



Colección  
TESIS Y PRAXIS

MANUEL HERRERA GÓMEZ

LOS ORÍGENES  
DE LA INTERVENCIÓN  
ESTATAL EN LOS PROBLEMAS  
SOCIALES



ESCUELA LIBRE EDITORIAL











LOS ORÍGENES  
DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL  
EN LOS PROBLEMAS SOCIALES







**MANUEL HERRERA GÓMEZ**

**Profesor Titular de Sociología de la Universidad de Granada**

**Prólogo de Julio Iglesias de Ussel**

**Catedrático de Sociología de la Universidad de Granada**

**LOS ORÍGENES  
DE LA INTERVENCIÓN  
ESTATAL EN LOS PROBLEMAS  
SOCIALES**



**ESCUELA LIBRE EDITORIAL  
Madrid, 1989**

**COLECCIÓN «TESIS Y PRAXIS»**

**Dirigida por:**

RAFAEL DE LORENZO  
SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

**Coordinador Editorial:**

GREGORIO BURGUEÑO ÁLVAREZ

ISBN: 84-88816-56-1

Depósito legal: M. 26.905-1999

Impresión: GRÁFICAS ALVANI

Málaga, 15. Humanes (Madrid)

*A Antonio y Francisca —mis padres—, a Isabel y Carmen —mis hermanas—, a los que debo cuanto soy, por su cariño y paciencia. Sin ellos esta investigación, como tantas cosas mucho más importantes, hubiera sido imposible.*



# ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO .....	17
INTRODUCCIÓN .....	21
 CAPÍTULO 1 LA POBREZA Y SU ASISTENCIA EN LAS CORTES DE CADIZ  	
PARTE PRIMERA: LA ILUSTRACIÓN ANTE EL MUNDO DE LA POBREZA: EL TRÁNSITO DE LA CARIDAD A LA BENEFICENCIA. ....	31
1. LA POBREZA Y SU PROBLEMÁTICA .....	36
1.1. <b>Perspectiva actual de la pobreza</b> .....	36
1.2. <b>Concepto de pobreza y actitudes de la Sociedad del siglo XVIII frente al problema del pauperismo</b> .....	39
1.3. <b>La pobreza: un fenómeno de difícil cuantificación en el Antiguo Régimen</b> .....	48
2. LOS REFORMADORES ILUSTRADOS Y EL PAUPERISMO: SOLUCIONES TEÓRICAS A UN PROBLEMA REAL .....	52
2.1. <b>Bernardo Ward: De las utopías de la «Obra Pía» al realismo del «Proyecto Económico»</b> .....	59
2.2. <b>José Campillo: El mundo de la necesidad material como un fallo de la estructura socio-económica</b> .....	63
2.3. <b>Ramón Cortines Andrade y Nicolás de Arriquiabar: El Hospicio un instrumento de integración social y laboral</b> .....	65
2.4. <b>Pedro Rodríguez de Campomanes: Causalidad, factores y soluciones al mundo de la necesidad material</b> .....	67
2.5. <b>Antonio Javier Pérez y López: Los Talleres Nacionales Subsidiarios</b> .....	70
2.6. <b>Melchor Gaspar de Jovellanos: Racionalismo y reforma en los Hospicios españoles</b> .....	72
2.7. <b>Las Sociedades Económicas de Amigos de País: El Ejemplo de la Matritense</b> .....	74

	<i>Págs.</i>
2.8. <b>Pedro Joaquín de Murcia: Las Casas de Misericordia un servicio público de responsabilidad estatal</b> .....	76
2.9. <b>Vicente Calvo y Jullán y Francisco Javier Peñaranda: Los sistemas colectivistas de trabajo</b> .....	79
2.10. <b>Conclusiones</b> .....	81
3. <b>LA NECESIDAD MATERIAL Y SU TRATAMIENTO LEGAL EN EL SIGLO XVIII</b> .....	82
3.1. <b>Pobreza y Mendicidad</b> .....	83
3.1.1. <i>El precedente de los siglos XVI y XVII</i> .....	84
3.1.2. <i>El siglo XVIII</i> .....	85
3.2. <b>Vagancia</b> .....	87
3.2.1. <i>El tratamiento represivo de los siglos XVI y XVII</i> .....	88
3.2.2. <i>El siglo XVIII: Los intentos de provecho y utilidad del vago</i> .....	89
3.2.2.1. <i>El vago ante el reinado bélico de Felipe V</i> .....	90
3.2.2.2. <i>El vago ante la paz de Fernando VI</i> .....	91
3.2.2.3. <i>Carlos III: De las utopías de la integración a la política de represión de la ociosidad</i> .....	94
3.2.3. <i>Causas del fracaso de tantas leyes</i> .....	98
3.2.3.1. <i>El vago y sus habilidades</i> .....	99
3.2.3.2. <i>Los cómplices</i> .....	104
3.2.3.3. <i>Ineficacia de las leyes</i> .....	107
3.2.3.4. <i>La negligencia de las justicias</i> .....	109
3.2.3.5. <i>La celotipia</i> .....	111
4. <b>EL ORDENAMIENTO LEGAL DE LA CARIDAD Y LA BENEFICENCIA EN EL SIGLO XVIII</b> .....	114
4.1. <b>Casas de Expositos</b> .....	115
4.2. <b>Hospitales</b> .....	119
4.3. <b>Hospicios</b> .....	123
<b>PARTE SEGUNDA: LA POBREZA Y SU ASISTENCIA EN LAS CORTES DE CÁDIZ DE 1812</b> .....	131
1. <b>LA POBREZA Y SUS REMEDIOS: UNA HERENCIA ILUSTRADA</b> .....	133
1.1. <b>Las pretensiones de utilidad pública en las propuestas de los Sres. Borrull, Ramos de Arispe y Silves</b> .....	136
1.2. <b>La agricultura, un instrumento para dar soluciones al mundo de la pobreza</b> .....	140
1.3. <b>Conclusiones</b> .....	148

	<i>Págs.</i>
2. EL PLAN DE BENEFICENCIA DE LAS CORTES GADITANAS .....	150
2.1. La Beneficencia en España a comienzos del siglo XIX: Principales problemas .....	153
2.1.1. <i>Situación económica de los centros asistenciales en el Diario de Sesiones: Proyectos y propuestas de solución</i> .....	155
2.1.2. <i>Organización, funcionamiento y ubicación de los centros asistenciales</i> .....	158
2.1.3. <i>Problemática en torno al gobierno y control de las instituciones: Poderes públicos e Iglesia</i> .....	163
2.2. Aportaciones de las Cortes de Cádiz a la organización de la Beneficencia .....	166
2.2.1. <i>La Beneficencia: Una cuestión de orden interior y bienestar</i> .....	166
2.2.2. <i>La Municipalización de la Beneficencia</i> .....	169
2.2.3. <i>Proceso de secularización institucional de la asistencia</i> .....	171
2.3. Conclusiones: A un paso de la Ley de Beneficencia de 1822. ....	175
3. EL VAGO ANTE LAS CORTES DE CÁDIZ .....	177
3.1. Ciudadanos, vagos y actitud de los constituyentes gaditanos .....	177
3.2. Un precedente al ordenamiento legal gaditano: Las propuestas de los Sres. Oliveros y Luján .....	181
3.3. El ordenamiento legal sobre vagos de las Cortes de Cádiz. ....	183
3.4. Los remedios para atacar y reprimir la vagancia .....	184
3.5. Conclusiones .....	187
EPÍLOGO .....	189

CAPÍTULO II  
LAS CORTES DE CÁDIZ ANTE LA EDUCACIÓN

PARTE PRIMERA: EL PROYECTO DE REFORMA EDUCATIVA ILUSTRADO .....	197
1. ESTRUCTURA EDUCATIVA DE LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII .....	201
1.1. La Enseñanza Primaria .....	204
1.2. La Enseñanza Secundaria: Las Escuelas de Gramática .....	208
1.3. La Enseñanza Universitaria .....	211
2. EL PENSAMIENTO EDUCATIVO DE LOS ILUSTRADOS ESPAÑOLES DEL SIGLO XVIII .....	215

	<i>Págs.</i>
2.1. ¿Qué significa educar para los ilustrados españoles? .....	217
2.2. <b>Proyectos de Reforma en las instrucciones primaria y secundaria</b> .....	221
2.2.1. <i>Benito Feijoo: Renovación metodológica y utilidad de la enseñanza</i> .....	222
2.2.2. <i>Fray Martín Sarmiento: Una enseñanza crítica e innovadora</i> .....	224
2.2.3. <i>El Padre Isla y la Crítica del nivel educativo</i> .....	226
2.2.4. <i>Rexach y Carbó: La Enseñanza o la educación del espíritu.</i> .....	227
2.2.5. <i>Lorenzo Hervás Panduro y la necesidad de ampliar el número de centros</i> .....	228
2.2.6. <i>Melchor Gaspar de Jovellanos: La educación universal, popular y cívica</i> .....	230
2.2.7. <i>Francisco Mariano Nipho</i> .....	233
2.2.8. <i>Saavedra Fajardo, Cadalso, Mayans y Siscar y Piquer</i> .....	234
2.3. <b>Las enseñanzas prácticas o profesionales en el pensamiento ilustrado</b> .....	237
2.4. <b>Los ilustrados ante la Universidad</b> .....	244
2.4.1. <i>La Universidad en la Prensa Ilustrada</i> .....	245
2.4.2. <i>Proyectos y planes de estudios para la Universidad española del siglo XVIII: El Plan Olavide</i> .....	247
2.5. <b>Un descubrimiento ilustrado: La mujer como sujeto de atención pedagógica</b> .....	252
3. <b>LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN MATERIA EDUCATIVA DURANTE EL SIGLO XVIII</b> .....	257
3.1. <b>Homogeneización y planificación estatal de la enseñanza: Los planes de estudio</b> .....	258
3.1.1. <i>La marcha hacia un plan de estudios con carácter nacional en los niveles primarios de la enseñanza</i> .....	261
3.1.2. <i>La enseñanza secundaria, un antecedente de la enseñanzas universitarias</i> .....	266
3.1.3. <i>Unificación y Modernización en la Universidad española del siglo XVIII</i> .....	270
3.2. <b>Ordenación y mejora del magisterio</b> .....	280
3.2.1. <i>El Estado y los maestros de Primeras letras</i> .....	282
3.2.2. <i>Virtud, erudición y celo en los docentes de secundaria</i> .....	288
3.3. <b>Participación estatal en el gobierno y control ideológico de las instituciones universitarias: Los directores de Universidad y los Censores Regios</b> .....	294
3.4. <b>El Estado ante las enseñanzas profesionales</b> .....	299
3.5. <b>La educación de la Mujer: Escuelas Reales y Escuelas Patrióticas</b> .....	309



	<i>Págs.</i>
<b>PARTE SEGUNDA: LAS CORTES DE CÁDIZ ANTE LA EDUCACIÓN: UN NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO, UNA NUEVA SOCIEDAD .....</b>	<b>319</b>
<b>1. EL PRECEDENTE DE LA CONSULTA AL PAÍS .....</b>	<b>323</b>
1.1. <b>La Educación: entre la herencia ilustrada y los postulados         liberales .....</b>	<b>325</b>
1.2. <b>El Estado como motor de la reforma de la Enseñanza .....</b>	<b>328</b>
1.2.1. <i>La Enseñanza primaria</i> .....	331
1.2.2. <i>La Enseñanza secundaria</i> .....	332
1.2.3. <i>La Enseñanzas profesionales o prácticas</i> .....	334
1.2.4. <i>La Educación de la Mujer</i> .....	335
1.2.5. <i>La Universidad</i> .....	336
<b>2. LA JUNTA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA: BASES PARA LA FORMA- CIÓN DE UN PLAN GENERAL DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>338</b>
<b>3. LA EDUCACIÓN EN EL DIARIO DE SESIONES: IDEAS Y PRECEPTOS CONSTITUCIONALES .....</b>	<b>343</b>
3.1. <b>La Educación, un derecho del hombre .....</b>	<b>347</b>
3.2. <b>El valor político de la Educación .....</b>	<b>350</b>
3.3. <b>El poder de la Educación .....</b>	<b>354</b>
3.4. <b>Cualidades atribuidas a la Educación .....</b>	<b>357</b>
3.5. <b>La Instrucción religioso-moral .....</b>	<b>361</b>
3.6. <b>La preocupación por el profesorado .....</b>	<b>367</b>
3.7. <b>Conclusiones: el título IX de la Constitución gaditana .....</b>	<b>372</b>
<b>4. LA LEGISLACIÓN GADITANA SOBRE EDUCACIÓN .....</b>	<b>375</b>
4.1. <b>El Informe Quintana .....</b>	<b>378</b>
4.1.1. <i>Bases generales de toda la enseñanza</i> .....	381
4.1.2. <i>División y distribución de la enseñanza</i> .....	384
A. <i>La Enseñanza de primeras letras</i> .....	385
B. <i>La Enseñanza secundaria</i> .....	388
C. <i>La Enseñanza universitaria</i> .....	390
D. <i>La Enseñanza femenina</i> .....	395
4.1.3. <i>La Administración Educativa</i> .....	396
4.1.4. <i>Los Medios económicos</i> .....	398
4.2. <b>Un buen epílogo a un largo camino recorrido: el Dictamen         y Proyecto de Decreto de 1814 .....</b>	<b>400</b>
4.2.1. <i>Principios del nuevo sistema educativo</i> .....	401
4.2.2. <i>Estructura de la Instrucción Pública</i> .....	405
4.2.3. <i>La Dirección General de Estudios</i> .....	413

	<i>Págs.</i>
4.2.4. <i>La Administración económica: organización de los fondos destinados a la Instrucción Pública</i> .....	414
EPÍLOGO .....	419

CAPÍTULO III  
LA SALUD PÚBLICA EN LAS CORTES DE CÁDIZ

PARTE PRIMERA: ILUSTRACIÓN Y SANIDAD .....	429
1. PANORAMA DE LA SALUD PÚBLICA EN LA ESPAÑA DEL XVIII .....	432
1.1. El sistema de atención sanitaria .....	432
1.1.1. <i>El personal sanitario</i> .....	432
1.1.2. <i>Hospitales</i> .....	434
1.1.3. <i>Sociedades de Asistencia</i> .....	436
1.2. Las Instituciones .....	438
1.2.1. <i>El Protomedicato</i> .....	438
1.2.2. <i>El nacimiento de la Junta Suprema de Sanidad</i> .....	442
1.2.3. <i>Precedentes de los futuros inspectores de epidemias</i> .....	444
1.2.4. <i>La Salud Pública y la administración municipal</i> .....	445
1.3. La Educación médica .....	448
1.3.1. <i>Enseñanza de la medicina</i> .....	448
1.3.2. <i>Enseñanza de la cirugía</i> .....	451
2. LOS ILUSTRADOS ANTE LA SANIDAD .....	453
2.1. José Suñol y el primer tratado español de administración sanitaria .....	455
2.2. José Rodríguez. Críticas y reformas en la formación de los médicos .....	458
2.3. Santiago Ruiz de Luzuriaga y los remedios contra las epidemias .....	460
2.4. Francisco Suárez de Rivera y el ideal del Hospital General .....	463
3. EL ESTADO ILUSTRADO Y LA SANIDAD .....	467
3.1. Centralización y uniformidad en la formación y en el ejercicio profesional sanitario: las Reformas del Real Tribunal del Protomedicato .....	470
3.1.1. <i>Hacia la centralización como nueva forma de administración sanitaria (1701-1759)</i> .....	470
3.1.1.1. <i>El Real Tribunal del Protomedicato: un instrumento para la racionalización de la infraestructura sanitaria.</i> .....	471
3.1.1.2. <i>Aumento del control estatal sobre el ejercicio de la actividad sanitaria</i> .....	473

