que si bé tenia un abast més limitat en referir-se a la intervenció del governador civil en l'àmbit del ministeri de Comerç, Instrucció i Obres Públiques, pretenia guiar l'acció governativa "en todo lo relativo al fomento de los intereses morales, intelectuales y materiales de la provincia". Segons Marcelo MARTINEZ ALCUBILLA, Diccionario de la Administración Española, vol. VIII, Madrid 1919 (6 ed.), p. 108 ...Constituye hoy tal Instrucción -como la de 30 de Noviembre de 1833- un documento puramente histórico, del que, para honra suya, fue autor D. Manuel de Seijas Lozano, el cual la distribuyó metódicamente en las siguientes secciones: Primera de la Instrucción Pública. Segunda de la Agricultura, Industria y Comercio. Tercer de los caminos, canales, puertos y demás obras públicas...

5.2.3.- La creació del governador civil, 1849-1850.

El governador civil fou creat definitivament en la reforma de 1849³¹⁵, que va permetre la unificació dels càrrecs de cap polític i d'intendent. Aquesta unificació no era el primer cop que es plantejava. Un RD., 29.set.1847 que organitzava la governació civil del Regne, obra de Patricio de la Escosura, ja preveia aquest fet alhora que creava els governadors civils a les províncies i dividia el territori espanyol en 11 regions o governs generals. Fou un antecedent d'interés purament teòric puix que mai no arribà a realitzar-se i van continuar vigents les lleis de 1845³¹⁶.

El RD., 28.des.1849 que creava els governadors civils³¹⁷ definia per un cantó, quina era la primera autoritat civil provincial i per una altra, culminava l'ideal centralitzador dels moderats en establir una única autoritat, que passaria a entendre's directament amb els ministeris de la Governació, d'Hisenda i de Comerç, Instrucció i Obres Públiques, dels quals depenia. Era nomenat pel consell de ministres a proposta del ministre de la governació. Segons l'article 5è de l'esementat RD

...Las atribuciones de los Gobernadores en la parte política y administrativa, serán las mismas que han tenido los Gefes Políticos.

En la parte económica tendrán también por punto general las que han ejercido los Intendentes, con las modificaciones que se determinan...

Bàsicament les atribucions que rebien els governadors en l'àmbit de la Hisenda eren les de vigilància i autoritat que ja el RD. de 25 de maig de 1845 havia atorgat als intendants. Es detallaven tot seguit les regles que havien de regir la seva actuació a l'espera de la normativa específica que l'endemà va dictar el ministeri d'Hisenda. L'exposició de motius que encapaçalava aquest darrer decret determinava el caràcter de la intervenció del nou governador provincial en els assumptes d'Hisenda, confirmant la perspectiva senyalada anteriorment:

³¹⁵ L'única excepció fou la província de Madrid on continuà mantenint-se la divisió entre Cap Polític i Intendent fins que per RD. de 5 de juny de 1851 va instaurar-se també el Govern provincial.

³¹⁶ PEREZ DE LA CANAL, M.A., op.cit., Madrid 1964, p. 35. ORTIZ, J., Las divisiones territoriales y los Gobiernos Civiles Generales, a <<Documentación Administrativa>> 20-21, Madrid agost-setembre 1959, p. 11. COS -GAYON, Fernando, Historia de la Administración Pública de España, Madrid 1851 (reed. 1986), p. 251. LOPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, Evolución histórica de la figura del gobernador civil a <<Boletín de Documentación>> 100, abril-junio 1985, p. 38-39.

³¹⁷ Aquest RD. establia que els governadors provincials "ejercerían las atribuciones de vigilancia y autoridad que a los Intendentes conferían la Instrucción provisional para la administración de la Hacienda pública, aprobada por RD. de 23 de mayo de 1845, y las demás disposiciones vigentes".

...al dar intervención a los Gobernadores en los asuntos de Hacienda, no ha sido sustituirlos simplemente a los Intendentes en todas sus funciones, sino tan sólo en las de autoridad y vigilancia, dejando las relativas a la administración interior de las rentas al cuidado de los Gefes especiales de las mismas. Porque si bien no puede privarse a los Gobernadores del mando que produce obligación en los administrados (..) ni de la vigilancia sobre todas las partes de la administración (..) no puede tampoco exigirse, en cuanto a las funciones de un orden especial relativas al despacho interior de los servicios de un ramo, de constante intervención de los Gobernadores, sin exponerse a entorpecer el curso de los mismos servicios y a hacer pesar sobre estas autoridades una carga que soportarían difícilmente...³¹⁸

La reforma fou objecte d'interpelació parlamentària per part del diputat Gonzalo Moron, que va anunciar-la en la sessió de 31 de desembre de 1849³¹⁹ i va exposar-la en la sessió del dia 2 de gener de 1850. Els elements de crítica que va plantejar Moron per tal de demanar la seva suspensió eren força interessants i val la pena detallar-ne els principals. En primer lloc, Moron considerà que per revestir l'autoritat política de la importància que havia de tenir era insuficient limitar-se al que ell qualificava de simple augment del sou: el que calia era

...reducir a la esfera de la que nunca debió salir la autoridad militar, porque en muchas provincias no tienen los jefes políticos más remedio que acceder a todos los deseos del capitán general o presentar su dimisión, y esto es precisamente lo que se debe conseguir y remediar...³²⁰

Així doncs, eren les bases de la reforma el que questionava el diputat puix que una reforma tècnica no tenia sentit si prèviament no es duia a cap una reforma política de l'administració civil que comportés la seva desmilitarització.

Al costat d'aquesta realitat que hipotecava tot posterior desenvolupament, Moron considerava que la multitud d'actuacions que correspondrien als governadors feien impossible l'exercici del càrrec i no podien haver-hi persones capacitades per fer-ho, la qual cosa implicaria que

...todas las cuestiones importantes van a ser sacrificadas a consideraciones puramente políticas; estas autoridades no van a ser más que una máquina electoral. Yo no sé de donde ha sacado el gobierno esta institución de los gobernadores con las atribuciones que se les someten...

³¹⁸ RO., de 29 de desembre del ministeri d'Hisenda, que dicta les normes sobre com havien d'exercir els governadors les atribucions que els hi havien estat atribuïdes en matèria fiscal. BOP., d'11 de gener de 1850.

³¹⁹ El contingut de la interpelació, a l'A.C.D., lligall 66/ exp.18.

³²⁰ D.S.C., 2.gen.1850.

El darrer punt de crítica important era, ja respecte del contingut concret de la reforma, la creació de les figures dels visitadors generals (4 en total) que tenien la missió de vigilar als governadors civils i dels inspectors de duanes (20 en total) que esdevenien en la pràctica autèntics intendants. Per aquesta banda, la reforma no implicava una simplificació de l'administració tal i com s'havia dit sinó, al contrari, el desplegament d'aquests nous càrrecs no feia sinó complicar l'organigrama i incrementar les despeses inútilment; i traslluïa una desconfiança important envers la nova figura del governador civil. En conclusió, per a Moron

...la reforma, en mala hora concebida y peor planteada, va a crear mayores conflictos y mayores dificultades que los conflictos y dificultades que anteriormente se advirtieron...

Els plantejaments de Moron lúcidament formulats pel que feia referència a les limitacions de l'administració moderada -que derivaven de la subordinació efectiva de l'autoritat civil a la militar (ho veurem més endavant) i de l'impuls d'un creixement burocràtic renyit amb l'eficàcia- no foren, òbviament, acceptats pel govern ni per les Corts. La reforma continuà el seu curs i les crítiques que des d'altres àmbits s'hi van adreçar, per exemple el periodístic (ho comprovarem en analitzar l'acció del primer governador civil de Barcelona Fermin Arteta), recollien i desenvolupaven en bona part els elements apuntats pel diputat, incorporant en algun cas (El Bien Público) el questionament del centralisme administratiu com a tal.

El següent moment en el desenvolupament administratiu es produiria³²¹ en el marc de les reformes administratives de Bravo Murillo l'any 1852 entre les quals destacaria el RD. de 18 de juny de 1852³²² que regulava per primer cop la funció pública i posava les bases de la carrera administrativa

...regulando por primera vez en España la misma, procurándole la debida independencia y sentando el principio -tan alabado por todos- de que la provisión de los oficios obligava a la Corona a tarea difícil y penosa en que no son consideraciones dinásticas o políticas, sino de interés público las llamadas a prevalecer...³²³

³²¹ ALCUBILLA, op.cit., p. 108, recull una RO. de 26 de gener de 1850 del ministre Seijas Lozano que aprovava la "Instrucción del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas para los gobernadores civiles de las provincias" que els hi havia de servir de guia ...en todo lo relativo al fomento de los intereses morales, intelectuales y materiales..., en la línia primera dels subdelegats de foment i aconsellava com s'havia d'organitzar la secretaria del govern civil. Mai no va dur-se a la pràctica.

³²² I també, en aplicació de l'anterior, el de 28 d'octubre de 1852 que dictava el Reglament orgànic dels funcionaris de Governació en el que, per exemple en l'artícle 16 es preveia la constitució d'un tribunal nomenat pel governador i format per tres catedràtics per jutjar l'ascens a secretari del govern.

³²³ FERNANDEZ RUIZ DE VILLEGAS, A., Secretarios generales de prefecturas y de gobiernos civiles. Madrid, Ministerio de la Gobernación, 1963, p.42.

Certament aquesta interpretació optimista i interessada de Villegas és excessiva però en tot cas recolliria un element a considerar: l'inici de la regulació del funcionariat, condició indispensable per a possibilitar una administració civil de l'Estat.

5.2.4.- 1856-1868: Reforma o continuïtat ?.

El retorn dels moderats al poder va implicar l'immediat restabliment de la Constitució de 1856³²⁴ i del règim municipal i provincial anteriors³²⁵, i la derogació de la legislació que s'havia desenvolupat durant el Bienni Progressista³²⁶.

El problema inicial era que l'aplicació estricta i literal de la legislació de 1845 esdevenia una comesa força difícil, fins i tot des de l'òptica del moderantisme: ja l'any 1853 el govern havia encarregat a una comissió parlamentària -inoperant en la pràctica- la revisió de la legislació municipal i provincial perquè

...la experiencia (..) ha venido a demostrar que la intervención del gobierno supremo en la dirección y manejo de ciertos intereses locales no siempre es garantía de acierto (..); que, sobrecargadas las autoridades superiores (..) tienen que confiar la resolución de muchos (asuntos locales) (..) a funcionarios subalternos, que es precisamente el escollo que ha pretendido salvarse con la legislación administrativa; que, restringidas con exceso las atribuciones de los funcionarios electivos de la administración provincial y municipal, no dan siempre estos cargos (..) la consideración necesaria para que los apetezcan las personas llamadas por su posición a desempeñarlos (..); que (..) la administración (es) una máquina harto complicada (..), gravosa al Erario, sin tradiciones en nuestro país...³²⁷

La voluntat de mantenir la maquinària centralista, que corresponia a una comprensió de l'administració com a instrument de poder al servei exclusiu del partit governant, s'enfrontava amb la necessitat de dotar-la d'eficàcia mitjançant l'adopció de mesures que "desconcentressin" burocràticament la gestió pública: un dels límits d'aquesta opció raïa en no traspasar la frontera de la descentralització, ja que podia atemptar al cor mateix del

³²⁴ RD., 15.set.1856.

³²⁵ Un RD., 16.oct.1856 restablí la vigència de les lleis d'ajuntaments, de diputacions, de govern de les províncies i de consells provincials de 1845. La Milícia Nacional fou suprimida i un RD., 5.nov.1856 va reorganitzar la policia.

³²⁶ D'una banda la RO., 7.agt.1854 que havia restablert la llei de 3 de febrer de 1823 i decrets vigents fins el 30 de desembre de 1843; de l'altra, la llei d'ajuntaments de 5 de juliol de 1856, que gairebé ni s'havia estrenat.

³²⁷ Reproduit a CASTRO, Concepción, La Revolución Liberal y los municipios españoles. Madrid, Alianza 1979, p. 209.

sistema moderat i, per tant, podia afectar el seu funcionament i a la seva estabilitat. El marge de maniobra esdevenia llavors tan estret, que les possibilitats d'assolir l'objectiu plantejat eren molt minses. D'altra banda l'eficàcia de la desconcentració burocràtica depenia també de l'elevació del nivell qualitatiu, de preparació i d'especialització, d'un funcionariat que havia de continuar éssent políticament clientelar: previsiblement però, aquesta contradicció era més resoluble que l'anterior i el risc que comportava, menor. En ambdúes perspectives, la figura del governador civil es situava al bell mig de la problemàtica: d'aquí que qualsevol de les decisions o mesures a adoptar l'afectessin directament.

5.2.4.1.- La impossible revisió moderada del càrrec governatiu.

El ministre Ventura Díaz (ex-governador civil de Barcelona) fou qui presentà el 10 de febrer de 1858, una primera proposta revisionista que no va prosperar. Díaz elaborà dos projectes de llei: un "para el Gobierno de las provincias" i l'altra "sobre organización y atribuciones de los consejos provinciales", que s'ajustaven fidelment a les perspectives senyalades per la comissió de 1853, i que va justificar així en l'exposició de motius:

...El conjunto de ambos no constituye en absoluto un nuevo sistema de leyes administrativas: su objeto es solo introducir en la legislación vigente las modificaciones que la experiencia aconseja como más necesarias y de mayor perentoriedad. Los demás proyectos de leyes orgánicas que forman en cierto modo el complemento de la Constitución, serán sometidos sucesivamente a la deliberación de las Cortes...³²⁸

I, efectivament, pel que feia al càrrec governatiu el projecte de Díaz era una simple actualització de la llei de 1845 en el sentit que es limitava a introduir les novetats jurídiques que s'havien anat sancionant fins el moment i que, bàsicament, estaven regulades en dues normes: el Codi Penal i la llei de 1849. El primer va servir per limitar la facultat governativa d'arrestar els insolvents multats (article 504), i el segon per incorporar les funcions d'inspecció i vigilància d'Hisenda que havia assumit el nou governador provincial. En sentit estricte doncs, no es tractava de novetats reals.

Els únics elements nous respecte de la llei de 1845 -que no alteraven però, el contingut de la figura- eren els següents:

1/ la limitació del temps de duració dels arrests governatius a un màxim de 3 dies, després dels quals els detinguts havien de passar als tribunals (art.7.1);

2/ la possibilitat d'apel·lar per via contencioso-administrativa davant els consells provincials contra les multes, correccions i arrests imposats pel governador (art.7);

³²⁸ A.C.D., s.g., lligall 108/exp. 451-452. Díaz explicitava clarament que havia recuperat els treballs de la comissió de 1853: ...Para prepararlos ha aprovechado el gobierno los trabajos de una comisión compuesta de personas competentes y entendidas en los diversos ramos de la administración; por lo cual abriga la confianza de que corresponderán a las varias y complejas necesidades del servicio público...

3/ la protecció de la vigència de determinades decisions dels governadors i el reconeixement de la capacitat de revocar-ne segons quines altres: així, un governador podia anul·lar les pròpies decisions -i les dels antecessors- sempre que no haguessin estat confirmades pel ministre corresponent, que no declarassin drets o que no haguessin servit de base per a una sentència judicial; tampoc no podien revocar disposicions que declarassin la pròpia competència o que autoritzessin/deneguessin el processament d'empleats dependents de la seva autoritat (art.8è). Només el ministre podia revocar o modificar les disposicions administratives del governador: però les que hagués adoptat en actuacions de caràcter delegat o en les providències declaratòries de drets només s'hi podia recórrer davant els consells provincials o l'autoritat corresponent (art.9);

4/ el reconeixement de la capacitat governativa de provocar competències davant els tribunals i els jutjats

...cuando estos usurpen las atribuciones administrativas (art. 7);

5/ la possibilitat que el Tribunal Suprem de Justícia demanés autorització per processar a un governador o a un funcionari dependent de l'autoritat provincial quan aquesta n'hagués denegat l'autorització: la petició s'havia d'adreçar al ministre de la Governació el qual lliuraria l'expedient al Consell Reial, que disposaria de dos mesos per retornar-lo informat i, a continuació el ministre disposaria de 20 dies per resoldre, passats els quals el silenci governatiu suposaria la conformitat amb el dictamen del Consell. El ministre de Justícia (que havia de rebre prescriptivament còpia de l'informe del Consell Reial) comunicaria la resolució (art. 13).

El segon dels projectes mantenia la presidència del Consell Provincial per part del governador (art. 4), establia les condicions econòmiques o professionals que havien de tenir els consellers (arts. 9 i 10), fixava les seves atribucions (arts. 13 i 14) i la seva funció d'organisme consultiu del governador (art. 15) així com la seva subordinació respecte d'aquest en disposar que no podien adreçar cap petició al govern ni publicar els acords sense permís del governador (art. 20). Així mateix, aquesta autoritat decidia les reunions a celebrar (art. 21), mantenia el vot de qualitat (art. 23), i canalitzava obligatòriament les demandes que s'adrecessin contra la institució (arts. 27 i 28).

Si hem detallat els continguts dels projectes ha estat per constatar l'exigüitat de la proposta de Díaz que tampoc no superà el tràmit parlamentari. D'altra banda, no afectava gens ni mica la configuració centralista de l'Estat sinó que s'encaminava a posar unes curtes restriccions a les atribucions arbitràries dels governadors i a senyalar els casos en que les seves actuacions podien ésser objecte de l'atenció judicial: els requisits, en aquest cas, eren tals (entre ells, i bàsic, l'autorització ministerial) que, com mínim a Barcelona, mai no s'arribaria a donar el cas³²⁹.

