



# REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL REINADO DE CARLOS III

Antonio Guerrero Torres

## INTRODUCCIÓN

El *Auto-acordado* de mayo de 1766 y la *Instrucción* de junio del mismo año, que desarrollaba a la anterior, introdujeron en el ámbito de la administración local en España una gran novedad; ésta no era otra que la elección de determinados cargos municipales para representar los intereses del estado llano en los municipios, siendo elegidos estos representantes por el voto popular de todos los vecinos. Si bien sus funciones, que pasaré a detallar más detenidamente en otro apartado de este trabajo, no eran realmente de importancia en cuanto a la administración del municipio se refiere, sí es de resaltar que por primera vez hacen su aparición representantes del tercer estado en las instituciones de gobierno, siquiera sea local. Posteriormente, en 1768, se crean los Alcaldes de Quartel y de Barrio incidiendo más en la reforma municipal.

¿Cómo y por qué se llegó a esta concesión real que incorporaba la elección "democrática" de representantes populares? ¿Cómo podía casar una medida de este tipo con el ánimo centralizador y absolutista de los déspotas ilustrados? A lo largo de este trabajo intentaré desvelar, desde mi punto de vista, ésta y otras cuestiones como sistemas de elección, funciones, régimen de incompatibilidades, etc.

No pretende este escueto trabajo plantear la casuística particular. Aunque serán inevitables algunas referencias concretas para ilustrar la situación general; pretendo centrarme en cuáles fueron las circunstancias que hicieron posible la institución, cómo funcionó durante el tiempo que lo hizo, y en qué desembocó su ejecutoria. Para ello será preciso, previamente, hacer una descripción del marco político en el que se tomó la decisión real.

## EL MARCO POLÍTICO EN 1766

Cuando en este año estallaron motines en toda España, alcanzando particular gravedad en Madrid - donde se denominó Motín de Esquilache - la situación general del país era bastante diferente a la que se había encontrado Felipe V a comienzos del siglo.

De hecho la política de Carlos III, si bien resultó más radical en algunos aspectos de la reforma del Estado, no era sino la continuación de la que habían realizado tanto su padre como su hermano, Fernando VI, y cuyo objetivo era elevar el grado de centralización del poder real y un mayor control de la administración, basándose para ello, en líneas generales, en el modelo utilizado en Francia, cuna y origen de la nueva dinastía.

Los mencionadas monarcas, que habían precedido en el reinado a Carlos III, habían presidido todo un programa de reformas en el sentido antes apuntado, mediante el cual se crearon órganos nuevos como las Juntas, en detrimento de los Consejos, que habían sido el arma de gobierno durante la época de los Austrias y reformando las Secretarías



de Estado y del Despacho, a partir de las cuales se crearon posteriormente los actuales Ministerios.

Así mismo, en el ámbito de la administración regional, se había creado la figura de los Capitanes Generales, para sustituir a los virreyes en los diferentes reinos y en el ámbito provincial se había introducido el cargo de Intendente que, dependiendo directamente de la corona a través de los Consejos, constituían un nuevo y poderoso elemento de control sobre las oligarquías locales, dueñas absolutas del poder local al haberse convertido los *oficios* municipales en propiedad de unas cuantas familias de cada ciudad, motivado esto por el exagerado uso que la venta de los mencionados *oficios* había tenido lugar durante todo el siglo XVII.

Estas medidas se encontraban insertas en una política que, como he mencionado anteriormente, tenía por objetivo el logro de un poder cada vez más absoluto para el rey, buscando la *modernización* del Estado y cuyo apogeo se alcanza en España con Carlos III, verdadero paradigma de lo que, en acertada frase de Domínguez Ortiz, no es sino "la forma más perfecta y acabada de absolutismo monárquico": el Despotismo Ilustrado.

En este marco, muy someramente descrito, se hallaba el país cuando el rey de Nápoles dejó de serlo para convertirse en rey de España. Al nuevo monarca lo acompañaron los ministros que había tenido en su anterior reino, donde habían demostrado plenamente su identificación con la política real, la misma que se intentaba poner en práctica en España.