	Págs.
3.1.1.3. <i>Debilitamiento del modelo gremial de organización sanitaria</i> .....	475
3.1.2. <i>Culminación del modelo centralizado de administración sanitaria: las reformas del Tribunal del Protomedicato y las aportaciones de Pedro Rodríguez de Campomanes (1754-1786)</i> .....	477
3.1.3. <i>La Real Cédula de 13 de Abril de 1780: una nueva planta para el Protomedicato (1780-1800)</i> .....	482
3.1.3.1. <i>Repercusiones de la nueva planta del Tribunal en las subdelegaciones del Protomedicato</i> .....	483
3.1.3.2. <i>Repercusiones de la nueva planta del Tribunal en los Protomedicatos provinciales. Proyecto de Unificación</i> .....	484
3.2. <b>Medidas preventivas y de higiene: instrumentos ante la enfermedad</b> .....	487
3.2.1. <i>La Junta Suprema de Sanidad</i> .....	489
3.2.2. <i>Los Inspectores de epidemias</i> .....	493
3.2.3. <i>El Poder Real y la Higiene Pública</i> .....	494
3.2.3.1. <i>La preocupación por el cuidado higiénico del entorno urbano</i> .....	495
3.2.3.2. <i>Los enterramientos y la higiene pública</i> .....	496
3.2.3.3. <i>El control de la ubicación de los establecimientos industriales: una incipiente higiene industrial</i> .....	498
3.2.3.4. <i>La inspección de alimentos</i> .....	500
3.2.3.5. <i>La Higiene en la construcción de edificios públicos</i> .....	502
3.3. <b>Política educativa médica del XVIII</b> .....	505
3.3.1. <i>Las reformas de los estudios médicos</i> .....	507
3.3.2. <i>Los Colegios de Cirugía</i> .....	513
3.3.2.1. <i>El Colegio de Cirugía de Cádiz</i> .....	514
3.3.2.2. <i>El Real Colegio de Cirugía de Barcelona</i> .....	515
3.3.2.3. <i>El Real Colegio de Cirugía de San Carlos de Madrid</i> ...	516
3.4. <b>Políticas hospitalarias ilustradas</b> .....	517
3.4.1. <i>Reducción y concentración de Hospitales</i> .....	522
3.4.2. <i>Mejoras en la asistencia a enfermos</i> .....	527
3.4.3. <i>El control estatal de los hospitales</i> .....	529
<b>PARTE SEGUNDA: LAS CORTES DE CÁDIZ ANTE LA SANIDAD Y SU ASISTENCIA: LA HERENCIA DE UNA PREOCUPACIÓN ILUSTRADA</b> .....	533
1. <b>LA SALUD PÚBLICA EN EL DIARIO DE SESIONES</b> .....	537
1.1. <b>La presencia de un incipiente municipalismo</b> .....	540
1.2. <b>Carácter de las medidas propuestas para la conservación de la Salud Pública</b> .....	548

	<u>Págs.</u>
1.2.1. <i>La defensa de técnicas sanitarias restrictivas de las libertades individuales</i> .....	549
1.2.2. <i>Medidas higiénicas de carácter preventivo</i> .....	554
1.3. <b>El Médico: un instrumento necesitado de control y reforma.</b>	557
1.4. <b>Una vieja aspiración ilustrada: la idea del Hospital General.</b>	564
2. <b>LA LEGISLACIÓN SANITARIA GADITANA</b> .....	572
2.1. <b>La Administración sanitaria</b> .....	574
2.1.1. <i>Órganos centrales: El Real Tribunal del Protomedicato y la Junta Suprema de Sanidad</i> .....	575
2.1.2. <i>Órganos provinciales y locales: Ayuntamientos, jefes políticos y Juntas de Sanidad</i> .....	578
2.2. <b>Los estudios de Medicina y Cirugía en el Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la Enseñanza Pública</b> .....	584
2.2.1. <i>El remedio a la escasez e ineficacia de los conocimientos: un Plan de Estudios moderno y uniforme</i> .....	585
2.2.2. <i>La solución al desconocimiento sobre la enfermedad: las Prácticas de Hospital</i> .....	587
2.2.3. <i>El control en el ejercicio de la profesión sanitaria</i> .....	588
2.2.4. <i>Un nuevo tipo de centros: Los Colegios de Medicina y Cirugía</i> .....	589
2.3. <b>El Proyecto de Reglamento de Hospitales</b> .....	591
2.3.1. <i>El gran Hospital General</i> .....	593
2.3.2. <i>Características y condiciones de los Hospitales</i> .....	595
2.3.3. <i>Conclusiones</i> .....	600
2.4. <b>La idea de un Código Sanitario: Bases para el Proyecto de Reglamento General sobre la Salud Pública</b> .....	600
2.4.1. <i>Liberalismo y Codificación</i> .....	603
2.4.2. <i>Carácter y contenido de las Bases: Entre la legislación ilustrada y el Proyecto de Código Sanitario de 1822</i> .....	607
2.4.2.1. <i>La Sanidad marítima</i> .....	610
2.4.2.2. <i>La Sanidad terrestre</i> .....	614
2.4.2.3. <i>La Higiene Pública</i> .....	619
2.4.2.4. <i>La regulación de la profesión médica</i> .....	620
2.4.2.5. <i>El embrión de una futura Dirección General de Sanidad</i> .....	621
<b>EPÍLOGO</b> .....	625
<b>REFLEXIONES FINALES</b> .....	633
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	649

## PRÓLOGO

*El siglo XVIII, y su colofón, las Cortes de Cádiz de 1812, fue un período emprendedor. Cualesquiera que hayan resultado los frutos de sus empresas —sus éxitos o sus fracasos—, cualquiera que sea nuestra posición afectiva ante los propósitos y las realizaciones de sus hombres en España, no se puede negar el reconocimiento objetivo de este carácter impulsor de nuevas dinámicas de este período de nuestro pasado. No exageraba Eugenio d'Ors al atribuir a esta etapa de la historia de España si no todo lo que en este país hacía falta, sí mucho de lo que se había hecho hasta entonces y casi todo lo que se nos ha conservado: la iglesia y el puente, la biblioteca y el jardín botánico, el palacio y la carretera, el teatro y el arsenal, el mercado y el observatorio<sup>1</sup>. Cambia el ritmo de la vida, suave y pausado por el quietismo conformista de la centuria precedente. A finales del XVII late ya un pulso más agitado, y con el advenimiento de la dinastía Borbón se generaliza la inquietud que ha de acelerar la marcha de nuestra vida durante el que, con toda propiedad, debe llamarse «el período de las reformas».*

*España se transformará en esta centuria, aunque tal vez menos de lo que piensan los optimistas, y los primeros optimistas fueron los propios reformadores del siglo XVIII y sus herederos los diputados gaditanos. «Hacia el comienzo del siglo XVIII —ha escrito Marañón— la península era todavía un inmenso país de mendigos, de nobles fanfarrones y de pseudo-sabios discutidores y dogmáticos»<sup>2</sup>. Hacia finales de la centuria —podemos añadir—, estas tres connotaciones no habían desaparecido, a pesar de las reformas; pero la imagen de España tampoco mantenía los trazos estáticos del pasado.*

*Como bien recoge Manuel Herrera en esta obra, en el primer tercio del siglo XIX España era un país pobre, algo menos pobre, ciertamente que en*

---

<sup>1</sup> E. d'Ors: Conferencia dada en la Biblioteca Menéndez Pelayo de Santander, recopilada en *Estilos del pensar*, Espasa-Calpe, 1945.

<sup>2</sup> G. Marañón: "Nuestro siglo XVIII y las academias", en *Vida e Historia*, Buenos Aires, 1941, p. 58.

1700; pero sus escasas riquezas se hallaban mal distribuidas y era ostensible el contraste entre la opulencia faraónica de unos pocos poseedores y la vida miserable del gran número de los desocupados.

La cruel diferenciación de estos dos extremos —la miseria y la opulencia— y las consecuencias desventajosas que en el orden social se deducían, habían sido denunciadas tiempo atrás por varios escritores de los siglos XVI y XVII, como Fernández Navarrete, quien decía que «los más de los españoles (se habían) reducido a holgazanes, unos a título de nobles, otros con capa de mendigos».

España es pobre; doloroso descubrimiento hecho en el siglo XVII, que traslada con obsesiva preocupación a los hombres más despiertos del XVIII y primeros tiempos del XIX. Según Manuel Herrera, lo que acudía fundamentalmente a los reformadores de este periodo de más de cien años es la necesidad de arrancar del país las ataduras de la pobreza. El Padre Feijoo, en una de sus Cartas, escribía: «Es preciso confesar la mucha pobreza de España, por más que quieran negarlo los que, por demasíadamente pobre, ni aún confusamente saben lo mucho que nos falta»<sup>3</sup>.

En cierto modo, podríamos establecer un paralelo entre el examen de conciencia que hacen los españoles de la Ilustración y de las Cortes de Cádiz, tras la derrota consumada en el siglo anterior, y el de los «regeneracionistas» decimonónicos después del desastre, si aceptamos, como propone Maeztu, que «el sentido del 98 no fue sino éste: pues que nos ha derrotado un pueblo que es tan sólo más rico que nosotros, vamos a cuidarnos de la economía y no de las tradiciones». El «restablecimiento de fábricas», la utilidad de una población sana y educada, en general, eran condición previa, a los ojos del siglo XVIII y comienzos del XIX, para alzarnos eficazmente como abanderados en el mundo de cualquier ideal político y hasta religioso. La importancia de la intervención estatal en materias de educación, beneficencia y sanidad es lugar común en el modo de pensar de aquellos hombres. Y éste es, tal vez, uno de sus mejores legados: haber percibido el carácter esencial de la intervención social desde el Estado.

«La mucha pobreza de España»: he ahí una realidad de la que habría de partir todo un impulso reformador encaminado a sentar las bases de la responsabilidad estatal en materias tales como beneficencia, educación y sanidad.

Manuel Herrera, a lo largo de tres amplios capítulos, nos introduce de lleno en los fundamentos de nuestro presente. Para ello se ha visto obligado a recorrer una historia que cubre más de cien años, una historia que ha tenido como tema el abordaje por parte del Estado de una serie de parcelas

<sup>3</sup> P. Feijoo: *Cartas Eruditas*, III, 31, 2: «Sobre el adelantamiento de las ciencias y las artes en España».

tales como la pobreza, la enfermedad y la educación. Detrás de estas páginas se esconde cómo los hombres del XVIII y sus herederos los diputados gaditanos sintieron, vivieron y legislaron las situaciones de necesidad y enfermedad y los problemas de la educación. De ser terrenos marginales en los intereses del Estado, se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura, hecho éste que lleva parejo el acrecentamiento progresivo del papel y de la responsabilidad estatal en cada una de ellas. Factores históricos, políticos, religiosos, culturales, jurídicos —relacionados entre sí— han condicionado este llamado «abordaje»: la asunción por el Estado de problemas sociales. Por supuesto que no se trata de una historia lineal. Todo el siglo XIX está plagado de resistencias derivadas de una concepción de la libertad entendida como autonomía frente al Estado.

Cabe preguntarse el porqué del interés de los hombres de la Ilustración y de los diputados gaditanos por la pobreza, la educación y la sanidad. La respuesta no es fácil. Para hallarla, Manuel Herrera ha debido despejar múltiples incógnitas: ¿qué novedad, respecto a los siglos anteriores, presentan los planteamientos esbozados en torno al tratamiento de la pobreza, la vagancia y su asistencia?; ¿cómo pensaron la educación los hombres del XVIII y los componentes de la constituyente de Cádiz?; ¿qué es la enfermedad y, en consecuencia, cuál debe ser su tratamiento? Resueltas estas incógnitas, ha afrontado otras referidas a los medios e instrumentos diseñados. Con ello, está en situación de enfrentarse a una cuestión crucial: ¿qué papel atribuyeron al Estado en la ordenación, control y gobierno de cada una de estas parcelas?; es decir, ¿hasta qué punto el siglo XVIII español y el proceso constituyente gaditano sentaron las bases de la necesaria intervención estatal en materia de beneficencia, educación y sanidad, parcelas que con anterioridad habían estado monopolizadas por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella?; ¿qué objetivos de reforma social se perseguían?

Cada uno de los interrogantes pretende cubrir una laguna: la ausencia de una investigación amplia y comprensiva de todo el largo proceso que comienza con los ilustrados y que tiene su culminación en el Cádiz de 1812; una monografía que atúne en su seno el desembarco del Estado en una serie de parcelas hoy consideradas como básicas y fundamentales para el bienestar y la justicia social.

Los instrumentos documentales han sido las Memorias y Proyectos de los Ilustrados españoles, la legislación emanada durante el siglo XVIII, el Diario de Sesiones y las Actas correspondientes a cada una de las Comisiones nacidas en el seno de la constituyente gaditana. La riqueza de estas fuentes, analizadas en profundidad, le han permitido resolver el conjunto de interrogantes que a lo largo de la investigación se venían planteando, así como entender el contenido y significado del cuerpo legal emanado de las Cortes de Cádiz en cada una de las materias analizadas.

*El esfuerzo realizado es esclarecedor. Si el siglo XIX ha sido catalogado en numerosas ocasiones como el siglo de la cuestión social, no menos cierto se le podría etiquetar como el de la respuesta estatal a los problemas sociales. El acierto de Manuel Herrera en esta nueva obra es fijarse en la articulación ideológica de esa respuesta estatal. Y hoy, cuando tanta tinta se destina a reflexionar sobre el Estado de Bienestar, la pluma certera y la capacidad analítica de Manuel Herrera nos confronta a los primeros balbuceos del Estado en esta esfera. Por eso su libro es todo un ejercicio de oportunidad sobre el presente y el pasado de nuestra sociedad. Como primer lector de su brillante obra, me corresponde testimoniar la gratitud que merece su esfuerzo, su inteligencia y vocación universitaria.*

JULIO IGLESIAS DE USSEL  
Catedrático de Sociología  
Universidad de Granada



## INTRODUCCIÓN

*«En esta legendaria e histórica ciudad de Cádiz nos ha dado cita el destino. Estamos aquí los que preocupados por los males que asolan a la Patria tenemos la obligación de dar soluciones. Estos males han estado impresos durante largos años en nuestra historia y requieren un tratamiento efectivo que hasta ahora no han tenido (...). Es necesario disponer lo conveniente para que la población crezca, un Reyno rico es aquel que tiene un buen número de habitantes (...). Hay que dar remedio, como el unguento se aplica a la herida, a la pobreza, miseria y vagancia, todas ellas lacras que nos invaden como la peste (...). La educación requiere el cuidado que se merece, pues es la base de todo progreso material y moral de un pueblo (...). Toda enfermedad debe erradicarse o por lo menos establecerse los medios para atenderla y tratarla, pues de su arraigo brotan grandes males».*

(DIARIO DE SESIONES. Vol. I. Págs. 252-253)

Estas palabras, pronunciadas por el Conde de Toreno en la sesión del 29 de diciembre de 1810, se encuentran impregnadas de un viejo sueño de la humanidad expresado repetidamente en forma de utopías: la idea de liberarse del miedo y de las necesidades, y alcanzar la felicidad en la tierra a través de un Estado ideal.