³²⁹ Un bon exemple fou el judici per l'assassinat del "Ros d'Espolla" en que el govern no accedí a la petició fiscal que el llavors governador civil Ventura Díaz pogués ser encausat per la seva protecció a l'acusat Geroni Tarrès, que seria sentenciat a 14 anys de condemna. Vide TRESSERRA, Ceferino, **D. Francisco de Paula Cuello**. Barcelona, D.I. López Bernagosi-La Española 1859, p. 6. BENET, J.; MARTI, C., Barcelona a mitjan segle XIX. El moviment

La problemàtica va persistir i el 27 de març de 1858 el diputat Polo va fer una proposició sobre la reforma de diversos títols de la llei d'organització i atribucions de les diputacions, que no fou presa en consideració³³⁰.

5.2.4.2.- La crítica al projecte de Posada Herrera de 1859.

L'única proposta de reforma del règim provincial que va fer-se efectiva fou la del ministre Posada Herrera en el marc del conjunt de projectes sobre el règim local i provincial que presentà durant la legislatura de 1859³³¹. El projecte de llei sobre el govern provincial acabat el 25 d'octubre de 1860³³², fou presentat a les Corts el 2 de novembre de 1860 i, després d'un llarg i enardit debat parlamentari³³³ va passar a informe d'una comissió mixta presidida per Facundo Infante (13 de març de 1862), i fou aprovat, amb modificacions, com a llei el 23 d'abril de 1862. No entraria en vigor fins el 25 de setembre de 1863, éssent president del govern el marquès de Miraflores.

Aquesta llei tingué un caràcter de refundició de la de 1845 -de la que en molts casos reproduïa íntegrament els articles- i, pel que feia a la figura del governador civil, n'hi mantenia les mateixes atribucions i facultats tot incorporant les "novetats" del projecte de Ventura Díaz, que ja hem relacionat. Responia, en definitiva, a la mateixa concepció organitzativa de l'Estat:

obrer durant el Bienni Progressista (1854-1856), vol. 1. Barcelona, Curial 1976 p. 316 nota 60. I l'apartat 6.2.2 del següent capítol d'aquesta tesi.

³³⁰ GONZALEZ POSADA, A., op.cit., Madrid 1982 (reed.), p.240.

³³¹ Projectes de llei sobre "presupuestos y contabilidad municipal" i de "presupuestos y contabilidad provincial" presentats a les Corts el 7 de gener de 1859; de govern de les províncies, a 25 d'octubre de 1860 i el d'organització i atribucions dels ajuntaments. Només els de pressupostos i comptabilitat provincial i el del govern provincial esdevindrien llei. Segons POSADA, A., op.cit., Madrid 1982 (reed.) recollien un propòsit d'àmplia reorganització tot diferenciant el règim local en les seves diverses expressions: ...como régimen "municipal" y como régimen "provincial", separando de una parte, lo referente a la "hacienda" y de otra lo referente á la vida y dependencia político-administrativa de las organizaciones municipales y provinciales. Se quería dar substantividad á las haciendas locales... p. 242.

³³² Proyecto de Ley para el gobierno de las provincias, 1860 a 1862. A.C.D., s.g., lligall 110/exp. 112.

³³³ Una breu i bona síntesi del debat, i que recull els principals elements de crítica al projecte pot consultar-se a SANTANA MOLINA, M., op.cit., Madrid 1989, p. 142.

...la centralización, perfeccionada, matizada, si se quiere, es el criterio que básicamente se adopta...³³⁴

Aquesta "matització" afectaria bàsicament les diputacions provincials que, com resumeix Santana Molina, quedarien organitzades a partir de :

...a/ un control del Gobierno central sobre la corporación provincial (control que, evidentemente quedà a mans del gobernador); b/ una cierta descentralización administrativa para las funciones que les son propias o particulares de la provincia; c/ una concepción abstracta y legalista de la Corporación provincial, enclavada igualmente en un sistema de organización territorial administrativo, de carácter centralista, jerarquizado y uniformizante...³³⁵

D'acord amb aquest autor, els canvis doncs, eren mínims, i tan sols s'adreçaven a definir un petit àmbit de competències propi de la diputació emancipat del tutelatge governatiu, el qual continuava mantenint-se en tots els aspectes importants i bàsics del seu funcionament (presidència, aprovació de pressupostos, d'arbitris, suspensió de les sessions, etc.)³³⁶. L'exposició de motius del projecte, reiteradament analitzat i reproduït³³⁷ -raó per la qual no ens hi aturem-, justificà detalladament aquesta perspectiva que no feia sinó reafirmar el seu contingut d'obligada desconcentració administrativa derivada de la necessitat d'agilitzar la tramitació d'expedients que quedaven encallats davant el prescriptiu control governatiu.

La crítica contemporània més interessant d'aquesta llei van formular-la les diputacions de Barcelona i LLeida, en sengles exposicions a les Corts de 27 de desembre de 1860 la

³³⁴ MARTIN-RETORTILLO, S., op.cit., vol. 1, Madrid 1973, p.152.

³³⁵ SANTANA MOLINA, M., op.cit., Madrid 1989, p. 142-143.

³³⁶ Les tres principals novetats eren les següents: la possibilitat que la diputació prengués acords autònomament en obres públiques que no superessin els 500.000 rs., límit per damunt del qual calia l'aprovació del governador (art. 14 i ss. de la llei de comptabilitat provincial de 14.oct.1863); el reconeixement de la seva participació en el nomenament dels consells provincials i en d'altres entitats sufragades per la corporació (art. 64 de la llei de 25.set.1863); i l'exigència que que la majoria absoluta dels electors votessin per validar l'elecció de diputats (art. 30 de la llei de 25.set.1863), éssent les llistes electorals les mateixes que les de les eleccions generals. Vide SANTANA MOLINA, M., op.cit., Madrid 1989, p. 140.

³³⁷ Integrament reproduïda a GONZALEZ POSADA, A., op.cit., Madrid 1982 (reed.), p. 254 i ss.; MARTIN-RETORTILLO, S.; ARGULLOL, E., op.cit., vol. 1, Madrid 1973, p. 153 i ss.; SANTANA MOLINA, M., op.cit., Madrid 1989, p. 139 i ss.

primera i d'1 de febrer de 1861 la segona³³⁸; ambdúes aportaven els mateixos arguments, raó per la qual, éssent primera i més desenvolupada l'exposició de la Diputació barcelonina (DPB) centrarem la nostra atenció en ella³³⁹.

La DPB considerava que els projectes presentats constituïen una ocasió propícia per a fer una sèrie d'observacions ja que

...las aspiraciones a la descentralización administrativa van a ser más o menos cumplidamente satisfechas...

i que, amb ells

...se ha querido depositar un espíritu y desenvolver tendencias opuestas á las de la legislación administrativa de mil ochocientos cuarenta y cinco...

A continuació expressava la seva opinió posant l'èmfasi en els límits de la proposta governamental pel que feia referència a les diputacions provincials ja que

...algunos puntos (..) en la proyectada reforma no son, en su concepto, aceptables, y otros (..) en la actual ley debieran ser reformados, y (..), sin embargo han sido respetados en el proyecto...

El mètode utilitzat per remarcar la migradesa d'aquest límits fou iniciar una llarga reflexió de caràcter general, polític i històric sobre el desenvolupament provincial. En primer lloc, definia la naturalesa de la província en base, no a una abstracció jurídica sinó pels elements idiosincràtics que la caracteritzaven:

...La provincia entre nosotros no es una mera circunscripción administrativa, sinó una entidad natural e histórica. La geografía del país, la diversidad de condiciones de su suelo, la especialidad de costumbres en grandes comarcas del territorio, la diversa lengua que en muchas de ellas se habla y la poca homogeneidad que en los intereses de todas ellas existe, forman de cada una, sin hacerlas perder del todo los rasgos generales que las caracterizan como parte de la familia española, una entidad especial como la que distingue a cada uno de los miembros de una familia, a pesar de su comunidad de origen y de su tipo común. Si esto es un bien o un mal no debe discutirse en la ocasión presente; basta por ahora consignarlo como un hecho.

³³⁸ A.C.D., s.g., lligall 110/exp. 112. RIQUER, Borja de, informa que l'exposició de la Diputació de Barcelona fou redactada per Duran i Bas, i caracteritza aquest document com ...una prudent defensa de la personalitat de les antigues províncies històriques i una reivindicació de més atribucions per als organismes provincials... **El conservadorisme polític català: del fracàs del moderantisme al desencís de la Restauració**, <<Recerques>> 11, Barcelona, Curial 1981, p. 36.

³³⁹ Fou llegida en la sessió de 31 de desembre de 1860, i va passar a la comissió corresponent.

Aquest fet provincial incontestable, provenia d'una llarga tradició històrica, que havia estat bàsica per a diferenciar les unes de les altres:

Aparte de esto, el desenvolvimiento histórico de la sociedad española ha venido a sellar con un carácter de individualidad, que no puede desconocerse, a esas entidades sociales a que denominamos provincias. Fueron Estados independientes un día los que hoy, reunidos como un haz, constituyen juntos la monarquía española; y la especial índole de sus gobiernos, la diversidad de su legislación, sus propias vicisitudes y aún la variada influencia que en cada uno ejercieron las relaciones políticas y mercantiles que tuvo con otros Estados, todo esto, independientemente de la influencia de las razas de que traen origen sus poblaciones, ha influido poderosamente también en que cada provincia posea rasgos característicos que la diversifiquen de sus hermanas.

La conclusió era òbvia:

Esta peculiar condición de su ser, que presentan las provincias de España, aconseja que su organización administrativa se funde a un tiempo en dos principios: primero, en dejarles libertad de desenvolvimiento con voluntad y medios propios, y segundo, en hacer converger sus intereses no hacia un fin de identidad, sino hacia el de armonía entre todos los intereses sociales. Y he aquí señalada desde luego la base de la administración provincial, toda vez que no pueden realizarse aquellos principios si toda la acción administrativa en las provincias está confiada a los delegados del Gobierno, y no se concede la correspondiente, aunque moderada independencia en la iniciativa y ejecución a las Diputaciones Provinciales.

Aquests principis ressenyats com a punts de partença d'una correcta administració provincial havien estat contemplats en la Constitució de 1812: el problema raïa en que posteriorment (1833) havien quedat desnaturalitzats i abandonats:

...Cuando (les províncies) se crearon por la Constitución de 1812 (..) conservaron su antigua individualidad y aquella ley fundamental concedió a la nueva institución facultades generalmente propias y acomodadas a su naturaleza: la exageración vino más tarde y no tuvo su origen lógico en aquella ley fundamental. Las provincias no perdieron su individualidad hasta últimos de mil ochocientos treinta y tres; pero aun entonces la nueva división territorial tuvo por base la antigua, y esta es la razón por la cual debe fundarse la organización administrativa en los enunciados principios.

I, a pesar que el projecte governamental contenia algunes millores respecte de la mixtificació del passat, eren insuficients i no aconseguen retornar a les diputacions el seu caràcter primigeni: la reforma doncs, quedava hipotecada

En el proyecto de ley presentado por el Gobierno concédese, en verdad, mayor latitud a las Diputaciones Provinciales en cuanto a sus atribuciones: en él se ha reducido el número de los acuerdos que necesiten para su validez la aprobacion del Rey ó del Gobernador de la provincia. Pero aún así será escasa

la influencia que en bien de los intereses locales puedan ejercer aquellas Corporaciones, por que la mayor libertad en las deliberaciones y acuerdos quedará en gran parte estéril faltando independencia á la accion y careciendo de autoridad moral en la intervencion en la cosa pública, por manera que la mas fundamental reforma que, al parecer de los que la exponen, necesita el proyecto en lo que a las Diputaciones Provinciales se refiere es la de atribuir a estas Corporaciones lo que puede llamarse verdadero ó genuino carácter.

La DPB considerà que aquestes observacions generals eren suficients porque les Corts n'extraguessin les implicacions addients; però, malgrat la confiança apuntada, la DPB preferí detallar els principals elements concrets que havien de ser objecte de revisió i canvi en el projecte de Posada Herrera a fi i efecte d'obviar-ne qualsevol dubte:

1/ La insuficiència de l'article 18 que restringia

...la intervenció de las Diputaciones Provinciales a los negocios económico-administrativos de interés propio de la provincia respectiva y a los de dos o más ayuntamientos...

Davant aquesta limitació la DPB reclamava que se'ls hi deleguessin

...algunas atribuciones, hoy señaladas (als governadors provincials)...

ja que d'aquesta forma

...al paso que libertaría a éstos de intervenir en un gran número de negocios que los abruman, sería dicha intervención más inmediata y provechosa...

2/ Es mostrava contrària a la incompatibilitat senyalada en l'art. 23 per tal d'exercir el càrrec de diputat provincial si hom havia estat regidor de l'ajuntament l'any anterior: això només podia ser acceptable dins el mateix any.

3/ Considerà inadmissible el mitjà prescrit en l'art. 28 (la invalideça dels resultats electorals si no es produïa una participació de majoria absoluta) per acabar amb la "indiferència" dels electors puix que l'únic remei per a la participació era prestigiar moralment la institució, retornant-li el seu caràcter originari. Aquest aspecte desencadenà una forta polèmica política fins el punt que "Varios vecinos de la ciudad de Barcelona" encapçalats per Barnola i Espona, Ramon de Siscar, Pau Milà, Bertran i Amat, Mañé i Flaquer, Joaquim Cadafalch etc., van adreçar a les Corts una exposició reclamant el sancionament de l'obligatorietat del vot fins i tot mitjançant la imposició de sancions penals³⁴⁰.

³⁴⁰ A.C.D., s.g., lligall 110/exp. 112. Varios vecinos de Barcelona acuden al Congreso pidiendo que tanto en el proyecto de ley electoral, en el de Ayuntamientos y Gobiernos de provincia se consigne que el voto sea obligatorio, estbaleciéndose al efecto las convenientes sanciones penales. Barcelona 23 de gener de 1861. Fou llegit al Congrés de Diputats el 6 de febrer de 1861 i s'incorporà a l'expedient.

4/ Va oposar-se a la limitació del nombre de sessions de la corporació i reclamà que es celebressin totes les necessàries: si el governador presidia la corporació:

...¿qué peligro puede haber en que éstas se reúnan mayor o menor número de veces pero siempre que sea conveniente?...

5/ Demanava que s'eliminés la dependència governamental a que quedaven sotmeses les diputacions (arts. 46, 47, 53) ja que era la principal causa de la seva desnaturalització

...La dependencia en que las Diputaciones quedan colocadas sería comprensible si fuesen instituciones administrativas de libre creacion del Gobierno y que, como varios Consejos y Juntas, existen con funciones consultivas para asesorar a la administración activa en sus distintas esferas; pero cuando las Diputaciones provinciales son una institución constitucional porque su existencia deriva de la ley fundamental del Estado, esta dependencia las desnaturaliza a la par que las degrada en la pública opinión...

6/ Considerava un greuge comparatiu la situació dels consellers provincials el càrrec dels quals era voluntari i estava retribuït mentre el dels diputats era obligatori i gratuït; i no només això sinó que reivindicava la dotació d'una infraestructura d'oficines pròpies i la seva separació material dels governs provincials:

...La experiencia de todos los días demuestra la imposibilidad de que las oficinas de los Gobiernos de provincia atiendan con puntualidad a la instrucción de los asuntos y expedientes que deban entender las Diputaciones; pero aún que lo contrario sucediese, no debe exigirse a los diputados la redacción material de dictámenes y comunicaciones que, en ciertas provincias, ascienden a centenares cada año, mayormente cuando no hay Junta Provincial de Instrucción Pública, de Beneficencia, de Sanidad, de Estadística y de Agricultura, Industria y Comercio que no tenga un personal más o menos numeroso para este trabajo...

7/ S'oposava a la facultat governamental de suspendre les diputacions (art.50) i reclamava que una decisió d'aquesta mena restés exclusivament a mans dels tribunals de justícia.

8/ Denunciava com injustícia que fós la província qui pagués el sou dels consellers provincials puix que els consells provincials eren organismes que servien a l'Estat i no a la província i, per tant, s'havien de costejar amb els pressupostos generals.

9/ Exigia la supressió de la impossibilitat que les diputacions adrecessin directament exposicions a les Corts -només les podien dirigir al rei (art. 52)-, limitació que a més, entrava en contradicció amb l'art. 3 de la Constitució: era obligatori que els hi donguessin curs a través dels governadors provincials, la qual cosa permetia que

...este pudiera entorpecer su curso sobreponiendose a un acuerdo legal de la Corporación...

10/ Encara més inacceptable resultava la capacitat del governador d'interferir els acords de la corporació (art. 53)

...pues el Gobernador de la provincia, sin desaprobar un acuerdo puede anularlo de hecho dejando de llevarlo a cabo. El recurso en queja al Gobierno es impotente para evitarlo, sobre todo en una época que se supone que el principio de autoridad queda menoscabado si, públicamente a lo menos, el Gobierno no aprueba la conducta de sus agentes...

