

El municipio y los servicios municipales en la España del siglo XIX

Ángeles Hijano Pérez
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen: Este artículo pretende ofrecer una visión panorámica de los servicios proporcionados por el municipio a los habitantes de los pueblos y ciudades españolas en el periodo decimonónico. Una etapa iniciada con la revolución liberal que supondrá un cambio en las estructuras políticas del país, acompañado de un proceso de reformas económicas y sociales capaces de modificar por completo su fisonomía. La institución municipal, impregnada de consignas liberales, intentará que las innovaciones realizadas lleven a la población hacia el progreso y hacia metas impensables a comienzos del siglo. Los logros serán más lentos de lo previsto inicialmente, pero, a lo largo del siglo, conseguirán ampliar las miradas de buena parte de la sociedad española.

Palabras clave: municipio, ayuntamiento, educación, salud, mataderos.

Abstract: This article aims to provide an overview of the services provided by the municipality to the inhabitants of villages and Spanish towns in the nineteenth century period. A stage began with the liberal revolution that will mean a change in the political structures of the country, accompanied by a process of economic and social reforms capable of completely changing his appearance. The municipal institution, imbued with liberal slogans, sought innovations made to bring the people towards progress towards goals and unthinkable at the beginning of the century. The achievements will be slower than initially anticipated, but throughout the century, successfully expanded the eyes of much of Spanish society.

Keywords: township, council, education, health, slaughterhouses.

«No cabía duda sobre las realidades de la urbanización. “El orden eterno de los campos” cedía el paso a un mundo nuevo, de piedra y ladrillo, de cemento y metal, de fábricas y tiendas, de casas opulentas y barrios bajos»

François BÉDARIDA: «Las ciudades»¹.

Introducción

En estas páginas se pretende ofrecer una visión panorámica de los servicios proporcionados por el municipio a los habitantes de los pueblos y ciudades españolas en el periodo decimonónico. Una etapa iniciada con la revolución liberal que supondrá un cambio en las estructuras políticas del país, acompañado de un proceso de reformas económicas y sociales, capaces de modificar por completo su fisonomía.

La nueva centuria introdujo numerosos cambios en la vida de los pueblos españoles, razón por la que podremos entender la importancia que tendrán para la población los servicios que le proporcione el municipio, institución que, por principio, debe ser benefactora con sus habitantes.

En el siglo XIX el municipio no es homogéneo, sobre todo si se tiene en cuenta una diferencia primordial: existe un entorno urbano y un entorno rural que muestran escasas coincidencias entre sí. Se ha afirmado que en este siglo el 90 por 100 de la población vive en pueblos de pequeño tamaño, dedicándose a tareas rurales, agrícolas o ganaderas². Esta pequeña descripción nos permite manifestar que las modificaciones ocurridas en él no van a afectar de igual modo a toda la población. Cuando se comenten las reformas políticas, fundamentales en este siglo, quedará claro que éstas afectarán sobre todo a las grandes ciudades y, aunque los pequeños municipios se puedan aprovechar de esas novedades, su percepción de las mismas no podrá ser igual.

Con respecto a las grandes innovaciones y los servicios públicos generados por esta institución, habrá que tener en cuenta esa dis-

¹ François BÉDARIDA: «Las ciudades», en Asa BRIGGS (dir.): *Historia de las Civilizaciones*, 10, *El siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial-Labor, 1989, p. 148.

² Cfr. Francis. M. L. THOMPSON: «V. El campo. La revolución en la agricultura mundial», en Asa BRIGGS (dir.): *Historia de las Civilizaciones...*, p. 188.

tinta percepción. Si se habla de la posibilidad de crear en el territorio una fuente de ornato y de aspecto maravilloso, esa creación no será igualmente valorada en una comunidad rural, donde las fuentes sirven para abastecer de agua a los vecinos, que en una zona urbana. No se pueden crear parques naturales dentro del campo y, por mucho que este siglo se caracterice por crear espacios naturales dentro de la ciudad, la percepción de los habitantes de los entornos rurales no podrá ser la misma. En las ciudades, las clases altas viajarán en vehículos cada vez más lujosos, y a finales de siglo en los incipientes de motor a explosión, aunque todavía de técnica precaria, mientras que en el campo sólo se permitirá que los animales de transporte, los caballos, circulen en los núcleos centrales de los pueblos, de forma controlada y sin provocar alteraciones. Nada de carreras de caballos y nada de coches de caballos. El landó y la berlina eran carruajes que sólo podían utilizar las clases más pudientes, para demostrar su estatus, y quedaban negados a la mayoría de la población. En estos años no se produjeron avances importantes en el transporte público, porque el primer tranvía tirado por caballos se utilizó en Madrid en 1871 y sirvió para unir la Puerta del Sol con el barrio de Salamanca. El transporte urbano mediante ferrocarriles todavía no era posible en España, aunque algunas ciudades europeas como Londres lo utilizaran desde 1863³.

La cuestión relativa a la instrucción será algo muy reconocido en estas fechas y, además, se hará un gran esfuerzo por conseguir la alfabetización de la mayoría de la población. Sin embargo, fueron esfuerzos baldíos porque, finalizado el siglo, dos de cada tres españoles eran analfabetos.

Ese pequeño ejemplo sirve para demostrar que las innovaciones introducidas por la revolución liberal no pudieron ser iguales para todos los lugares. En la mayoría de los municipios rurales no se conocerían los hospitales, los teatros, el servicio de alcantarillado, ni otras innovaciones que suponían el camino hacia la prosperidad. También significa que España, al menos la de los primeros años del siglo, era todavía una sociedad precapitalista que estaba más interesada en hacer migraciones estacionales, en función de las fechas de

³ «El transporte urbano del futuro, que ya no circulaba por la superficie sino por debajo del suelo, apareció por primera vez en Londres, en 1863: fue el metropolitano de vapor». Cfr. François BEDÁRIDA: «IV. Las ciudades. Población y explotación urbana», en Asa BRIGGS (dir.): *Historia de las civilizaciones...*, p. 181.

recolección, o en emigrar directamente a la ciudad. En el campo se pensaba que la ciudad era una zona en la que había otras oportunidades y multitud de servicios desconocidos en su lugar de residencia. Seguramente, siguiendo las tendencias europeas, numerosos pueblos campesinos pudieron comenzar a transformarse en pequeños centros urbanos, pero las informaciones hacen pensar en una situación distinta. Algunos datos solventes indican que en la España de 1800 sólo habría tres ciudades con más de 370.000 habitantes, (Madrid, Barcelona y Valencia) cifra que en 1850 se amplía a cuatro ciudades de más de 680.000 habitantes, dando una imagen clara de lentitud en su crecimiento⁴. No se puede olvidar que en España las áreas rurales siguieron predominando sobre las urbanas durante mucho tiempo. Las razones podrían encontrarse en la existencia de una economía arcaica, influida por una mentalidad netamente mediterránea.

Para evitar los criticados localismos, en este estudio no se reproducirán las largas series de los archivos municipales que finalmente acaban siendo un mero ejercicio de ordenación y descripción de los datos conseguidos, sino que se intentará realizar un estudio homogéneo de unas cuantas materias fundamentales en los servicios otorgados por el municipio.