Cuatro años más tarde, de la Asamblea gaditana habían emanado un conjunto de disposiciones relativas a cada una de las materias a que alude el Conde de Toreno en su discurso. Los problemas que arrastraba el mundo de la pobreza y su asistencia han sido objeto de atención por parte de los hombres de Cádiz y se han sentado las bases para una futura Ley General de Beneficencia, que será promulgada pronto: en 1822. Ha sido aprobado por las Cortes el Dic-

tamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública, primera ley general de educación dada en nuestro país. En materia sanitaria, hospitales, profesionales y órganos de administración y gobierno, han sentido también los efectos de decisiones políticas, con vocación de transformar la sociedad.

El regreso de Fernando VII traería consigo la anulación de la Constitución de 1812 y de cada uno de los actos del proceso constituyente. A pesar de ello, el tratamiento dado a cada una de estas parcelas es en sí decisivo para la evolución de la sociedad española, adquiriendo mayor importancia cuando se observa que lo establecido por los hombres de Cádiz en beneficencia, educación y sanidad, sirvió de base orientadora para las sucesivas reformas legislativas que en estas materias se realizaron en nuestro país a lo largo del siglo XIX. Es más, algunos de sus principios, que precisamente ayudan a concebir la estructura de la beneficencia, la educación o la sanidad a escala nacional de una manera determinada, han tenido vigencia también en este siglo.

Esta es la razón fundamental que hemos tenido para interesarnos por lo acontecido en estas parcelas durante el proceso constituyente gaditano, proceso que, según Federico Suárez, se revela como un período de transición entre el Antiguo y el Nuevo Régimen.

El objeto de la presente investigación responde a una necesidad, la de obtener la respuesta a una serie de interrogantes inquietantes. En primer lugar cabe preguntarse el porqué del interés de los diputados gaditanos por la pobreza, la educación y la sanidad. La respuesta no es fácil. Para hallarla, se hace necesario previamente despejar múltiples incógnitas: ¿qué novedad, respecto a los siglos anteriores, presentan los planteamientos esbozados en torno al tratamiento de la pobreza, la vagancia y su asistencia?; ¿cómo pensaron la educación los componentes de la constituyente de Cádiz?; ¿qué es la enfermedad y, en consecuencia, cuál debe ser su tratamiento? Resueltas estas incógnitas nos encontramos en condiciones de abordar otras nuevas referentes a los medios e instrumentos diseñados. Surge así un nuevo interrogante: ¿qué papel atribuyeron al Estado en la ordenación, control y gobierno de cada una de estas parcelas?, dicho de otro modo, ¿hasta qué punto el proceso constituyente gaditano sentó las bases de la necesaria intervención estatal en materia de beneficencia, educación y sanidad, parcelas que con anterioridad habían estado monopolizadas por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella?; ¿qué objetivos de reforma social se perseguían?

Contestar a cada una de estas preguntas es una tarea difícil. Se precisa alcanzar una comprensión global del proceso sufrido por cada una de estas materias en la España Ilustrada, buscar las grandes líneas, las coordenadas básicas de dicha transformación, los grandes temas y las grandes constantes que un examen de este período pudiera presentar. No en vano, la Revolución de Cádiz con esa mezcla de elementos tradicionales y revolucionarios, no supuso un ruptura de la continuidad histórica, sino que, en gran parte, se nos ofrece como la cumbre de un proceso que se desenvuelve a lo largo de los siglos XVI y XVII y más inmediata y acusadamente en la centuria que le precedió, en el siglo XVIII. Es preciso analizar en este trance histórico dos capas diversas. De una parte, la reforma social, económica y política que venía impulsada por la literatura del siglo anterior y por todo el proceso de nacionalización y unificación de la Edad Moderna; de otra, cierta oroflama de ideas e instituciones, íntimamente trabada con esa otra evolución más profunda, que reflejan con cierta escandalosa apariencia principios y hechos de la Revolución Francesa.

Ciertamente, existe hoy una bibliografía que se ocupa de determinados aspectos de la pobreza y su asistencia, la educación y la sanidad en el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen en España. Analizar la génesis, evolución y tratamiento de cada una de estas materias es requisito imprescindible para comprender la peculiar dinámica que, en nuestro país, tiene la génesis de la protección social que dará lugar al Estado de Bienestar. No existe, sin embargo, una investigación amplia y comprensiva de todo el largo proceso que comienza con los ilustrados y que tiene su culminación en el Cádiz de 1812, monografía que aúne en su seno el desembarco del Estado en una serie de parcelas hoy consideradas como básicas y fundamentales para el bienestar y la justicia social.

Esta investigación que hoy echamos en falta tardará, posiblemente, en llegar. Entre otras razones porque será preciso una labor previa de carácter monográfico sobre las múltiples lagunas que tal proceso histórico arroja. Sin embargo, se hace necesario, de algún modo, reencontrar nuestro pasado más inmediato, recobrar nuestra tradición benéfica, educativa y sanitaria, buscar en el tiempo que ya pasó las causas profundas de lo que hoy son; en una palabra, recoger los afanes de nuestros antepasados y, conscientes de las limitaciones históricas existentes, afrontar el futuro. En este sentido hemos realizado este trabajo que presentamos a la comunidad académica, seguros de que no cierra definitivamente la cuestión, pero convencidos también de que era necesaria una primera aproxi-

mación a lo que fue la preocupación benéfica, educativa y sanitaria en la España del XVIII y comienzos del XIX.

Desde las perspectivas apuntadas, la metodología utilizada debe ser objeto de algunas aclaraciones. De un lado, se parte de un hecho que condiciona parcialmente esta investigación: la ausencia de suficientes monografías que faciliten la necesaria labor de síntesis; de otro, el hecho de que este trabajo se centre fundamentalmente en la investigación de la génesis de los sistemas benéfico, educativo y sanitario español, ha impuesto también sus condicionamientos propios. De ahí que el examen de los textos legales, los discursos políticos y parlamentarios, las teorizaciones, las propuestas y las polémicas que, en su caso, se suscitan a propósito de los temas mencionados ocupen un papel primordial en esta investigación. Y ello, por diversas razones de especial consideración.

En primer lugar, es sabido que pertenece a la esencia de la Ilustración, esencia que hereda el liberalismo, su afán por racionalizar la vida humana. Dentro de esta concepción, la norma jurídica se identifica con la racionalidad misma. Karl Mannheim ha puesto de relieve, a este respecto, cómo la Ilustración, y su heredero más directo, el liberalismo, construyen un mundo normativo cerrado, sublime si se quiere pero, en cierto modo, separado de la realidad profunda que ha de regular; lo que no obsta para que refleje la rica variedad del pensamiento ilustrado y del pensamiento liberal. De esta suerte, el examen de los textos legales nos mostrará la respuesta a una serie de hechos concretos y que, al hacerlo, se intenta incidir en la dinámica material, ya sea transformándola, ya reconduciéndola. La legislación será, por tanto, un buen índice para conocer la evolución que ha llevado a la pobreza, la educación y la sanidad a convertirse en problemas sociales a los que es preciso, de modo continuamente creciente, hacer frente.

En segundo lugar, la falta de monografías sobre los distintos períodos históricos podrá ser suplida por el estudio itinerante de las diversas normas que han pretendido regular los complejos mundos analizados. Así, siguiendo el «hilo de oro de la ley», se ha podido ir tejiendo y reconstruyendo laboriosamente el cañamazo donde están bordadas las grandes líneas de los sistemas benéfico, educativo y sanitario emanados del proceso constituyente gaditano. Por otra parte, aun siendo conscientes de que la realidad y la norma legal no son siempre coincidentes, se ha tenido en cuenta que la ley no es sólo expresión formal del poder político, sino vehículo de aspiraciones encontradas que muchas veces reflejan la realidad social de la que, en última instancia, emana.

En tercer lugar se ha tratado de completar la documentación legal con toda serie de textos específicos que, en ocasiones, arrojan luz sobre puntos oscuros que la propia norma no revela. Aludimos con ello a los discursos políticos y parlamentarios, a las monografías existentes, a los proyectos de médicos, educadores, políticos, economistas...; en resumen a todo lo que se puede denominar apoyo documental a la investigación. Gran instrumento ha sido el Diario de Sesiones por lo que hace referencia al proceso constituyente gaditano. La riqueza de esta fuente nos ha permitido resolver el conjunto de interrogantes que a lo largo de la investigación se venían planteando, así como entender el contenido y significado del cuerpo legal emanado de las Cortes de Cádiz en cada una de las materias analizadas. No obstante, ha habido etapas para cuyo conocimiento, ante la pobreza de monografías o documentos, ha sido preciso acudir con mayor frecuencia a la política educativa, benéfica y sanitaria de la época y a los textos legales, arriesgando hipótesis cuyo fundamento sólo se basa en el análisis de las circunstancias indicadas y en el contexto que las rodea.

Finalmente, como pobreza, educación y sanidad se mueven en el terreno multiforme de la realidad global, hemos tratado de situar las medidas adoptadas en cada materia dentro del contexto de la política estricta y del marco de los factores económicos y sociales que condicionan aquella.

Pobreza, educación y sanidad han sido tratados de forma separada, dedicando un capítulo a cada materia. Lo estimamos conveniente al inicio de esta investigación. A ello nos animó varias causas. En primer lugar pensamos que un análisis independiente ayudaría al rigor y a la precisión histórica. En segundo término, no por ello menos importante, el estudio pormenorizado y autónomo de cada parcela podría servir para con posterioridad establecer los posibles cambios y mutaciones comunes existentes en cada materia. No en vano, a todas ellas les unía un elemento de especial interés e importancia: de ser cuestiones marginales en los intereses del Estado, se transforman, en un período que abarca más de cien años, en materias que atañen a las bases de su estructura.

Independencia en el tratamiento pero no en el esquema seguido. Dentro de las grandes líneas anteriormente señaladas, se ha estimado necesario comenzar cada capítulo con un panorama de cada materia durante el siglo XVIII. Resulta necesario conocer cuál era el estado de la pobreza, educación y sanidad, así como cuáles eran sus principales problemas, para comprender las profundas re-

formas que empiezan a introducirse, mutaciones que suponen, en verdad, un giro copernicano.

Posteriormente, el siguiente paso del esquema consiste en hacer un recorrido por las soluciones ofrecidas por los hombres de la Ilustración. Los mundos de la necesidad material, la educación y la sanidad, hacen correr ríos de tinta en los que se mezcla la utopía con la realidad. Este segundo paso nos permitirá establecer la conexión, si es que existe, entre el pensamiento ilustrado español y las posibles influencias extranjeras habidas en el tratamiento y ordenación de cada una de estas materias.

Termina la primera parte de cada capítulo pasando revista a las principales medidas legales de política benéfica-asistencial, educativa y sanitaria habidas durante el siglo XVIII. Con ello pretendemos conocer las ideas del legislador acerca de cada una de estas materias. Ni que decir tiene que éste participa del modo de pensar de los escritores políticos, económicos, educativos o sanitarios, vinculados, generalmente, de una forma u otra, a las esferas de poder.

Quizá estos tres pasos que constituyen la primera parte de cada capítulo hayan sido demasiado amplios, pero era necesario para abordar con profundidad y rigor el tratamiento que cada una de estas materias recibe en el proceso constituyente gaditano. Dicho de otro modo, difícilmente puede ser entendido lo que aconteció en el Cádiz de 1812 sin hacer una lectura de los proyectos y de la legislación ilustrada en pobreza, educación y sanidad. Los hombres de Cádiz, sus proyectos, sus decretos, sus intervenciones deben ser contemplados a la luz de las ideas y reformas que acontecen en el XVIII español.

La segunda parte, cada uno de los capítulos, toma como hilo conductor el Diario de Sesiones. Reconstruyendo, como si ante un rompecabezas nos encontrásemos, el tratamiento dado a cada una de estas materias en las sesiones parlamentarias hemos creído estar en condiciones de comprender la legislación emanada del proceso constituyente gaditano, con cuyo análisis termina cada capítulo. Podremos así responder al interrogante con que iniciábamos estas páginas: ¿por qué tanto interés de los diputados gaditanos por la pobreza, la educación y la sanidad? De la respuesta a este interrogante resulta el resto de la investigación.

Creemos que con esta introducción están presentadas las directrices que nos van a guiar a lo largo de las siguientes páginas. Lo demás, y quizás lo más difícil, es llevarlas a término, transformando en palabras el lenguaje de los hechos.

\* \* \*

Para terminar, no quiero dejar de adherirme a esa noble costumbre de incorporar unas líneas de agradecimiento a las distintas personas que de un modo o de otro han contribuido a la realización de este trabajo. Seré breve. Esta monografía tiene una gran deuda, en primer lugar, con el Profesor Julio Iglesias de Ussel, maestro y amigo, que me ha guiado desde que inicié los estudios de postgrado. Nunca me han faltado su ánimo y aliento para concluirlo. Mi agradecimiento por la confianza que siempre me demostró. Me complace también recordar aquí a mis compañeros del Departamento de Sociología de la Universidad de Granada, en concreto a los Profesores Pedro Castón, Antonio Trinidad y Diego Ruiz. Debo mencionar también aquí mi agradecimiento al personal de la Biblioteca del Congreso de los Diputados donde pasé muchas horas recogiendo buena parte del material que se expone, y a los Profesores Miguel Beltrán y Andrés Ollero que revisaron algunos originales de este texto.

En otro orden de cosas —aunque no menos importante para lograr este «producto final»— Rafael Garzón y Santiago Coronado, han hecho posible, materialmente hablando, la presentación de este trabajo. Me faltan palabras para manifestarles mi gratitud. Espero pagárselo de alguna forma a lo largo de esta vida. Sin Emilio Carazo y «su ordenador» y —sobre todo— su dedicación no hubiera llegado a completar estas páginas. Gracias también a mis «secretarios», Salvador Frutos, Pablo Gil, Fernando Rodríguez y Luciano Vílchez.

Queda un último agradecimiento, a los hombres de Cádiz. Desde su escaño libraron la batalla de las ideas, más profunda y beneficiosa que la de las armas.