11/ Sol·licitava la modificació de l'art. 56 que prohibia a les diputacions opinar sobre projectes de govern en matèries econòmico-administratives, o sobre l'organització de l'administració.

12/ Finalment, reclamava que s'anul·lés la intromissió dels consells provincials en la vida de la corporació que es produïa com a conseqüència de la prescripció que el govern consultés amb aquells organismes quan la diputació no estigués reunida (art. 70.13). Això significava que

...al poner en manos de los Gobiernos la facultad de dejar de oír a las Diputaciones en todos los casos que la ley lo exija, porque siendo puramente el gobierno el que tiene la facultad de convocar las diputaciones, el que puede acordar el momento de remitirles los asuntos o expedientes, para cuya resolucion deban ser oídas, y el que puede calificar la urgencia del negocio, es él únicamente el que puede hacer un uso legítimo o inmoderado de un precepto legal que a primera vista se presenta recomendado por la aparente utilidad de su objeto...

Proposava que en aquests casos fós un comissió permanent de la diputació qui despatxés els assumptes urgents, tal com fixava la llei de 1823.

El document, com valora Riquer³⁴¹, responia a un moment de ja plena separació entre el moderantisme català (i la gran burgesia a la que representava) i el govern unionista i que conduiria al rebuig de la política d'O'Donnell. Les expectatives reformistes quedaven definitivament truncades quan la proposta dels diputats provincials fou rebutjada. La seva crítica senyalava molt bé els límits d'uns projectes que no arribaren a constituir cap opció de reforma i, ni de bon tros, podien merèixer el qualificatiu de descentralitzadors.

Les atribucions del governador provincial quedaren intactes i la naturalesa del càrrec no es veié afectada: no cal detallar altre cop les facultats i el caràcter de l'autoritat provincial ja que mantenien una continuïtat plena amb el disseny que se n'havia fet als anys 1845 i 1849 i, fins i tot, en el projecte de 1858³⁴². I si el governador civil servava en els plantejament unionistes totes les característiques que li havia atorgat el moderantisme "dur", la continuïtat

³⁴¹ RIQUER, Borja de, op.cit., p. 35-36.

³⁴² Hi ha una acurada sistematització de les atribucions governatives a PEREZ DE LA CANAL, M.A., op.cit., Madrid 1964, p. 54 i ss.

entre ambdós moments històrics a nivell de configuració de l'Estat i de l'administració provincial era total. Els hipotètics canvis es produïren, en tot cas, en un altre sentit: ho veurem tot seguit.

Per RD., 17.oct.1863 fou aprovat un Reglament per a l'execució de la llei de 25 de setembre, que tampoc no afegí cap novetat al règim provincial³⁴³. El més rellevant seria que aquestes mesures de desconcentració burocràtica van ésser considerades com a efectivament descentralitzadores pel posterior govern moderat que, espantat per la gosadia unionista, va decidir (RD. de 21 d'octubre de 1866) la reforma d'aquesta legislació per tal

...que (l'acció de les diputacions) quede en el futuro encerrada dentro de los límites que nunca debió traspasar...

...de restablecer con vigor los elementos esenciales del poder...

...de restituir su propiedad sistemática á diferentes puntos de la ley que han sido mal ajustados á ella...³⁴⁴

5.2.4.3.- La desconcentració burocràtica.

5.2.4.3.a.- La reestructuració dels governs provincials.

Fou un bon exemple del contingut i de l'abast del que hem qualificat com desconcentració burocràtica. Va consistir principalment en la creació d'una Secció de Foment als governs provincials sota la dependència directa del governador, amb l'objectiu de canalitzar el despatx dels assumptes d'aquest ram³⁴⁵: al cap de dos anys van quedar

³⁴³ PEREZ DE LA CANAL, M.A., op.cit., Madrid 1964, p. 52-53, reproduïx l'exposició de motius del decret, en base a la qual reforça la seva interpretació descentralitzadora de la llei. Més acuradament MARTIN-RETORTILLO, S.,; ARGULLOL, E., op.cit, Madrid 1973, consideren que la llei no anà més enllà d'una desconcentració administrativa justificada exclusivament pel creixement burocràtic.

³⁴⁴ Exposición de motivos. RD. 21.oct.1866.

³⁴⁵ RD. 2.set.1857. Cal recordar que 10 anys abans s'havia creat el ministeri de Comerç, Instrucció i Obres Públiques (RD. 28.gen.1847) que assumí moltes de les competències del ministeri de la Governació (detallades en RD. 5.feb.1847) i ampliaria posteriorment als assumptes referents a establiments industrials, policia rural, bestiar de llana, cria de cavalls... (RD. 11.agt.1847); mineria (RD. 9.des.1847); monts (RD. 18.oct.1850) etc. El 20 d'octubre de 1851 va canviar el nom pel de ministeri de Foment, éssent traspassades les atribucions d'Instrucció Pública al de Gràcia i Justícia. Sobre aquesta problemàtica, vide GARRIO AYESTARAN, M^a. C., El Ministerio de la Gobernación. Materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1937. Madrid, Ministerio de la Gobernación, 1977, p. 69-70.

organitzades, amb planta pròpia i personal especialitzat, i ben fixats els seus camps d'actuació: instrucció pública, agricultura, ramaderia, boscos, mines, comerç, indústria i obres públiques³⁴⁶. Suposava un intent de separar les funcions de foment de les d'hisenda i, sobretot, de les més específicament polític-governatives, que primaven l'atenció de la primera autoritat civil. Segons Pérez de la Canal, la seva organització responia a l'obligació d'atendre les necessitats derivades del progrés material i a facilitar

...la apetecida separación entre los medios de gobierno y de administración propiamente dicha, para que esta última se apartara por completo de toda agitación y lucha política...³⁴⁷

La seva dependència directa del governador limitava aquesta perspectiva i més quan la imbricació dels negocis privats amb l'administració pública en una etapa clau del desenvolupament capitalista espanyol determinava moltes de les decisions referents al "progrés material" que s'adoptaven. En qualsevol cas l'impuls de les seccions de foment derivà de l'expansió de l'Estat centralista i era una mesura originada pel creixement i per la progressiva complexitat de l'administració des de mitjan segle XIX³⁴⁸.

5.2.4.3.b.-La funcionarització dels governs provincials.

Va acompanyar la reestructuració dels governs provincials i els inicis de l'especialització del personal administratiu de tal forma que ambdós fenòmens van complementar-se mútuament, i foren reflex de l'evolució general de l'administració de l'Estat. En qualsevol cas però, hem de relativitzar molt el seu abast i la seva intensitat. En efecte, el RD. 18.jun.1852 de Bravo Murillo³⁴⁹ que, per primera vegada, posava les bases de la carrera administrativa dels empleats públics³⁵⁰, no tingué cap transcendència pràctica fins el punt que el mateix Bravo va seguir insistint l'any 1857 en la necessitat de promulgar una llei de

³⁴⁶ RD., 12.jun.1859 d'"Organización y atribuciones de las Secciones de Fomento" i RO. 28.jun.1859 que completava l'anterior en recollir les instruccions que el ministre de Comerç, Instrucció i Obres Públiques donava als governadors per al ...mejor desempeño de los asuntos de Instrucción Pública, Agricultura, Ganadería, Montes, Minas, Comercio, Industria y Obras Públicas puestos al cargo de las Secciones de Foment...

³⁴⁷ PEREZ DE LA CANAL, M.A., op.cit., Madrid 1964, p. 51.

³⁴⁸ Les seccions de Foment van ésser definitivament suprimides per RD. 14.agt.1893. Vide MARTINEZ ALCUBILLA, M., op.cit., vol.8. Madrid 1919 (6ª edición), p. 109.

³⁴⁹ L'art. 45 obligava a cada ministeri a proposar un reglament de funcionaris per a la seva execució. El del ministeri de la Governació fou aprovat per RO.de 28 d'octubre i, entre d'altres disposicions, creava una escala especial per als secretaris i oficials dels governs provincials diferenciat de la resta del funcionaris del ministeri.

³⁵⁰ Aquest decret ha estat considerat, des d'anàlisis exclussivament jurídiques, com a fita definitiva en la creació de l'administració espanyola.

funcionaris que establís les garanties del lloc de treball i que en regulés l'accés i el sistema d'ascensos³⁵¹; en tot cas, el governador civil fou considerat pel mateix Bravo, una de les excepcions al règim general puix que era considerat un càrrec polític i no administratiu (art. 44.2).

Fou per RD. 14.gen.1857 que va crear-se el Cos d'Administració Provincial: enquadrava els governadors, secretaris i oficials dels governs provincials, i els subgovernadors, i va permetre una primera definició funcional de la planta del govern civil, tot concretant els requisits d'experiència i de titulació necessaris per a l'accés al càrrec de secretari i a les cinc categories d'oficial delimitades, i establint les condicions d'ascens dins l'escalafó.

Respecte del governador, la seva elecció continuava éssent completament lliure

...pudiendo recaer el nombramiento en la persona que el Gobierno tenga por conveniente (..) aunque no pertenezca a la carrera administrativa, con tal que haya cumplido la edad de treinta años (art. 5è)...

Tots els governadors quedaven igualats en categoria i sou (40.000 rals)³⁵², llevat del de Madrid (60.000 rals) i tan sols variaven les despeses de representació (entre 10.000 i 20.000 rals) en funció de la importància de la província.

El nomenament de secretari també era lliure però el candidat havia de reunir una sèrie de requisits: haver estat secretari del govern provincial durant tres anys o bé portar-ne vuit com oficial, ésser auxiliar del Consell Reial amb un mínim de 5 anys de servei, pertànyer a la classe d'auxiliars o d'oficials de direcció del ministeri de la Governació amb 5 anys de servei i sou mínim de 12.000 rals, o bé tenir el títol de llicenciat en administració.

Per ésser oficial calia bé una pràctica de 4 anys com oficial en un govern provincial o bé posseir el títol de batxiller en filosofia.

En definitiva doncs, el decret constituïa un primer intent de professionalització del govern provincial a la que escapava precissament la figura governativa³⁵³.

³⁵¹ CARRASCO CANALS, Carlos, La burocracia en la España del siglo XIX. Madrid, I.E.A.L. 1975, p. 235-236 resumeix així la situació: ...El Decreto se incumple, no tiene ni un día de vida activa, el Decreto es perfecto técnicamente en su tiempo (..) los estudiosos, los administradores, los políticos y hasta los propios funcionarios hablan de él. Es el gran fantasma que hay detrás de toda reforma burocrática...

³⁵² Era l'equivalent al sou d'un cap d'administració de 1ª en el decret de Bravo Murillo o al d'un director general del ministeri de la Governació (RD., 25.agt.1849).

³⁵³ FERNANDEZ RUIZ DE VILLEGAS, A., op.cit., Madrid 1963 valora aquest decret com ...un intento de profesionalizar los puestos directivos de la Administración provincial..., p. 43; valoració que seria recollida més tard per LOPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, Hacia una nueva estructura de los Gobiernos Civiles. Madrid, Ministerio del Interior 1977, que

Professionalització que no significà augment de la capacitat d'actuació autònoma de l'entitat sinó que, com quedà clarament exposat en la reforma general del ministeri de la Governació de 6 de novembre d'aquell mateix any, tots els rams de l'administració central depenien directament -per bé que en diferents graus- de la Secretaria del Ministeri, que havia quedat organitzada en seccions i direccions generals³⁵⁴:

...Cuanto se refiere a la alta inspección del Ministro sobre la organización civil y política del país; cuanto tiende a la conservación del orden social, cuanto toque a la protección de las garantías individuales y al ejercicio de los derechos políticos; cuanto tenga por objeto las relaciones de los pueblos y de las provincias entre sí o para con el Gobierno y cuanto, en fin, se dirija a promover los intereses morales y materiales de los pueblos, debe responder inmediata, absoluta y exclusivamente de la autoridad del Ministro en todos sus principios y consecuencias...³⁵⁵

El manteniment de l'esquema jeràrquic i centralitzat continuà -i continuaria- intacte³⁵⁶.

Finalment, des de 1865, que foren aprovades les bases per a la formació d'escalafons en el ministeri de la Governació³⁵⁷, va quedar establert que els subgovernadors, secretaris, caps de secció i oficials dels governs civils integraven un mateix escalafó mentre

...los gobernadores de provincias figurarán en un escalafón por separado... (art. 17)

que seria format per la sots-secretaria del ministeri de la Governació.

La funcionarització de la institució semblava atènyer un determinat nivell de regulació jurídica la qual cosa esdevingué, previsiblement, un dels aspectes significatius del període. Ara bé, l'operativitat d'aquest règim legal va quedar mediatitzada per les discontinuïtats,

també coincidí en considerar-lo com ...un ensayo para constituir un auténtico cuerpo de Gobernación, pero la creación de las Secciones de Fomento en 1857, con su vinculación directa al gobernador, hizo desaparecer el camino recién emprendido... p. 23.

³⁵⁴ Les seccions d'Administració, de Govern i de Beneficència i Sanitat; les direccions generals eren les de Correus, Establiments Penals i Telègrafs. S'hi afegia també una sots-secretaria.

³⁵⁵ Vide GARIJO AYESTARAN, M^a J., op.cit., Madrid 1977, p. 67-68.

³⁵⁶ GARIJO AYESTARAN, M^aJ., op.cit. Madrid 1977, p. 68-69 ressenya les diverses modificacions introduïdes fins l'any 1868, realitzades sempre des de la mateixa filosofia política.

(Recordem que en el cas de la secció de Foment el governador civil s'havia d'entendre amb el ministre de Foment).

³⁵⁷ RO. de 12 de setembre de 1865.

interrupcions i canvis constants de que fou objecte l'administració estatal durant aquest temps. La seva consideració com a instrument de domini immediat per part de les diverses faccions polítiques va traduir-se en la formació i anul·lació sistemàtiques de les normatives jurídiques adoptades anteriorment per altri i en el canvi constant del personal administratiu. Com conclou Alejandro Nieto

...A lo largo de este período (1852-1868) ha podido comprobarse repetidas veces el mismo fenómeno: las Leyes de funcionarios son derogadas u olvidadas, no por sus defectos técnicos, sino por ser la obra de un partido político rival...³⁵⁸

5.3.- EL GOVERN I ELS GOVERNADORS CIVILS DE BARCELONA.

La incidència dels anteriors plantejaments en la realitat institucional, administrativa i política del Govern Civil de Barcelona no va produir-se ni de forma exacta ni de manera immediata, sinó que sovint la regulació jurídica de l'entitat va aparèixer com un referent a considerar que lliscava per damunt les seves interioritats polítiques. En qualsevol cas, aquest "referent" tendia a senyalar unes hipotètiques regles del joc, una normativa que podia afectar el desenvolupament real en tant que, aquest, podia discórrer bé prescindint del referent anterior o bé potenciant-ne la seva modificació. La relació esdevingué complexa, i constituí una barreja d'aspiracions, d'impossibilitats i d'interessos que es feia difícil de destriar. El discerniment de la configuració interna de l'entitat i l'anàlisi del caràcter -o naturalesa- dels mandats governatius constitueixen els dos aspectes essencials per entendre els límits i l'abast d'aquesta relació.

5.3.1.- La configuració definitiva de l'entitat.

A finals de gener de 1850, el primer governador civil de Barcelona Fermin Arteta, havia traslladat les dependències de la institució a l'edifici de la Duana -la seva seu actual- abandonant definitivament el local de les Rambles, ubicació de caire provisional. Des llavors s'hi van produir algunes reformes, especialment en temps de Ventura Díaz (1852) i durant el llarg mandat d'Ignasi Llasera (1858-1863) que -decisió a ressaltar- va recórrer als fons de la Diputació per dur-les a cap³⁵⁹. L'abast d'aquestes reformes el desconeixem però el

³⁵⁸ NIETO, Alejandro, La retribución de los funcionarios en España. Madrid, Revista de Occidente 1967, p. 158.

³⁵⁹ CARRERA PUJAL, J., op. cit., vol. V, Barcelona 1957 explica com Llasera amb motiu del viatge de la Reina a Barcelona, aconseguí de la Diputació els fons necessaris per adornar l'edifici ...con la suntuosidad y esplendidez proporcionadas a las manifestaciones de lealtad y adhesión de la provincia, no conviniendo de ningún modo que los reyes y su comitiva pudieran pensar que pretendía deslucir al Gobernador o colocarle en un rango inferior a las demás autoridades..., p. 531.

testimoni d'Antonio Guérola (1864) dona una certa idea del seu contingut i permet valorar la qualitat de les dependències en el moment que anava a iniciar el seu mandat³⁶⁰

..Es un edificio bueno, de arquitectura churrigueresca, con excelentes pinturas al fresco en sus salones, que luego se han ido sustituyendo bárbaramente con el papel de tapizar, pero edificio pequeño e insuficiente para el objeto (...) La habitación del Gobernador es pequeña y de poca comodidad, y que el despacho y recibimiento es mezquino. No teniendo salón ninguno para recibir y siendo el despacho pequeño, en viniendo más de seis personas hay que recibirlas en el salón de la habitación particular, a riesgo de que se encuentre una reunión oficial con una visita particular de la familia del Gobernador...³⁶¹

Les insuficiències derivaven del fet que l'edifici el compartien les oficines del Govern Civil amb les de l'Administració d'Hisenda i les de la Duana, que ocupaven la planta baixa, en espera de poder traslladar-se a un espai més ampli. Les dependències governatives estaven situades en els pisos superiors. En el 1er. pis o planta principal s'hi trobaven l'habitació i despatx del governador, la secretaria amb la secció d'hisenda i la comissió de comptes, i la secció de foment. En el 2on. pis, la secció de vigilància i el negociat de passaports, la dipositaria de fons provincials, l'arxiu i la biblioteca, i el registre. Aquest era l'espai que disposava la institució l'any 1864.