Aunque esta introducción puede parecer desalentadora, trataremos de ver cómo se produjeron las innovaciones, valorando los resultados de forma independiente. El estudio de la evolución histórica de la institución permite fijar las etapas de avance en la consecución de mejoras para los vecinos.

La revolución liberal y el municipio constitucional

La revolución de 1808 supuso el inicio de una serie de alteraciones en el régimen municipal tendentes a introducir los principios de la ideología liberal-burguesa en todas las circunscripciones del territorio. La fórmula utilizada por los liberales para proceder a las modificaciones de dicho régimen se basó en la realización de una serie de Leyes de Ayuntamientos que desarrollaban el contenido de las Constituciones elaboradas a lo largo del siglo⁵.

⁴ *Ibid.*, p. 150.

⁵ Véase Concepción DE CASTRO: *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 43-44.

La primera y más importante de las innovaciones se centrará en la ampliación del número de ayuntamientos a todos los municipios españoles, al margen de su tamaño. En segundo lugar, se intentará la uniformidad entre los mismos, algo muy difícil dadas las diferencias de tamaño y de población, por lo cual se dictará una normativa de carácter general que deberá imponerse en cada uno de ellos y que servirá de escaparate para retratar la vida de las comunidades⁶.

Esa reforma permitirá que las cuestiones que antes eran abordadas por las ordenanzas municipales, es decir, las relativas a la construcción de viviendas, el mercado, el cierre de las puertas de entrada y salida de las localidades, las contribuciones a pagar, los oficios locales abonados por el ayuntamiento y un largo etcétera de cuestiones puntuales, es decir todo lo que se relaciona con la gestión política, sea ahora abordado de forma general para todos ellos de la misma manera, a través de unas leyes de rango superior⁷.

Es probable que en las zonas rurales la población no fuera consciente de la importancia que suponía participar en la vida política del país. Lo cierto es que los nuevos logros podrían iniciar un cambio de mentalidad que les sería muy necesario en el futuro. Los detalles de la vida cotidiana serían asumidos por la población con alegría o con rechazo, pero, en cualquier caso, se trataba de colocar a los pueblos ante el avance, ante las mejoras y, en consecuencia, hacia un futuro más próspero.

Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos previstos inicialmente se realizó de una forma tan parsimoniosa que recuerdan a las características atribuidas a la revolución liberal española, es decir, su carácter discontinuo e incompleto, así como la sensación de frustración vivida por la sociedad española al no conseguir sus metas más que de forma parcial. La historiografía lleva varios años discutiendo la propia denominación del proceso, si fue una revolución o se trató tan sólo de un conjunto de reformas⁸.

⁶ «Art. 308. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga que le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen á 1.000 almas, y también se les señalará término correspondiente». Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, tomo IV, sesión de 9 de diciembre de 1810, p. 153 (desde ahora, *Diarios...*).

⁷ Véase ÁNGELES HIJANO PÉREZ: *Las ordenanzas municipales como norma del gobierno local*, Granada, CEMCI, 2001.

⁸ Se ha dicho que en España se produjo una transformación aún más sorprendente porque se unió el nacionalismo al fervor religioso para expulsar al invasor...

El primero que abordó el estudio de la revolución fue Miguel Artola, quien, utilizando las denominaciones de liberal y burguesa, confirió al acontecimiento una importancia inusitada en la historiografía española⁹. Su tesis de considerar protagonistas a los burgueses, movidos por un principio liberal de búsqueda de igualdad y rechazo del Antiguo Régimen, ha creado un paradigma respetado en su origen por la historiografía posterior. Sin embargo, ha sido objeto de múltiples retoques que han ido agrandando la base inicial de la explicación.

Junto con varios apoyos, como los expresados por Tomás y Valiente, que plantea la existencia de un proceso revolucionario de larga duración que acabará imponiéndose con el paso del tiempo¹⁰, se encuentran valoraciones distintas, como las manifestadas por Fontana, que reivindica la existencia de varios proyectos de reforma moderada más que una revolución social¹¹.

Por su parte, Jover ha publicado en varias ocasiones su análisis sobre las visiones del proyecto artoliano. Reconoce a Artola como el fundador de la denominación liberal y burguesa para la revolución española de 1808 a 1814, momento en que la protagonista es la burguesía que acabará sustituyendo a la nobleza o compartiendo con ella un puesto en la elite que va a disfrutar de un nuevo marco legal¹².

La tesis de Pérez Ledesma es reconocida como innovadora, al defender la existencia de una revolución social que acaba con las bases de la sociedad estamental y busca un nuevo orden basado en la igualdad, el mérito y la capacidad. El proceso sería largo y no participarían sólo los burgueses, sino otro grupo de juristas y profesionales que en la década de los treinta se verán retrasados por

Además, la caída de la monarquía española dio lugar al liberalismo español (palabra que España exportaría al resto de Europa). Véase John ROBERTS: «Revolución y progreso», en Assa BRIGGS: *Historia de las civilizaciones...*, p. 81.

⁹ Miguel ARTOLA: *Los orígenes de la España Contemporánea*, vol. 1, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 (1959).

¹⁰ Francisco TOMÁS Y VALIENTE: *Manual de Historia del Derecho Español*, 4.ª ed., Madrid, Tecnos, 1990. Síntesis ya clásica y siempre recordada.

¹¹ Josep FONTANA: *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, Barcelona, Crítica, 1979.

¹² José María JOVER ZAMORA, Guadalupe GÓMEZ-FERRER y Juan Pablo FUSI AIZPURÚA: *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX-XX)*, Madrid, Debate, 2001, pp. 32-33.

la defensa de los derechos de propiedad. Su interpretación trata de aclarar los dos procesos, la independencia y la revolución, explicando que en España apenas había una burguesía capaz de dirigir una revolución y menos que la ideología liberal fuera la promotora de la misma¹³. En su intento de sintetizar todas las posibles interpretaciones, recuerda la obra de Álvarez Junco, autor para quien lo ocurrido en España fue más que una revolución, una evolución o transición y que su origen más que burgués fue de carácter «oligárquico de base agraria» que tardó más de un siglo y medio en configurar una sociedad capitalista y liberal¹⁴.

Ante este cúmulo de opiniones, es oportuno señalar que el estudio de la institución municipal permite confirmar su carácter lento y discontinuo, dando lugar a un juicio crítico acerca de la revolución. En este punto no podemos olvidar las dificultades que encierran los términos utilizados para el estudio del municipio, términos que ni siquiera se han resuelto en la actualidad. Buscando las opiniones de juristas y de especialistas en la historia de la administración, comprobamos que, como muy bien ha defendido García Fernández, términos como autonomía municipal deberían ser entendidos al modo francés, es decir, que el *pouvoir municipal* de los franceses sería el equivalente a la autonomía municipal¹⁵. También convendría recordar que «todos los manuales y tratados de Derecho político español dejan a un lado la organización política municipal», motivo que podemos sumar a los ya mencionados acerca de la escasez de obras sobre la materia¹⁶.

