

LOS MECANISMOS DEL PODER EN EL MUNICIPIO CATALAN DURANTE EL SIGLO XVIII

per JOSEP M. TORRAS I RIBÉ

Septiembre de 1980

El objetivo originario de nuestra investigación se centraba en el estudio del municipio catalán surgido de la aplicación del decreto de Nueva Planta. En esta dirección pretendíamos seguir los estudios del Dr. Juan Mercader Riba sobre la gestación del ayuntamiento borbónico, limitados a la etapa de cambios institucionales propiamente dichos, es decir, al período comprendido entre 1714-1725. En nuestro caso, a partir de esta última fecha, pretendíamos investigar su evolución posterior en toda la cronología de su vigencia hasta su sustitución por la legislación liberal, o cuanto menos hasta el profundo corte cronológico de 1808, que en rigor supuso el fin definitivo de las premisas socioeconómicas y políticas bajo las cuales fueron concebidas las instituciones borbónicas.

Sin embargo, desde los orígenes de nuestra investigación, y especialmente después de haber realizado diversos sondeos en los fondos documentales que debíamos utilizar, quedó patente la imposibilidad de estudiar en su conjunto la institución municipal, puesto que su campo de competencias era extremadamente variado, y sus atribuciones prácticamente omnímodas: políticas, administrativas, financieras, de ordenación del trabajo gremial, arrendamientos urbanos, abastos ciudadanos, cobro de impuestos, obras públicas, etc., temas muchos de ellos que por sí solos merecerían ya tesis doctorales específicas.

Por tal motivo, muy pronto preferimos centrar el tema de nuestra

investigación en los *mecanismos del poder*, entendiendo por ello los procedimientos de acceso al poder municipal, la caracterización social y económica de los individuos y grupos dominantes en los diversos municipios, las prácticas corrientes de gobierno, así como la conflictividad derivada de su funcionamiento, es decir, cómo se aplicaba la ley, cómo se tergiversaba su contenido, cómo se eludían sus prescripciones, y en definitiva, cómo el grupo dominante intentaba acomodar la ley y el funcionamiento de las instituciones municipales a sus intereses particulares o de grupo, y esta diversidad de situaciones no sólo investigarlas en el contexto de la documentación centralizada de la Real Audiencia borbónica, custodiada en el Archivo de la Corona de Aragón de Barcelona, o en la general de la monarquía hispánica contenida en el Archivo de Simancas, sino también en el contexto de los diversos municipios catalanes, objeto genérico de estudio.

Esta exigencia metodológica nos llevó a realizar una selección de las poblaciones que debían formar parte de nuestra investigación, atendiendo a una muestra que fuera lo más representativa posible de la sociedad catalana del siglo XVIII en cuanto a sus circunstancias económicas, sociales, políticas y jurisdiccionales, de cuyo muestreo surgieron como base del estudio las treinta poblaciones siguientes:

—Barcelona	—Vilafranca	—Valls
—Cervera	del Penedés	—Bañolas
—Gerona	—Agramunt	—Olot
—Lérida,	—Balaguer	—Reus
—Manresa	—Berga	—Seo de Urgel
—Mataró	—Besalú	—Tremp
—Puigcerdá	—Camprodón	—Badalona
—Talarn	—Granollers	—Figueras
—Tarragona	—Igualada	—Vilanova i la
—Tortosa	—Montblanch	Geltrú
—Vic	—Tárrega	

En los archivos municipales de estas poblaciones, además de contrastar los datos recopilados en los archivos generales con los propios de sus libros de actas y resoluciones, su consulta resultaba imprescindible para poder establecer las series electorales formadas por los nombramientos de las autoridades, que posteriormente, y a través del oportuno trabajo estadístico, permitieran establecer la *biografía social del*

poder y las características socio-profesionales de los respectivos grupos dominantes, entendidos como exponente colectivo del conjunto de hombres que por conductos diversos acaparan el poder en una determinada institución, de tal manera que mientras los individuos están sometidos a las exigencias inexorables de la mutación biológica, en cambio el grupo dominante como tal, depositario de unos determinados intereses, sobrevive y se perpetúa en la ocupación del poder, muchas veces incluso en circunstancias políticas cambiantes.

Por otra parte, la investigación en los archivos municipales resultó imprescindible para indagar la inserción de los ocupantes de los diversos cargos municipales en el contexto social y económico que les era propio, utilizado fundamentalmente para esta tarea de identificación la documentación catastral.