**CAPÍTULO I**  
**LA POBREZA Y SU ASISTENCIA**  
**EN LAS CORTES DE CÁDIZ**



## PARTE PRIMERA: LA ILUSTRACIÓN ANTE EL TRÁNSITO DE LA CARIDAD A LA BENEFICENCIA

Toda sociedad se encuentra en la necesidad de amparar a aquellos de sus individuos que por una razón u otra no son capaces de atender a su subsistencia. De no hacerlo tendría que admitir la existencia e incluso la eliminación de los materialmente incapaces —menores, locos, ancianos, enfermos, etc.— y la violencia de cuantos, sin medios de subsistencia, dispusiesen de los recursos necesarios para provocar un conflicto abierto.

En el periodo histórico que estamos analizando —tránsito del siglo XVIII al siglo XIX— se produce el relevo de la beneficencia a la caridad como medio de asistencia social<sup>1</sup>. La caridad había sido durante siglos la forma habitual de realizar aquella función social: la doctrina cristiana de la fraternidad de todos los hombres es la inspiración teórica de la que se deriva la obligación moral del creyente, que a su vez configura un régimen de asistencia fundamentado en las iniciativas particulares. La beneficencia por su parte transfiere la obligación a la sociedad considerada como entidad colectiva y por ello el término irá siempre seguido del apelativo pública. La relación entre ambas debe considerarse complementaria y buena muestra de ello lo evidencia la historia más reciente con el retroceso de la caridad en beneficio de la propia beneficencia.

En este tránsito de la Caridad a la Beneficencia confluyen múltiples factores que abarcan el terreno de lo político, lo ideológico y lo económico. Entre ellos podemos destacar:

1. La situación creada como consecuencia de las secuelas derivadas del racionalismo de principios del XVIII: la Razón podía y debía ser aplicada a la reforma social. En este sentido, la beneficencia, entendida como obligación de la so-

---

<sup>1</sup> Cfr. Miguel Artola: *La burguesía Revolucionaria. (1808-1874)*. Madrid 1976. Pág. 283.

- ciudad, aparece como el instrumento corrector de los desequilibrios que genera la propia dinámica social<sup>2</sup>.
2. La propia formulación doctrinal de la igualdad entre los hombres, elemento éste que supone la misma incomodidad de la caridad por la dependencia que ella implica<sup>3</sup>. Detrás de esta formulación había una nueva imagen del hombre, que realza la dignidad del hombre y el derecho del hombre a la felicidad. Esta última, nos aparece como el cometido de la comunidad política y la causa más profunda de la aspiración del Estado<sup>4</sup>.
  3. Una realidad clara y evidente como es la disminución de las rentas dedicadas a la práctica de la caridad, en gran medida motivada por la desamortización de los patrimonios de los establecimientos asistenciales<sup>5</sup>.
  4. El descontento popular, que en algunos casos desemboca en la movilización, y que obliga al Estado a actuar ante estas situaciones de miseria material, tanto con medios de previsión y asistencia, como de represión<sup>6</sup>.

Si este conjunto de factores es el contexto en que se enmarca el tránsito de la caridad a la beneficencia, difícilmente puede explicarse el paso de una a otra si no se tienen en mente las formulaciones del pensamiento ilustrado en torno a la pobreza, la necesidad material y la miseria.

En primer término, cabe señalar que tenían, por lo general, la idea de que la pobreza no es un mal eterno, inextirpable. En consonancia con su fe general en el progreso, en el sentido de una idea racional del hombre, creían que el problema de la pobreza, la miseria y las necesidades materiales, tenían que solucionarse —desde la perspectiva objetiva— mediante la eliminación de las causas de la pobreza, a través de la extensión del trabajo y de la producción, y —desde una perspectiva subjetiva— a través de una mejora de la educación especialmente de los jóvenes<sup>7</sup>. Ello explica:

<sup>2</sup> Cfr. Paul Hazard: *El pensamiento europeo del siglo XVIII*. Madrid 1991. Pág. 35.

<sup>3</sup> Cfr. G. A. Ritter: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid 1991. Pág. 60.

<sup>4</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *Principios de Teoría Política*. Madrid 1965. Págs. 89-90.

<sup>5</sup> Cfr. F. Tomás y Valiente: *El marco político de la desamortización en España*. Barcelona 1971. Pág. 46.

<sup>6</sup> Cfr. P. Pernil Alarcón: «Caridad, educación y política ilustrada en el Reinado de Carlos III», en *Revista de Educación* (Madrid) número extra. Madrid. 1989. Pág. 329.

<sup>7</sup> Cfr. Fritz Valjavec: *Historia de la Ilustración en Occidente*. Madrid 1964. Págs. 198-199.

- a) En vez de la práctica de la vieja política represiva, que había puesto en primer plano el castigo, la disciplina y la educación de los pobres —tomando vagos y mendigos como su objetivo principal—, obligándoles a trabajar en condiciones degradantes la mayor parte de las veces, se abre una política de pobres filantrópica, basada en la idea de solidaridad entre hombres<sup>8</sup>.
- b) Una actitud crítica ante la caridad religiosa indiscriminada. Se piensa que la caridad de las instituciones eclesiásticas fomenta la mendicidad al alentar a los pobres a pensar que pueden vivir de limosnas y no del trabajo<sup>9</sup>. Apoyados en la idea, expuesta por los economistas ilustrados, de que un Estado rico es aquel que tiene abundante población, pero que está compuesto de elementos útiles y laboriosos, que sean activos y que trabajen, la opinión ilustrada sostenía, cada vez con mayor frecuencia, que el propósito de cualquier sistema de asistencia pública debía ser la conversión de los pobres en sujetos útiles, leales y productivos<sup>10</sup>.

Si la caridad había presentado a la pobreza como una cuestión de índole religiosa o espiritual, la beneficencia, clara hija de la Ilustración, la ve como un obstáculo al desarrollo económico y un riesgo potencial por posibles desórdenes sociales<sup>11</sup>. Hasta el s. XVIII, bajo los harapos de los miserables se veía la imagen de Cristo, el pobre formaba parte de un mundo rígidamente jerarquizado en el que cumplía una función casi religiosa y la asistencia social se canalizaba a través de la Iglesia, que acaparaba parte de la riqueza nacional, y de las donaciones y limosnas particulares. A partir del siglo XVIII, ese Dios invisible que se escondía en cada indigente fue paulatinamente sacado y separado de la imagen del pobre; la pobreza y su asistencia se abordan desde el Estado y con objetivos más ambiciosos. Las consecuencias prácticas de este planteamiento ha-

<sup>8</sup> Cfr. Manuel García-Pelayo: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid 1991. Pág. 14.

<sup>9</sup> Cfr. M. Cavallac: *Introducción al Amparo de Pobres de C. Pérez de Herrera*. Madrid 1975. Págs. 12-13.

<sup>10</sup> Numerosos trabajos se ocupan de esta cuestión durante el siglo XVIII. Para comprender su alcance, véanse las obras de Jacques Doncelot: *La policía de las familias*. Valencia 1979. Pág. 10; y Fernando Álvarez Uría: *Miserables y locos*. Barcelona 1983. Págs. 66-67.

<sup>11</sup> Cfr. W. J. Callahan: «Caridad, sociedad y economía en el siglo XVIII», en *Moneda y Crédito*. Núm. 146. Madrid, 1978. Pág. 72.

rán que el mundo de la pobreza deje de ser ese conjunto indiferenciado y homogéneo para ser clasificado en virtud de un nuevo criterio que se reduce básicamente a la capacidad, o no, de poder trabajar; de este modo sólo serán dignos de ayuda los que padecen alguna tara que les impide ganarse el sustento, o bien aquellos que siendo ciudadanos honrados han perdido su habitual medio de vida, como las viudas, huérfanos o jornaleros en paro. Para el resto, que englobaría el conjunto de la población que vagabundea y simula dolencias, el Estado tomará medidas legales encaminadas a reprimir la vagancia para apropiarse de su fuerza de trabajo y destinarla allí donde más falta hace: el ejército y las obras públicas. Al resto de pobres que no simulan ninguna astucia y son incapaces para el trabajo se les encerrará en establecimientos en los que se tratará de cambiar sus hábitos y comportamientos<sup>12</sup>.

En síntesis, este tránsito de la Caridad a la Beneficencia esconde tras de sí los grandes cambios que en estos momentos se están fraguando y que transformarán la estructura política, económica e ideológica de la Sociedad del Antiguo Régimen. La nueva visión en torno al mundo de la pobreza y su asistencia y la reordenación de la administración, tendente a ampliar el campo de acción del Estado, son manifestaciones prácticas de una nueva etapa que hunde sus raíces en el concepto que sobre Dios, el hombre y el mundo presentan la filosofía y los planteamientos políticos y sociales de la Ilustración<sup>13</sup>.

En el caso concreto español, este período se nos presenta como una etapa de intensa reforma y modernización. La nueva dinastía de los Borbones inicia un proceso de racionalización de la administración encaminado a la centralización en la toma de decisiones y la ampliación por parte del Estado de sus ámbitos de actuación y control sobre la vida social, política y económica de la nación. Funciones que hasta el s.XVIII eran marginales en los intereses del Estado se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. Rosa María Pérez Estévez: *El problema de los vagos en la España del XVIII*. Madrid 1976. Págs. 25-26.

<sup>13</sup> Cfr. R. Herr: *España y la Revolución del siglo XVIII*. Madrid 1971. Págs. 3-4.

<sup>14</sup> «En ningún otro siglo como el XVIII parece España salir de su tradición y, bajo las influencias extranjeras, oponer a las fuerzas de la esclerosis, una minoría tan ardiente y combativa». J. Sarrailh: *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*. Madrid 1974. Pág. 17. El siglo XVIII tiene en efecto un sitio de honor en la historia de la tradición liberal española. Autores opuestos como Sarrailh y Rumeu de Armas han subrayado las vinculaciones entre Ilustración y Revolución Liberal. Éste último llega a afirmar que la Revolución Liberal no se hizo en las Cortes de Cádiz, más que en

En el caso concreto del mundo de la pobreza y la necesidad material, mundos que tradicionalmente habían estado monopolizados por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, a lo largo del XVIII, pasarán a depender del Estado o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. Para que se diera este viraje fue necesario un cambio de la visión de la pobreza y que la economía mirara a la población como un nuevo valor<sup>15</sup>.

A continuación pasamos a analizar los principales proyectos y el ordenamiento legal que generó el siglo XVIII. Proyectos y leyes que en ningún momento pueden ser identificados con la realidad, pero es evidente que cuando se proyecta o legisla se intenta dar respuesta a una serie de hechos concretos y al hacerlo, se intenta incidir en la dinámica material, ya sea transformándola, ya reconduciéndola. Constituyen todos ellos, proyectos y leyes, un claro antecedente de los planteamientos que en materia de Beneficencia vamos a encontrar en las Cortes de Cádiz<sup>16</sup>. El fin por tanto de esta primera parte del apartado dedicado al mundo de la necesidad material y su asistencia no es otro que sentar las bases teóricas y legales sobre las que se fundamenta el plan de Beneficencia diseñado por las Cortes de Cádiz.

Este análisis lo haremos estableciendo tres ámbitos perfectamente diferenciados:

1. El proyectismo del XVIII, donde se recogen las principales obras de este siglo y las soluciones utópicas y realistas que plantea el problema de la necesidad material.
2. El mundo de la necesidad y su tratamiento legal en el siglo XVIII; distinguiendo conceptualmente la pobreza, la mendicidad y la vagancia, son analizadas las principales disposiciones legales que estas situaciones de necesidad material generan.

---

lo aparente: «La verdadera revolución se fragua en las antecámaras y en los despachos de los ministros de Carlos III y Carlos IV. Con razón decía Menéndez Pelayo que el siglo XVIII era el prólogo o el primer capítulo de la Revolución Liberal. Por lo que respecta al orden económico, es tan cierto, que puede considerarse a las Cortes (de Cádiz) dando legalidad a un hecho consumado». A. Rumeu de Armas: *Historia de la Previsión Social en España. Cofradías. Gremios. Hermandades. Montepíos*. Madrid 1981. Pág. 330; en el mismo sentido J. Sarrailh: *op. cit.* Pág. 711.

<sup>15</sup> Cfr. Manuel Martín Rodríguez: *Pensamiento económico español sobre la población*. Madrid 1984. Págs. 111-112.

<sup>16</sup> Cfr. F. Garrido Falla: «La beneficencia de las entidades públicas y su conexión con la privada y con las nuevas formas de seguridad social», en VV.AA.: *Problemas Políticos de la Vida Social*. Madrid 1962. Págs. 205-206.

3. El tercer ámbito, que aparece bajo el título: el Ordenamiento legal de la Beneficencia y la Caridad en el siglo XVIII, trata de reflejar el tránsito existente en el gobierno de los centros asistenciales —Casas de Expósitos, Hospitales, Hospicios, y Casas de Misericordia—. Instituciones que habitualmente habían estado monopolizadas por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, a lo largo de la Modernidad, y más concretamente en el siglo XVIII, pasan a depender del Estado o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. Nuevo gobierno al que se añade el cambio en los fines perseguidos por tales instituciones, cambio que conecta con la idea general de los economistas ilustrados de riqueza y poder de la nación sustentada en el número y laboriosidad de los individuos.

Previo a este recorrido hemos intentado realizar una aproximación histórica al ciertamente insensible mundo de la pobreza. Una realidad con la que de manera indefectible, han tenido que convivir las sociedades del pasado y a la que, la mayor parte de las veces, se ha procurado reprimir o ignorar, otras —las menos— asumir y encauzar. A través de una serie de epígrafes tratamos de contestar algunos interrogantes que el problema plantea: conceptualización, valoración y cuantificación.

## **1. LA POBREZA Y SU PROBLEMÁTICA**

### **1.1. Perspectiva actual de la pobreza**

Quisiéramos hacer una breve alusión a la actitud actual frente al problema de la pobreza, y de esta forma fijar algunos conceptos que puedan servirnos de referente en cuanto a saber si ha cambiado a través del tiempo la forma de identificar la pobreza y las valoraciones que la misma provoca. También, determinar si se han ido transformando los medios institucionales que la abordan.

No en vano, en estos momentos todos los países ricos que constituyen el Estado de Bienestar, se están planteando la misma problemática y tratando de darle soluciones, a nuestro entender equivocadamente, de manera que quizá estemos transfiriendo a los hombres y mujeres del próximo siglo el problema sin resolver, por



falta de visiones y respuestas que vayan al núcleo del problema, a las causas y no a los efectos.

Ciertos estudios sociológicos<sup>17</sup> plantean el problema de la pobreza desde la hipótesis de que la causa fundamental de la misma pobreza es la desigualdad social, más allá de los factores circunstancias que puedan colocar a determinadas personas en situación de desventaja, como son la incultura, la no cualificación, el desempleo, las discapacitaciones, etc.

La desigualdad social como base de las relaciones económicas y sociales y fundamento de la praxis política, permite la acumulación de riqueza y poder por unas minorías a costa del empobrecimiento y marginación de amplios sectores sociales. Desde la perspectiva de la desigualdad, la pobreza cobra un carácter estructural. En la mayoría de los sistemas económicos y políticos contemporáneos, la condición de «ser pobre» se basa en la desigualdad producida por los procesos de producción e intercambio de riqueza, mercancías y bienes, que son los que crean la pobreza y la mantienen.