La primera parada importante en el avance de la revolución se produjo en 1814, cuando Fernando VII dicta una real cédula, por la cual se disolvían y extinguían todos los ayuntamientos y alcaldías constitucionales creadas anteriormente, dejando la situación de la misma forma que en 1808. El restablecimiento de la situación afec-

¹³ Manuel PÉREZ LEDESMA: «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», en Miguel ARTOLA (ed.): *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2003, pp. 167-169.

¹⁴ José ÁLVAREZ JUNCO: «A vueltas con la revolución burguesa», *Zona Abierta*, 35-36 (1985), pp. 81-106.

¹⁵ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983. Este libro es fundamental para el estudio de la institución municipal, aunque eso obligue a ampliar el tamaño de este artículo.

¹⁶ *Ibid.*, p. 25.

taba a todos los aspectos, tanto políticos como sociales, del municipio. Tanto es así que este siglo se perfilará como una etapa donde los avances y retrocesos en el desarrollo del régimen municipal dan pie para establecer un panorama desolador, debido a que se retomará una y otra vez la primera normativa estatal sobre los ayuntamientos: la ley descentralizadora de 1823, si los progresistas estaban en el gobierno, y la ley de 1845, si lo ocupaban los moderados. Con estas perspectivas, la evolución del régimen municipal sólo podía suponer, si no un retroceso, sí un claro estancamiento. Un breve balance de la evolución seguida en los municipios en la transición del Antiguo Régimen a la época liberal permite comprobar la notoria disminución del poder político de los ayuntamientos que ya se aprecia en el Antiguo Régimen, aunque hasta la etapa constitucional no pueda considerarse definitiva, pero no por ello concluida. Es oportuno resaltar que las reformas locales tuvieron, incluso desde la segunda mitad del siglo XVIII, una clara influencia francesa¹⁷.

A partir de la revolución, la institución pasará por distintos modelos, sin que puedan apreciarse desde el comienzo las modificaciones introducidas por los liberales. La conclusión más importante para estas fechas reside en que en la etapa liberal los ayuntamientos van a conocer la progresiva centralización impuesta por los gobiernos, quedando su influencia cada vez más limitada. Los cargos de los ayuntamientos pierden el poder político disfrutado en etapas anteriores, siendo mayor el control impuesto sobre ellos por la Corona. Frente a esta situación, opresiva para los pueblos, los liberales introdujeron una de las novedades más características del sistema liberal, es decir, la posibilidad de participar en las elecciones municipales, principio que, con sucesivos altibajos, rompe definitivamente el modelo de funcionamiento del Antiguo Régimen. Será en su relación con los ayuntamientos donde se aprecien de forma más palpable las concepciones antagónicas de moderados y progresistas, siendo este aspecto uno de los indicadores de la importancia de la institución municipal en el proceso revolucionario, ya que el resultado de las elecciones municipales proporcionaba al partido ganador la posibilidad de controlar las elecciones a Cortes y Senado. Sin

¹⁷ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución Francesa y Administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo*, Madrid, Taurus, 1981. Sin duda, García de Enterría es el mayor defensor de la conexión del modelo español con el francés.

duda, este derecho a la representación, admitido con mayor o menor amplitud a lo largo de la etapa liberal, es la novedad más importante introducida por la revolución, aunque haya de transcurrir buena parte del siglo para que se consolide¹⁸.

Junto al reconocimiento de ese derecho, la normativa estatal de este siglo, referida a los ayuntamientos, introduce importantes innovaciones al aplicar en los municipios algunos de los postulados defendidos por el liberalismo, sobre todo el relativo a la igualdad de todos los españoles para acceder a los cargos municipales.

Ya en 1812, coincidiendo con la etapa de efervescencia revolucionaria, la Constitución señalaba que los ayuntamientos eran de elección popular, siendo también elegidos por los pueblos el alcalde o alcaldes de cada pueblo, otorgando a estos cargos un poder político de carácter local, aunque actuarán siempre en dependencia de las instituciones centrales de poder¹⁹. Fue el momento en que casi todos los municipios, apoyándose en la descentralización o autonomía, contaban, como dicen los franceses, con un auténtico *pouvoir municipal*²⁰.

La primera mitad del siglo estará plagada de pronunciamientos y alteraciones en el régimen político español y, por extensión, en el régimen municipal. Así, la secuencia de textos constitucionales y de Leyes de Ayuntamientos elaboradas desde 1812 proporciona, con toda exactitud, los momentos de mutación, tanto de carácter involucionista, como revolucionario.

Hasta 1845 contamos con tres modelos bien distintos: el más radical perteneciente a los momentos inmediatamente posteriores a la promulgación de la Constitución de 1812; un segundo modelo correspondiente a una aplicación más congruente de los principios a

¹⁸ Para la evolución del sistema político en estas fechas, la controversia entre progresistas y moderados, así como las acciones de los distintos gabinetes de gobierno, cfr. Miguel ARTOLA: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 4.ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1976, pp. 188-195.

¹⁹ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional...*, p. 25. Según García Fernández, el largo contenido dedicado por la Constitución de 1812 al municipio sigue teniendo un problema acerca de su consideración como texto constitucional o como texto administrativo.

²⁰ Cfr. Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, 4.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 223. Según el autor, el análisis de poderes hecho por Benjamín Constant permite constatar que ese «poder municipal» era desempeñado por las corporaciones municipales en estos primeros años del siglo XIX.

la realidad del país (la reforma descentralizadora de 1823 que será restablecida reiteradamente a lo largo del siglo) y un tercero, reflejo de la ideología de los moderados (representado por las Leyes de 1840 y 1845), que constituye una normativa lineal en esta materia. Desde estas fechas, lo habitual será retomar las normativas anteriores, con la excepción de los periodos marcados por las revoluciones de 1854 y 1868, fecha esta última que supuso la destrucción del régimen político imperante en España, la monarquía. Según algunos autores, aunque se establecieron instituciones y normas más progresistas, no llegaron a consolidarse porque la normativa de 1845 siguió vigente con pequeñas modificaciones. Incluso, aunque se tenga en cuenta la legislación progresista de 1856 o de 1870, el análisis concreto del régimen municipal sólo puede realizarse teniendo en cuenta la complejidad política vivida en estas fechas, junto con el contenido de los nuevos textos constitucionales surgidos de la alternancia en el gobierno de moderados y progresistas y, más tarde, de los demócratas²¹.

Al hablar de la institución en estas fechas no podemos olvidar una figura fundamental, quizás la más influyente de todas, el cacique. Estos individuos, muy presentes en casi todos los municipios y de manera más llamativa en los rurales, consiguieron superar todas las normas impuestas por los oficiales públicos, alcaldes, concejales y diputados provinciales, para conseguir, a través de sus relaciones personales con todos los colectivos del poder local, y de la complacencia de los mismos, acabar siendo los representantes del poder central en los pueblos, conseguir el control de todas las atribuciones que les correspondían a los ayuntamientos y acabar organizando las elecciones, siendo un apoyo básico para imponer las decisiones de los gobiernos de la monarquía²².