Finalmente, por medio de un estudio extensivo de los privilegios municipales de las diversas poblaciones, y de los repertorios legislativos correspondientes a cada período, acometimos la tarea de definir las características institucionales del municipio catalán anterior a la Guerra de Sucesión, y establecer de manera comparativa el impacto de la nueva legislación impuesta por Felipe V en el marco local, y su posterior desarrollo a lo largo de todo el siglo XVIII, utilizando en cada caso la legislación general contenida entre la documentación del Consejo de Aragón para los siglos XVI y XVII, y de la Real Audiencia borbónica para el siglo XVIII, complementada en ambos casos por la documentación particular de cada población suministrada por los libros de actas y deliberaciones de los diversos municipios.

Una de las razones fundamentales por las que un estudio centrado originariamente en el municipio catalán del siglo XVIII ha debido retrotraerse hasta analizar la realidad institucional referida a los siglos XVI y XVII, ha sido la manifiesta discordancia entre la realidad documental y los tópicos vertidos en las diversas obras históricas —tanto actuales como pretéritas— sobre las excelencias, originalidad y valores democráticos del sistema municipal catalán anterior a 1714, lo cual contrastaba violentamente con el carácter autoritario de la organización municipal impuesta por Felipe V. Sobre esta discordancia, es probable que desde la perspectiva de los contemporáneos el funcionamiento del municipio catalán de los siglos XVI y XVII apareciera comparativamente como diferente en muchos aspectos a otras organizaciones municipales vigentes en la Europa de la época, y muy en particular del sis-

tema municipal castellano, seguramente el principal modelo de comparación.

En este sentido parece claro que la organización municipal catalana de los siglos XVI y XVII mantenía aún en buena medida una estructura típicamente medieval, lo cual debía fomentar la nación de originalidad institucional antes aludida. Efectivamente, su sistema de representación era el exponente teórico de todas las categorías ciudadanas, con las que conformaba un sistema de gobierno coherente a pesar de su escasa proporcionalidad democrática. Este modelo de organización social e institucional, no obstante, estaba sometido en toda Europa a una crisis que se mostró irreversible desde finales del siglo XV, y durante los siglos modernos se registran cambios cualitativos importantes en las diversas sociedades, que representan a la vez un enfrentamiento violento entre las diversas categorías genuinamente ciudadanas, y una osmosis creciente entre nobleza y patriciado urbano, mutaciones que tuvieron una traducción por partida doble en el seno de los municipios: por una parte institucionalizar de manera generalizada la participación de la nobleza en los municipios, y por otra asegurar una creciente colaboración entre estas categorías y la monarquía, cambios que conjugaban a un mismo tiempo su consolidación como grupo dominante indiscutible en los distintos municipios, y la necesidad de la monarquía absoluta de robustecer su control sobre toda la geografía de los nacientes estados nacionales.

En esta trayectoria general, la situación del municipio catalán coetáneo resultó ser sustancialmente diferente. La crisis de identidad de la oligarquía burguesa, y la conflictividad social coetánea, cionció en su punto más crítico con el fin del estado catalán autónomo, y con la inserción del Principado en el complejo de una monarquía hispánica gobernada desde Castilla, y en proceso de readaptación a las nuevas circunstancias económicas y políticas derivadas de su conversión en gran potencia internacional. En esta situación, si bien como en el resto de Europa la conflictividad entre las diversas categorías ciudadanas comportó también una confluencia de intereses entre nobleza y patriciado urbano, alianza que en algunos casos llegó efectivamente a plasmarse en la entrada de la nobleza en los municipios, en cambio su respuesta como grupo dominante al desafío planteado por la crisis consistió en utilizar las instituciones como un reducto defensivo de sus intereses, al mismo tiempo contra las reivindicaciones populares y contra las apetencias crecientes de control y fiscalización por parte de la monarquía.