Asimismo, la marginación, concepto no sinónimo de pobreza, no constituye un fenómeno coyuntural, sino de consolidación estructural. De la misma manera en que la pobreza supone la expresión socio-económica de la desigualdad social, la marginación sería la decantación socio-cultural de la desigualdad, aunque bien es cierto que las realidades de marginación tienden a aparecer asociadas a situaciones de pobreza.

Sociológicamente la pobreza se define como una carencia o falta de bienes, o bien como penuria; siempre referida a algo material o no material<sup>18</sup>.

En sentido amplio significaría falta de abundancia de bienes. Pero en sentido estricto significa la carencia de lo necesario para sustentarse, mantenerse y vivir. Las diferentes acepciones de pobreza siempre se refieren a su carácter relativo y comparativo, puesto que lo que se considera socialmente pobreza son aquellas situaciones por debajo de unos límites determinados de ingresos, consumo, bienestar, ocio, educación, etc.<sup>19</sup>. Según la Comisión Europea de la C.E.E., el indicador básico de la pobreza sería «el nivel de ingresos per cápita» y se

<sup>17</sup> Estudio realizado por EDIS, «Pobreza y marginación», número monográfico de la *Revista de documentación social*, núms. 56-57. Cáritas Española. Madrid 1984.

<sup>18</sup> Cfr. H. P. Fairchild: Artículo «Pobreza», en *Diccionario de Sociología*. Madrid 1949.

<sup>19</sup> Cfr. E. R. Hobsbawm: Artículo «Pobreza», en *Enciclopedia Universal de Ciencias Sociales*. Madrid 1974.

considerarían como pobres quienes tuviesen ingresos inferiores a la mitad del ingreso medio neto por habitante en la C.E.E.<sup>20</sup>

Así, la situación de pobreza sería aquella en que se encuentran grupos o comunidades que tienen niveles de vida por debajo del nivel o tipo medio de vida, consumo o bienestar, dentro de una sociedad determinada.

Quiere decir esto que el grado de pobreza varía según los valores que reconoce cada sociedad, haciendo hincapié en el aspecto relativo del concepto de pobreza. Valentine afirma que «el estado de pobreza es un continuum antes que un punto sobre una escala de valores absolutos. Se define esta condición con respecto a una variedad de criterios cuantitativos y cualitativos que cambian a medida que lo hacen las sociedades y culturas»<sup>21</sup>.

Es evidente que el tratamiento conceptual —y de cualquier otro tipo— de la pobreza, no es neutral. Se hace siempre desde una perspectiva determinada que da lugar a la correspondiente interpretación. Los límites de este trabajo no nos permiten desarrollar las diferentes teorías sociológicas de la desigualdad y de la pobreza. Pero al menos quisiéramos enumerar las corrientes más reconocidas y válidas empíricamente: la teoría liberalista; la marxista; la funcional-estructural; y la teoría de la cultura de la pobreza.

Habría asimismo que perfilar el concepto de «marginación». El DESAL define la marginalidad por referencia negativa a los conceptos de integración y participación<sup>22</sup>.

Los aspectos de la integración son: un consenso mínimo del fin que se persigue en común; cumplimiento de las normas exigidas por la finalidad; adhesión a los valores involucrados en esa finalidad; un mínimo consenso acerca de la utilización de los medios necesarios; y una justa distribución de tareas, funciones y papeles respectivos entre los miembros de la comunidad social.

La participación es la contribución de cada uno de los miembros de la sociedad respecto de los contenidos del término integración. Puede entenderse en sentido pasivo, si sólo consiste en participar o recibir la finalidad, las normas, los valores. Puede también ser activa en la elaboración y definición de la finalidad.

Se entiende por marginalidad la falta de participación tanto pasiva como activa. Admite grados y nunca es total, porque

<sup>20</sup> Cfr. Parlamento Europeo: *Informe Roland Boyles sobre la pobreza en la C.E.E.* 1983. Periódico «El País», 4-5-1983.

<sup>21</sup> Cfr. C. H. Valentine: *La cultura de la pobreza*. Buenos Aires 1972. Págs. 17-20.

<sup>22</sup> *América Latina y Desarrollo Social*, Tomo I, Santiago de Chile, DESAL. 1966.

el marginado es, al menos jurídicamente, miembro de una sociedad.

La pobreza puede concebirse, desde una perspectiva crítica, como una forma de marginación, siempre que resulte una exclusión de los bienes y recursos de la sociedad global, impuesta a ciertos grupos o zonas por las clases o grupos dominantes.

En cuanto al pauperismo, representaría una degeneración colectiva de la pobreza; y se referiría a la incapacidad de los pobres de poder mantenerse mínimamente, material y moralmente, sin ayuda externa.

## 1.2. Concepto de pobreza y actitudes de la Sociedad del XVIII frente al problema del pauperismo

Una vez dado un repaso al concepto de pobreza en la actualidad, podemos abordar este mismo concepto a través de la historia de la Edad Moderna, específicamente del siglo XVIII, no para servirnos de él como paradigma, sino, por el contrario, para comprobar, al igual que han establecido sociólogos y economistas tales como Townsed, Titmus, etc.<sup>23</sup>, que «el concepto de pobreza está en función de los valores dominantes de una época y de una sociedad particular».

Aunque el vocabulario de la pobreza es muy variado, en principio hay que distinguir, para la época en estudio, tres categorías: Pobre, mendigo y vagabundo<sup>24</sup>. Domínguez Ortiz cree que «entre el pobre vergonzante, el mendigo público y el holgazán vagabundo, las fronteras son borrosas. Junto a los auténticos menesterosos, un gran número de ociosos, inadaptados sociales, pululaban por pueblos y caminos practicando la mendicidad»<sup>25</sup>.

El término pobre mantiene una estabilidad semántica a través de los siglos, hasta el punto que la definición aplicada en la Modernidad sigue vigente en nuestros días. Los pobres son los necesitados, desamparados, desheredados. La idea de falta y carencia se encuentra en cada momento en la base de la noción de pobreza. Los pobres siempre están ligados a escasez y necesidad. Ahora bien, esta carencia no siempre implica una visión peyorativa del individuo, como

<sup>23</sup> Citado por S. Woolf: *Los pobres en la Europa Moderna*. Barcelona 1989. Págs. 26-31.

<sup>24</sup> Sobre las distinciones entre pobre-mendigo-vagabundo en el Antiguo Régimen, véase J. P. Gutton: *La société et les pauvres en Europe (XVI-XVIII)*. París 1979. Págs. 7-13.

<sup>25</sup> A. Domínguez Ortiz: *La sociedad española en el siglo XVIII*. Madrid 1975. Pág. 86.

veremos. Muchas veces es todo lo contrario, porque hay que distinguir la pobreza «legítima», reconocida y asumida por las autoridades e incluso reverenciada en ciertas épocas por la sociedad, de la pobreza «ilegítima», viciosa, perseguida y atacada por los poderes públicos y sectores sociales privilegiados.

Esta es una primera diferenciación básica, en la que a continuación profundizaremos. Mientras que al pobre se le define vinculado a su precariedad, estático, «falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez», según el Diccionario de Autoridades del siglo XVIII, el mendigo se significa por su actividad, es «el pobre que pide limosna de puerta en puerta», limosnea para autosolucionarse los problemas<sup>26</sup>.

Ahora bien, pobres y mendigos se hallan insertos en la sociedad, integrados en ella, amenazados por la indigencia o atrapados por completo, pero siempre dentro de la sociedad organizada. Muy distinto es el caso del vagabundo, prototipo de la marginación social: «Holgazán y ocioso, que anda de un lugar a otro, sin tener determinado domicilio, o sin oficio ni beneficio»<sup>27</sup>. El vagabundo siempre lleva adscritas connotaciones negativas: holgazán, ocioso, errante..., al margen de la sociedad. Para los poderes públicos, tales individuos son merecedores de una minuciosa normativa legal, de tintes represivos, por haber traspasado la barrera legal que los acerca al delito. Para sus contemporáneos no sólo es el hombre errante, sin ataduras sociales, sino el hombre descreído y libertino, sin escrúpulos, en una compleja mezcla de valores utilitarios, éticos y religiosos.

Por todo ello, como afirma P. Gutton, «la historia de la pobreza es sin duda el estudio de los medios pobres, pero también es la historia de un apartamiento, de una separación (...). Los pobres del Antiguo Régimen están ciertamente en los niveles más bajos de la sociedad, pero hay quienes están fuera de esta sociedad»<sup>28</sup>. De ahí que, a la luz de las definiciones examinadas, podamos establecer inicialmente una clara fisura inicial en el mundo de la pobreza: pobres y mendigos, en los estratos inferiores, pero inmersos en la

<sup>26</sup> Diccionario de Autoridades. Madrid 1726-1737 (Utilizamos edición facsímil Madrid 1963. Págs. 452 y 984 respectivamente). Este paso importante entre el pobre, «que no tiene lo que ha menester» y el mendigo «que pide a otro», también nos aparece en Juan de Medina: *De la orden de que algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres*. Salamanca 1545. Cap. I. (Usamos Edición del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1965).

<sup>27</sup> Diccionario de Autoridades: *op. cit.* Pág. 1211.

<sup>28</sup> Cfr. P. Gutton: *op. cit.* Págs. 91-92.

sociedad organizada, y, en la otra orilla, los vagabundos, marginados, ajenos y extraños a ella.

Hasta aquí la conceptualización de la pobreza. Veamos ahora cual es la valoración social o la actitud de las sociedades pasadas hacia estos estratos sociales.

Si numerosas son las denominaciones aplicadas a esta múltiple realidad social que es la pobreza, si sus fronteras son ambiguas y variables, asimismo es cambiante y huidiza su valoración social a través de los tiempos. Una declaración que no queremos dejar de hacer al hilo de este tema, es que cuando hablemos de valoración social frente al mundo de la pobreza, por fuerza nos estamos refiriendo siempre, desde el estado de las investigaciones actuales, a las actitudes de una minoría social (pensadores, políticos, teólogos, reformadores, etc.) que «desde fuera» ve, analiza y trata a veces de dar soluciones<sup>29</sup>.

Otro tema, que enunciamos pero que no abordaremos dada su dificultad, en virtud del estado de las investigaciones y la problemática de las fuentes, sería el de contemplar la pobreza desde la propia perspectiva de los que la sufren, desde la cultura de las clases populares.

Para la mentalidad cristiana tradicional, la presencia de los menesterosos es un hecho profetizado por Cristo y un factor de equilibrio en la estructura social. En los Evangelios, el pobre, el necesitado, es el «otro Cristo», el vehículo capaz de proporcionar a los demás su eterna salvación. Sobrestimación de la pobreza recogida por San Francisco de Asís: «Dama pobreza» elegida por Jesucristo para la vida terrena, a la que se debe total reconocimiento y admiración<sup>30</sup>.

Este sentido franciscano, reverencial de la pobreza se encuentra patente en la espiritualidad de la Edad Media. Como afirma M. Cavillac, «al pobre no sólo se le aceptaba por acatamiento de un orden natural, y por ende, inmutable querido por Dios, sino que se le reverenciaba en cuanto imagen providencia de Jesucristo en la tierra, o en cuanto pecador elegido para expiar sus culpas en este mundo»<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. M. Jiménez Salas: *Historia de la asistencia social en España en la Edad Moderna*. Madrid 1969. Págs. 7-19.

<sup>30</sup> «Pobreza, pobrecilla, tu hermana es la humildad: una escudilla te basta para comer y beber (...) Al verdadero pobre de profesión está prometido el Supremo Reino: esto dice el mismo Cristo que no puede engañar». «Himno a la pobreza» de Jacope de Tudi, en E. Pardo Bazan: *San Francisco de Asís*, t. II. Madrid 1882. Pág. 418.

<sup>31</sup> M. Cavillac: «La problemática de los pobres en el siglo XVI» en la «Introducción» al *Amparo de los Pobres de C. Pérez de Herrera*. Madrid 1975. Pág. LXXV.

En el Medievo pobreza y riqueza no son concepciones antagónicas sino complementarias. La pobreza juega el papel de posibilitar, merced al poder purificador de la limosna, la salvación de los poderosos. Esta dialéctica del pobre y del rico domina la literatura cristiana desde los Padres de la Iglesia hasta los tratadistas eclesiásticos del siglo XVI. Ahora bien, el cristianismo, al proclamar la superioridad de la vida contemplativa, contribuye indirectamente al desarrollo de la mendicidad. Las órdenes mendicantes exaltan el papel mesiánico de la pobreza, actitud contrarrestada con esporádicas disposiciones coercitivas que, desde el poder político, propugnan la necesidad del «trabajo redentor» y tratan de reprimir la ociosidad<sup>32</sup>.

La noción reverencial de la pobreza, nacida en la Patrística y en pleno auge en la Edad Media, adquiere nueva fisonomía y vigor en la Época Moderna y servirá de punto de partida y desarrollo teórico para los teólogos, moralistas, tratadistas y escritores políticos. Asumiendo la doctrina que considera a los pobres como representación y trasunto de Dios en la tierra, Juan de Pineda llegará a sostener que «los pobres apostólicos serán jueces y asesores en el juicio final» y que la «pobreza paciente, merece ser canonizada por mártir»<sup>33</sup>.

Ahora bien, en la Modernidad asistimos en Europa a una ruptura con el ideal medieval de pobreza franciscana. Indigentes y vagabundos han originado problemas y revueltas y la crisis de crecimiento del incipiente capitalismo muestra la conveniencia de integrar a los condenados a la ociosidad dentro del circuito productivo. La ética del trabajo productivo y de la prosperidad comienza a desacralizar y desmitificar la pobreza y la mendicidad, especialmente a partir de algunas convicciones universalizadas por Lutero y excluyentes del valor meritorio de la limosna. El propio Lutero habla de empadronar a los menesterosos y organizar racionalmente un sistema de asistencia social como función pública y política, secularizada<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. J. Orlandis: *Breve Historia del Cristianismo*. Madrid 1988. Pág. 114.

<sup>33</sup> Juan de Pineda: *Primera parte de las preguntas y cinco diálogos familiares de la agricultura cristiana*. Salamanca. 1589. Fols. 34 y 20.

<sup>34</sup> Dice J. Neyron: «La nueva religión hizo cambiar muchas ideas hasta entonces universalmente recibidas en la sociedad cristiana, y la práctica de la caridad no salió con ganancia. Durante quince siglos había creído la Iglesia que la fe sola no basta para la salvación, sin la práctica de las buenas obras (...). Se pensaba entonces que los pecadores, para aplacar la justicia divina, no tenían otro medio mejor que el de multiplicar las limosnas (...). Lutero con una palabra vino a destruir esta creencia: la fe sola bastaba para ganar el cielo (...). Se volvía casi a la antigüedad pagana, puesto que no se conocía la caridad, el cuidado de los pobres era una cuestión de administración y policía». J. Neyron: *Histoire de la Charité*. Paris 1927. Págs. 107 y 55. Las ideas de Lutero ofrecieron un argumento teológico para «de-

Los pobres, la mendicidad, la limosna, el mundo de la pobreza en general, constituye una de las principales preocupaciones de los pensadores españoles del siglo XVI. La corriente que despoja a la pobreza de su aureola evangélica y aboga por su reglamentación y represión hace mella en nuestro país. El hambre y la miseria, como factores de tensión social y movimiento de protestas, contribuyen a forjar una imagen de peligrosidad social, quizá más perceptible en las leyes y en los tratadistas que en la propia realidad. La corriente desmitificadora del pauperismo comienza a presentar a los pordioseros como prototipo de la contestación del orden social y sus valores, a los pobres fingidos como semillero de delincuencia, y a la vagancia como origen de multiplicidad de delitos. Hay una auténtica obsesión por distinguir a los «verdaderos pobres», cuya asistencia están usurpando los impostores, y por «localizar» y reprimir la proliferación de mendigos y su nomadismo.