²¹ Miguel ARTOLA: *La burguesía...*, p. 248. El antagonismo entre las dos fracciones liberales, iniciado ya en 1823, demostró en 1866 que las relaciones entre gobiernos y ayuntamientos eran irreconciliables.

²² Hay numerosos estudios sobre el caciquismo y el cacique, aunque por lo general se realizan sobre un cacique determinado y sobre un lugar concreto. Entre otros, podría citarse a José VARELA ORTEGA: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

Servicios concedidos

La cuestión política no es la única importante, pues lo realmente novedoso en el ámbito social es el conjunto de mutaciones que se producen en distintas esferas de la vida cotidiana. En esta época había en España muy pocos municipios y su tamaño era muy reducido, pero esos pequeños territorios conseguirían las mismas ventajas y servicios que los de mayor tamaño.

La Constitución de Cádiz había fijado las competencias que estarían a cargo de los ayuntamientos y, por tanto, deberían aplicarse en todos los municipios. De este modo, la policía de salubridad y comodidad fue la primera de las atribuciones encargadas a los gobiernos locales. Por primera vez se consideraba que la población debía ser cuidada en su salud y que el municipio se encargaría de conseguir que ningún habitante tuviese problemas en ese sentido²³.

Seguidamente se les encargaba el auxilio al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público, lo cual determinaba que la protección de los individuos sería fundamental, aunque estuviera relacionada con una cuestión que siempre planteaba algunos recelos represivos entre la población²⁴. En esta competencia hay que recordar que desde 1812 se crearon Compañías de Zapadores Bomberos, cuerpos relacionados con la Milicia Nacional y con las Sociedades de Seguros Mutuos contra incendios de casas que eran organizaciones para luchar contra ese peligro, pero desligadas de los ayuntamientos. Ubicadas en las zonas más céntricas de las poblaciones, no eran cuerpos municipales, sino organizaciones independientes, incitadas por el ayuntamiento, pero de carácter privado, pues sólo cuidaban de las viviendas aseguradas. Muchas casas de ciudades como Zaragoza, Linares, Barcelona, Oviedo o Madrid estaban aseguradas de incendios en esas Compañías desde 1833. Su dotación fue ampliándose con los nuevos inventos aparecidos, pues a finales de siglo sumaron la «bomba de vapor» a los materiales

²³ Constitución de Cádiz, Título VI, *Del Gobierno Interior De Las Provincias Y De Los Pueblos*, Capítulo I, De los Ayuntamientos, Art. 321: Estará a cargo de los ayuntamientos: «Primero. La policía de salubridad y comodidad».

²⁴ *Ibid.*, «Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público».

ya existentes como las «bombas de mano», mangas de cuero y de lona, cubos, carros porta-útiles. No se debe olvidar que en el Antiguo Régimen el concepto *policía* era entendido como algo relativo al orden público y a los comportamientos sociales y, en consecuencia, estaba muy relacionado con la delincuencia, el crimen, las alteraciones populares y todo aquello que estuviera vinculado a la cárcel, las rondas o el toque de queda²⁵.

En tercer lugar se les encargaba de dos competencias muy necesarias para la institución: administrar e invertir los caudales de «propios» y «arbitrios», cumpliendo siempre las normas y reglamentos, y ser los responsables de nombrar al depositario de los repartimientos y de la recaudación de las contribuciones²⁶. Era la oportunidad de que la población tomara parte activa en el control de sus fuentes de ingresos y la capacidad otorgada a los vecinos no sólo de participar en elecciones, sino de participar también y, activamente, en la gestión y utilización de sus fuentes de ingreso y de sus presupuestos.

La gran transformación consistía en facultar a los poderes locales del cuidado de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común²⁷. Era algo muy novedoso porque, desde esas fechas, los municipios pudieron invertir parte de sus ingresos en la alfabetización de la población, algo muy necesario en esos momentos, y poder contribuir así al provecho de sus poblaciones.

Otra de las novedades consistió en asumir la competencia para cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban, porque eso significaba que se empezaría a pensar en términos de salud

²⁵ Cfr. José Manuel DE BERNARDO ARES: *El Poder Municipal y la Organización Política de la Sociedad*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la UCO, 1998, p. 92.

²⁶ Constitución de Cádiz, Título VI, *Del Gobierno Interior De Las Provincias Y Los Pueblos*, Capítulo I, De los Ayuntamientos, Art. 321, Estará a cargo de los ayuntamientos: «Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombren y Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva».

²⁷ *Ibid.*, «Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común».

e higiene, algo muy necesario para superar la precariedad en la que se encontraba España en esas fechas²⁸.

En el intento de sumarse al carro de la civilización, se les encomendó a los ayuntamientos cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato²⁹. Era algo muy necesario para conseguir los avances obligatorios y para que la urbanización llegara a todos los lugares, incluso a los más pequeños.

Se les responsabilizó también de una tarea ya antigua, formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe³⁰. Esas ordenanzas municipales, que se suponía estaban en desuso, siguieron siendo durante mucho tiempo la normativa más cercana a los pueblos y la que se utilizaba con más respeto. En toda la etapa de transición producida después de la revolución liberal se siguieron elaborando ordenanzas municipales, que estaban muy relacionadas con normativas de más alto rango, pero que para la población se adecuaban más a sus costumbres y recuerdos. Sin ninguna duda esas ordenanzas de gobierno les servían para resolver de forma muy sencilla los pequeños problemas con los que se encontraban en el quehacer cotidiano. Sin embargo, por mucha importancia que se quisiera dar a esas normas, apenas hay noticias de su aprobación en Cortes, sino que siguieron siendo normas de carácter local, aprobadas en los municipios³¹.

Por último, se les mandaba a los municipios promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso³². Era lógico

²⁸ *Ibid.*, «Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban».

²⁹ *Ibid.*, «Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato».

³⁰ *Ibid.*, «Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe».

³¹ Véase Ángeles HIJANO PÉREZ: *Las ordenanzas municipales...*, pp. 81-82.

³² Constitución de Cádiz, Título VI, *Del Gobierno Interior De Las Provincias Y De Los Pueblos*, Capítulo I, De los Ayuntamientos, Art. 321: Estará a cargo de los ayuntamientos: «Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso».

que fueran los encargados de mantener sus habituales formas de producción que eran, además, las que les permitían mantener su funcionamiento.

Todas esas competencias eran demasiado oficiales y las pequeñas comunidades locales debían verlas con gran frialdad porque la población campesina no entendía bien las ventajas de esta nueva normativa.

Leyes de Ayuntamientos

Ese cúmulo de asuntos pareció, desde muy pronto, que no era lo suficientemente beneficioso para la población y comenzaron a elaborarse las llamadas Leyes de Ayuntamientos, que, en cierto modo, eran el sustituto de las antiguas ordenanzas municipales que tenía cada localidad concreta. Sin embargo, la uniformidad impuesta tras la revolución llevó a las autoridades a considerar que los ayuntamientos debían estar regulados por una legislación común que no diferenciara a ningún pueblo. Se impuso así una de las doctrinas claves del liberalismo, todos ellos iban a ser iguales ante la ley, todos serían tratados del mismo modo, aunque eso no significara que todos iban a poder cumplir esa ley de la misma forma.