Respecte del personal, fou durant el mandat interí de Ricardo Shelly (1843-44) que va ampliar-se en quatre oficials del cos de l'administració civil la fins llavors esquelètica planta del govern polític³⁶² de tal forma que, poc després, el Diccionari de Madoz (1845) ofería la següent estadística de la institució governativa³⁶³:

³⁶⁰ Cal tenir en compte que Guérola havia estat secretari del Govern Civil de Barcelona l'any 1851, poc després que s'hagués produït el trasllat a l'edifici de la Duana, i per tant, coneixia el seu estat inicial. Vide la seva biografia.

³⁶¹ GUEROLA, Antonio, Memoria de mi administración en la provincia de Barcelona como gobernador de ella desde 5 de febrero hasta 14 de julio de 1864, 3 vols., manuscrit redactat durant l'any 1866. Hem utilitzat la transcripció mecanografiada feta pel Seminari d'Historia Moderna de la Universitat de Navarra sota la direcció del Dr. Federico Suárez. Les referències al text corresponen a la còpia que tenim de l'exemplar dipositat a la Diputació de Barcelona.

³⁶² Al suplement del BOP., 16.feb.1844 sortia la convocatòria de les places, d'acord amb la comunicació de 18.gen.1844 que responia a les prescripcions inicials del govern González Brabo de "potenciación de los jefes políticos".

³⁶³ MADDOZ, Pasqual, El Principat de Catalunya a <<Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar>>. Madrid 1845. Reedició en 2 vols., Barcelona, Curial 1985. vol. 1, p. 327.

1 Cap Polític	40.000 rs. anuals de sou
1 Secretari	24.000 rs. idem
1 Oficial de 1 ^a	11.000 rs. idem
1 Oficial de 2 ^a	10.000 rs. idem
2 Oficials de 3 ^a	18.000 rs. idem (9.000 cadascun)
2 Oficials de 4 ^a	6.000 rs. idem (8.000 cadascun)
1 Porter	3.600 rs. idem

Hi havien doncs, 7 empleats, un porter i el CP, que costaven anualment 122.600 rs. Calia afegir a la nòmina governativa el personal de protecció i seguretat (149 persones que costaven 482.655 rs.) i de les rondes de vigilància (127 persones que costaven 287.153 rs.). Es curiós constatar com la planta del govern polític era superior només en 2 persones a la de l'Arxiu de la Corona d'Aragó (1 arxiver, 5 oficials i 1 porter, amb un cost total de 58.000 rs.), que també era sufragada per Governació. En qualsevol cas era una planta molt inferior a la de l'administració d'Hisenda³⁶⁴.

En temps de Guerola, gairebé 20 anys després, la planta no havia experimentat cap modificació sensible. L'escassetat del personal fou la seva primera queixa quan arribà a la capital catalana, i amb més raó perquè segons ell la província de Barcelona es caracteritzava per

...el inmenso trabajo administrativo que produce. Las empresas, los negocios, las ventajas y los conflictos, todo es allí gigantesco.

Las 24 horas del día son allí insuficientes para que el Gobernador lo vea todo ligeramente y despache lo ordinario. Calcúlese lo que sucederá en tiempos extraordinarios, y por desgracia frecuentes, de epidemias, crisis fabril, o alteración del orden público. La capital por sí sola bastaría para ocupar toda la atención del Gobernador. Agréguese a esto una provincia, la más poblada de España, con 326 pueblos, y entre ellos ocho ó diez más grandes y más populosos que muchas capitales de provincia...³⁶⁵

Aquesta especificitat feia més alarmant que

³⁶⁴ Comprendia l'administració de rendes amb la intendència (1 intendent, 1 secretari, 1 oficial, 1 porter, 1 mosso, 1 assessor, 1 fiscal i 1 escrivent), contribucions (3 admos., 6 inspectors, 5 ofls., 4 auxs., 3 porters, 1 mosso i 5 admos. locals: Berga, Igualada, Manresa, Vic i Vilafranca), duanes (1 admor., 2 inspectors, 9 ofls, 6 vistes, 3 auxs, 1 alcaid, 1 bollador, 2 pessadors, 2 mostassafs, 2 recaptadors, 4 porters, 8 mossos de càrrega, 4 admos locals: Arenys, Mataró, Sitges i Vilanova) i 2 interventors), tresor públic (1 tresorer, 1 ofl. i 1 porter) i drets de portes (1 cap, 1 ofl., 3 auxs., 1 visitador i 1 tinent visitador, 4 caporals, 5 dependents i el personal -de 4 a 6 empleats diversos- a cada porta de la ciutat).

³⁶⁵ GUEROLA, vol. 1, p. 73. Més endavant, no s'estava d'explicitar que ...Barcelona (era considerada como el Gobierno más importante de España..., p. 75.

...cuando yo llegué a Barcelona no había más que tres (oficiales) del cuerpo de administración civil (un dels quals s'ocupava de la secció d'hisenda);

la qual cosa només podia considerar-se com un

...error grande en una provincia en donde se necesita el triple personal que en cualquier otra, mucho más cuando los oficiales del Consejo y Diputación no me servían para ayudar los trabajos de gobierno, pues la Diputación los tenía exclusivamente ocupados en su secretaría, y hasta en local separado...³⁶⁶

Guerola va reclamar l'augment del nombre d'oficials i n'aconseguí altres tres, als quals s'hi havia d'afegir un cosí seu que s'havia endut de Madrid per a exercir com secretari particular i que havia rebut el nomenament d'oficial 5è feia pocs dies. En total doncs, la secretaria la integraven 1 secretari i 7 oficials (un dels quals s'encarregava de la secció d'hisenda i un altre actuava com a secretari particular) i la completaven 8 escriptors, i 5 membres del cos de vigilància: 2 oficials i 3 caporals. Fins aquí era pràcticament idèntica a la de 1845. Els canvis venien de l'ampliació organitzativa posterior: la comissió de comptes, que la formaven 4 oficials, i la secció de Foment, per a la qual Guérola aconseguí una dotació de dos oficials més de tal forma que quedà integrada per 1 cap de secció, 5 oficials, 4 escriptors i 1 ordenança. La porteria del govern civil constava d'un porter major i 6 ordenances, quatre per a la planta principal i dos al 2on. pis.

La interferència de les decisions polítiques (afirmació que hem fet anteriorment) en el funcionament de la planta de la institució fou real i important; podem comprovar-la perfectament a través de la cessantia del secretari que estava ocupant la plaça quan Guerola va prendre possessió del càrrec (5.feb.1864). El governador considerà, en carta dirigida al ministre Benavides, que possiblement el motiu del cessament havia estat

...que se le haya creído de política distinta de la del Gobierno...

En qualsevol cas aquesta mesura, com cotinuà relatant el mateix Guerola, li semblava improcedent i, sobretot, el contrariava ja que no feia sinó perjudicar l'exercici del propi mandat perquè el privava d'un funcionari que

...llevando ya un año en este Gobierno, me podía enterar y me enteraba de muchos detalles de cosas y personas...

Per aquests motius es queixava que

...estoy mal un solo día sin secretario, tanto que he tenido que detener unos días el comunicar la cesantía a Núñez para que la vacante fuese de los menos días posibles (..) Sin embargo esto no puede ya durar, porque Núñez está ya vendiendo sus modestos muebles para marcharse. Yo ruego, pues, a usted que

³⁶⁶ Idem., p.104.

si Mauriño ha de venir, se le encargue que venga enseguida...³⁶⁷

El problema no va quedar aquí sinó que havent ja marxat Núñez i sense haver encara arribat el seu successor Mauriño, l'oficial que ocupava interinament el càrrec de secretari, Bartolomé Power fou també cessat (...sin motivo alguno... segons Guerola) pel nou ministre de la Governació Cánovas del Castillo, raó per la qual va dirigir-se a Cánovas -de qui es considerava amic personal- el 2 de març, en els següents termes:

...En cuanto a Power, confieso a usted sinceramente que siento su cesantía. Le tengo por muy buen empleado, no sólo por lo que le he tratado aquí, sino por las noticias que tengo de él. Conozco además a su familia, que es una familia respetable de Andalucía. No creo, pues, que haya habido ningun motivo para su separación, ni antecedente alguno malo de aquí, pues Sepúlveda me lo recomendó, como a todos, al tomar yo posesión. Presumo, pues, que sea compromiso de testamento ministerial, y si es así, yo ruego a usted que vea si es posible deshacer lo hecho. Por de pronto yo suspendo dar curso a la Real orden de cesantía, no solo por esta razón y por esta esperanza, sino porque hoy sería un verdadero perjuicio para el servicio el que cesase Power y me quedase yo sin secretario, sin oficial, y encargado de la Secretaría un oficial 4º...³⁶⁸

La petició de Guerola no fou atesa pel seu amic Cánovas i hagué d'esperar l'arribada de Mouriño. Així doncs, a desgrat que la carta parla sola, la preocupació de Guérola -que creiem ben sincera donada la seva personalitat³⁶⁹- pel servei administratiu interromput sistemàticament pels compromisos i les voluntats polítiques, era el reflex paradigmàtic de les implicacions que derivaven de l'habitual pràctica clientelar correlativa als interessos ministerials: en aquest sentit la lliure designació dels secretaris era la porta de legitimació i els requisits per accedir al càrrec pur tràmit formal que acotava les possibilitats d'elecció entre candidats.

Les conseqüències que derivaven de la discontinuïtat dels empleats en la gestió administrativa i de la utilització d'aquests funcionaris com a penyores en les martingales polítiques o com a objectes de la venjança tribal, entraven en contradicció total amb la valoració que el reaccionari noble francès baró de Nervo feia de l'administració espanyola l'any 1867:

...Ses ministres, sous la vigoureuse et libérale présidence du maréchal Narvaëz, sont, chacun dans leur département (ils l'ont prouvé), dévoués à toutes les conditions d'une bonne et sévère administration, ennemis des abus, amis de la règle et de la stricte équité...

³⁶⁷ Carta adreçada al ministre de la Governació el 22 de febrer de 1864, a GUEROLA, vol. 1, p. 103-104.

³⁶⁸ Idem, p. 108.

³⁶⁹ Vegeu el capítol que li dediquem.

No pot estranyar que semblant veredicta anés acompanyat d'un diagnòstic clarivident sobre la situació política d'Espanya pocs mesos abans que triomfés la Gloriosa:

...Rien donc dans la situation générale de l'Espagne qui doive, qui puisse l'alarmer plus que toute autre nation...³⁷⁰

5.3.2.- El caràcter dels mandats governatius.

Entre desembre de 1843 i setembre de 1868 van succeir-se 39 governadors provincials a Barcelona³⁷¹ de la majoria dels quals hem pogut recollir informació professional suficient -llevat d'una excepció, que creiem irrellevant pel conjunt³⁷²- per a determinar la tipologia del càrrec, la seva naturalesa i la durada dels mandats, i constatar les diferències entre 1844-1854, 1854-1856 i 1856-1868.

5.3.2.1.- La dècada moderada.

De desembre de 1843 al 14 de juliol de 1854 van produir-se 19 nomenaments al front del govern provincial de Barcelona.

5.3.2.1.a.- Les condicions de nomenament i de cessament.

Podem senyalar dues circumstàncies com a desencadenants: les conjuntures polítiques excepcionals i els canvis de govern.

A/ Les conjuntures polítiques excepcionals.

Es a dir els inicis i les acaballes del règim moderat, i moments de crisi política important en que el manteniment de l'ordre públic esdevenia l'únic nord (p.e., 1848). Com a mínim 5 governadors van respondre o es van veure afectats per aquestes circumstàncies:

- Shelly, Pavia i, en conseqüència, Lillo³⁷³, en els moments inicials del moderantisme;

³⁷⁰ NERVO, Baron de, L'Espagne en 1867. Ses finances, son administration, son armée. Paris, Michel Lévy frères, libraires éditeurs, 1868. pp. 259 i 258 respectivament.

³⁷¹ Veure el llistat dels governadors civils de Barcelona.

³⁷² Veure l'apartat de biografies a l'annex de la tesi. Ramon Ceruti (abril-agost de 1846) és l'únic governador completament desconegut. Dels altres disposem d'una informació desigual però que, com mínim, permet d'apuntar algun tret significatiu professional o polític en els casos més indocumentats de Lillo, Fulgosio, Gispert o Castillon, tots ells en exercici durant la dècada moderada.

³⁷³ Vegeu l'apartat 6.3.1.

- La Rocha davant la crisi de 1848;
- Ordóñez arran la Vicalvarada.

B/ Els canvis de govern.

El rellevament d'un executiu va tenir, generalment, una immediata correlació en el govern civil de Barcelona. 8 dels governadors van ésser nomenats d'acord amb aquestes circumstàncies:

- Ceruti, en pujar Istúriz, amb Pidal com ministre de la Governació (abril de 1846);
- Ventura Díaz, que si bé havia estat nomenat poc abans de la formació del gabinet Pacheco, amb Benavides a Governació (març de 1847), perllongà la presa de possessió previsiblement per tal de rebre la confirmació i les instruccions per part del nou govern;
- Bardaxí, alcalde corregidor de Barcelona fou nomenat per reial ordre (posteriorment rebria la confirmació) en assumir Patricio de la Escosura la cartera de Governació (31 d'agost) i Garcia Goyena la presidència de govern (12 de setembre);
- Gibert, amb Narváez i Sartorius a Governació (oct. 1847);
- Foronda y Viedma en rellevar Melchor Ordóñez a Bertran de Lis en la cartera de Governació (agt.1852) amb Bravo Murillo de president;
- Manuel Lassala nomenat pel gabinet Roncali (14.des.1852), a qui no van afectar els successius canvis en el ministeri de la Governació (substitució de LLorente per Benavides el 10 de gener de 1853) però sí la formació del govern Sartorius puix que al cap de dos mesos fou rellevat per Melchor Ordóñez.

Seria força versemblant així mateix, que el nomenament de Fulgoso -militar- (24 de juliol de 1844) correspongués a la voluntat de Narváez quan va pujar al poder el 3 de maig de 1844 en detriment d'un civil, Lillo, que l'ocupava fins llavors, malgrat el lapse de temps transcorregut³⁷⁴.

Així mateix, el nomenament de Fermin Arteta (28.des.1849) va respondre a la voluntat de Bravo Murillo i de Sartorius, ministres del govern Narváez format el 20 d'octubre de 1849, de dur a terme una reforma administrativa per a la qual s'havien d'envoltar dels col.laboradors més idonis i per això la designació d'aquests no va fer-se de forma immediata sinó un cop definida l'estrategia ministerial: d'aquí el retràs no només en el nomenament d'Arteta sinó de tots els governadors civils (28.des.1849)

³⁷⁴ Lillo era un civil sumís a l'autoritat militar (la forma com s'havia diltat la seva presa de possessió així ho avalava) la qual cosa no el feia incòmode a Narváez -raó per la qual no va precipitar de forma immediata el seu cessament- i li donava un cert marge per trobar un candidat més addient.

Aquestes dues circumstàncies equivaldríen gairebé al 70% dels mandats del període. Respecte a l'altre 30% podem diferenciar dues situacions:

a/ Continuitat en el càrrec a pesar de canvi governamental.

Va constituir la conjuntura menys habitual: només podem ressenyar dos casos, els de Tenorio i Díaz, que corresponen als dos exercicis més llargs de la dècada.

- Miguel Tenorio (nov.1848-des.1850) que continuà en el càrrec durant els dos governs Narváez (oct.1847 i oct.1849) en els que Sartorius també va mantenir la cartera de Governació;

- Ventura Díaz (jul.1850-agt.1852), el mandat del qual no es veié afectat per la substitució de Narváez en benefici de Bravo Murillo (14.gen.1851).

b/ Canvis en el càrrec provincial i continuïtat dels governs.

Es a dir, quan el rellevament del GCB no va estar en relació a cap canvi de govern sinó que va respondre a motivacions específiques d'altra índole. Així els casos de

- José M^a de Gispert i Fernández Enciso durant el primer govern Narváez (3.mai.1844 - 12.feb.1846),

- Castillon i Lassala durant el govern Istúriz (abr.1846 -gen.1847)

- Miguel Tenorio nomenat per Sartorius un cop La Rocha havia completat de tasca de pacificació social (15.nov.1848).

5.3.2.1.b.- La naturalesa dels càrrecs.

Dels 19 mandats 9 van correspondre a militars, si bé cabria matitzar els que foren nomenats en funció del seu càrrec militar per tal de dur a cap una patent comesa repressiva (cas de Shelly, Pavia, La Rocha...) i d'altres que eren militars vinculats a l'administració de l'Estat (cas d'Arteta, Tenorio, Lassala...). La resta van correspondre a civils que en la majoria dels casos estaven vinculats a l'administració de l'Estat: Lillo (inspector del Cos d'Administració Civil), Ventura Díaz, Manuel Gibert (magistrat), Ordóñez (advocat)...