Sin embargo, en el orden social católico del momento la pobreza sigue siendo un «valor» y contará —independientemente de su significado espiritual tomista o franciscano— con una abigarrada ejecutoria literaria. Los pobres ocupan un lugar de honor en la literatura del Siglo de Oro. Pobres, en su más variada tipología —y a veces sin una definida separación entre la mendicidad y el hampa— aparecen en el Lazarillo (el Escudero como paradigma del pobre vergonzante), en Quevedo, en Cervantes (Rinconete y Cortadillo, pobres fingidos), en Espinel, Mateo Alemán, Vélez de Guevara y en tantos otros autores contemporáneos. La —calificada por Jover— «trágica astenia de la declinación» que caracteriza el estado de ánimo colectivo de los últimos súbditos de la Casa de Austria, hace aflorar, incluso en la literatura política, el tema de los pobres<sup>35</sup>.

---

sacralizar» la asistencia y cambiar la caridad por la «economía política», aceptada por los príncipes y ciudades que se adscribieron desde el primer momento a la Reforma. Una discusión sobre el significado de Lutero en este contexto en H. J. Grima: «Luther's contribution to sixteenth-century organisation of poor relief», en *Archiv für Reformationsgeschichte*, 2 (1970). Págs. 222-223. Puesta a punto y contraste con otras ideas e iniciativas, Michaela Ratica: «Il Desubventione pauperum di J. L. Vives: Suggestioni Luterae o mutamento di una mentalità collectiva?», en *Società e Storia*, 5. Roma, 1982. Págs. 1-30.

<sup>35</sup> En el siglo XVII el tratadista que con mayor profusión estudia la etiología de la pobreza es Fernández Navarrete. En su obra *Conservación de Monarquías y discursos políticos* (Madrid 1626), reflexiona sobre las fluctuaciones monetarias y su papel multiplicador de los falsos mendigos: «(...) y no sólo ha convidado a los españoles a seguir la mendiguez la subida del Vellón, sino también ha llamado y ha traído a estos Reinos toda inmundicia de Europa, sin que haya quedado en Francia, Alemania, Italia y Flandes y aún en las islas rebeldes, cojo, manco tullido, o ciego, que no haya venido a Castilla, convidados de

Durante el siglo XVIII el vagabundo y la asistencia constituyen un tema de moda, que interesa a todo el mundo, señal de que el problema está ahí, a la vista de la sociedad, sin posibilidad de ser rehuido. Aparece en todos los medios de expresión existente, tanto en los tratados de economía política y en la prensa, como en el teatro, en los romances de ciegos y en las novelas. El pobre es el centro de la literatura del siglo XVIII.

Este conjunto de análisis, críticas y propuestas, constituyen un debate permanente sobre la pobreza y su asistencia, en el que participan representantes de todos los sectores de la sociedad. Lo que sorprende en él es la coherencia, a pesar de los distintos géneros. Los mismos análisis y los mismos argumentos aparecen en un sermón, en un tratado académico o en una novela.

Ya hemos visto algo relativo a la conceptualización de la pobreza. En los textos del siglo XVIII podemos constatar el sentido de necesidad y carencia que lleva implícito. Es frecuente ver en ellos la asociación pobreza-trabajo: «La pobreza que resulta del comercio y de las manufacturas», afirma Jerónimo de Uztáriz<sup>36</sup>; o en las palabras de B. Ward: «Para desterrar la miseria de España no es menester más que desterrar la ociosidad»<sup>37</sup>. Sempere y Guarinos: «Por la falta de trabajo (...) los pobres se han de dar a la mendicidad, al robo y a otros medios infames para mantenerse»<sup>38</sup>.

De ahí que en las respuestas de las instituciones asistenciales se prime a los pobres sin trabajo. Los fines de las Diputaciones de Barrio se definen así en la decisión del Consejo de Castilla de 30 de marzo de 1778: «Siendo el objeto de las instituciones caritativas de barrio el alivio y socorro interino de los jornaleros desocupados y enfermos convalecientes»<sup>39</sup>.

En la misma línea están los esfuerzos de los predicadores y economistas del siglo XVIII por definir la «verdadera pobreza». Argenti Leys escribe: «(...) la verdadera pobreza es la del padre de familia que trabaja para su manutención y no la alcanza»<sup>40</sup>.

---

*la golosina de ser tan caudalosa granjería el mendigar donde la moneda es de tanto valor». Xenofobia y prevención hacia el extranjero, típicos de la sociedad española del momento. Cfr. A. Domínguez Ortiz: «Los extranjeros en la vida española durante el siglo XVIII», en *Estudios de Historia social de España*; IV, 2. Madrid 1960. Págs. 293-426.*

<sup>36</sup> J. Uztáriz: *op. cit.* Pág. 18.

<sup>37</sup> B. Ward: *op. cit.* Pág. 90.

<sup>38</sup> J. Sempere y Guarinos: *op. cit.* Pág. 117.

<sup>39</sup> Cfr. Carmen Alemán Bracho: *op. cit.* Págs. 93-94.

<sup>40</sup> F. Argenti y Leys: *op. cit.* Pág. 19.



Serán estos pobres los que seguirá exaltando la literatura moral del XVIII. La pobreza provoca sentimientos de emoción y piedad, fenómeno relacionado con la aparición y desarrollo, a finales de la centuria y años siguientes, de nociones como humanidad, filantropía y beneficencia. La caridad ya no se presenta como un deber, sino como un impulso del corazón, «la sublime ocupación de aliviar a los semejantes» de que habla Cabarrús<sup>41</sup>. En esta evolución histórica, el pobre será ahora el pobre trabajador, aquel que, pobre, alimenta a sus hijos y soporta silencioso su agonía cotidiana. El trabajo y la resignación hacen que el pobre sea digno de ser socorrido porque, en el fondo, laten dos preocupaciones fundamentales: la productividad y el orden social. Este propósito aleccionador aparece con nitidez en la pluma de Fernán Caballero para quien la orfandad, la enfermedad y la desnudez son algunos de sus personajes favoritos. Ante la existencia humana, reducida a un mero peregrinar por este valle de lágrimas, sólo cabe una recomendación: «¡Conformidad hija, conformidad, que es la virtud de los pobres!»<sup>42</sup>.

A estos verdaderos pobres se oponen los fingidos y ociosos. Campomanes escribía: «El que todavía mendiga sin trabajar, también es pobre, pero vive en el ocio, en los vicios y con poca religión para holgar»<sup>43</sup>. Cuando se trata de mendigos voluntarios, la noción de pobreza se asocia a ociosidad y vicio.

Por tanto, dicotomía: Pobreza legítima del inválido o del jornalero, pobreza viciosa del fingido. La distinción fundamental que establecen tanto diccionarios como textos, depende del trabajo y la ociosidad. Sólo que en los textos de la época, la pobreza ya no se asimila a un defecto individual —la pereza—, como se hace en los diccionarios. Se considera tanto como una consecuencia de la vida económica, que debe ser reformada, cuanto como un peligro social, que debe ser reprimido. De este modo, el tema del pauperismo será ahora enfocado de dos formas diferentes, o bien constituirá un debate sobre las estructuras económico-sociales y una apelación a la reforma, o bien será una proceso centrado en el individuo y una apelación a la represión<sup>44</sup>. En nuestra opinión, ambas concepciones

<sup>41</sup> P. de Cabarrús: *op. cit.* Págs. 92-93.

<sup>42</sup> Fernán Caballero: *Cosa cumplida... sólo en la otra vida. Obras Completas*, t. IV. Madrid 1961. Pág. 13. Un análisis de esta escritora, junto con otros novelistas del siglo XIX, en Soledad Miranda: «La religiosidad española a través de la gran novela decimonónica», en *Iglesia, Sociedad y Política en la España Contemporánea*, VI Semana de Historia Eclesiástica de España Contemporánea, El Escorial, 1983. Págs. 251-407.

<sup>43</sup> P. Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 69.

<sup>44</sup> Cfr. Elena Maza Zorrilla: *op. cit.* Pág. 45.

no aparecen separadas radicalmente, en estado puro, sino que en la práctica se dan mezcladas.

Conviene insistir sobre un punto en el que anteriormente incidiáramos. En la literatura y en la predicación española del siglo XVIII son numerosas las imágenes del pobre de Cristo, de la pobreza unida a la virtud y a la piedad y a las apelaciones a la generosidad con los pobres virtuosos. Cuando en los países de Europa occidental, la burguesía ascendente exalta el papel de la riqueza y la ética puritana protestante llega a ver en ella el signo de la superioridad moral, en la España del XVIII, los elogios a los beneficios morales de la pobreza siguen siendo un tópico en la mejor tradición del ascetismo y la Contrarreforma<sup>45</sup>. Ante esta afirmación cabe una pregunta: ¿son estos impulsos tan desinteresados como parece? La figura del pobre no es sólo la del pobre de Cristo, sino la del pobre trabajador. Lo que hace que el pobre sea digno de ser socorrido es el trabajo y la resignación. El pobre que se acepta es aquel que trabaja y produce riquezas, que tiene hijos que el día de mañana serán la fuerza del país.

La imagen del pobre virtuoso y trabajador es demasiado favorable a los intereses de las clases dominantes para ser desinteresada. La beneficencia que se nos pone como ejemplo está sometida a dos condiciones: una, que sea rentable, es decir, reservada al pobre trabajador. Otra, reservada al pobre integrado en la sociedad a través de su trabajo y su familia. Factor, pues, de orden social. El pobre y vicioso debe ser excluido de ella<sup>46</sup>.

Junto a la piedad hacia el pobre legítimo, trabajador y virtuoso, se da una actitud de abierta hostilidad hacia esa otra clase de pobres que no trabajan, sino que se dedican a la mendicidad, el vagabundeo y de los cuales se nutren las revueltas y motines. El vocabulario que las clases superiores emplean cuando tratan el tema, es clarificador: los conceptos negativos de «plebe», «vulgo», «populacho» y «canalla» son comunes a escritores y tratadistas como Moratín, Feijoo, Campomanes y Aranda<sup>47</sup>.

Libre, ocioso, astuto, el pobre es siempre representado como un peligro social, no sólo por los economistas y predicadores, sino tam-

<sup>45</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Pág. 78.

<sup>46</sup> Cfr. María Dolores Wenger de la Torre: «Pobreza y Marginación en la España del siglo XVIII: respuestas institucionales» en *Comunidad y Sociedad*. Sevilla 1990. Pág. 88.

<sup>47</sup> Cfr. Gloria Franco: *La represión en el pensamiento de los ilustrados españoles*. Madrid 1987. Págs. 29-35.

bién por los dramaturgos. Ante esta amenaza potencial, la sociedad tiene derecho de precaverse. ¿Cómo? Algunos textos son llamadas de atención o justificadores del encarcelamiento<sup>48</sup>.

Una idea a retener es la que afirma Soubeyroux, y es que las imágenes del pobre que aparecen en la literatura no son nunca reflejo de la realidad histórica. Por el contrario, traslucen las actitudes de las clases privilegiadas para con el pueblo. Dos sentimientos dominan: el egoísmo que transcribe la imagen del pobre bueno, trabajador y virtuoso, y el miedo que se proyecta por medio de la represión del pobre diabólico, ocioso y astuto, tomado como un peligro social<sup>49</sup>.

Resumiendo, podríamos ver en la mentalidad del XVIII tres tipos de conceptualización acerca de la pobreza: un concepto economicista, pobreza como falta de patrimonio. Por tanto, pobre es el que no dispone más que de su propia capacidad de trabajo. Un concepto de la pobreza unido a ciertos modos de vida, pobreza-vagabundeo. Concepción contaminada con la idea de peligrosidad social, cuya figura clave es el vagabundo, unida a otras, peregrino, buhonero, soldado, etc. (el primer concepto se refiere al pobre virtuoso, el segundo al pobre diabólico). Ante los últimos se produce el miedo social, debido a varios motivos. Un individuo estable tiene deberes y derechos. El inestable no tiene deberes, por lo tanto, tampoco tiene derechos. Todo individuo que se mueve es peligroso. Un segundo elemento de rechazo es el problema de la higiene; en una sociedad atormentada paradójicamente por las pestes, se veían como portadores y transmisores de enfermedades. Y un tercer elemento es sociológico. El orden se pone en entredicho con los extranjeros<sup>50</sup>.

Un tercer concepto de la pobreza es moral. Los que son definidos en la Biblia y en los Evangelios como pobres. Ahí se produce un deslizamiento del pobre al mendigo. Diseño que es asumido, a su vez, por los mendigos, produciéndose la farsa de la pobreza. El mendigo se convence de que para emocionar a la sociedad hay que ser el mendigo de la literatura religiosa.

<sup>48</sup> Así por ejemplo se manifestaba Moratín: «La ociosidad de muchos maleantes pone en peligro nuestro vivir de cada día (...) Nuestros hijos, nuestras casas, nuestras escuelas son pasto de toda esta masa de desarmados (...) Sólo cabe la defensa de las armas y la cárcel». Cit. por Gloria Franco: *op. cit.* Pág. 119.

<sup>49</sup> Cfr. J. Soubeyroux: «Pauperismo y relaciones sociales en el Madrid del siglo XVIII», en *Revista de Estudios de Historia Social*, nº 12-13. Madrid 1980. Págs. 210-213.

<sup>50</sup> Cfr. C. Álvarez Santaló: *Los sectores marginados en la Baja Edad Moderna*. Sevilla 1990. Págs. 96-98.

### 1.3. La pobreza: un fenómeno de difícil cuantificación en el Antiguo Régimen

Tras examinar algunas facetas cualitativas de la pobreza, vamos a ocuparnos de sus aspectos cuantitativos, de su importancia numérica.

No es frecuente que el investigador disponga de «idónea» información documental a la hora de abordar un estudio sobre los grupos sociales del pasado, pero en nuestro caso ni siquiera es una razonable esperanza. La voz escrita de los pobres difícilmente podrá ayudarnos puesto que carecían de ella. El primer peligro que nos acecha dimana de que toda la documentación a nuestro alcance proviene de otras categorías y niveles sociales, alejados y, muy posiblemente, en confrontación con la realidad objeto de análisis. Las condiciones de vida, mentalidad, sueños y temores de los pobres escapan a nuestro conocimiento y se pierden, como tantas otras cosas, en el vacío de la ignorancia. Por tanto, forzosamente, tenemos que acudir a testimonios y fuentes indirectas, a lo que podríamos llamar como «archivos de la miseria».