Esta nueva correlación de fuerzas sociales y políticas quedó ya perfectamente delimitada en el curso de la guerra civil contra Juan II, y su dinámica conflictiva se agravará en lo referente a las relaciones entre monarquía y clases dominantes del Principado a raíz de las desfavorables condiciones en que se realizó la unión con Castilla. Efectivamente, dentro de la dinámica conflictiva entre la política intervencionista y centralizadora de la monarquía de los Austrias, y la defensa atrincherada de las instituciones peculiares por parte de los poderes e instituciones catalanas, existían unas profundas contradicciones internas en el seno del grupo dominante, que dañaban gravemente sus relaciones con el poder real, y entre estas contradicciones jugaba un papel fundamental la desnacionalización de la monarquía y el alejamiento de la corte, circunstancias por las cuales resultaron cortadas buena parte de las expectativas naturales que en los distintos estados europeos ofrecían ocupación a los miembros de la oligarquía nobiliaria y patricia, cargos y prebendas que actuaban como elemento de contención de sus aspiraciones desmesuradas de protagonismo social y político. En el caso de Cataluña, en cambio, el fracaso de este proceso de confluencia de intereses entre monarquía y clases dominantes se convirtió en un foco constante de conflictos, tanto en el interior de los municipios como entre estos y el poder real, descritos de manera sumamente prolija por Elliott.

Dentro de este marco de conflictividad latente, y una vez fracasados los proyectos de centralización radical ensayados por Olivares, el municipio se convirtió en el principal banco de pruebas, tanto a nivel teórico como práctico, de la política intervencionista de la monarquía. En este sentido, la importancia de las medidas de control de las inscripciones del Consejo de Ciento y de la Diputación del General, impuestas después de la capitulación de Barcelona en 1652, no reside tanto en su originalidad, puesto que se aplicaron medidas parecidas en Aragón y en el mismo Consejo de Ciento de Barcelona por Fernando el Católico, sino en el hecho que en este caso se convierten en el marco de maduración teórica de los principios políticos de sujeción de los municipios que serán impuestos posteriormente por Felipe V en el conjunto de los municipios de la Corona de Aragón.

A partir de estos antecedentes, la Nueva Planta borbónica introdujo innovaciones radicales, inspiradas tanto en el marco institucional castellano, como en las ideas del reformismo institucional de inspiración francesa, las cuales podían ser aplicadas sin cortapisas legales de ningún tipo debido a la situación verdaderamente excepcional para Felipe V

que se desprendía de su victoria indiscutible en el campo militar, situación enteramente nueva en las relaciones entre Cataluña y Castilla, que permitía actuar por primera vez desde la unión de las dos coronas, según la descarnada expresión de José Patiño, «considerando aquel Principado como si no tuviera gobierno alguno».

Este carácter de excepcionalidad resultó fundamental para marcar el contenido de las reformas respecto a la situación anterior. Efectivamente, las reformas municipales de la época de los Austrias siempre partían de la realidad institucional existente, la cual se intentaba modificar en el sentido de introducir un filtro eficaz en los mecanismos electorales, que supusiera en último término un control efectivo de los elegidos por parte de la monarquía. Por contra, los planteamientos de Felipe V partían de una premisa absolutamente nueva e incontestable: la abolición de todo el marco institucional vigente, y su sustitución por un nuevo concepto del poder y de la organización social y política radicalmente distinta de la anterior, trasplantada a Cataluña con leves retoques a partir del modelo institucional castellano.

El cambio de perspectiva entre ambas formas de proceder es claramente perceptible en el mismo comportamiento de Felipe V. Hasta 1705 su actuación respecto al municipio siguió fielmente las pautas de conducta característica del tiempo de los Austrias: mantener el control de las insaculaciones como medio de selección de las personas elegidas para ocupar los distintos cargos municipales. Desde 1707, en cambio, las instituciones de autogobierno de Aragón y Valencia, y entre ellas naturalmente el municipio, son radicalmente abolidas, y ambos reinos se convierten en campo de experimentación del nuevo marco institucional trasplantado desde Castilla, y que posteriormente, con pocas variaciones, será impuesto también en Cataluña.

Evidentemente, en estas circunstancias, después de la victoria incondicional de las armas borbónicas, los intereses de la monarquía ya no se conformaban con asegurar el control de los procedimientos electorales, sino que aspiraban a la anulación de cualquier principio de autogobierno, a convertir los municipios en organismos burocráticos, los nuevos regidores de raíz castellana en meros funcionarios, y en conjunto, hombres e instituciones, integrados plenamente en el nuevo esquema general de la gobernación del país, como un engranaje más en la maquinaria política y administrativa de la monarquía absoluta.