Molts d'ells foren diputats o senadors -i també ambdues coses- o arribaren a ocupar càrrecs ministerials (Arteta, Díaz, Ordóñez...) ³⁷⁵. Tampoc fou estrany que repetissin en l'exercici governatiu durant el mateix període (Lassala, Díaz) o en d'altres (Ordóñez). En aquest sentit els 19 mandats van concernir a 17 persones diferents.

³⁷⁵ Com mínim dels que posseïm més documentació: Shelly (diputat i senador), Pavia (senador), Gispert (diputat i senador) Díaz (senador), La Rocha (senador), Tenorio (diputat), Arteta (diputat), Marchesi (senador)...

Fou característica la poca duració dels càrrecs (6,7 mesos) inferior a la mitjana de tota l'etapa 1844-1868: 7,6 mesos de duració³⁷⁶, la qual cosa, pel que reflectien els fulls de servei dels que havien exercit com a governadors en d'altres províncies, no era privatiu de la província de Barcelona³⁷⁷. Una duració superior als dos anys fou excepcional (només Tenorio i Díaz), fins i tot la superior a un any i inferior a dos (només un cas: Ordóñez).

En darrer lloc, si en lloc de les persones comptabilitzem el temps que pertocaria a civils i a militars en l'exercici governatiu, el 44% del període va estar directament regentat per militars.

5.3.2.2.- El bienni progressista.

S'hi van alternar cinc exercicis: Marchesi (25 dies), Ruiz (3 dies), Madoz (2,5 mesos), Franquet (8,5 mesos) i LLasera (15 mesos).

Marchesi, Ruiz i LLasera foren nomenaments que responien a circumstàncies excepcionals: els dos primers van ocupar el càrrec en el moment revolucionari en tant que LLasera, militar català, fou nomenat arran la proclamació de l'estat d'excepció a Catalunya el 3 de juny de 1855 que significà la subordinació directa del càrrec a l'autoritat del capità general Juan Zapatero en resposta als conflictes socials i d'ordre públic que afectaven la ciutat.

Els dos únics nomenaments que s'ajustarien a les condicions de "normalitat" política serien els de Pasqual Madoz i Ciril Franquet. Madoz fou nomenat amb l'objectiu d'afermar la revolució a Barcelona: la seva ascendència social el distingia com a idoni embaixador del progressisme dotat de les qualitats suficients per garantir el reconeixement del nou règim a Barcelona³⁷⁸. Franquet, barceloní vinculat a l'administració estatal -que es manifestà un digne continuador de la política de Madoz- va dimitir per disconformitat amb la proclamació de l'estat d'excepció que li impossibilitava perseverar en una política governativa pròpia sense la interferència militar³⁷⁹.

³⁷⁶ Una primera aproximació, més esquemàtica i amb alguna diferència respecte del que analitzarem a continuació vam fer-la als articles La militarización del Gobierno Civil en Barcelona a mediados del siglo XIX, a <<Estudios de Ciencias Sociales>> 4, UNED-Navarra 1991, p. 95-108; i Ordre Públic i Govern Polític de Barcelona a mitjan segle XIX, a <<Acàcia>> 2, C.E.M.S.-C.E.H.I-Universitat de Barcelona 1992, p. 93-105.

³⁷⁷ Vide l'annex de Biografies on, a través dels curriculum dels governadors, pot comprovar-se la també, en general, curta duració dels mandats en les altres províncies.

³⁷⁸ Vegeu l'apartat Pasqual Madoz.

³⁷⁹ Sobre el caràcter dels mandats dels governadors civils progressistes, vide l'excel·lent llibre de BENET, Josep; MARTI, Casimir, Barcelona a mitjan segle XIX. El moviment obrer durant el Bienni Progressista (1854-1854), 2 vol. Barcelona, Curial 1976.

El més significatiu d'aquest període fou la intensa militarització del càrrec (llevat del curt mandat de Madoz), com pot constatar-se del que hem senyalat anteriorment i tal com mostra l'exhaustiu estudi de Benet i Martí. De fet durant gairebé el 60% del temps del període, el càrrec governatiu estigué sota domini de l'autoritat militar (que havia declarat l'estat de guerra el 28.mai.1855: al cap d'un mes li era acceptada la dimissió a Franquet). Les condicions d'excepcionalitat serien doncs, les predominants al bienni.

5.3.2.3.- De 1856 a 1868.

Durant aquest període van alternar-se 15 mandats, la qual cosa significà una mitjana de 9,5 mesos, superior a la de l'etapa 1844-1868 (7,5) i, encara més, a la de la dècada moderada (6,7). A aquesta primera diferència cal afegir-hi immediatament una precisió important: la major durada dels exercicis va estar directament vinculada al fet que durant el govern llarg de la Unió Liberal (gairebé 5 anys: de maig de 1858 a gener de 1863) el Govern Civil de Barcelona estigué regit per una mateixa persona, el militar català Ignasi LLasera i Esteve, a qui ja hem esmentat durant el bienni. Val la pena deixar constància d'aquesta excepcionalitat³⁸⁰.

5.3.2.3.a.- Les condicions dels nomenaments.

Respecte dels nomenaments governatius podem constatar dues circumstàncies dominants:

1ª/ Les conjuntures d'excepcionalitat.

Només van provocar una ocupació militar directa del càrrec, la de Juan Zapatero entre febrer i juliol de 1857 (el cas de LLasera s'avindria millor amb la tipologia de militar vinculat a l'administració civil de l'Estat).

2ª/ Els canvis ministerials.

Van anar acompanyats clarament del rellevament en el govern provincial de Barcelona: la correspondència entre ambdós durant aquest període fou gairebé exacta:

- Ordóñez (oct.1856) fou nomenat per Narváez-Nocedal (oct.1856);

³⁸⁰ Dels fulls de servei que hem pogut localitzar -entre els quals no s'hi compta el de LLasera-, no fou l'únic cas en que durant el govern d'O'Donnell els governadors provincials tingueren una major estabilitat: així, per exemple, Guérola va exercir el càrrec a Màlaga entre el 14.nov.1857 i el 12.feb.1863 o Antonio Hurtado, a Jaen entre el 7.jul.1860 i el 29.jul.1863. En sentit contrari també hi ha constància de mandats curts com fou el cas de Sepúlveda, que fou nomenat en quatre províncies (Canàries, Zamora, Alacant i Granada) o Bonafós a tres (Valladolid, València i Granada). Ben segur que la Memoria que redactà Guérola de la seva gestió a Màlaga podria aportar molts elements respecte a l'exercici governatiu durant aquest període; malhauradament, no hi hem tingut accés.

- Zappino (nov.1857) per Armero-Bermúdez de Castro (oct.1857);
- Torres Valderrama 8Jun.1858) en passar Posada Herrera al ministeri de la Governació (mai.1858) en el govern Istúriz: va cessar amb O'Donnell;
- LLasera i Esteve, ja ho hem senyalat, amb la Unió Liberal;
- Sepúlveda (gen.1863) quan Aguilar va substituir Posada Herrera a Governació (gen.1863);
- Guerola (gen.1864) amb Arrazola-Benavides (gen.64); amb Cánovas a Governació seria substituït per Sepúlveda (jul.1864) al qual cessaria el nou govern Narváez-González Brabo (set.1864);
- Cayetano Bonafós fou el nou governador civil fins que amb O'Donnell-Posada Herrera va substituir-lo Antonio Hurtado (jun.1865) i tornaria a ocupar el càrrec amb el retorn de Narváez-González Brabo ((jul.1866).

Aquesta dinàmica política no obstant que en alguns casos, un mateix ministeri decidís el relleu del governador provincial: així Torres Valderrama (jul.1857, que substituï Zapatero un cop assegurat l'ordre públic), Ignacio Méndez Vigo (gen.1866), Romualdo Méndez de San Julián (agt.1867) o Francisco Rubio (agt.1868). Més excepcional fou la continuïtat d'un governador civil poc després que s'hagués formalitzat un canvi ministerial: només podem constatar els casos de Fernando Zappino -mangué el càrrec quan Istúriz ocupà la presidència, gen.1858, i superà tres canvis successius a Governació: Ventura Díaz, Fernández de la Hoz i Posada Herrera- i el de Francisco Sepúlveda -nomenat per O'Donnell, gen.1863, continuà quan el marquès de Miraflores formà govern, pel març d'aquell mateix any-.

5.3.2.3.b.- La naturalesa del càrrec.

La reducció de la presència militar va adquirir una certa rellevància durant aquest període, constituï una diferència a ressaltar respecte la dècada moderada i el bienni, i anunciaria el que seria ja més habitual durant el sexenni democràtic i, sobretot, al llarg de la primera Restauració: el caràcter molt excepcional de la ocupació militar directa del càrrec civil. En qualsevol cas, caldria matitzar que això no comportaria un canvi qualitatiu com a tal en la perspectiva d'assentar l'autonomia de l'autoritat civil respecte del capità general sinó que tant els mitjans de la subordinació política com la militarització del càrrec s'expressarien per d'altres vies no tant immediates però igualment efectives i constatables³⁸¹.

El predomini de civils vinculats a l'administració de l'Estat fou evident: dels 15 mandats només el de Zapatero significaria la presència militar en el càrrec amb comeses específicament repressives. Altres dos militars, LLasera i Méndez de San Julián, ho farien per la seva situació política i les seves vinculacions a l'administració de l'Estat: la seva presència en el càrrec provincial seria una mostra de l'encast militar en la quotidiana administració de

³⁸¹ Vegeu l'anàlisi del mandat d'Antonio Guérola i del cessament de Romualdo Méndez de San Julian, així com l'apartat sobre la militarització del càrrec governatiu.

l'Estat, i el seu pas pel Govern Civil de Barcelona era un destí més -això sí, important- en la seva carrera político-administrativa. En aquest sentit poc es diferenciava del contingut dels altres mandats civils.

D'aquests, gairebé tots responien al tipus funcional, és a dir, a homes que pretenien fer carrera fins el màxim possible dins l'administració de l'Estat: en definitiva, aconseguir un bon destí a Madrid. El cas paradigmàtic seria el d'Antonio Guèrola, que analitzem més endavant. Altres, com Sepúlveda, hi renunciarien per ocupar-se plenament dels negocis privats. Per a molts seria un trampolí polític que culminaria al Congrés de diputats o al Senat (Torres Valderrama, Bonafós, Hurtado, Méndez Vigo, Rubio). Eren governadors de confiança dels ministres fins el punt, que cada partit i cada facció dels partits, començava a disposar de persones que s'anaven especialitzant durant un més o menys llarg període de la seva vida, en l'administració provincial. Càrrec de constant mobilitat puix que els mandats eren curts (relativament semblants a la inestabilitat governamental) tot i que, certament, s'havia millorat la mitjana respecte de la dècada moderada.

Aquesta major duració dels exercicis junt al predomini dels civils vinculats a l'administració de l'Estat i l'excepcionalitat de l'ocupació militar directa del càrrec, van constituir uns trets dignes de ressaltar com a diferència amb el passat i de connexió amb el futur restauracionista. Cal insistir però, que aquests elements no podien amagar realitats més profundes respecte de la militarització del càrrec i de les limitacions de l'administració liberal espanyola.

5.3.3.- Límits i abast de l'acció político-governativa: dos àmbits significatius.

Als àmbits més "tradicionals" de l'acció governativa com podien ser les convocatòries electorals, el control dels ajuntaments i les diputacions, l'ordre públic (que analitzarem més endavant) o la regulació de les llibertats públiques (en particular la de reunió)³⁸², se n'hi incorporarien des de 1844 dos de "nous" de característiques relativament diferents puix que assolirien tota la seva importància en la mesura que derivaven de la problemàtica generada pel propi desenvolupament econòmic, polític i social: ens referim al tutelatge de l'esbarjo i de la moralitat públiques que els governadors havien de dur a cap d'acord amb el rígid patró ideològic del moderantisme i, d'altra banda, a la seva intervenció en la cada cop més important conflictivitat industrial que caracteritzava Barcelona.

5.3.3.1.- El tutelatge de l'esbarjo i de la moralitat públiques.

Respecte de l'esbarjo, van ser tres principalment els espais de l'oci sobre els que va manifestar-se la preocupació de l'autoritat: les representacions teatrals, les festes i els balls públics i les incipients societats corals impulsades per Clavé. Respecte de la moralitat pública (tot i que la frontera amb l'esbarjo seria força difícil de precisar en molts casos, per exemple,

³⁸² Caldria precisar que el terme "llibertats públiques" no tania cap reconeixement ni validesa constitucional, i que l'utilitzem només en sentit referencial en relació als marges que acotaven el comportament col·lectiu en termes d'associació, reunió, expressió i manifestació.

en els balls) van ser dos els objectes de la repressió: el joc i determinades manifestacions de les conductes individuals, com el llenguatge. En tots ells però, va haver-hi una clara continuïtat en les disposicions dels diferents governadors.

Francisco Fulgosio va parar l'atenció, de forma exemplar, sobre les representacions teatrals: el 4 de desembre de 1844 restablia la censura i reclamava dels alcaldes la proposició d'una terna de persones il·lustres entre les quals s'hauria d'escollir un "Censor dramático" amb l'objectiu de decidir les obres que es podien representar a la localitat. Desconeixem l'eficàcia de l'acció d'aquestes Junes, però nou anys més tard Melchor Ordóñez va publicar un significatiu ban davant de

...Los escandalosos abusos que en algunos pueblos de esta provincia se están cometiendo, en el hecho de permitir la representación de producciones dramáticas de mal género, en cuanto ofenden a la buena moral y costumbres, poniendo en ridículo principios que deben respetarse y afectan de una manera notable la religión santa que profesamos; y teniendo noticia que existen compañías dramáticas ambulantes que olvidando sus deberes y el objeto de la carrera escénica se propasan a presentar al público farsas escritas en castellano y en dialecto catalán, cuyas producciones reprueba altamente el grado de civilización y cultura que alcanza el siglo actual, he venido en disponer lo siguiente...³⁸³

El sistema del "censor dramàtic" semblava oferir importants esclatxes per on s'infiltraven obres tan repudiables, escrites a més en el "dialecto catalán" com el "Sainet nou, lo casament den Saldoni y la Margarida" de Josep Robrenyo que ell mateix poc després prohibiria expressament³⁸⁴. Ordóñez fixà una multa de 500 rs. pels infractors, obligà a totes les companyies ambulants a presentar el repertori al govern civil per obtindre'n prescriptiva autorització, responsabilitzà als alcaldes del compliment de l'ordre i prohibí l'escenificació de

...parodias que directa o indirectamente afecten a los principios religiosos, a la sana moral y buenas costumbres, y los que así lo hicieren serán arrestados y puestos a disposición de los tribunales de justicia...³⁸⁵

Es feia evident que la pressió de l'Església no era en absolut aliena en aquestes actuacions de l'autoritat civil; i fins i tot, en alguns casos, fou tan forta que la intervenció governativa tendí a atemperar els ànims: així per exemple, quan l'any 1850 el bisbe de Barcelona, el Dr. Costa i Borràs, va atacar furibundament les representacions teatrals d'un

³⁸³ Reproduit per BENET, J.; MARTI, C., op.cit., vol.1, Barcelona 1976, p. 38 nota 57.

³⁸⁴ Considerà ...que tiende a ridiculizar los principios de la sana doctrina y a los ministros de la religión...30.set.1853 (B.O.P., 3.oct.1853). La prohibició afectava també a la venda del text. L'ofici d'Ordóñez, a BENET; MARTI, op.cit., p. 39, nota 57.

³⁸⁵ Pot consultar-se a BENET; MARTI, op.cit., p. 38-39, nota 57, que el reproduïxen d'«El Ancora», 25.set.1851.

...parodias que directa o indirectamente afecten a los principios religiosos, a la sana moral y buenas costumbres, y los que así lo hicieren serán arrestados y puestos a disposición de los tribunales de justicia...³⁸⁵

Es feia evident que la pressió de l'Església no era en absolut aliena en aquestes actuacions de l'autoritat civil; i fins i tot, en alguns casos, fou tan forta que la intervenció governativa tendí a atemperar els ànims: així per exemple, quan l'any 1850 el bisbe de Barcelona, el Dr. Costa i Borràs, va atacar furibundament les representacions teatrals d'un "drama sacro" que tenien lloc per Quaresma al Liceu i al teatre Principal. La gravetat del cas obligà a intervenir Fermin Arteta que va retirar la prohibició del bisbe³⁸⁶.

El tema de la llengua, ja present en la censura de l'obra de Robrenyo, adquirí rellevància en les disposicions dels governadors. De fet, dos anys abans, Ventura Díaz ja hi havia parat atenció per causa de la vigència arreu de l'ús del català en l'ensenyament: per aquest motiu dictà una ordre (24.mai.1851) denunciant el fenòmen i responsabilitzant als alcaldes i als organismes competents que vetllessin al respecte³⁸⁷. I la preocupació va mantenir-se no només durant la dècada moderada sinó posteriorment, presentant una nova dimensió que, amb el temps anava adquirint importància per les seves implicacions polítiques: en data molt més tardana, pel gener de 1867 Cayetano Bonafós publicava la següent R.O.del ministeri de la Governació:

...En vista de la comunicación pasada a este ministerio por el Censor interiono del Reino, con fecha 4 del corriente, en la que hace notar el gran número de producciones dramáticas que se presentan a la censura, escritas en los

³⁸⁵ Pot consultar-se a BENET; MARTI, op.cit., p. 38-39, nota 57, que el reproduïxen d'«El Ancora», 25.set.1851.