El fracaso total o parcial de algunas de las medidas tomadas -como la liberalización del precio de los granos- y el hecho de que dichas medidas fuesen puestas en marcha por personajes considerados como extranjeros; el choque que algunas de ellas representaban para las costumbres -corte de capas y levantamiento de las alas de los sombreros- junto a los excesos que cometidos por los miembros de la Guardia Walona, dieron lugar a la explosión de los motines de 1766 y que, a pesar de ser llamado en Madrid Motín de Esquilache, achacando al ministro italiano la responsabilidad del mismo, no fueron sino al expresión de que el estado general de cosas era demasiado presionante para las capas más populares. A estos sucesos hay que añadir la actitud de una aristocracia que se había visto paulatinamente alejada del poder político y que no podía perder la oportunidad que se le brindaba, utilizando en su favor los tumultos, para frenar una tendencia que no le era favorable.

La respuesta del rey, sorprendido por la aparente rebelión de un pueblo que era el más sometido de Europa occidental con respecto a la monarquía, fue la de una aparente marcha atrás, sin embargo, tanto Gonzalo Anes, como Domínguez Ortiz o Javier Guillamón, coinciden en que las reformas continuaron adelante, si bien a un ritmo más pausado, pero no por ello menos radicales en su contenido.

Es en este momento, tras los motines y en parte como respuesta, cuando se crea la figura de los Diputados y Personeros del Común. Dos años más tarde se introdujo la figura de los Alcaldes de Cuartel y Alcaldes de Barrio.

## **DIPUTADOS Y PERSONEROS DEL COMÚN: FUNCIONES, SISTEMAS DE ELECCIÓN E INCOMPATIBILIDADES**

Antes de enumerar los aspectos que dan título a este apartado es conveniente señalar el esquema ideológico en el que se sustentaban. En primer lugar es preciso tener en cuenta la mentalidad de los ilustrados; para ellos las acciones de gobierno, si bien recaían exclusivamente en el rey, que a su vez las delegaba en sus ministros, debían tender al *bien común*, en aplicación de uno de los presupuestos básicos de la ilustración



y que no es otro que la utilidad de las medidas para lograr la felicidad de las personas, entendiéndola ésta como mejora de las condiciones materiales de vida; en segundo lugar, los ilustrados españoles, en su concepción absolutista del poder, tenían la idea de la necesidad de la reforma y reorganización de la administración, particularmente en el ámbito local, que sufría una tremenda desorganización por la anteriormente aludida venta de oficios, entre otras causas.

Desde estas premisas, los motines de abril de 1766, que no eran sino revueltas populares en demanda de alimentos y medidas correctoras de la situación, hicieron ver a los gobernantes la necesidad de tranquilizar al estado llano, el que sufría las consecuencias con mayor crudeza; Javier Guillamón quiere ver sólo esta motivación en su magnífico estudio, sin embargo y atendiendo a la situación política, en la que la aristocracia llevaba años viendo decaer su influencia y teniendo en cuenta que los amotinados culpaban a una parte de la aristocracia, en concreto a los regidores locales, de los problemas de abastecimiento de las ciudades, parece lógico pensar que además de servir a sus presupuestos ideológicos, la medida de crear Diputados y Personeros del Común se inscribe en un intento de tener agentes en el seno de las instituciones que aún quedaban en manos de los aristócratas, más que como un contrapeso, que no podían ser, como elementos de control.

La creación de los Diputados y Personeros del Común se hizo, formalmente, para intervenir en la política de abastos, con facultades para intervenir en todas las cuestiones que tuviesen conexión con el asunto, desde la participación en las juntas de pósitos, hasta la intervención en la política de precios, velando para que éstos discursieran según las condiciones del mercado y no las de los monopolistas, derivando de estas funciones su intervención en el Ayuntamiento en el resto de facultades municipales como Justicia, Policía Urbana, Cuestiones sociales, Economía, Administración Comunal y las Funciones Gubernativas necesarias para el ejercicio del poder local, ya que su intervención en materia de abastos exclusivamente tenía íntima relación con asuntos como la administración de los Propios y Arbitrios o el *Repeso*, de suerte que aunque en un primer momento la Instrucción de junio de 1766 no les confería facultades y funciones en estos campos y así lo hizo constar el Consejo de Castilla en varias resoluciones, poco a poco fueron interviniendo en todas estas materias.

Para el ejercicio de estas funciones contaban los Diputados con el derecho de voz y voto en los Ayuntamientos y con el soporte de ser informados por escrito y con anterioridad cuando se fuesen a tratar temas de su incumbencia, además de poder convocar al Ayuntamiento con explicación de las causas que así lo exigiesen; mientras los Personeros sólo contaban con el derecho de *instar*, esto es de voz, en nombre del pueblo para solicitar aquello que, en política de abastos, estimasen conveniente, si bien paulatinamente fueron alcanzando mayores áreas de actuación y entrando, por ello, en conflicto con los procuradores síndicos perpetuos, cuyas funciones coincidían con las de los Personeros Síndicos del Común.