El trauma que supuso esta radical transformación de las instituciones municipales tuvo efectos multiplicadores sobre la sociedad ca-

talana, puesto que no se trataba únicamente del cambio de unas leyes por otras, sino que representó un dislocamiento en profundidad de toda la organización social, cuya máximo exponente sería la imposición traumática de unos nuevos esquemas de valoración social, absolutamente homogéneos con los vigentes en Castilla, pero contradictorios con la realidad social y económica de Cataluña .

En virtud de estos nuevos principios de organización social, la nobleza será convertida en el grupo social hegemónico por excelencia, y consiguientemente, los nuevos ayuntamientos dejarán de ser la expresión de la realidad sociológica de cada población, para convertirse en unos organismos postizos y alejados de los intereses de extensas capas de los habitantes. La principal misión de las nuevas instituciones consistió a partir de aquel momento en contribuir eficazmente a la sujeción de los ciudadanos, como último reducto de la pirámide de poder impuesto por la monarquía borbónica.

Este panorama de divorcio entre el gobierno municipal y la base sociológica de las poblaciones, probablemente habría convertido en imposible el afianzamiento del nuevo régimen. Sin embargo, de igual manera que existieron unas capas sociales objetivamente lesionadas por el nuevo ordenamiento político e institucional, desde el origen quedó patente igualmente que otros sectores de la sociedad catalana resultaron enormemente beneficiados con el cambio político, y no solamente la nobleza, desde siempre más propensa al colaboracionismo, pero faltada de una representación numérica suficiente en muchas poblaciones para resultar una fuerza social coherente, sino en general las capas más prominentes de cada población, grupos sociales que ya en el transcurso de la guerra, y muy particularmente desde el año 1713, se habían convertido en muchos casos en los principales soportes de la causa borbónica.

Estos colaboracionistas de última hora, conocidos contemporáneamente como «*botiflers*», a los que se sumaron los aprovechados de todo tipo que desde el fin de la contienda cambiaban en número creciente de filiación política y se sumaban al carro del vencedor, son los que con su actitud hicieron posible en gran medida la consolidación del régimen borbónico, y como contrapartida se convirtieron en los principales beneficiarios de la nueva situación política, y en el grupo dominante indiscutible en los ayuntamientos impuestos por Felipe V.

Por otra parte, este predominio quedaba asegurado por las rígidas normas de selección de las autoridades municipales contenidas en el

decreto de Nueva Planta, basadas en una estricta reglamentación de categorías estamentales, normas que en su aplicación práctica se vieron completadas por la consideración de la fortuna personal de los pretendientes como un mérito preeminente para la obtención de los oficios de regidor. Estas condiciones resultaban ser lo suficientemente restrictivas, pero a la vez flexibles, como para permitir que las oligarquías tradicionales, dentro de las disponibilidades de categoría estamental de cada población, pudieran acceder sin excesivos problemas a los nuevos municipios, y enquistarse de manera permanente a lo largo de todo el siglo en el nuevo complejo de poder del ayuntamiento borbónico.

Desde muchos puntos de vista creemos que debe atribuirse una importancia transcendental a esta confluencia precoz de las clases preeminentes de las principales poblaciones de Cataluña respecto al régimen borbónico, puesto que por su conducto se producirá un entronque decisivo de las nuevas autoridades con los intereses reales de buena parte de las oligarquías dirigentes del país, consideradas en su acepción más extensiva, circunstancia que marcará un cambio radical respecto a la conflictiva situación anterior de tensiones constantes entre las clases dirigentes y la monarquía, característica de la época de los Austrias.

Los mecanismos electorales impuestos por el régimen borbónico actuarán de acicate importante para esta confluencia de intereses entre clases dominantes y monarquía, puesto que si bien según el articulado de la Nueva Planta los nombramientos de los cargos municipales quedaban exclusivamente en manos de la monarquía o de las autoridades superiores del Principado, «sin proposición ni concurso de los mismos pueblos», en cambio, en la práctica, tanto el procedimiento electoral de la *terna* en los ayuntamientos normales, como la consulta sobre los méritos de los pretendientes en los ayuntamientos cabezas de corregimiento, se convirtieron en un mecanismo perfecto de reproducción en el poder de los miembros del grupo dominante, de tal manera que en muchas poblaciones, por medio de esta *cooptación* encubierta, las personas que habían ocupado el poder desde 1714, sus descendientes y familiares, se enquistaron en el gobierno municipal a lo largo de todo el siglo.