³⁸⁶ CARRERA PUJAL, op.cit., vol. 4, p. 165-166, explica que com a resultat de l'edecte del bisbe els barcelonins ...ejemplar y cristianamente... va obeir-lo i, en conseqüència no assistiren a les representacions teatrals, provocant la fallida de l'empresari. La premsa, en concret "La Opinión Pública", desmentí aquesta interpretació de Carrera, emfasitzant la concurrència de públic a les representacions del Liceu i del teatre Principal. Vide, l'apartat dedicat al governador civil Fermin Arteta.

³⁸⁷ ...Ha llegado a mí noticia por diferentes conductos que en varios establecimientos de instrucción primaria de esta capital y pueblos de su provincia se hace pensar a los niños en catalán, hablar con más frecuencia en este dialecto, y muy poco en idioma castellano contra lo que está mandado y contra lo que conviene en todos los aspectos, puesto que el catalán usandolo aquellos en sus casas con frecuencia es evidente que no pueden olvidarlo sin necesidad que los establecimientos de educación se consienta y se les obligue a usarlo. Teniendo pues entendido que este mal, que es necesario contener, lejos de disminuirse va tomando incremento en algunas partes, prevengo a los señores alcaldes y comisiones locales de instrucción primaria que por todos los medios que están en el círculo de sus atribuciones impidan este abuso en los establecimientos de educación de ambos sexos, públicos y particulares, presentándose con frecuencia en ellos y dándome inmediata cuenta de las faltas que noten en dicho sentido a fin de corregirlas severamente... B.O.P., 28.mai.1851.

dialectos de algunas provincias, existiendo teatros especiales cuyas compañías sólo representan en los referidos dialectos, y considerando que esta novedad ha de contribuir forzosamente a fomenar el espíritu autonómico de las mismas, destruyendo el medio más eficaz para que se generalice el uso de la lengua nacional, la Reina (Q.D.G.) ha tenido a bien disponer que en adelante no se admintan a la censura obras dramáticas que estén exclusivamente escritas en cualquiera de los dialectos de las provincias de España. Lo que dispone para su debido cumplimiento...³⁸⁸

Respecte d'altres aspectes de la moralitat pública -espai, com ja hem dit, molt ampli³⁸⁹-, ja hem senyalat que la persecució del joc fou una constant del període i que també continuà fins la revolució de 1868. El tema presentava una complicació adicional perquè s'hi barrejaven elements diversos entre els quals hi va adquirir una importància rellevant la corrupció policial, tal i com expressà clarament el governador civil Antonio Guérola en les seves memòries. A més, la frontera entre les prescripcions de la conducta moral i la preocupació per la seguretat pública quedava molt difuminada de forma que, sovint, la repressió de la "immoralitat" tenia com preocupació bàsica la conservació de l'ordre. L'exemple paradigmàtic d'aquesta barreja el constituí el ban dictat per Ventura Díaz el 24 de juny de 1847 que recollia els diversos elements integrants de l'atenció governativa: els explicitava gairebé tots. Així mateix, la justificació del ban posava de manifest els límits de la pròpia acció:

...En vano será que las leyes, el Gobierno, y las autoridades superiores se esfuercen sin descanso en tomar medidas para garantir las personas y propiedades de los ciudadanos pacíficos, si las autoridades inferiores y los demás funcionarios públicos no cumplen exáctamente con sus deberes, vigilando a las gentes sospechosas por su inmoralidad conocida, y persiguiéndolas legalmente en beneficio de la sociedad...³⁹⁰

Díaz no només evidenciava el lligam entre codi moral i seguretat de les persones i les propietats sinó que reconeixia la seva impotència per actuar-hi de forma efectiva a causa de la inactivitat del funcionariat que estava a les seves ordres; i, encara més, apuntava tot seguit un altre motiu tan important com l'anterior:

...Por una fatalidad tan inconcebible, como de consecuencias las más tristes se ve entre nosotros, que se miren con cierta indiferencia los males públicos, llegando este error hasta el extremo de hacer creer a muchos hombres ilustrados, que no son llamados a cooperar con la autoridad a la extinción de aquéllos. De aquí procede el que un delito muchas veces conocido de todos, no pueda justificarse por los tribunales para su castigo; porque aquella mala máxima encierra a los que podian darlo a conocer en el círculo de no ocuparse

³⁸⁸ BOP., 29.gen.1867.

³⁸⁹ Veure, per exemple, respecte dels balls públics, l'apartat sobre Fermin Arteta.

³⁹⁰ BOP., 28.jun.1847.

más que en lo que particular, y directamente les afecta, cual si las enfermedades del cuerpo político no produjesen al fin y al cabo sus efectos en todas las partes de él...

Un cop feta la queixa de la poca cooperació social, Díaz retornà amb més ímpetu a la denúncia de la desidia (fàcilment traduïble en corrupció) del Cos de Vigilància i Seguretat en les tasques repressives:

...Si estas verdades son tan obvias que todo el mundo las percibe, está aún más fuera de duda, el que los que tienen un carácter público son imperdonables cuando siquiera persigan con poco celo a los delincuentes y a sus cómplices y se desentienden del cumplimiento de las disposiciones superiores, que se dirigen a hacer que desaparezcan aquellos y sus consecuencias.

En vista de lo que va expuesto y constándome que el servicio de Seguridad se hace en esta provincia con poca actividad e inteligencia...

L'acusació en paraules del CP, no podia ser més clara: la policia barcelonina no funcionava. Tindrem ocasió més endavant de constatar aquesta afirmació. Ara ens interessa conèixer quines eren aquestes activitats, actituds, comportaments etc., sobre les que Diaz reclamava una plena atenció

1º. Que los señores alcaldes, comisarios y agentes de seguridad pública y guardia civil cumplan en la parte que a cada uno corresponda, y bajo su más estrecha responsabilidad, con lo dispuesto en las leyes, órdenes del Gobierno de S.M. y circulares de este gobierno político respecto de la expedición de documentos de seguridad, de persecución de juegos prohibidos, de vagos y de los delitos o faltas cuya extinción es objeto y deber de la autoridad

2º Que se me de parte instantáneamente (..) de las gentes sospechosas que se abrigan en los pueblos, de sus salidas y entradas en ellos, de sus conexiones y amistades, y de todo lo que pueda ilustrarme sobre sus personas.

3º Que en cuanto a la expedición de pasaportes, y licencia del uso de armas se tenga presente lo dispuesto en las Reales órdenes y bandos del Excmo. Sr. Capitán General segun los cuales no deben darse dichos documentos a los hombres de mala conducta por ocuparse en el criminal tráfico del contrabando, o que merezcan dicha calificación por otros motivos justos y racionales.

4º Que se tenga el mayor cuidado con las tabernas, mesones y demás casas públicas, que suelen ser el foso y punto de reunión de los criminales o sospechosos de serlo, dándome parte enseguida...

5º Que por ningun título ni pretexto se consienta a ningun transehunte morar en ningun pueblo sin conocimiento de la autoridad...

6º Que se observen y cumplan los bandos de buen gobierno (..especialment) en cuanto a cerrarse las casas públicas a las horas que en ellos se establecen.

7º Que no se consienta en ningun paraje ni público ni privado, ninguna clase de juego prohibido; pues (si fos descobert..) se aplicará al dueño y a los jugadores todo el rigor de la ley (..i) otras medidas que no dejen burladas las leyes con menoscabo de la moral pública.

8º Que las mujeres públicas notablemente escandalosas se les haga marchar a los pueblos de su respectiva naturaleza, previniéndoles que si vuelven a presentarse en los que indebidamente viven se les castigará como desobedientes a la autoridad.

Després d'aquesta detallada relació Díaz acabava el ban amb dues disposicions més: l'una (9º) feia referència a que les faltes detallades (i també les que no constaven però existien) serien castigades amb les penes reglamentàries i

...en su defecto con las arbitrarias que me veré en la precisión de señalar segun las circunstancias...;

l'altra (10º) s'adreçava a les autoritats i al funcionariat negligents amb les seves obligacions:

...Que las autoridades y funcionarios que me están subordinados, y que no cumplen exactamente con estas disposiciones, serán corregidos segun la gravedad de su falta hasta con la formación de causa como desobedientes a la autoridad y cooperadores más ó menos directos de los daños que se tratan de evitar, debiendo además publicarse este bando en todos los sitios públicos para que nadie pueda alegar ignorancia y remitirme los Sres. Alcaldes certificaciones de haberlo así ejecutado...

Aquest ban de Ventura Díaz era una perfecta síntesi de la problemàtica de la moralitat pública des de la perspectiva de l'autoritat civil, en el que l'encast amb la seguretat pública es feia obvi³⁹¹ -amb especial atenció al control efectiu de la població itinerant, tema cruent en plena guerra "dels matiners"- i en que les dificultats per actuar en un determinat espai dels baixos fons -joc prohibit, prostitució...- sorgien de les pròpies implicacions dels agents encarregats de la seva repressió. Els exemples podrien multiplicar-se, si bé difícilment hi trobaríem la globalitat del plantejament de Díaz. Així, la circular del governador civil Manuel

³⁹¹ Insistim en aquesta vinculació, present durant tot el període. El mateix Ventura Díaz, en el seu segon mandat, va reiterar-ne les mostres en diverses circulars sobre temes concrets. Una de les més pintoresques fou la que adreçà als alcaldes el 12.mai.1852 demanant-los-hi que cuidessincon la mayor escrupulosidad que no se expendan ni circulen estampas obscenas e inmorales, como así mismo las que representan los retratos de los jefes revolucionarios por ser inconveniente su publicación. Espero de dichas autoridades locales que desempeñarán tan importante servicio con el celo que les distingue hacia cuanto contribuye a evitar la perversión de costumbres y la alteración del orden público... B.O.P., 14.mai.1852. (el subratllat, és nostre).

Lassala d'11 de febrer de 1853 sobre el joc prohibit -insistim en que aquest fou un motiu recurrent-, cafès i xocolateries (establiments de prostitució que "El Constitucional" va vincular amb la ronda d'en Tarrés³⁹²) contenia una sèrie de disposicions repressives de caràcter reglamentista: l'horari dels establiments, horari, vestits, jocs etc.³⁹³; en tant que Méndez de San Julián pel febrer de 1868, va circumscriure a l'amenaça d'una multa de 50 a 100 escuts i de tancament del local, la pràctica del joc prohibit³⁹⁴.

En darrer lloc, cal esmentar altra tipus de disposicions sobre moralitat que se situarien dins l'àmbit de la urbanitat, tant a les institucions i dependències públiques com en les conductes privades.

En el primer cas, un exemple força significatiu el van constituir dos bans consecutius de, altra cop, Ventura Díaz. En ambdós casos calia fer una interpretació que anava més enllà de l'estricta text escrit. El primer d'ells començava amb una lamentació

...Todas las precauciones imaginables no son sobradas contra la inmoralidad, que por desgracia ha cundido demasiado entre nosotros, y de que estamos recogiendo amargos frutos, y experimentado fatales consecuencias...

per tal d'avisar que en totes les dependències que estaven al seu càrrec, des de la secretaria del govern polític a la de qualsevol ajuntament, la conducta dels seus empleats (funcionaris, subalterns...) s'havia d'ajustar

...a lo que prescribe el honor y hasta la decencia...

raó per la qual

...estoy dispuesto a adoptar las providencias más fuertes contra cualquier funcionario que se propase a demasías siempre deshonorosas y que debe contenerse a toda costa...

El motiu que havia propiciat la circular era la necessitat que el despatx de qualsevol afer de la institució es dugués a cap

...como corresponda, sin que para ello deba mediar ninguna de aquellas vergonzosas "composiciones" de que suele hablarse. Deben así mismo tener entendido de que para mí nada puede haber más agradable que el que se me denuncie con fundamento un abuso de esta especie, porque esto me

³⁹² Citat per BENET, MARTI, op.cit, vol.1, p.47 nota 86.

³⁹³ Reproduit a BENET; MARTI, op.cit., vol. 1, Barcelona 1976, p. 48.

³⁹⁴ BOP., 14.febr.1868.

proporcionarà executar la buena obra de contribuir al castigo del criminal...³⁹⁵

L'altra disposició, fou una circular que estava provocada perque

...He notado con el mayor disgusto, que el lenguaje que se usa en algunos documentos oficiales por ciertas autoridades, corporaciones y otras personas que no están subordinadas, no solo no está conforme con las reglas del estilo culto y cortés que sienta tan bien a todos (...sinó que fins i tot) suelen permitirse calificaciones depresivas y hasta insultantes...

Davant això, Diaz va resoldre que no s'atendria cap document

...que venga concebido en términos destemplados y ofensivos (..); y que muy al contrario, si el lenguaje fuese tan procaz y desatento, que mereciese una corrección gubernativa, la aplicaré: consistiendo ésta en una multa, de la que me reservo graduar el importe...³⁹⁶

En el segon cas, per motius diferents als anteriors (la defensa del principi d'autoritat i el respecte a la jerarquia passaven a un primer pla), la qüestió del llenguatge esdevingué també el principal centre d'atenció. Així l'any 1853 el governador civil Melchor Ordóñez va demanar la col.laboració dels pares de família, dels artesans, dels fabricants, de la premsa i de les associacions pietoses per a lluitar contra la grolleria en el llenguatge comú, sobretot en els insults i en les converses³⁹⁷.

5.3.3.2.- La conflictivitat industrial.

La conflictivitat social que acompanyà el desenvolupament industrial de Barcelona assolí una especial importància i ocupà bona part de l'acció del cap polític que, a més, diferenciava l'exercici del càrrec a aquesta província al de les altres. La sensibilitat governativa al respecte no fou excessiva, ans al contrari, la resposta que es donava reflectia habitualment una escassa mentalitat industrialista i una preocupació gairebé exclusivament per les repercussions en l'ordre públic³⁹⁸. Era aquest el motiu fonamental -no únic: ho veurem més

³⁹⁵ Circular, 10.jun.1847, al B.O.P., 14.jun.1847. Durant el seu segon mandat, Díaz va insistir en les queixes sobre les males maneres que utilitzaven els empleats públics en el tracte amb els ciutadans (per exemple, al B.O.P., 11.oct.1850).

³⁹⁶ Circular, 11 de juny de 1847, al BOP., 14.jun.1847.

³⁹⁷ BENET; MARTI, op. cit., vol. I, Barcelona 1976, p. 49.

³⁹⁸ De fet, fins al mandat de Madoz no s'intentà dur a cap una política amb criteris ajustats al desenvolupament industrial. Es més, com veurem en analitzar l'exercici de Guèrola, des del govern central no hi hagué cap receptivitat vers aquesta problemàtica. LLavors, ¿què no s'havia de donar a nivell d'uns governadors civils aliens majoritàriament a una problemàtica que els hi era estranya i que repercutia constantment en l'ordre públic?

endavant- que obligava l'autoritat civil a intervenir en els conflictes entre fabricants i obrers, i a adquirir sovint un especial protagonisme en la resolució dels conflictes laborals, protagonisme sovint compartit amb l'autoritat militar.

Davant les primeres manifestacions d'agitació obrera contra l'allargament de les peces per part del fabricants sense un correlatiu augment del salari i, sobretot, davant els primers símptomes d'intranquil·litat social que palesaven una situació de crisi econòmica conjuntural, Fulgosio va desenrotllar una intervenció en dos sentits: d'una banda, de repressió i control sobre el moviment obrer³⁹⁹ amb la qual cosa obtenia carta de presentació davant la Comissió de Fàbriques per desenvolupar el segon aspecte de la seva acció, que era fixar unes certes regles de desenvolupament industrial en la línia d'activar les comissions mixtes, Fulgosio creà (15.oct.1844) una Junta de 20 "notables" que no fossin ni fabricants ni obrers, presidida per ell mateix, que havia d'intervenir no només en la resolució (a partir d'uns estatuts que fixessin les normes de comportament d'ambdúes parts) de les desavinences entre obrers i patrons (que havien de ser presentades per escrit) sinó en el conjunt de la problemàtica industrial: relació de les altes i les baixes de treballadors a les fàbriques, de fabricants que poguessin admetre obrers en atur provinents de fàbriques que haguessin tancat, informes sobre els perjudicis que ocasionaven les màquines de vapor etc. Roser Solà ha analitzat detalladament el contingut i el caràcter d'aquest "reglament"⁴⁰⁰, i el rebuig que provocà tant per part de la Comissió de Fàbriques⁴⁰¹ com per la dels treballadors. Els aldarulls que en resultaren⁴⁰² van determinar a l'autoritat política, conjuntament amb el capità general, a publicar el següent ban (28.oct.1844):

³⁹⁹ BENET; MARTI, op.cit, vol.1, Barcelona 1976, p. 233, resumeixen molt bé el contingut d'aquestes resolucions: el ban de 3.oct.1844 amb ...mesures contra les represàlies de què els obrers que continuaven associats secretament feien objecte els altres treballadors no associats, quan aquests últims pretenien, amb l'ajut de les autoritats, d'ingressar a les fàbriques; i, al mateix temps, (4.oct.) prohibia la lectura de periòdics i d'altres papers públics als llocs de treball... Aquestes mesures són prou conegudes així que considerem suficient aquesta referència: les reproduïxen també ELORZA, A, Los orígenes del asociacionismo obrero en España, a <<Revista de Trabajo>> 37, 1972, p. 125-345, en concret p. 289; i VILA, J.M^a, Els moviments socials a Barcelona, Barcelona 1925 (reed. Crítica 1987), p.56-57.