La gran novedad de la implantación de los nuevos cargos municipales la constituyó su sistema de elección que, si bien es planteado como revolucionario por algunos, se inscribe en la más pura lógica del Despotismo Ilustrado. Tras los motines, el pánico de los déspotas en el gobierno fue enorme, mucho más cuanto que no habían conocido situaciones semejantes que, por otra parte, no fueron especialmente graves en cuanto a ataque a la monarquía o al orden social existente, los amotinados protestaban por la supuesta actuación negligente de los regidores, no obstante lo cual los motines afectaron enormemente a la confianza en sí mismo del régimen. De esta forma, en la Real Instrucción de junio de 1766 se hace apología absoluta de la calidad de sagrado del



poder real, aunque se combina con una concesión del rey, en el marco del más puro regalismo, sin menoscabo de su autoridad.

Esta concesión es la creación de los Diputados y Personeros del Común, figuras que, en adelante, representarían la opinión popular y que serían elegidos por sufragio de entre y por los vecinos de cada Ayuntamiento, aunque para la elección se establecía un sistema gradual y no directo. En concreto, los vecinos se agrupaban por parroquias o collaciones y reunidos en asamblea elegían a los compromisarios encargados de representarles en la elección por parte de todos los compromisarios de la ciudad que habían sido designados de esta manera; cuando un pueblo tenía solamente una parroquia se elegía a veinticuatro representantes y cuando existía más de una se elegía a doce por parroquia; los así designados elegían el día 31 de diciembre a los Diputados y Personero del Común, siendo cuatro los Diputados en aquellos pueblos o ciudades que tuviesen 2000 o más habitantes y sólo dos en los de población menor a esta cifra y un solo Personero en cualquier caso. La excepción la constituyó Madrid que, en 1780, vio doblado el número de Diputados, siendo ocho y un Personero más. La duración del cargo era de un año no prorrogable, si bien el Consejo de Castilla autorizó más adelante, en 1769, que los cargos se ejerciesen durante dos, siendo renovados la mitad -los más antiguos- en cada año, para evitar la posible desconexión de los asuntos del nuevo Diputado y Personero. Como incidencia cabe resaltar, también en Madrid, que la elección fuese por cuatro años, renovándose los más antiguos cada dos años. En principio las reelecciones no estaban permitidas, pero en este sentido la actitud del Consejo de Castilla fue de lo más anárquica, impidiendo y permitiendo la reelección, indistintamente, en función de las instancias que le dirigían los diferentes Ayuntamientos; de alguna forma, las continuas disputas por éste y otros asuntos demuestran la enemistad entre los regidores "de oficio" y los cargos elegidos.

Dos problemas se suscitaban en este sistema gradual de votación. De una parte, en el comienzo del proceso, se planteaba en muchos casos el problema de la inasistencia, llegándose al caso de haber menos asistentes que elegibles en alguna asamblea parroquial; en este sentido son muchas las consultas dirigidas al Consejo para buscar fórmulas alternativas de voto, las fórmulas para solucionar el problema fueron diversas y consistieron en la propuesta por terna a la Audiencia (Sevilla), la conminación mediante multas y sanciones para que asistiesen los vecinos (Alcalá de Henares) o la incorporación de representaciones de los gremios en la elección por parte de los compromisarios (Madrid). De otra parte, cuando se producía empate en las votaciones de los compromisarios las fórmulas utilizadas para resolver estos empates también fueron variadas, dado que el Justicia, que presidía la reunión, no podía imponer el voto de calidad, en función de que era el pueblo, según la Real Instrucción de junio de 1766, quien elegía a sus representantes; para resolver estos empates se utilizaron, como digo, gran diversidad de sistemas, pero los más utilizados de entre ellos fueron la repetición de la votación, eligiendo sólo entre los empatados; el sorteo, caso de persistir el empate; la mayor edad; elección por parte del Presidente, siempre que contase con la anuencia unánime de los compromisarios y por último solicitar un Real Acuerdo.