En el primer decreto posterior a la Constitución de Cádiz, de 23 de junio de 1813³³, se aprobaban varias obligaciones que debían cumplir los ayuntamientos y, en consecuencia, los municipios. Al municipio se le atribuyen una serie de competencias, pero eso no significa que exista un ámbito de poder municipal propio, sino que siempre estará subordinado a otro órgano superior, ya sea la Diputación o el jefe político³⁴.

Según decía la Constitución de Cádiz, todos los pueblos debían cuidar la policía y salubridad de sus territorios, pues ésa era la forma de mantener la limpieza y el decoro de la población y de los animales. Los pequeños municipios rurales siguieron poniendo en práctica la normativa que recogían sus ordenanzas municipales, sen-

³³ Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, Capítulo I: *De las obligaciones de los Ayuntamientos*. En un total de veinticinco artículos se desglosan las competencias del municipio, siempre bajo la tutela del jefe político.

³⁴ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio...*, pp. 290-291.

cillamente porque les era más cómodo y no contravenían la norma general, aunque se vieran obligados a aplicar dicha norma³⁵.

Para cumplir ese principio, los municipios se comprometían a prohibir los estercoleros en las calles públicas y a retirar los que estuviesen en casas particulares para evitar posibles focos de infección. Esos corrales particulares deberían estar sometidos a mucho control para evitar los malos olores y que se acumularan allí las aguas sucias. También evitaban arrojar animales muertos en las zonas donde vive la población y en los lugares de su entorno, tratando siempre de enterrarlos a cierta distancia para no atentar contra la salud. En el mismo sentido, muchos pueblos prohibían hacer aguas mayores y menores en la vía pública para evitar el mal aspecto de los pueblos, así como los daños para la salud.

Con el mismo objetivo se imponía el cuidado extremo de las fuentes que proporcionaban agua potable, ya que su servicio era muy necesario a la población y debía realizarse con la más absoluta limpieza. Para cuidar esas fuentes se impedía ensuciarlas, lavar en ellas las ropas sucias y las vísceras de los animales porque eso podría producir riesgos en la salud de las personas³⁶.

Cualquiera que incumpliera esas pautas sería castigado ante el gobierno y denunciado ante los tribunales para que fuera condenado y sancionado con una multa. Tal debía ser el empeño de los pueblos en relación con la sanidad que, siempre que hubiera un riesgo de enfermedad epidémica o contagiosa, se debía informar a los facultativos de sanidad y al mismo alcalde para que convocara a la Junta de Sanidad y tomara las medidas oportunas. Incluso,

³⁵ Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, Capítulo I, *De las obligaciones de los Ayuntamientos*, Art. I: «Estando á cargo de los Ayuntamientos de los pueblos la policía de salubridad y comodidad, deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, y de la de los hospitales, cárceles y casas de caridad ó de beneficencia: velar por la calidad de los alimentos de toda clase; cuidar de que en cada pueblo haya cementerio convenientemente situado; cuidar asimismo de la desecación, ó bien de dar curso á las aguas estancadas ó insalubres; y por último, de remover todo lo que en el pueblo ó en su territorio pueda alterar la salud pública ó la de los ganados».

³⁶ *Ibid.*, Art. V: «Para procurar la comodidad del pueblo cuidará el Ayuntamiento, por medio de providencias económicas, conformes á las leyes de franquicia y libertad, de que esté surtido abundantemente de comestibles de buena calidad; cuidará asimismo de que estén bien conservadas las fuentes públicas, y haya la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres como para los animales...».

ya a finales de siglo, en muchos pueblos se indicaba que todas las personas debían estar vacunadas, a cargo del ayuntamiento, que se ocupaba de pagar al médico municipal. Se impedía que cualquier niña o niño que no estuviese vacunado, asistiera a la escuela municipal, pues en ese lugar el contagio era más fácil.

Si los problemas higiénicos y de salud se produjeran en los animales, se tomarían las medidas oportunas para evitar que se propagara la enfermedad. Los animales muertos por alguna enfermedad contagiosa debían ser enterrados fuera del pueblo, en hoyos o zanjas profundas para evitar que fueran comidos por otro animal. Cuando se produjera una peste sólo se podría volver a comer carne del animal cuando el profesor veterinario diese su autorización.

Esas pautas fueron puestas en práctica, con más o menos contundencia, por todos los lugares. Les iba en ello seguir participando de los beneficios prometidos por la revolución y mantener la esperanza de conseguir que su pueblo progresara.

La educación

Las primeras Leyes de Ayuntamientos facultaron a los municipios para que se encargaran de la enseñanza de los alumnos de primeras letras. Con ello se intentaba que, con cargo a los fondos del común, se pagara a un maestro para que se fomentara la alfabetización del pueblo³⁷. Los problemas existentes en España para conseguir avances en esta materia procedían de la propia estructura de las familias españolas, caracterizada por una clara división sexista. Se imponía el predominio del padre, que era el encargado del sustento económico de la familia y el responsable de su situación en el entramado social, mientras que la madre debía ocuparse de las tareas de conservación de los principios morales y religiosos. Con esa diferenciación de tareas, en función del sexo, no era extraño

³⁷ *Ibid.*, Art. XIV: «Cuidará el Ayuntamiento de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común, celando el buen desempeño de los maestros, y muy especialmente el puntual cumplimiento de lo que previene el art. 366 de la Constitución, por la que deberá también enseñarse á leer á los niños, y disponiendo se doten convenientemente los maestros de los fondos del común, previa la aprobación del Gobierno, oído el informe de la Diputación provincial; ó en defecto de estos fondos, los que la Diputación acuerde con las formalidades que previene el art. 322 de la Constitución».

que a los niños se les instruyera para seguir el modelo de su padre y a las niñas que no se les diera ninguna instrucción formal porque para su futuro no sería importante su nivel cultural, sino su educación moral³⁸. Esas diferencias entre niños y niñas en el acceso a la educación hicieron muy difícil crear planes educativos que tuvieran viabilidad. Sabemos que los liberales intentaron imponer un plan educativo controlado por el Estado y de ahí que todas las leyes realizadas para los municipios tuvieran ese carácter de homogeneidad que siempre sería difícil de aplicar por igual.

Los intereses de los gobiernos liberales se centraban en conseguir alcanzar, en el ámbito de la educación, a los demás países europeos, algo muy difícil partiendo de las carencias que tenía España. Sin embargo se intentó con la puesta en práctica de algunos planes de modificación del sistema educativo, desde las escuelas de primaria, que eran las más cercanas al municipio, hasta las de enseñanza superior. Se deben mencionar algunos planes que trataron de mejorar la escolarización y de paliar las diferencias en función del sexo. Dignos de recordar serían: el Informe Quintana de 1813, el Plan del Duque de Rivas de 1838, el Plan Pidal de 1845 y la Ley Moyano de 1857 que pretendieron conseguir que la enseñanza primaria fuera obligatoria para todos los municipios³⁹. Esta pretensión, muy lícita, se encontraba con una gran barrera para ser cumplida, pues era muy difícil contar con los ingresos necesarios para abonar los sueldos de los maestros de primeras letras. El municipio que estaba obligado a gestionar la contratación y el pago de los maestros tuvo que acudir, en muchas ocasiones, a solicitar el permiso del jefe político para que la Diputación provincial se hiciera cargo de los gastos. Ni que decir tiene cuáles serían las dificultades que tendrían los municipios para abonar a profesores de enseñanza secundaria. Probablemente, para esas obligaciones era

³⁸ Véase Rosa María CAPEL MARTÍNEZ: *El trabajo y la educación de las mujeres en España (1900-1930)*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1982, pp. 176-177. Hasta la Constitución de 1869, no se reconoció en España el derecho a la educación de las mujeres.