Un primera veta documental la constituyen, en su sentido más amplio, las fuentes literarias: desde la literatura popular a los más serios tratados y discursos dedicados a estas cuestiones por moralistas, políticos, publicistas o economistas. Eso sí, sin olvidar nunca su lejanía del problema y esa visión miope y deforme que emana de las atalayas dominantes.

Otro tipo de fuentes documentales, menos difusas, son los listados y recuentos oficiales, vecindarios y censos, ilustrativos de la situación en un determinado momento y sobre los que debemos estrechar nuestras cautelas como en toda cuantificación oficial, nacida de un propósito organizador y fiscal.

Los registros notariales, aunque no es información señada y precisa, proporcionan, sin embargo, expresivos datos sobre ciertos sectores de la pobreza, en particular, sobre los pobres de solemnidad. Para el nivel más bajo de la pobreza, esto es, para el estudio de los marginados trasgresores del orden establecido y encasillados en el mundo de la delincuencia, son de gran utilidad los informes, declaraciones e interrogatorios conservados —si hay suerte— en los archivos policiales y judiciales.

Tampoco olvidemos, para la Modernidad, los registros parroquiales<sup>51</sup>, aunque es indudable que las fuentes más preciadas por su

<sup>51</sup> Claude Larquie en el artículo «Un estudio cuantitativo de la pobreza: los

cercanía al problema son los archivos de las distintas instituciones asistenciales, en especial, los archivos de los centros benéficos y hospitalarios. En estos libros y legajos se refleja desde el movimiento estacional de los enfermos (ingresos-salidas-defunciones), su alimentación, medicinas o prácticas habituales, hasta la organización interna del centro, su devenir económico o la influencia en el sector de los avatares políticos en determinado momento.

Localizar estos archivos y expurgar su contenido es tarea ineludible para captar el mundo de la necesidad, la carencia, el desarraigo y la marginación. Ahora bien, todos estos islotes informativos no deben olvidar un aderezo básico: las sucesivas disposiciones legales y gubernativas, reflejo de la realidad dominante ideológica y política, e imprescindibles para profundizar en la puntual evolución y significado del problema.

Estas son en nuestra opinión, las principales «pistas» al alcance del investigador ante el reto de fijar cuantitativamente el peso específico de este grupo social en el pasado. Reto muy difícil de vencer por la comentada imprecisión conceptual y fronteriza de un mundo tan variado y fluido. Quizá no esté de más recordar que en la Europa del Antiguo Régimen —y España no es, ni mucho menos una excepción— gran parte de la población vivía, sobrevivía, en unas condiciones económicas de marginalidad<sup>32</sup>.

La pobreza es, en efecto, un problema masivo y de primer orden en la sociedad del Antiguo Régimen. Los pobres se encuentran por todas partes como nítido reflejo de una economía pre-industrial, basada en la agricultura, que expone a la mayoría de la población periódicamente al hambre y a la indigencia. La sociedad rural sufre intermitentes crisis agrícolas y epidémicas que provocan escasez, penalidades y el obligado éxodo de contingentes humanos a las ciudades en demanda de socorro. La sociedad urbana vive, por tanto, con y entre los pobres, consciente todo trabajador de que, en cualquier momento crítico, el puede ser parte de ellos. Unos y otros conocen de cerca la pobreza o, al menos, sus riesgos de depauperación.

---

madriñeños y la muerte en el siglo XVII», publicado en *Hispania*, nº 146 (1980). Págs. 577-602, resalta para ese momento histórico el interés informativo de las anotaciones vertidas en los libros parroquiales de bautismo y defunción y, junto con estos libros de catolicidad, las declaraciones de pobreza de los registros notariales y los documentos de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, al cuidado de la policía de la villa y del control de la población.

<sup>32</sup> Sobre las complejidades del mundo de la pobreza en la Europa Moderna, véase C. Lis y H. Soly: *Pobreza y capitalismo en la Europa pre-industrial. (1350-1850)*. Madrid 1984.

Los testimonios literarios ratifican estas apreciaciones, aunque generalmente los tratadistas tienden a elevar el número de pobres. Fernández Navarrete y Sancho de Moncada consideran, en pleno siglo XVII, el problema de los pobres como «una de las enfermedades sociales más graves» del Reino, si bien se abstienen de evaluaciones específicas<sup>53</sup>. Cifras no faltan, pero tan dispares como las que oscilan entre los cien mil pobres que reseña para el caso español la «Estafeta de Londres», a los dos millones evaluados, a mediados del siglo XVIII, por Bernardo Ward (sobre una estimación total de diez millones, es decir, el 25% de la población española según estos personalísimos cálculos, viviría sumida permanentemente en la pobreza)<sup>54</sup>. Pocos años después, el Cardenal Lorenzana habla de quinientos mil pobres y Campomanes —quizá más cercano a la realidad— de doscientos mil, en aproximada coincidencia con los datos ofrecidos por Argenti Leys<sup>55</sup>. En opinión de Jovellanos, «atendiendo al mal estado de nuestra industria y de la multitud de pobres y desvalidos que andan entre nosotros, no será errado el cálculo que haga subir de quinientos a mil el número de huérfanos, estropeados, ociosos y mendigos de ambos sexos que deben recogerse en una capital»<sup>56</sup>.

Si nos fijamos en los recuentos oficiales, por ejemplo, en uno de minuciosidad notable como las respuestas al Catastro del Marqués de Ensenada, evalúan en un total de 60.987 los vecinos pobres de solemnidad para las veintidós provincias castellanas<sup>57</sup>. Extremos ratificados por diferentes testimonios, incluso, años después. Townsend en la década de los ochenta —época, por lo demás, relativamente próspera y de control de la mendicidad— se sorprende, a lo largo y ancho del país, con unas calles que «hormigueaban de mendigos todo el día»<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Cfr. P. Fernández de Navarrete: *op. cit.* Pág. 99; y Sancho de Moncada: *op. cit.* Pág. 112.

<sup>54</sup> Cfr. B. Ward: *op. cit.* Págs. 128-129.

<sup>55</sup> Cfr. Cardenal Lorenzana: *Memorial que de los pobres mendigos de Toledo y su diócesis presentamos por dirección de nuestro obispado a todos los estados de la República*, Ms. 19.936, fol. 17. B. N.; Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 214; y F. Argenti Leys: *op. cit.* Pág. 43.

<sup>56</sup> Gaspar M. de Jovellanos: «Discurso acerca de la situación y división interior de los Hospitales con respecto a su salubridad», en *op. cit.* Pág. 95.

<sup>57</sup> No olvidemos que sólo se refiere a un sector de la pobreza, a los pobres de solemnidad o pobres oficiales. En su reconversión de vecinos a habitantes, si aplicamos el coeficiente 4-5 resulta un colectivo de 240.000 a 300.000 personas. Cfr. J. Vicens Vives: *Historia social y económica de España y América*. T. IV. Barcelona 1958. Págs. 126-128.

<sup>58</sup> Cfr. J. R. Zaragoza Robira y J. L. Peset: «Medicina y Sociedad en la España del

Estas valoraciones generales y aproximativas sobre la importancia numérica de la pobreza en España las debemos contrastar con estudios locales y monografías específicas sobre el tema. Egido y Ladero sostienen, a la luz de las investigaciones realizadas para la época moderna, como parecen cuestionarse las tesis braudelianas con unos porcentajes en torno al 20% de pobres para las áreas mediterráneas<sup>59</sup>. En efecto, A. Redondo evalúa en 25% los pobres, mendigos y vagabundos de la población toledana a mediados del siglo XVI<sup>60</sup> y J. P. Le Flem, para el caso de Cáceres, los cifra en un 50% a finales de la centuria<sup>61</sup>. Cotas muy posiblemente superadas, en términos absolutos —el pauperismo crece a medida que avanzamos hacia el sur—, en el marco geográfico sevillano<sup>62</sup>.

El panorama no varía sustancialmente con el paso del tiempo. Ahora bien, hay que advertir, una vez más, del carácter ilusorio y aproximativo de toda cuantificación del mundo de la pobreza por la simbiosis que le caracteriza, con multitud de categorías sociales que evolucionan en virtud de factores diferentes. Por ejemplo, el Madrid dieciochesco rondaría los tres mil mendigos según información facilitada por una «Memoria» anónima que propone diversas soluciones para su encierro<sup>63</sup>, mientras que un documento administrativo de principios del XIX reduce este colectivo «normalmente» a quinientos/seiscientos mendigos, en su mayoría hombres<sup>64</sup>. Nos movemos, por tanto, entre estimaciones parciales e imprecisas, de dudoso rigor y que, además, abarcan tan sólo un sector del complejo abanico de la pobreza, por lo que hace imprescindible su confrontación con otras fuentes informativas.

Por datos que informaciona el Catastro de Ensenada para mediados del siglo XVIII, sabemos que de los 30.626 «vecinos» censados en Madrid, 316 son pobres de solemnidad y 918 carecen de domicilio fijo. Ahora bien, cálculos aquilatados de Soubeyroux demuestran cómo en estos momentos el 43'95% de los madrileños son

siglo XVIII según el viaje de Townsend», en *Medicina Española*, n.º 374. LXIII. Madrid, 1970. Págs. 159-160.

<sup>59</sup> Cfr. T. Egido y M. A. Ladero: *Pobreza y mendicidad en el reinado de Felipe II*. Sevilla 1984. Pág. 4.

<sup>60</sup> Cfr. A. Redondo: «Pauperismo y mendicidad en Toledo en la época del «Lazarillo», en *Homenaje des hispaniste français a N. Salomón*. Barcelona 1979. Págs. 703-722.

<sup>61</sup> Cfr. J. P. Le Flem: *Cáceres, Trujillo y Plasencia*. Buenos Aires 1967. Págs. 117-125.

<sup>62</sup> Cfr. A. Domínguez Ortiz: *Orto y ocaso de Sevilla*. Sevilla 1974. Págs. 107-115.

<sup>63</sup> *Proyecto para encerrar a todos los mendigos del reino* (A. B. XIX 595. A. N.). Cit. en J. Soubeyroux: *op. cit.* Pág. 86.

<sup>64</sup> Cfr. M. Espadas Burgos: «Hambre, mendicidad y epidemias en Madrid, 1812-1813», en *Anales del Instituto de Estudios madrileños*, t. VII. Madrid, 1972. Pág. 384.

vecinos «pasivos», que no pagan impuestos directos, viven —quienes pueden— de su trabajo y son, potencialmente, pobres. Si a estos añadimos el peso de la población flotante —de gran importancia en la Corte— podremos comprender «sin temor a exagerar que la mitad de la ciudad, participe, en diversos grados, del mundo de los pobres»<sup>65</sup>. La minusvaloración de la pobreza «oficial» resulta evidente.

En esta línea insiste otro estudioso del caso madrileño, W. J. Callahan, quien resalta tanto para el apretado recinto preborbónico como para la remodelada capital dieciochesca, su importante atracción inmigratoria, apenas colmada con sus escasas oportunidades laborales y marginales empleos, y como la estrecha base económica de la ciudad se traduce en pocas ofertas de trabajo en proporción con el aumento de la población. De ahí que, en su opinión, Madrid seguirá siendo «una ciudad burocrática, eclesiástica y residencial en una región de posibilidades limitadas para la industria y la agricultura e inevitablemente, la pobreza es una consecuencia»<sup>66</sup>. No se atreve a dar cifras precisas sobre el número de pobres por la ausencia de una definición de pobreza comúnmente aceptada y por las infinitas complejidades del mundo de la pobreza urbana, pero comparte sin reservas la importancia de este problema: «Los pobres de Madrid no eran simplemente aquellos que carecían de habilidades para obtener un trabajo decente, o los impedidos que no podían trabajar. La posibilidad de no poder mantenerse con su propia renta siempre estuvo presente en la vida del trabajador artesanal. No estaba sino a un corto paso de la indigencia (...) Para las masas urbanas de todos los tipos, la pobreza o su perspectiva inminente era un hecho de la existencia»<sup>67</sup>.

## 2. LOS REFORMADORES ILUSTRADOS Y EL PAUPERISMO: SOLUCIONES TEÓRICAS A UN PROBLEMA REAL.

Con anterioridad hemos visto la imagen del pobre en la literatura del XVIII. De esta imagen deformada y parcial, los ilustrados, a la vista del aumento de la miseria, extraen la justificación de la necesidad de sus reformas.

<sup>65</sup> J. Soubeyroux: *op. cit.* Pág. 87.

<sup>66</sup> W. J. Callahan: *La Santa y Real Hermandad del Refugio y Piedad de Madrid (1618-1832)*. Madrid 1980. Págs. 11 y 55.

<sup>67</sup> W. J. Callahan: *op. cit.* Págs. 16 y 18.



Antes de pasar al análisis de las características de este pensamiento y, con posterioridad, algunos de los proyectos más interesantes, conviene señalar dos notas específicas del movimiento ilustrado español:

1. En primer lugar la ausencia de un pensamiento político democrático —Despotismo Ilustrado—.
2. En segundo término, la interpretación económica de nuestra decadencia. Para los ilustrados españoles, el pueblo es objeto especial de la política, pero carece de la preparación para ser sujeto activo; sin embargo, las causas económicas de la decadencia sólo pueden anularse mediante la libertad de trabajo, la libertad del comercio o de la industria.

Liberalismo económico, pero no liberalismo político. Surgirá así una contradicción en el pensamiento de los ilustrados que atormentará su conciencia cuando se produzcan los acontecimientos de 1808. Esta contradicción sólo será superada por la siguiente generación, la de los liberales de Cádiz.

Los ilustrados, conscientes de la necesidad de reorganizar el gobierno interior, intentarán dar solución eficaz a la rémora de la vagancia, la pobreza, la mendicidad y las situaciones de necesidad material.

El análisis y diagnóstico al cual llegan, se podría resumir de la siguiente manera: aunque existe una corriente cristiana tradicional que, seguidora de la fórmula evangélica «siempre habrá pobres entre vosotros», es contraria a cualquier tipo de organización de la beneficencia, su audiencia es muy reducida entre los ilustrados. La mayoría de ellos considera a los pobres responsables de su situación. Ya hemos visto la hostilidad y la consideración de peligro social. Para los ilustrados, la causa principal de la pobreza es la ociosidad. Hay infinidad de textos que apoyan esta afirmación<sup>68</sup>. Los mendigos

<sup>68</sup> Sirvan de ejemplo las palabras de Bernardo Ward y Antonio Muñoz. Para Ward, la causa de la abundancia de tantos pobres es «la ociosidad tan típica de estas tierras (...) Si hay tantos pobres es por que la gente está desocupada (...) Acabar con la pobreza significaría darles ocupación y evitar tanta ociosidad». Bernardo Ward: *Proyecto Económico*. Madrid 1779. Págs. 51-52 (Utilizamos Edición del Instituto de Estudios fiscales, con un estudio preliminar de J. L. Castellano. Madrid 1982). En términos parecidos se expresaba Antonio Muñoz: «La abundancia de ociosos que hay por estas tierras, ociosos que no son otra cosa que malentrenidos es la causa y origen de tanta pobreza (...) El trabajo y el empeño en alguna ocupación es el remedio a este mal que como plaga de langostas infecta los Reinos de España». Antonio Muñoz: *Discurso sobre Economía Política*. Madrid 1769. Págs. 114-115.

son unos perezosos responsables de su estado. Hay, pues, una condena moral del pobre, por su amor a la pereza y asimismo a la libertad que hace peligrar la organización social.