⁴⁰⁰ SOLA, Roser, L'Institut Industrial de Catalunya: una peça clau en la modernització catalana. Tesi doctoral no publicada, Universitat de Barcelona 1984, 3.vols., p. 366 i ss.

⁴⁰¹ La Comissió de Fàbriques tenia un altre reglament com alternativa a la proposta de Fulgosio que passava per la defensa dels dos principis atacats pel cap polític i de la necessitat d'implantar la cotització obligatòria com a mitjà de sufragar les campanyes proteccionistes. La seva pretensió era elevar-lo a la categoria de llei. SOLA, R., t.d., U.B., p. 369-370.

⁴⁰² ...27 alborotos callejeros... segons CARRERA PUJAL, op.cit, vol. 4, Barcelona 1957, p. 28.

1º. Toda reunión que pase de cinco personas será inmediatamente dispersada por la fuerza...

2º. Queda prohibido el uso y retencion de todo palo cuyo grueso esceda de la circunferencia de un real de vellón...

3º..(que) todos los vecinos (..) a la menor conmoción (..) se retiren inmediatamente a sus casas⁴⁰³.

Dos días després el capità general disposava que tots els detinguts que, segons deia, havien oposat resistència amb "armes prohibides" als alcaldes i altres autoritats, passessin a la jurisdicció militar, per ser jutgats en consell de guerra: 4 van ser afusellats, 4 condemnats a deu anys de presó i 5 a penes menors⁴⁰⁴.

El Reglament de Fulgoso no va tenir més transcendència que l'anteriorment relacionada i, com a projecte, quedà abandonat.

Les posteriors actuacions dels caps polítics van anar en direccions molt semblants: repressió sobre el moviment obrer, intervencionisme governamental que no sempre s'ajustava a les perspectives dels fabricants i comprensió del fenòmen industrial en clau d'ordre públic. De forma paral·lela es plantejaria la problemàtica del contraban, la repressió del qual sovint l'assumiria el capità general⁴⁰⁵ i que seria un factor decisiu de les relacions entre les autoritats de l'Estat i els fabricants.

La crisi de 1847-1848 no feu sinó potenciar l'acció del CP el qual, d'una banda era el portaveu intransigent d'una política econòmica governamental que no s'ajustava als interessos dels industrials catalans⁴⁰⁶ i, de l'altra, havia de governar en una societat en que les alteracions s'incrementaven per raó d'una conjuntura de crisi, agreujada encara més per la guerra dels "matiners", i sobre la qual l'aplicació literal de les fórmules de l'executiu sovint contribuïa a la crispació. No seria aquesta una situació excepcional: si fem abstracció de la situació bèl·lica, Antonio Guèrola es trobaria amb una problemàtica semblant l'any 1864. En aquest cas el seu zel en trobar una sortida que s'avingués amb la situació catalana allunyant-se relativament de les prescripcions governamentals contribuï al seu cessament⁴⁰⁷. A un altre nivell, diferent però amb un cert paral·lelisme, es situaria la figura de Manuel Pavia que,

⁴⁰³ BOP., 31.oct.1844.

⁴⁰⁴ CARRERA PUJAL, J., op.cit, p. 28.

⁴⁰⁵ Manuel Breton en ban de 15.set.1845 (B.O.P., 20.set), va justificar la seva intervenció ...en uso de las atribuciones que por el estado excepcional corresponden a mi autoridad...

⁴⁰⁶ El tema bàsic que polaritzà era la reforma aranzelària que culminaria l'any 1849 i que, com senyala FONTANA, J., op.cit, Barcelona 1988, ...ha significat la fi del prohibicionisme i l'inici del proteccionisme, en sentit estricte... p. 305.

⁴⁰⁷ Vegeu l'apartat sobre Antonio Guerola.

aprofitant l'aval de l'èxit militar aconseguit amb la mort del Ros d'Eroles i la captura de Tristany (15.maig.1847)

...pressiona sobre Madrid per tal d'aconseguir una política més contemporitzadora respecte de Catalunya (..) sense aconseguir altra cosa que ser destituït el 2 de setembre de 1847...⁴⁰⁸

Dins d'aquests paràmetres s'emmarcaria l'acció dels diversos governadors: hem escollit la de Ventura Díaz tant per la seva personalitat⁴⁰⁹, com per la política que va dur a cap durant el seu mandat, del tot il·lustrativa de la perspectiva que hem assenyalat. Díaz fou nomenat per RD., 3.mar.1847 i fins el 31.mai.1847 no va prendre possessió efectiva del càrrec, havent exercit interínamment fins llavors. El 2 de juny va dirigir una proclama als barcelonins en la que exposava el seu "programa".

...mi incansable anhelo se dirigirá principalmente a contribuir a toda clase de adelantos y mejoras materiales y morales en los diferentes ramos de la administración pública y de Gobierno que se me han confiado (..) Si para lograr el fin que va expuesto, se necesitan en otras partes grandes esfuerzos de voluntad y de talento, no aquí donde el carácter de los moradores es emprendedor, donde los capitales abundan, y donde por fortuna hay un convencimiento en los espíritus, de que la actividad y el trabajo son la fuente de los mayores bienes.

Todas estas virtudes propias del pueblo catalán, haré cuanto pueda por aprovecharlas en su beneficio, continuando no sólo la ejecución de los pensamientos de mejora concebidos y ejecutados en parte por mis dignos antecesores, sino poniendo en planta otros que puedan producir buenos resultados en favor de este bello país.

Puedo decir con confianza, que mi administración en otras partes no ha sido del todo estéril, y mal podría conformarme con otro resultado donde con poco que se trabaje, puede conseguirse mucho.

Mi gloria y mi reputación hasta ahora, no la he fundado en otra cosa que en ser fiel al Gobierno de S.M. y en no ser inútil al bien de los pueblos, ésta será la carrera que seguiré entre vosotros y vosotros me encontraréis siempre dispuesto a adoptar todas las medidas que conduzcan a vuestro bienestar...⁴¹⁰

⁴⁰⁸ FONTANA, J., op.cit., Barcelona 1988, p. 312.

⁴⁰⁹ Veure l'esboç de la seva trajectòria político-professional, a l'apartat de biografies. Ventura Diaz era una personalitat important del moderantisme, fou dos cops governador civil de Barcelona, i d'altres províncies i, per tant, s'ajustaria al perfil de governador amb experiència en el càrrec i estretament vinculat a l'administració de l'Estat.

⁴¹⁰ BOP., 4.jun.1847.

Hem reproduït gairebé íntegra la proclama per copsar la mentalitat del personatge i la diferència que hom pot constatar, per exemple, amb el programa de Shelly. Des d'aquesta mentalitat a més, la tensió entre el seguiment fidel de les prescripcions del govern i els tímids intents de plantejar solucions als problemes del país, en concret els derivats del desenvolupament industrial, encara es feia més tangible.

La crisi fabril havia mobilitzat la Junta de Fàbriques que s'havia plantejat la possibilitat d'adreçar una exposició a la Reina per aquest motiu, i havia demanat el suport del capità general Manuel Pavia perquè en la situació present molts obrers es quedarien sense feina i aquesta circumstància l'havia de conèixer ell com a màxim responsable de l'ordre i del bé públic⁴¹¹. Davant la insistència dels empresaris, Pavia va posar-se d'acord amb Ventura Díaz i demanaren que els hi proporcionessin informació completa de les fàbriques que havien tancat i dels obrers acomiadats des l'1 de gener com a base fàctica per a qualsevol actuació. El 3 de juny la Comissió de Fàbriques va comunicar que hi havien 34 fàbriques de filats que només treballaven tres dies a la setmana. Previsiblement tot quedà en foc d'encenalls puix que el 14 de juny Ventura Díaz va publicar la R.O. que el ministre de Comerç, Instrucció i Obres Públiques li havia tramés com a resposta a les exposicions dels industrials catalans de 15 de maig⁴¹². El contingut del document ministerial era tota una declaració de principis i d'intencions: val la pena parar-hi atenció. Partia de la consideració que les susdites exposicions responien a

...un espíritu de recelo y alarma difundida sin duda con objeto de suscitar embarazos al Gobierno malquistándole con esas provincias...

Assentada aquesta valoració començava per recordar que la indústria catalana disposava del mercat espanyol per vendre els seus productes la qual cosa

...no deja comprender la paralización de que se lamentan los fabricantes...

i més quan s'estava desplegant una "fuerte represión" contra el contraban: calia, doncs buscar l'explicació en un altre lloc que fou el de l'abstracció teòrica sobre el funcionament de les economies industrials. En efecte, el ministre trobà el desllorigador en el fet que la paral·lització de les fàbriques als països industrials era una calamitat freqüent, i que es produïa com a conseqüència del desajust entre oferta i demanda: davant aquest accident "alarmant" i "temible" els governs eren impotents a aportar sol·lucions raó per la qual

...el primer remedio sale de los fabricantes mismos alimentando a sus operarios por el interés que tienen en que no se desmoralicen, y porque la verdadera industria sufre mayores pérdidas con la paralización de los talleres que con vender sus productos a menos coste...

Un cop feta aquesta teorització, el ministre vindicava que el govern espanyol havia adoptat l'únic remei possible en les seves mans per acarar la situació de la indústria catalana:

⁴¹¹ SOLA, Roser, tesi doct. cit., p. 417.

⁴¹² BOP. extraordinari, 14.jun.1847. R.O., 9.jun.1847.

impulsar obres públiques i autoritzar la importació de cereals estrangers lliures de drets. Amb aquestes decisions

...se ocupan hoy en Cataluña mayor número de brazos que en ninguna otra provincia del Reino, y las clases menesterosas hallarán a precios cómodos los artículos de primera necesidad...

En aquests estat de coses, la proposta ministerial era crear una Junta d'Informació que recollís les dades pertinents amb les quals possibilitar un ampli debat entre

...todos los intereses encontrados...

i així poder adoptar les mesures més addients o proporcionar a les Corts els elements suficients per tal que fós el legislatiu qui elaborés les proposés. El ministre mirava amb autocomplaença la tasca realitzada fins el moment

...El Gobierno de S.M. está satisfecho de su propia conducta respecto a Cataluña y esta persecución que en costas y fronteras sufre el contrabando...

i no s'estava a diagnosticar uns culpables de les commocions públiques

...sabe que algun pueblo ha estado a punto de alterarse la tranquilidad pública por los que se ocupaban en este tráfico (el contraban) y hoy se encuentran en imposibilidad de ejercerle...

Fins aquí el contingut de la proposta governamental que acabava explicitant una mostra de generositat envers els qui havien signat les exposicions en passar per alt, donades les circumstàncies actuals, el llenguatge en que estaven redactades, que qualificava d'acusatori.

En darrer lloc demanava al cap polític que

...haciéndose cargo de las consideraciones que preceden procurará hacer entender a estos fabricantes que la paralización de sus talleres no proviene de las causas que se suponen, que es una calamidad propia de los pueblos industriosos enlazada con la carestía que ha experimentado en todo el reino de los artículos de primera necesidad, y que nadie más que los fabricantes mismos están interesados en que no falte el trabajo a sus operarios...

Ventura Díaz havia trobat la Bíblia: el seu neguit inicial acabava de rebre una explicació satisfatòria a la llum de la qual va apressar-se a afegir el següent:

...Al dar la debida publicidad a la anterior Real òrden, no puedo menos de llamar la atención de los habitantes de esta provincia sobre su contenido. En ella se señalan las verdaderas causas de la paralización de la industria y se expresan terminantemente las intenciones del Gobierno de S.M. respecto de la cuestión de aranceles. Esto no ha de resolverse sino por las Cortes y con vista de datos numerosos e irrecusables reunidos por Comisiones compuestas de

personas competentes; el contrabando sufre una persecución activa y eficaz; y en medio de esto se han abierto en Cataluña multitud de trabajos públicos en que pueden ocuparse los jornaleros, al mismo tiempo que se permite la libre importación de granos. No existen pues los motivos de alarma que han tratado de explotar los enemigos del reposo público para seducir a los incautos y promover disturbios. Guárdense de ellos los hombres honrados y laboriosos que las Autoridades velan por su parte para descubrir y castigar a los que en realidad se esfuerzan para aniquilar la industria que sólo puede prosperar en medio de la paz...⁴¹³

Per Reial Ordre es liquidava qualsevol mena de responsabilitat governamental en la situació de crisi industrial, se'n definia teòricament la seva naturalesa com a producte del desajust entre oferta i demanda -calamitat pròpia d'una economia industrial- i s'oferia com a alternativa la formació d'una Junta de savis que recolliria informació suficient com per perfilar millor el diagnòstic i, per tant, intentar donar noves i hipotètiques respostes: mentre, l'única conseqüència que calia prevenir era que els enemics del "reposo público" volguessin provocar disturbis ja que en definitiva, la crisi era una excusa esgrimida per alterar l'ordre públic. No podia estranyar que la publicació d'aquesta Reial Ordre provoqués un rebuig complet i la indignació general, en una situació en la que anaven en augment els conflictes industrials i en què, el mateix dia, va realitzar-se un atur obrer a Barcelona⁴¹⁴. Tres dies després Díaz publicava un nou ban amb la pretensió de tranquil·litzar els ànims, al menys respecte de la qüestió aranzelària, tot afirmant

...que jamás se ha pensado menos que ahora en alterar los aranceles...⁴¹⁵

Ventura Díaz, segons Carrera Pujal, davant l'agreujament de la situació va decidir convocar una reunió de les corporacions barcelonines

...para examinar el modo de proporcionar trabajo a los jornaleros y discutir propuestas de auxilio a los fabricantes, a fin de que no se vieran obligados a despedir operarios, pero no se llegó a ningun resultado concreto. Y lo mismo ocurrió en otra reunión presidida por el Capitán General. Por último, en una tercera se acordó crear una comisión que cuidara de facilitar préstamos a los fabricantes, los cuales entregarían géneros como garantía...⁴¹⁶

En qualsevol cas, després d'haver optat per anunciar el seguiment mecànic de la resolució governamental va veure's obligat a donar un pas més i exposà al ministre de la Governació una anàlisi personal de la situació a partir de la qual formulà la seva opinió sobre

⁴¹³ BOP. extraordinari, 14.jun.1847.

⁴¹⁴ SOLA, R., t.d., U.B., 1984, p. 418-419.

⁴¹⁵ BOP. extraordinari, 17.jun.1847. Pel demés insistia en les seves propostes anteriors.

⁴¹⁶ CARRERA PUJAL, J., op.cit., vol.4, Barcelona 1957, p.69.

les actuacions a desenvolupar⁴¹⁷. El document és un exemple clar de com la preocupació per la situació industrial responia bàsicament a una preocupació pel manteniment de l'ordre públic i de com, en funció d'això, l'autoritat civil entenia la seva intervenció. Com sintetitza Roser Solà, Díaz començava explicitant

...el seu convenciment de que els trastorns soferts els darrers anys per Barcelona i província es van deure principalment a la classe obrera empleada en la indústria tèxtil, la qual, encara que només gaudint d'una autorització parcial per associar-se i varies vegades dissolta l'Associació de Teixidors, continuava actuant en la clandestinitat...⁴¹⁸

la qual cosa constituïa el reconeixement de la continuïtat de l'organització obrera malgrat la repressió, i del seu protagonisme en els conflictes socio-laborals. Feta aquesta constatació, segons Solà

...entengué que la problemàtica més gran es donava no pas per culpa dels treballadors només, sinó pel tipus de contractació que tenien i pels freqüents acomiadaments a que es veïen llançats, i aquí s'havia de tenir en compte al fabricant...⁴¹⁹

la qual cosa el conduí a ampliar les seves mires en la perspectiva de elaborar una reglamentació industrial (recordem Fulgoso) com a espai propi de la intervenció governativa. Solà ho resumeix així:

...en l'anàlisi de la situació social creada a Barcelona per la presència notòria de la indústria tèxtil, tant li preocupava l'estament dels patrons com dels obrers. A fi d'acabar amb una situació anàrquica tant per patrons com per obrers creïa pertinent subjectar a regles la facultat d'establir fàbriques sense garanties de capital, les quals en tancar-se, al menor símptoma de crisi, deixaven al carrer nombrosos treballadors i en la misèria a moltes famílies. Deïa que la indústria fabril era quasi un poder dins l'Estat i que la llei havia d'actuar perquè no creïxés de tal forma que obligués al govern a faltar als seus deures sacrificant interessos respectables, amenaces encobertes i símptomes de rebel·lió. Per això li semblava que exigir un empadronament dels obrers i la seva subjecció a les regles que dictés el govern per neutralitzar plans i empreses de subversió; i un ordenament per a la instal·lació d'indústries que no les deixés a la lliure voluntat dels empresaris, la qual havia portat a concentrar les fàbriques a la capital quan hagués estat millor estendre-les per

⁴¹⁷ Aquest document pot consultar-se a SOLA, R., t.d., U.B., 1984, p. 363-364; i es troba parcialment reproduït CARRERA PUJAL, J., op.cit, vol.4, Barcelona 1957, p. 71-72, qui senyala la semblança que tenia amb la proposta elaborada anteriorment pel CP interí Joaquín M^a de Gispert, actual secretari del Govern Polític de Barcelona.