No obstante, a pesar de esta funcionalidad organizativa, creemos que no es aventurado afirmar que el ayuntamiento borbónico estuvo sometido a una crisis permanente desde el mismo momento de su implantación en Cataluña. Un primer elemento para valorar esta circunstancia es el hecho de que la legislación municipal impuesta por Felipe V fue trasplantada desde Castilla cuando su organización se hallaba en plena

decadencia, reconocida repetidamente por las mismas autoridades castellanas. Además, estas instituciones en crisis en su lugar de origen, fueron implantadas sin ninguna consideración respecto a la realidad sociológica de los pueblos de Cataluña, y con la expresa intención de desmantelar cualquier vestigio del tramado existente anteriormente entre sociedad e instituciones. No nos debe extrañar, pues, que sobre sus defectos originarios, su adaptación a la realidad catalana resultase una constante fuente de conflictos y de inestabilidad ciudadana.

En este sentido, además, debe tenerse en cuenta que la organización municipal borbónica fue concebida desde sus orígenes con una clara finalidad represiva y de sujeción del país, como un elemento fundamental de la pirámide jerárquica del nuevo régimen, por medio del cual asegurarse la gobernación y el control directo del territorio a partir de las órdenes del Capitán General, hasta el último pueblo de la geografía catalana, por medio de una subordinación rigurosa y directa de todos los ciudadanos a los regidores y a los «*batlles*», y de estos a los alcaldes mayores y corregidores, máximas autoridades en su demarcación. Este objetivo fundamental de sujeción del país confirió una impunidad absoluta a las nuevas autoridades municipales, lo cual provocará infinidad de abusos, extralimitaciones y conflictos de todo tipo.

Finalmente, la deficiente estructura de la gobernación local borbónica debe regir sobre una sociedad extremadamente dinámica, sujeta durante el siglo XVIII a cambios sociales y económicos espectaculares, los cuales sólo de una manera muy imperfecta pueden ser asumidos e integrados por la rígida estructura institucional impuesta por la Nueva Planta. La principal demostración de esta inadaptación a la cambiante realidad registrada en el transcurso del siglo la tenemos en el hecho de que todas las reformas llevadas a cabo para resolver las mayores deficiencias de su funcionamiento hubieron de ser expresamente prohibidas al cabo de poco tiempo, por haber desbordado la escasa capacidad de maniobra del marco institucional impuesto a principios de siglo, y poner en peligro la estabilidad de todo el sistema.

Es atendiendo a esta situación, por ejemplo, que tuvo que suspenderse la orden de venalidad de los cargos municipales, debido a los incontables abusos que generaba su funcionamiento. Los organismos de control gremial instaurados desde 1745 sobre algunos ayuntamientos, fueron considerados desde su introducción como elementos subversivos, y finalmente prohibidos. Todos los intentos de suprimir los cargos de regidores vitalicios fracasaron a causa de la reacción defensiva de los

beneficiarios de dichos oficios. La creación, en el año 1760, de los cargos de procurador síndico general, fue un auténtico fracaso, y pronto exce·dieron en defectos y abusos a sus homónimos castellanos. La creación de los cargos de extracción popular de los diputados del común y síndico personero, sin duda el intento de reforma institucional más importante de los acometidos por el régimen borbónico, fue sometido a manipulaciones electorales sucesivas, a fin de mermar su eficacia fiscalizadora de la gestión municipal de los regidores. La concesión a finales de siglo de cargos de regidores trienal^{es} debió suspenderse rápidamente a causa de los abusos que suscitaban.

Finalmente, no deja de ser sintomático que a finales de siglo XVIII deba acudir^{se} nuevamente a la introducción del sistema electoral insaculatorio, como panacea con la cual intentar resolver el desgobierno y los abusos electorales generalizados en que se debatía el ayuntamiento borbónico, a pesar de que el procedimiento insaculatorio era una de las instituciones más representativas del antiguo sistema municipal catalán, y que como tal fue radicalmente prohibido después de 1714.

De todas maneras, lo que realmente se estaba debatiendo en este conjunto de incidencias, no era solamente la crisis del ayuntamiento borbónico, sino que por medio de su estudio estamos analizando los exponentes de una crisis mucho más amplia, profunda y generalizada: la crisis del marco institucional característico de la sociedad del Antiguo Régimen.