³⁹ Estas leyes, obra de los moderados, se formularon en la época isabelina y pretendían desarrollarse sobre todo en Barcelona y Madrid. No podrían tener mucho arraigo entre las clases populares. Cfr. José María JOVER ZAMORA, Guadalupe GÓMEZ-FERRER y Juan Pablo FUSI AIZPURÚA: *España...*, p. 221.

inevitable recurrir siempre a la ayuda financiera de la Diputación y hasta del Estado⁴⁰.

Las zonas rurales seguramente tuvieron muy poco contacto con los mencionados planes de carácter estatal, pero, aun así, fueron testigos de la importancia de hacer obligatoria la enseñanza primaria. Seguramente el absentismo escolar fue una práctica frecuente en esos lugares, debido a las tareas agrícolas a las que se dedicaban niños y niñas en el campo, pero contar con una escuela y un maestro fue introduciendo un comportamiento distinto en la sociedad.

Con respecto al tema de la educación, es necesario recordar que las carencias presentadas por España en el panorama escolar eran inmensas. Les faltaba todo, desde el lugar donde impartir las clases, hasta el profesor encargado de la tarea. El material escolar era prácticamente inexistente y, ante esas ausencias básicas, qué podríamos decir de las condiciones pedagógicas e higiénicas en que debían impartirse las clases. Los políticos liberales de la época eran conscientes de la dificultad de la tarea. Cómo se iban a preocupar de poner en funcionamiento planes de reforma de la educación, si lo primero que había que hacer era crear esa educación. España era un erial donde faltaba todo, desde las aulas salubres al profesorado preparado, y faltaba, incluso, la capacidad de impulsar un sistema equilibrado de enseñanza donde se promoviera el estudio de contenidos y la mera educación primaria de comportamiento y buenas formas. La carencia era tan grande que la tarea parecía imposible. Había que crear centros donde hubiera un número suficiente de aulas que no parecieran pajares y que tuvieran un mobiliario adecuado para la enseñanza. Se precisaba un número amplio de docentes para impartir la educación primaria entre esa multitud de niños que podrían acabar siendo analfabetos.

Algunos docentes de la época, como Enrique Martínez Muñoz y Félix Martí, fueron encargados de visitar escuelas europeas para tratar de imponer en España un sistema similar y olvidar la nefasta imagen de la escuela española. Las críticas no se dirigían sólo a los pequeños pueblos donde la escuela parecía una pocilga, no se respetaba ningún principio higiénico y era un foco de infección, sino que cualquier escuela de las grandes capitales españolas,

⁴⁰ El Art. XIV del Decreto de 1813 indicaba que los asuntos de financiación de la educación recaían en los ayuntamientos que serían dotados por el gobierno, previo informe favorable de la Diputación provincial.

Madrid, Barcelona, Valencia o Zaragoza, sufría de las mismas penalidades. Los informes sobre las aulas eran similares en todos los municipios: pequeños que asistían a clase en una cuadra, rodeados de estiércol, en alguna cárcel antigua o en una habitación de una casa que era compartida con la familia del maestro. Focos de infección, sin duda, porque todo estaba lleno de suciedad y no se respetaba ningún valor higiénico, igual que no existía ningún lavabo o retrete, ningún patio para el juego o el recreo, ningún comedor para esos niños.

Si las cuestiones materiales eran ésas, qué decir del nivel pedagógico de la enseñanza. Se podía criticar que en España no se respetaba ninguna de las nuevas modalidades pedagógicas por las que era necesario dividir al alumnado según la edad y contar con distintos profesores para cada una de ellas, olvidándose de la situación habitual: un profesor único para todos los alumnos, de cualquier edad y de cualquier materia educativa. No era una carencia de profesionales lo que padecía España, sino la pervivencia de un sistema que desprestigiaba a los maestros, que no les abonaba salarios adecuados y que les obligaba a subsistir casi en la miseria. Una frase acuñada ya en estos años, conocida como chascarrillo por casi todo el mundo en fechas posteriores, era la de «pasa más hambre que un maestro de escuela», lo cual da la imagen de lo denigrante que podría ser en esta época ejercer esa profesión, tan mal remunerada y con tan escasas expectativas de futuro.

Ya lo comentábamos al comienzo, el problema de la educación en España no fue resuelto en el siglo que comentamos, pues se pararía de situaciones extremas que no podían ser modificadas con un simple plan de reformas educativas, aunque era necesario comenzar por algún lugar. No obstante, sabemos que en algunos pueblos andaluces se inició ya en el siglo XVIII una reforma de la enseñanza que intentó acabar con los viejos hábitos educativos y con el dirigismo intelectual de la Iglesia⁴¹.

⁴¹ José Manuel DE BERNARDO ARES: *El Poder Municipal...*, pp. 483-484. En este libro se cita la importancia que supusieron para la educación dos hechos importantes: la traducción castellana en 1760 del *Verdadeiro método de estudar*, un libro de carácter antiescolástico y proempírico, publicado en Portugal en 1746 por el padre Luis Antonio Verney y la expulsión de los jesuitas en abril de 1767.

Policía de salubridad y comodidad

La Constitución de Cádiz encargó a los municipios muchas tareas para realizar en beneficio de la población. Posteriormente, las distintas Leyes de Ayuntamientos fueron marcando las necesidades que debían cubrirse, dando lugar a un vuelco sustancial en la situación sanitaria del país. En este periodo se tuvo en cuenta que, para mejorar la salud, había que luchar contra la enfermedad y contra las pésimas condiciones que había tenido la asistencia sanitaria en los siglos anteriores. Los hospitales de caridad, existentes hasta ese momento, empezaron a ser incapaces de cubrir toda la demanda existente, siendo necesario que los pueblos arbitraran los sistemas necesarios para sufragar el cuidado de los enfermos⁴².