El régimen de incompatibilidades a que estaba sujeta la elección incorporaba una gran novedad; de la misma manera que el pueblo era quien elegía, aunque de manera indirecta, a sus representantes en el Ayuntamiento, por primera vez cualquier vecino podía ser también, además de elector, elegible. Esto suscitó algunos problemas en el ejercicio del cargo porque, en primer lugar, la elección comportaba el tener que dedicar tiempo y esfuerzos al desempeño de la función lo que condujo a la ruina a no pocos vecinos que solamente conseguían su mantenimiento a base de su trabajo, ya que el cargo no estaba remunerado; en segundo lugar, el ejercicio del cargo se hacía realmente



difícil para personas del estado llano que debían realizarla junto a la oligarquía local, en el seno de una sociedad fuertemente aristocratizada y en la que la cuna era un elemento social fundamental. De la misma manera también originó problemas para que algunos de los elegidos aceptasen la designación, unos porque no alegaban no poder mantenerse si ejercían y otros por no considerar digno de su calidad el tener que ocupar determinados puestos en las reuniones del Ayuntamiento a tenor de la rígida regulación del ceremonial protocolario, en el que se fijaban, incluso, estos extremos.

Las incompatibilidades afectaban a personas que tuviesen relación con personas del Ayuntamiento, hasta el cuarto grado de parentesco, incluidos los Diputados y Personeros salientes, para evitar las posibles connivencias, sobre todo teniendo en cuenta que estamos haciendo referencia a instituciones cuyos cargos, por medio de la enajenación o venta de la corona, eran perpetuos en las familias: otra incompatibilidad afectaba a los propios Diputados y Personeros puesto que no podían ser elegidos si no habían transcurrido, al menos, dos años desde que cesaban en el cargo; la existencia de deudas con el Común también suponía una causa de incompatibilidad para la elección.

### **ALCALDES DE QUARTEL Y ALCALDES DE BARRIO: FUNCIONES Y SISTEMAS DE ELECCIÓN**

A partir de unas "reflexiones" del Presidente del Consejo, a la sazón el conde de Aranda, dirigidas al rey, se modificó la administración de Justicia en Primera Instancia; en primer lugar en Madrid y sirviendo este patrón para hacer extensiva la implantación a todas aquellas ciudades dotadas de Chancillería o Audiencia.

Así, mientras el inspirador fue el conde de Aranda, la redacción correspondió, como no podía ser de otra forma, a Campomanes. Partiendo de la estructura judicial existente en la capital, dotada de la sala de Alcaldes de Casa y Corte, se procedió a la conversión de éstos en Alcaldes de Quartel, figura ya existente previamente pero no dotada de las funciones que ahora se le adjudicaron y a los que completaba la novedad de los Alcaldes de Barrio.

En octubre de 1768 se publicaron tanto la Real Cédula que dividía Madrid en ocho quarteles y a éstos en un número variable de barrios, creándose los Alcaldes de Barrio por la Instrucción de 21 del mismo mes y año, siendo el número de éstos variable en cada quartel, en función del número de habitantes de cada uno de los barrios.

Al año siguiente, en el mes de agosto, se crearon los quarteles en las ciudades dotadas de Chancillería y Audiencia, siendo variable el número de quarteles y barrios en cada una de ellas, atendiendo tanto a la población sobre la que tenían que ejercer su cometido, como a los diferentes privilegios con los que contaba alguna de ellas, como Oviedo y Sevilla.

Como he señalado anteriormente, la función desempeñada por estos Alcaldes de Quartel y Barrio, no era sino la judicial, en Primera Instancia, tanto en el aspecto civil como en el criminal, si bien cada uno de ellos tiene unas funciones concretas y un sistema de elección diferenciado, tienen en común el servir de apoyo, en la administración de justicia, a las recientemente creadas figuras de los Diputados y Personero del Común.

Para el desempeño de sus funciones, los Alcaldes de Quartel y Barrio estaban ayudados por una serie de funcionarios que ya existían en las salas anteriores correspondientes y a los que se redistribuyó según las necesidades de la nueva estructura; al mismo tiempo, se exigía que los Alcaldes de Quartel residiesen en su



demarcación y allí administrasen sus funciones, para lo que se les dotaba de una oficina y una prevención, además de un grupo de *Inválidos*.

Las funciones a desempeñar eran diferentes para los Alcaldes de Quartel y los de Barrio, siendo los primeros los superiores jerárquicos directos de los segundos y contando con capacidad para resolver asuntos de lo civil y de lo criminal, mientras que los Alcaldes de Barrio tenían un cometido más vinculado al mantenimiento del orden público, podríamos decir que su carácter es más gubernativo y estaba asociado a las nuevas necesidades de las ciudades.