⁴¹⁸ SOLA, R., t.d., U.B., 1984 p. 363.

⁴¹⁹ SOLA, R., t.d., U.B., 1984 p. 366.

tota la província...⁴²⁰

El 5 d'agost presentava la seva proposta a la Comissió de Fàbriques la qual va alarmar-se davant les intencions reglamentistes del CP, que venien a restringir la llibertat d'indústria en condicionar la instal·lació de fàbriques a la solvència econòmica de l'empresari. La inquietud va traduir-se en l'acceleració de la presentació del projecte de l'"Asociación Defensora del Trabajo Nacional y de la Clase Obrera" (11 d'octubre de 1847) i esperonà el de l'"Institut Industrial de Catalunya".

Díaz cessà per RO., 15 set. 1847 pel nou ministre Patricio de la Escosura, poc després que Pavia abandonés la Capitania General de Catalunya. Tres anys després va retornar al Govern Civil de Barcelona. Durant aquest segon mandat el seu enfrontament amb els fabricants fou total i, en aquest cas no va provenir de les inquietuds reglamentistes del governador sinó que s'emmarcà en la confrontació que va produir-se arran les eleccions generals celebrades a principis de setembre de 1850. Es prou conegut com l'Institut Industrial va impulsar una candidatura integrada per progressistes com Pasqual Madoz i Illa i Balaguer, al costat d'homes com Anton i Pascual, Feliu i Domenech etc. davant la candidatura oficial. El que presenta una major ambigüetat fou determinar per on lliscaven els veritables interessos governamentals quan el comte de San Luis havia manifestat el seu suport, concretament a Madoz⁴²¹ que aconseguí no una sinó dues actes parlamentàries: una per Tremp i l'altra pel districte de Sant Pau de Barcelona⁴²². Quan es va conèixer la contribució governamental a l'elecció de Madoz, el navarrès va abandonar immediatament el Congrés i renuncià a l'escó. El mateix dia 6 de novembre -que coincidia amb l'apertura de les Corts-San Luis explicà als diputats quin havia estat l'abast d'aquest suport:

⁴²⁰ SOLA, R., t.d., U.B., 1984 p. 364.

⁴²¹ Vide l'apartat dedicat a Arteta, on hi ha la constància escrita de les ordres de Sartorius a Arteta que dongui ple suport a Madoz.

⁴²² Jaumandreu en el discurs que pronuncià en el banquet de 24 de març al Cercle del Liceu havia demanat a Madoz que es presentés a les eleccions per un districte industrial i no pas per Tremp. En aquell mateix acte Madoz va contestar que ...Hermanados, como lo están, los intereses de aquella (LLeida) y de esta provincia, yo he creído siempre, y creo hoy, que las doctrinas económicas que profeso son las que convienen al distrito de Tremp, que tengo el honor de representar. Si no lo creyera así, mi lealtad me aconsejaría dimitir el cargo de diputado (..)

(..)por fortuna el interés catalán es uno mismo en todas partes. Abranse comunicaciones de carreteras ordinarias, de caminos de hierro, de canales, y la agricultura prosperará en toda Cataluña, la industria florecerá en las cuatro provincias, y el comercio se extenderá (..)

(..) Teniendo yo estas ideas, estoy resuelto a solicitar de mis buenos, de mis leales, de mis antiguos amigos de la provincia de Lérida, de los incorruptibles electores del distrito de Tremp, el apoyo de mi candidatura por duodécima vez. Considero que no he desmerecido la confianza, ni de mis correligionarios políticos, ni de mis amigos personales. No creo que ellos me abandonen. Yo no les abandonaré nunca.<<El Bien Público>>, 25 de març de 1850.

Fou evident que Madoz no fèu escarafalls a l'oferta de Jaumandreu i que va integrar-se en la candidatura promuguda des de l'Institut Industrial de Catalunya.

...Yo diré para concluir, que efectivamente el Gobierno no ha apoyado al Sr. Madoz, pero que tampoco lo ha combatido. Al decir que no le ha apoyado, quiero decir que el Gobierno no ha tomado ninguna medida para forzar la voluntad de los electores; al contrario se ha limitado allí, como en todas partes, a hacer que los Diputados que vinieron a representar los distritos fuesen los que realmente expresasen su voluntad, y como el Sr. Madoz reunía la de los electores de Tremp, es S.S. legalmente tan Diputado por aquel distrito como lo son por los suyos los demás señores que se sientan en estos escaños. Esta es la verdad de los hechos y no hay que andar con tergiversaciones: el Gobierno no ha combatido al Sr. Madoz; y para que ninguna queja pueda tener de mi reticencia, puesto que ha creído que mi reticencia podría envolver alguna ofensa a S.S., diré que me pidió que quitase al alcalde-corregidor de Tremp, e inmediatamente fue quitado...⁴²³

En aquest context, com cal valorar l'actitud de Ventura Díaz de tancar l'Institut Industrial i de reduir la Junta de Fàbriques a "Comisión representativa de Fábricas" tot emparant-se en excuses legalistes sobre la provisionalitat de l'existència d'aquestes entitats?⁴²⁴. Davant la posició política del comte de San Luis no tindria massa lògica que respongués a una prescripció governamental; i, si la decissió de Díaz no derivava de cap ordre superior, només hi cap que respongués a una decissió arbitrària del propi governador, amb qui les entitats patronals no mantenien massa bona relació com hem pogut constatar anteriorment. En qualsevol cas, el govern refrendaria la decissió del seu representant a la província amb la RO. que el diari <<El Sol>> publicava el 26 de setembre de 1850 i que, ben segur, tampoc no li feia cap fàstic, com a toc d'atenció a les reiterades queixes industrials⁴²⁵.

La problemàtica no va parar aquí: el 31 d'octubre de 1850 el Capità General de Catalunya Ramon de la Rocha comunicava al cap del govern que:

...Ha llegado a mí noticia que por los agentes que la Comisión de Fábricas de este Principado tienen en esta Corte, se ha pedido a ésta una crecida cantidad con objeto de procurar la separación del gobernador de esta provincia Don Ventura Díaz, contra cuya digna autoridad intentan proceder por las acertadas disposiciones que dictára contra la Junta e Instituto Industrial. Sin embargo de que creo que no haya otro motivo para la petición de este dinero que el interés de los referidos agentes, que no desperdician ocasión de estafar a los fabricantes (..) me ha parecido deber ponerlo en el superior conocimiento de

⁴²³ D.S.C., 6 de novembre de 1850.

⁴²⁴ CARRERA PUJAL, J., op.cit., vol.4, Barcelona 1957 p.171.

⁴²⁵ Certament que el problema no derivà del progressisme o no dels candidats però creiem excessiva la valoració de Roser SOLA que el motiu de la suspensió fós ...el perill que representava una nova força política, catalana i de signe progressista que podia portar greus problemes al govern central si consolidava el seu poder amb la unió dels interessos de l'antic Principat. ¿Espantava aquesta incipient "Solidaritat Catalana" -en paraules de Vicens Vives- capitanejada pels pioners de la modernització, els industrials...?. t.d.,U.B., 1984, p.532.

V.E....⁴²⁶

La posició de Diaz en aquells moment era perfectament sòlida i les maniobres denunciades per la Rocha -que manifestava el seu ple suport al governador- no van tenir cap efectivitat puix que va protagonitzar un mandat inusualment llarg: més de dos anys. No va cessar fins l'11 d'agost de 1852.

La intervenció governativa en la conflictivitat industrial no va experimentar canvis importants fins al mandat de Pasqual Madoz, en començar el bienni progressista; i els canvis derivaren més de la personalitat de l'individu que de canvis jurídics en la configuració del càrrec. Les alternatives respongueren a una mateixa concepció: manteniment de l'ordre públic i reglamentació industrial. La "novetat" seria la comprensió d'aquesta no tant en el sentit que Fulgoso o Ventura Díaz havien predicat sinó en la perspectiva d'arbitrar les relacions socio-laborals cada cop més deteriorades; això significà l'impuls de les juntes o comissions mixtes arbitral.

Durant el mandat del governador civil Melchor Ordóñez (juny.1853 - juliol.1854), ben estudiat per Josep Benet i Casimir Martí, la creació d'una junta mixta de patrons i obrers en el ram dels teixits mecànics, presidida per l'autoritat civil, va permetre arribar a un acord salarial el 23 de juny⁴²⁷; però, l'extensió de l'experiència a d'altres rams topà amb l'oposició dels fabricants, que ho consideraren un atemptat a la llibertat d'indústria. Llavors la queixa dels treballadors per causa de l'incompliment patronal de l'acord, que en algun cas va derivar en actes de violència contra els fabricants, fou acompanyada de la prohibició (25 d'agost de 1853) de crear societats obreres i d'un ban del Capità General, publicat el 17 de setembre de 1853 pel governador civil, que sotmetia a jurisdicció militar els desordres fabrils.

Posteriorment, en esclatar (23.març.1854) a Barcelona, Sants, Gràcia, Sant Martí de Provençals, Cornellà i Sant Andreu del Palomar, la vaga de teixidors va comunicar als vaguistes la decisió del capità general d'atorgar un termini de 24 hores per a reincorporar-se al treball⁴²⁸; però no fou aquesta la intervenció més destacada del CP en el conflicte sinó que la principal, i trascendental, va produir-se a "La España Industrial" puix que esdevingué la guspira que la transformà en vaga general:

...La intervenció de l'autoritat civil va provocar que els obrers desocupessin la fàbrica; la detenció posterior de 50 obrers de telers mecànics va fer que (.)
"todos los tejedores de esta clase de Barcelona y sus alrededores abandonaran

⁴²⁶ Arxiu del Govern Civil de Barcelona. Fons Antic. Aquest és el document més antic que s'hi conserva.

⁴²⁷ Aquesta disposició fou objecte posteriorment d'interpel·lació parlamentària per part de Laureà Figuerola qui responsabilitzà directament La Rocha i Ordóñez de la crisi social de Barcelona: el primer, amb la prohibició de les selfactines; el segon, per aquesta regulació dels salaris. D.S.C., 19.mai.1855. BENET; MARTI, op.cit., vol. 1, Barcelona 1976, p. 729-730.

⁴²⁸ Ban, 25.mar.1854. BOP., 25.mar.1854.

las fábricas"...⁴²⁹

La vaga va acabar el dia 3 d'abril després de la contundent intervenció de l'autoritat militar.

La Rocha i Ordóñez no van poder impedir que a Barcelona esclatés obertament el 14 de juliol 1854 una revolta de signe popular i progressista en suport del "pronunciamiento" que s'havia iniciat a Aranjuez feia dues setmanes, i que menaria a la implantació d'un règim progressista. Ordóñez va dimitir immediatament⁴³⁰ i fou substituït pel comandant de la plaça de Barcelona, José M^a Marchesi. Aquest militar s'havia afegit al moviment i en l'acte de presa de possessió del càrrec que li lliurà el Capità General va dir

...Sólo, pues, dos cosas nos restan: consolidar en esta provincia, el levantamiento; propagarlo por el resto de la Nación. Y para ello es necesaria tanta confianza en las Autoridades, como decisión en todos para sostener nuestra santa bandera; tanta firmeza en su defensa, como amor al orden y a la pública tranquilidad. Los disturbios, los excesos de cualquier clase, sólo podrían comprometer nuestra causa, a instigación de personas malévolas; sólo podrían servir para prepararse por nuestros enemigos, como en venganza de su derrota, una reacción que quisiera justificar con nuestra falta de moderación y prudencia...⁴³¹

Marchesi posava com a condició indispensable per aconseguir els objectius senyalats que les autoritats poguessin dirigir el moviment i que aquest defugís qualsevol mena de desordre: calia restringir al màxim el seu contingut polític, apartant-lo de qualsevol veleïtat demòcrata o "socialista".

En aquest marc, el terreny de les relacions laborals era especialment delicat i més quan la nit del 14 al 15 de juliol s'havien produït atemptats contra fàbriques. Marchesi va publicar un ban en el que ordenava que sortissin de la ciutat totes les persones que no hi tenien residència fixa i el mateix dia 16, La Rocha en publicava un altra on implantava la jurisdicció d'una Comissió militar per a tots els detinguts acusats d'atacar les fàbriques; i cal recordar que l'estat de setge continuava vigent.

⁴²⁹ BENET; MARTI, op.cit., vol.1, Barcelona 1976, p. 238.

⁴³⁰ Segons DUPUY, Santiago Luis, Barcelona desde 1º de julio hasta 20 de septiembre de 1854. Barcelona 1854, p. 4, Ordóñez va dimitir voluntariament arran el 14 de juny de 1854 ja que ...estaba en muy malas relaciones con Sartorius (i) no quiso que pronunciándose se considerase su conducta de agresiva por causa de resentimiento: sus principios son además, la de obediencia ciega al gobierno que sirve y se embarcó con su familia y con el secretario... Reproduït a BENET; MARTI, op.cit., vol. 1, Barcelona 1976, p. 333, nota 14. Des de València va telegrafiar al govern informant-lo de la sublevació de Barcelona.

⁴³¹ BENET; MARTI, op.cit., vol. 1, Barcelona 1976, p. 333-334, nota 14.

La intervenció de l'autoritat civil fou a més reclamada per fabricants i per obrers. Per un cantó la Junta de Fàbriques comunicà a Marchesi que els filadors no s'havien presentat a la feina, mentre la situació en d'altres rams s'anava normalitzant; el dia 25 la situació continuava igual. D'altra banda, el governador civil comunicava a la Junta de Fàbriques que

...Habiéndose presentado una Comisión de los trabajadores de las fábricas de hilados ofreciéndose a trabajar, esta Junta dispondrá que mañana a las cinco de la misma queden todas abiertas y se dé fuerza a las máquinas para que puedan trabajar todas, en la inteligencia que pasaré yo mismo en persona a visitar dichas fábricas...⁴³²

El mateix dia, el Capità General decretava una mesura d'extraordinària importància per les seves repercussions, amb la voluntat implícita d'apaivagar les reivindicacions obreres, tot encomenat al governador civil que adoptés les disposicions necessàries per dur-la a terme

...Habiéndoseme presentado una Comisión de la clase de hiladores manifestando los perjuicios que les siguen de (l'ús de les noves màquines selfactines)(..) he tenido por conveniente resolver quedan prohibidas las expresadas máquinas, empleándose las máquinas que hasta ahora se han usado...⁴³³

Al cap de tres dies els obrers denunciaven a Marchesi la resistència dels fabricants a aplicar el ban de La Rocha, raó per la qual el governador va comunicar a la Junta de Fàbriques que atorgava 15 dies als fabricants de la capital i 3 mesos als de la província perquè portessin a terme la substitució de la maquinària prevista en el ban de La Rocha. El 3 d'agost Marchesi comunicava a la Junta de Fàbriques que

...teniendo noticia que se han suscitado algunas dudas respecto a la inteligencia del bando, suprimiendo las máquinas selfactinas, he acordado que no pudiendo paralizarse todas, porque se encontrarían sin trabajo muchos operarios, puedan continuar funcionando, hasta que por secciones en cada fábrica y sin pérdida de tiempo vayan arreglándose a lo dispuesto...

El ban de La Rocha continuà vigent però la seva efectiva aplicació van ésser figures d'un altre paner. Marchesi es trobava al bell mig de les pressions d'obrers i de fabricants: el mateix Capità General li havia situat en encomanar-li el desenvolupament de la polèmica mesura sobre les selfactines. El seu protagonisme venia marcat per les circumstàncies revolucionàries i la seva intervenció en el camp socio-laboral apareixia

...com a mesura d'emergència i mentre no quedés constituït el nou govern de Madrid...⁴³⁴.

⁴³² REVENTOS, M., op.cit., Barcelona 1987 (reed.), p. 84.

⁴³³ REVENTOS, M., op.cit., Barcelona 1987 (reed.), p. 85.

⁴³⁴ BENET; MARTI, op.cit., vol 1, Barcelona 1976, p. 423. Els autors informen que la

El general Felipe Ruiz va succeir Marchesi el 7 d'agost per designació del nou Capità General La Concha: pràcticament gairebé només va poder dictar alguna mesura de cara a l'epidèmia de còlera que feia poc s'havia extés⁴³⁵. La seva interinitat fou molt curta puix que a les 72 hores prenia possessió el nou governador civil Pasqual Madoz, nomenat ja pel govern progressista d'Espartero.

intervenció de Marchesi en la vaga de teixidors mecànics fou en el sentit de forçar l'acord provisional entre ambdúes parts, que finalment no fou acceptat pel conjunt dels treballadors.

⁴³⁵ El còlera havia provocat durant la primera setmana d'agost un clima de pànic a la ciutat, de la qual ja fugien els habitants. Marchesi ja havia ordenat als pobles que formessin Junes de Sanitat. Ruiz va reclamar dels metges i farmacèutics la seva responsabilitat professional de no abandonar la feina en aquelles circumstàncies (disposició de 7/agost, al BOP de l'11) i establí un control de la publicitat de les medicines ("Diario de Barcelona", 10 d'agost) per causa de la proliferació immediata de productes miraculosos i de l'especulació mèdica carent d'escrúpols.