La normativa no dejó de dictar disposiciones para mejorar las investigaciones médicas, de modo que el 10 de julio de 1821 se realiza un intento de fusionar los estudios de medicina y de cirugía. La persona más influyente, en este sentido, fue Pedro Castelló y Ginestá, cirujano castrense que había sido catedrático de los Colegios de Cirugía de Santiago de Compostela, de Barcelona y del Hospital San Carlos de Madrid. Alcanzó los favores reales por haber curado a Fernando VII de un ataque de gota, lo cual hizo que le convirtiera en su cirujano personal. En esa situación privilegiada propuso al rey dictar reglamentos y leyes que permitieran a la monarquía adoptar un modelo unitario y completo. De ese modo, el 30 de junio de 1827 se crea la Real Junta Superior Gubernativa de Medicina y Cirugía, de la que Pedro Castelló será vocal. El paso final consistirá en la unificación de los Colegios y las Universidades

⁴² Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, Capítulo I, *De las obligaciones de los Ayuntamientos*, Art. IV: «Para cuidar en cada pueblo de la salud pública en los casos de que habla el artículo precedente, se formará cada año por el Ayuntamiento, donde el vecindario lo permita, una junta de sanidad, compuesta del alcalde 1º, ó quien sus veces haga, del cura párroco más antiguo, donde hubiese más de uno, de uno ó más facultativos, de uno ó más regidores, y de uno ó más vecinos, según la extensión de la población y ocupaciones que ocurran; pudiendo el Ayuntamiento volver á nombrar los mismos regidores y vecinos, y aumentar el número en la junta cuando el caso lo requiera. Esta junta de sanidad se gobernará por los reglamentos existentes ó que en adelante existieren; y en las providencias de mayor consideración procederá con acuerdo del Ayuntamiento».

en 1843. De todos modos, quedaban aún muchas lagunas científicas por resolver.

En 1822 se promulgó la primera Ley General de Beneficencia, que regulaba las Juntas Provinciales y Municipales de Beneficencia y que permitía establecer Juntas Parroquiales. Esta legislación ya era laica y contrastaba con el sector religioso, que mantenía sus dominios en algunos centros básicos de salud, tales como las casas de maternidad, las de socorro, los hospitales de enfermos, etc. Siguiendo los avatares de la vida política española en esta época, esta ley fue abolida en 1823 y restablecida en 1836, teniendo escasos resultados, aunque sus intentos se retomaron en 1833 con la Ley de Instrucción de 1833 que volvía a reconocer el socorro domiciliario como uno de los más adecuados para la curación⁴³.

Se promulgaron más leyes, en 1849 y 1853, para configurar cómo sería el sistema de beneficencia español y tratando de que coincidiera con las obligaciones impuestas a los ayuntamientos y diputaciones. Según esta ley se clasificaban los establecimientos públicos en: generales, de carácter nacional (incapacitados permanentes o de atención especial como locos, ciegos, sordomudos); provinciales (cada capital debía tener un hospital, casa de misericordia, huérfanos, maternidad y expósitos), y municipales (para socorro de necesitados con albergues, hospitales en tránsito y beneficencia domiciliaria).

Un Real Decreto de 1885 trató de ser pionero en el cuidado de la salud de los enfermos psiquiátricos⁴⁴. Hasta esa fecha, los llamados enfermos mentales eran personas bastante marginadas de la so-

⁴³ Instrucción General para Subdelegados de Fomento de 30 noviembre de 1833. Se hacía referencia a los hospitales psiquiátricos como «jaulas inmundas y tratamientos crueles que aumentan, por lo común, la perturbación mental de hombres que, con un poco de esmero, podrían ser vueltos al goce de su razón y al seno de su familia».

⁴⁴ Real Decreto de 19 de mayo de 1885, aclarado por una Real Orden de 20 de junio del mismo año; norma que ya sentía, al menos aparentemente, la preocupación de los internamientos abusivos al señalar en su Exposición de Motivos que en la imposibilidad de que el Estado se haga cargo de todos los hospitales de dementes, el gobierno anterior, así como el actual, creyó que se estaba en el caso de publicar una disposición de carácter general para garantizar esa dicha seguridad individual, dando en tan grave y delicado asunto la debida intervención a los Tribunales de Justicia, y sujetando a los establecimientos provinciales, municipales y particulares a las mismas reglas de precaución que se observan en el manicomio que corre a cargo del Estado.

ciudad. Se les trataba como personas raras, extrañas, temibles, endemoniadas, poseídas y, en cualquier caso, no eran consideradas dignas de vivir en sociedad. Para proteger a la sociedad de esos individuos, lo mejor era la reclusión, el ingreso en manicomios. Cuando alguien era considerado «loco» su destino inmediato era el manicomio, aunque esos centros eran de difícil acceso. La situación era muy complicada porque cuando una persona sufría de esos problemas tenía tantas dificultades para ingresar en uno como para salir de él. Los requisitos acababan siendo otra penalidad.

En un principio fueron los municipios los encargados de construir esos centros de atención, pero muy pronto fueron las diputaciones provinciales las que asumieron la obligación de atender los gastos de la salud mental de la población, encargándose de construir manicomios. Otro decreto de 19 de abril de 1887 encargó a la Diputación de cada provincia el cuidado de los dementes. Los escasos centros asistenciales para enfermos mentales en el siglo XIX, debido a la carencia de recursos económicos, eran centros inmundos, donde la falta de higiene podría empeorar la salud del paciente. La distribución de hospitales psiquiátricos en España fue muy desigual, con zonas donde no había ninguno y otras donde había algún centro de esta naturaleza, como Valladolid y Zaragoza. Los gobiernos impusieron en España el modelo liberal de sistema sanitario, siendo cuidadosos en mejorar las precarias condiciones higiénico-sanitarias de la población, y en controlar los brotes epidémicos y las enfermedades endémicas que padecía el país. Se elaboraron medidas sanitarias para conseguir que la asistencia a los pobres fuera obligatoria, a través de la denominada «hospitalidad domiciliaria», ya que en el modelo liberal los hospitales eran un prototipo de instituciones que había que superar, sustituyéndolas por ese otro cuidado mucho más personalizado. Se iniciaron también numerosos estudios sobre la higiene de las viviendas y las habitaciones de los menesterosos, situaciones a corregir en aras de la civilización y de la mejora de las condiciones sanitarias.

Mataderos

El cumplimiento de la ley de 20 de agosto de 1870, que instaba a construir mataderos municipales, hizo que se iniciara en varios de

ellos la construcción de esos edificios, entendidos como los locales encargados de sacrificar a los animales, realizar las tareas de despiece, conservación, corte y preparación de las carnes, para su difusión en el mercado exterior⁴⁵.

La creación de mataderos se realizó en las zonas más cercanas a los lugares de producción, a los mercados de ganado, debido a que la cercanía con los animales aligeraba los costes de traslado y de ejecución del trabajo. Esas obras no se pudieron realizar en todos los lugares, pues eran de alto coste, pero hasta que pudieran realizarse siguieron con las mismas tareas con que, hasta entonces, se habían tratado a los animales muertos, su almacenamiento y conservación. Se sabía que las reses mayores y menores, cuyas carnes estuvieran destinadas al consumo público, debían ser sacrificadas en el matadero público, lugar en el que se debía pagar el «arbitrio» acordado por el ayuntamiento. Antes de salir a la venta, serían pesadas en el matadero, pagando también la cantidad que estuviese estipulada. Estos primeros mataderos tenían un horario y un sistema para realizar su trabajo, de manera que decían que las reses serían muertas en completo reposo desde las nueve a las once de la mañana y desde las tres a las cinco de la tarde y que no se podrían vender sus carnes hasta que no hubieran pasado seis horas después de muertas.