Los Alcaldes de Quartel no fueron más que la adaptación de los Alcaldes de Casa y Corte y la implantación posterior de la figura en las ciudades que tenían Audiencia o Chancillería, por este motivo eran designados directamente por estas Instituciones, dada su calidad de funcionarios, dotados de sueldos; en cambio los Alcaldes de Barrio eran elegidos de la misma manera que los Diputados y Personeros del Común, con un carácter no remunerado y honorífico, siguiendo el mismo proceso para la provisión de plazas en caso de solicitar el elegido ser excusado de las funciones. En este sentido es importante resaltar que ya en el reinado de Carlos IV, en 1801, se anuló la elección de los Alcaldes de Barrio por los vecinos. También es importante señalar que el ejercicio del cargo de Alcalde de Barrio fue problemático en muchas ocasiones, debido a la gran dispersión de jurisdicciones, proceso que los reformadores ilustrados no condujeron de manera coordinada; no obstante, esta realidad convivió con la demanda de la creación de Alcaldes de Barrio dirigida al Consejo por un número creciente de ciudades y pueblos.

## CONCLUSIÓN

La implantación de los cargos de Diputados y Personero del Común no tuvo repercusión real sobre la administración local, de forma que, desde mi punto de vista, constituyó un episodio más en el pulso que la aristocracia y la monarquía venían librando desde hacía varios siglos.

Las razones para que el resultado fuese de total indiferencia, en cuanto al resultado de su implantación, se deben rastrear en diferentes aspectos. En primer lugar, el sustantivo con el que se denomina el pretendido proceso de racionalización de la administración, el "Reformismo borbónico" define claramente los límites de cualquier acción de gobierno en este periodo; el reformismo está inspirado en el impulso de modificaciones de cualquier régimen político desde dentro del mismo o, dicho de otra manera, tiene un sentido vertical en su impulso, mientras lo revolucionario incorpora elementos que son ajenos al propio régimen en cuestión, lo que le hace independiente de compromisos con cualquier estructura anterior y permite un mayor grado de modificación.

Así, las medidas estudiadas en este trabajo no tienen un carácter revolucionario, además de por lo apuntado anteriormente, porque no suponen un intento de modificación de los parámetros que definían aquella sociedad; su carácter estamental no se pone nunca en cuestión, ni por los inspiradores de las medidas ni por los protagonistas de ellas, tanto los elegibles como los electores.

Puede parecer normal que sea así en lo que respecta a los gobernantes, pero resulta llamativo, a los ojos de cualquier observador actual, que el *Estado llano* no utilizase en su favor una medida que le beneficiaba teóricamente, por reducida que pudiese ser su influencia. Si tenemos en cuenta la situación del momento no parece tan extraño que los hechos se produjesen como lo hicieron porque, en primer lugar, el movimiento que



originó la decisión de implantar las nuevas figuras sólo representaba la reivindicación de mejora de aspectos parciales de su modo de vida, su horizonte no llegaba mucho más allá del de la supervivencia y ello era así porque existía una larga tradición, reforzada en la época de los Austrias menores, de poder aristocrático, hasta el punto de que algunos autores hablan de la "refeudalización" de España; así se explica otro proceso que descompuso la posible influencia de los representantes populares: la llamada "traición de la burguesía" a la que alude Braudel, mucho más si tenemos en cuenta que la sociedad española del XVIII tenía ese fuerte carácter aristocrático que menciono, lo que hacía deseable para cualquier persona acercarse a ese estatus, al mismo tiempo que ese mismo carácter había imposibilitado la vertebración real de una sociedad que, salvo en Cataluña, no había contado nunca con un elemento burgués real, careciendo por tanto de un núcleo en torno al cual agruparse los posibles intentos de emancipación que, por otra parte, eran bastante improbables en una población que tenía como extraño el proceso electivo en sí, mucho más cuanto que carecía de otros elementos infraestructurales que hubiesen podido coadyuvar a un intento de modificación de la situación. ■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- § GUILLAMÓN, J: *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*. Col. Estudios de Administración local.
- § DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*. Ariel
- § ANES, G.: *El siglo de las luces. Historia de España Vol. 4*. Alianza Editorial
- § FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. - GIL NOVALES, A. - DÉROZIER, A. *Historia de España. Vol. VII*. Dirigida por Manuel Tuñón de Lara. Labor