En un matadero no se podía permitir que entrara una res ya muerta, por cualquier enfermedad, o que tuviera heridas recientes por mordedura de animales carnívoros o que fueran sospechosas de algún mal. Tampoco se permitía que entraran perros, pues podrían introducir focos infecciosos.

El matadero público debía tener aseo e higiene de alta calidad y, para ello, habría un inspector municipal que estaría encargado de reconocer las carnes y de vigilar para que no fuera posible ningún foco de infección. Las normas estaban muy bien puestas, pero, como suele ocurrir, es difícil pensar que se cumplieran íntegramente.

⁴⁵ Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, Título III, *De la administración municipal*, Capítulo primero, *De las atribuciones de los Ayuntamientos*, Art. 67: «Es de exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos (artículos 39 y 99, párrafo primero de la Constitución), y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: [...] V. Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y matadero».

Los mataderos de este siglo se construyeron, por lo general, con un único piso, ya que así era más sencillo hacer modificaciones y futuras ampliaciones. Se requería un solar muy amplio que pudiera disponer de grandes cantidades de agua y de la suficiente electricidad, que era muy difícil conseguir en la época. Un problema añadido era disponer de instalaciones para la eliminación del agua y, sobre todo, para la eliminación de las aguas residuales que no podían descargarse en cualquier lugar. Los riesgos para la higiene eran notorios para las poblaciones cercanas a un matadero, pero su necesidad era tan acuciante que, desde finales del siglo, se inventaron nuevas técnicas para crear sistemas de refrigeración que facilitaran las tareas de los mataderos.

Conclusiones

Sin restarle importancia a las cuestiones de índole política, la pretensión de estas páginas es realizar un recuento de la multitud de obligaciones que la revolución liberal delegó en los municipios españoles a lo largo de un siglo.

Los avances de la normativa estaban reflejados en las Leyes de Ayuntamientos, que se convirtieron en la normativa por excelencia para autorizar las medidas a aplicar en los mismos. Son, además, la fuente histórica más solvente para trabajar en una materia donde las fuentes son heterogéneas, complicando mucho la realización de estudios de conjunto. Es en este asunto donde se hace más complicada la investigación sobre esta temática, pues la aplicación práctica de la normativa requeriría de una multiplicidad de estudios locales que hoy por hoy están por hacer⁴⁶.

Se pretende dar un impulso a una materia falta de estudios, lo que, dadas las dificultades para encontrar fuentes homogéneas y de fácil localización, complica mucho la realización de trabajos de investigación sobre la materia y, sobre todo, de tesis doctorales⁴⁷. Sa-

⁴⁶ Enrique SÁNCHEZ GOYANES: *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000. Se trata de un trabajo dedicado a la normativa a partir de la Constitución de 1978, por lo que sólo es útil como ejemplo de un estudio que deja la aplicación de esa normativa relegada a trabajos posteriores muy complejos de abordar.

⁴⁷ Las Actas Municipales son una materia de estudio que requiere de esfuerzos

biendo que los juristas han sido los autores más prolíficos en los estudios sobre temas de carácter local, se ha intentado sustituir el lenguaje técnico por otro más inteligible, no distorsionado por términos jurídicos, que permita acabar con el temor a abordar una tesis doctoral sobre estas cuestiones. No se pueden cuantificar las dificultades para abordar estudios sobre esta materia, algo que hasta los propios juristas admiten⁴⁸.

Es tan real la falta de publicaciones históricas sobre el asunto que recientemente un estudio sobre la Constitución de 1845 indicaba que las referencias bibliográficas para profundizar en la materia municipal se encontraban en las obras de Concepción de Castro y de Ángeles Hijano, convirtiendo esa cita en un claro exponente de las carencias en la investigación sobre la materia. Al hablar sobre la controvertida cuestión de los ayuntamientos, Juan Ignacio Marcuello no duda en citar las obras de Concepción de Castro, *La Revolución Liberal y los municipios españoles, Madrid, 1979*, y de Ángeles Hijano, *El Pequeño Poder, Madrid, 1992*⁴⁹.

Bibliografía

Esta bibliografía pretende, tan sólo, ser una breve relación de las obras consultadas sobre el tema que nos ocupa. La presencia de algunos trabajos no dedicados especialmente al municipio proporciona una idea de la vinculación de los estudios locales y provinciales en la articulación del nuevo Estado.

ARTOLA GALLEGO, Miguel: *Los orígenes de la España Contemporánea*, 2 vols., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 (1959).
— *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, vol. 4 de *Historia de España Alfaguara*, 4.ª ed., Madrid, Alianza Universidad, 1976.

ímprobos para ser abordada y que permitiría subsanar en parte las carencias de las investigaciones realizadas.

⁴⁸ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional...*, p. 27. Una frase de este libro es muy oportuna para finalizar el artículo: «En definitiva, el esfuerzo va dirigido fundamentalmente a poner al descubierto, como en una investigación arqueológica, los cimientos de un edificio que, por no haber sido construido de una sola vez, empieza a tener grietas preocupantes, sin que los arquitectos llamados a su saneamiento sepan por donde empezar, ya que se desconocen los materiales, la profundidad y el tipo de construcción de los cimientos».

⁴⁹ Juan Ignacio MARCUELLO BENEDICTO: *IV la Constitución de 1845*, Madrid, Ius-tel, Colección las constituciones españolas, dirigida por Miguel Artola, 2007, p. 67.

- BERNARDO ARES, José Manuel de: *El Poder Municipal y la Organización política de la Sociedad*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la UCO, 1998.
- BRIGGS, Asa (dir.): *Historia de las civilizaciones*, 10, *El siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial-Labor, 1989.
- CARRASCO CANALS, Carlos: «El Municipio en la Administración española del siglo XIX», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 173 (1972), pp. 71-102.
- CASTRO MONSALVE, Concepción de: *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio: *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977. [En la actualidad el antiguo Instituto de Estudios Administrativos, se llama Centro de Estudios Constitucionales].
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Administración española*, 1ª. ed., 1ª. reimp., Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- HIJANO PÉREZ, Ángeles: *El Pequeño Poder. El municipio en la Corona de Castilla: siglos XV al XIX*, Madrid, Fundamentos, 1992.
- *Las ordenanzas municipales como norma del gobierno local*, Granada, CEMCI, 2001.
- JOVER ZAMORA, José María; GÓMEZ-FERRER, Guadalupe, y FUSI AIZPURÚA, Juan Pablo: *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX-XX)*, Madrid, Debate, 2001.
- MORELL OCAÑA, Luis: *El Régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988.
- MORILLO-VELARDE, José I.: *El alcalde en la Administración española*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1977.
- POSADA HERRERA, José: *Lecciones de Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
- POSADA, Adolfo: *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.
- *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
- QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael, y FERNÁNDEZ AMADOR, Mónica: *Poder local y transición a la democracia en España*, Granada, CEMCI, 2010.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *Manual de Historia del Derecho Español*, 4.ª ed. Madrid, Tecnos, 1983.
- TUSELL GÓMEZ, Javier: *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.