En realidad esta condena de la ociosidad pone en entredicho la psicología nacional. Toda la corriente ilustrada condena la ociosidad voluntaria, no sólo del mendigo, sino de los eclesiásticos y nobles<sup>69</sup>. También condena «una caridad sin orden», ejercida ciegamente a mendigos en estado de trabajar, que es un fomento de la ociosidad<sup>70</sup>. Asimismo se produce una condena del lujo ante la miseria de la mayoría y el lujo excesivo de una minoría<sup>71</sup>.

Hay, por último, en el análisis ilustrado un replanteamiento de las estructuras económicas y sociales. Profundizando en las razones de la ociosidad de los pobres descubren factores económicos que utilizan para poner en tela de juicio las estructuras sociales y reclamar las reformas que estiman indispensables. La pobreza es, en este aspecto, el pretexto para una serie de reivindicaciones de carácter económico y social<sup>72</sup>.

Aunque la ociosidad es unánimemente denunciada, no siempre es achacada a la pereza. Hay autores que reconocen que hay quien no trabaja porque no existe dónde. Campomanes en este sentido, cree que hay que buscar los orígenes de la ociosidad en la decadencia de las manufacturas españolas y en la importación de productos, que han privado de su empleo a los trabajadores españoles<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Cfr. Dolores Wenger de la Torre, en su trabajo titulado: «El pensamiento social en la España del XVI», en *Comunidad y Sociedad*, Sevilla 1989, Págs. 67 y ss., ha examinado esa mentalidad aristocrática —caballeresca, propia de nuestro país en aquella época, la mentalidad del «ocio con honra». Mentalidad que, sin duda, persiste en el siglo XVIII y conlleva la condena unánime del reformismo ilustrado.

<sup>70</sup> Cfr. Bernardo Ward llega a proclamar que uno de los principales obstáculos a la industrialización de España es la sopa de los conventos. No se trata de condenar la caridad, sino una caridad mal entendida que fomenta la ociosidad y el vicio. Ward alababa el espíritu caritativo de los prelados, pero lamenta la forma en que son distribuidas las riquezas. Se da, pues, en el análisis ilustrado una fusión entre el plano económico-social y el plano moral y religioso. Cfr. Bernardo Ward: *op. cit.* Págs. 87-92.

<sup>71</sup> Hemos de puntualizar que, en la segunda mitad del XVIII, aparece una corriente económica (a través de las Sociedades Económicas de Amigos del País) que afirma que el lujo es necesario para el progreso económico. Cfr. Manuel Martín Rodríguez: *op. cit.* Págs. 244-245.

<sup>72</sup> En esta línea, economistas como Uztáriz, Zábala y Auñón, atacan una fiscalidad excesivamente gravosa para los más humildes, mostrando la injusticia de un sistema fiscal basado casi exclusivamente en los impuestos indirectos que los pobres están obligados a pagar cotidianamente al comprar productos de gran consumo.

<sup>73</sup> Cfr. Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Págs. 56-57.

Bajo el punto de vista mercantilista de los economistas de la época, la pobreza se sitúa en el centro de la problemática del desarrollo económico. Cualquier recesión en la industria provoca paro y, por tanto, pobreza.

Estos análisis llevan directamente a una crítica del papel de los gremios. Ward les acusa, entre otros males, de impedir la libre circulación y los progresos de las artes e introducir un monopolio perjudicial para el público.

Otro tema que atacan es la amortización eclesiástica, que no es nuevo; ya la abordaron en el siglo XVI las Cortes de Valladolid de 1523<sup>74</sup>. Son numerosos los testimonios de la época que muestran la oposición entre la miseria del pueblo y la excesiva riqueza de la Iglesia, propietaria de enormes extensiones de tierra. Campomanes, rechazando la acusación de pereza, hecha tan a menudo a los españoles, muestra cómo el campesino, una vez vendida su tierra, no tiene nada que defender, ni razón para respetar la ley. La sociedad no tiene nada que esperar de él. Evoca el espectro de un país en el que todas las tierras cultivadas estuvieran en manos del clero y en el que «la humillación voluntaria y evangélica de los mendigos fuera la condición a la que se vieran reducidos necesariamente los mendigos»<sup>75</sup>. Este argumento no fue suficiente para convencer al Rey y el problema de las riquezas de la Iglesia siguió siendo una de los elementos permanentes del debate económico y político.

En resumen, en España las ideas no acaban de estar claras: frente a la condena del pobre responsable de su miseria, paralelamente y a veces en los mismos autores, asistimos a una toma de conciencia, aún fragmentaria, de los defectos inherentes al sistema social y a la organización económica y social. Pero la reflexión económica es aún minoritaria en España. Los autores reprobaban la ociosidad, casi siempre en nombre de la moral y partiendo de las enseñanzas de la Iglesia o de argumentos tomados del pasado.

En este análisis los ilustrados no parten de la nada. Conocen las obras y debates del siglo XVI y XVII, tomando siempre partido por las posturas reformistas. Al mismo tiempo observan las experiencias de los países europeos, como es el caso de Ward y otros muchos.

«Proyectar» será el quehacer de los hombres de la Ilustración, obsesionados por solucionar eficazmente la pobreza, la mendicidad

<sup>74</sup> Cfr. Manuel Jiménez Salas: *Historia de la Asistencia Social en España*. Madrid 1969. Pág. 87.

<sup>75</sup> Cfr. Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Págs. 143-144.

y la vagancia. Lo abordan más que con medios punitivos, mediante la generalización de las manufacturas, el desarrollo del trabajo y las actividades productivas.

Otra idea a destacar desde el punto de vista de la asistencia social en el siglo XVIII, es que en él se fragua «la crisis de la caridad religiosa», iniciada ya tímidamente en el XVI<sup>76</sup>. Una crisis inserta en otra mucho más general, que afecta a la mentalidad, fundamentos y estructuras propias del Antiguo Régimen.

Desde motivaciones muy diferentes, regalistas —dispuestas a atribuir al monarca todas las parcelas del Estado— e ilustrados —precursores del liberalismo— cuestionan las funciones asistenciales de la Iglesia, acusada de servirse de la pobreza para justificar sus bienes patrimoniales<sup>77</sup>. Ataques que conducirán a secularizar numerosas instituciones con Fernando VI y al acoso de gremios y cofradías por Campomanes y Aranda. En el ámbito de la asistencia social, el golpe de gracia llega con la desamortización de 1789, medida hacendística, pero que contribuirá decididamente al proceso secularizado de la misma, punto de partida de un cambio que se consolidará en el XIX: el paso de un régimen de caridad religiosa y particular a un sistema de beneficencia pública, a la asunción de tareas asistenciales por el Estado<sup>78</sup>.

Respecto a las soluciones, hay o se da la misma unanimidad que en los análisis: se preconiza un único remedio contra la ociosidad, fuente de pobreza, el trabajo. El trabajo con una triple función: económica, moral y política.

A. El trabajo como solución económica. Todos los economistas están convencidos de que el trabajo es el mejor remedio contra la pobreza. Tal convicción está inspirada en la doctrina mercantilista, que se basa en que la riqueza de un país depende de su producción y, por consiguiente, de su número de productores. Se propone incluso que trabajen las mujeres: para dar a todos este trabajo, indispensable para el progreso del Estado, Campomanes proponía un plan de desarrollo de la industria popular que asociara la agricultura con las manufacturas y que tuviera en cuenta la creación de escuelas y sociedades económicas, con la colaboración del clero y la

---

<sup>76</sup> Cfr. P. Carasa Soto: *Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos 1750-1900*. Valladolid 1987. Pág. 520.

<sup>77</sup> Cfr. A. Elorza: *La ideología liberal en la Ilustración española*. Madrid 1970. Págs. 67-69.

<sup>78</sup> Cfr. F. Tomas y Valiente: *El marco político de la desamortización en España*. Barcelona 1971. Pág. 46.

nobleza<sup>79</sup>. Jovellanos da un paso más, proclamando el derecho de todos al trabajo<sup>80</sup>.

B. Las virtudes morales del trabajo. El trabajo es presentado como el mejor, el único antídoto contra el vicio. Impulsor de las virtudes cristianas y morales<sup>81</sup>.

C. Función política del trabajo. Al distinguir a los verdaderos pobres de los de los fingidos y obligar a esos últimos al trabajo, se refleja la falta de libertad y de derechos del pobre frente a la sociedad. El pobre tiene que aceptar obligatoriamente el trabajo que se le ofrece y el orden moral que esto implica. El pobre asistido ya no es una amenaza contra la propiedad ajena<sup>82</sup>.

La educación del pueblo es otro tema importante, una educación concebida como obra de caridad concernía sobre todo a huérfanos y niños expósitos y no tendía a la promoción de los individuos. Por el contrario, se trataba de una educación pragmática que sólo pretende que el pobre pueda trabajar.

La racionalización de la asistencia. Si bien el trabajo se presenta como la solución de la miseria, sin embargo, no constituye sino una de las formas de un proyecto más amplio de racionalización de la asistencia, que implica una nueva relación entre la sociedad y los pobres.

El hombre, en cuanto ciudadano, está obligado a contribuir al bien general de la sociedad. Esta noción se opone a la caridad tradicional dirigida a la salvación individual. Implica solidaridad, desplazamiento del nivel individual al colectivo.

Esta subordinación de la caridad al interés público supone la intervención del Estado en el control de la asistencia. No se trata de prohibir a los particulares la caridad, pero sí de un cierto dirigismo social, del derecho de fiscalización y decisión concedido al poder.

<sup>79</sup> Cfr. Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Págs. 89-90.

<sup>80</sup> Cfr. Gaspar Melchor de Jovellanos: «Informe sobre el libre ejercicio de las artes», en *op. cit.* Págs. 45-46.

<sup>81</sup> Sirvan de ejemplos las siguientes palabras de Lorenzo Normante: «Cuando el hombre está ocupado en alguna tarea útil para él y para la comunidad desaparecen toda clase de vicios, pecados y perturbaciones. (...) Del ocio sólo salen inmundicias y demás podredumbres (...) Con trabajo se pone fin a la ociosidad madre y precursora de toda clase de desmanes». Lorenzo de Normante: *op. cit.* Pág. 25.

<sup>82</sup> Así se expresaba Arriquíbar: «Dando ocupación al pobre se evita que pueda incurrir en todas las fechorías que son propias de su estado, una de la cual es el allanamiento que hace de la propiedad de muchos hombres honrados (...) Contra la pobreza el único remedio es el trabajo y las ocupaciones». Nicolás de Arriquíbar: *op. cit.* Pág. 87.

A pesar de ello, cuando propugnan soluciones concretas, a la hora de financiarlas, hablan de limosnas de los fieles, entre otras fuentes de financiación. La caridad sigue siendo «la reina de las virtudes». Esto es fundamental, porque perpetúa las estructuras sociales feudales. El socorro de la miseria del pueblo no depende del Estado, sino de la buena voluntad de las clases privilegiadas. Los reformadores del XVIII nunca quisieron reemplazar la caridad privada por la beneficencia pública, sino que trataron de asociar estas dos concepciones de asistencia.

Y, por último, una pregunta clave: Las instituciones de asistencia, ¿reclusión o integración social? ¿Se debe mantener al pobre en la sociedad o se le debe excluir de ella? España es uno de los primeros países, a través de la obra de Vives, en proponer un proyecto de reclusión de pobres, y las propuestas de los reformadores del XVI van por ese camino<sup>83</sup>.

Durante el siglo XVII, economistas, políticos, moralistas y prelados defienden la práctica de la reclusión. Por eso no es de extrañar que el Hospicio constituya la base de los principales proyectos de reforma de la asistencia en la España de la segunda mitad del XVIII —Hospicios: Casas de trabajo donde los pobres, controlados, desempeñan una actividad útil a la sociedad<sup>84</sup>—.

No faltan, sin embargo, las críticas a la reclusión, una de las más radicales será la de Cabarrús<sup>85</sup>.

Como alternativa a los Hospicios se da la asistencia a domicilio a través de las «Diputaciones de Barrio», idea anterior al XVIII<sup>86</sup>. Por otra parte, en la práctica de muchos países europeos no es exactamente una alternativa, sino algo complementario. Los Hospitales del continente se hacían cargo de la asistencia a domicilio,

<sup>83</sup> Cfr. Carmelo Viñas Mey: «Notas sobre la asistencia social en la España de los siglos XVI y XVII», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Política*, nº 48. Madrid 1971. Págs. 194-196.

<sup>84</sup> Cfr. P. Trinidad Fernández: «Asistencia y Previsión Social en el siglo XVIII», en VV.AA.: *De la Beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid 1986. Pág. 95.

<sup>85</sup> Así se expresaba en su Memoria sobre los Montes Píos, leída en la Sociedad Económica Matritense en 1784: «Con la reclusión de los pobres en estas casas los veremos crecer y aumentar en proporción al número de fundaciones hechas para socorrerles». F. Cabarrús: *Memoria sobre los Montes Píos, leída el 13 de marzo de 1784 en la Sociedad Económica Matritense* (cit. por Sempere y Guarinos: *Ensayo de una Biblioteca de los escritores del Reinado de Carlos III*. Madrid 1785, Vol. II. Pág. 9).

<sup>86</sup> Cfr. Carmen Alemán Bancho: *El sistema público de Servicios Sociales en España*. Granada 1991. Págs. 86-97.

mientras que las parroquias inglesas se hacían cargo de las hospitalizaciones<sup>67</sup>.

Presentamos ahora el estudio de algunos de los principales proyectos<sup>68</sup>. Todos coinciden en valorar negativamente el problema de la necesidad material en cuanto que afecta a la moral, la sociedad y la economía española. Uniformidad en el análisis, pero disconformidad en la terapia a aplicar.

## 2.1. Bernardo Ward: De las utopías de la «Obra Pía» al realismo del «Proyecto Económico»

Irlandés afincado en la Corte de los Borbones, viajó mucho por Europa, ello explica las constantes referencias a las innovaciones benéfico-asistenciales adoptadas en Inglaterra y Francia. Romeu de Armas habla sobre este proyectista en los siguientes términos:

*«Fue uno de los tantos extranjeros, que en aquel siglo de negociaciones nacionales, vinieron a descubrir en nuestra patria lo ya*

<sup>67</sup> Cfr. Manuel Jiménez Salas: *op. cit.* Págs. 116-117.

<sup>68</sup> Otras obras de interés y argumentaciones coetáneas son las de F. M. de Moya y Velasco: *Manifiesto universal de los males que envejecidos España padece y de las causas de que nacen y remedio que cada uno de su clase corresponde, sin que tenga nota de arbitrio ante sí, para que se conozca el daño de los que se establecieron*. Madrid 1700; B. Ulloa: *Restablecimiento de las fábricas y comercio español*. Madrid 1740; J. A. de Soria: *Enfermedad Crónica y peligrosa de los Reinos de España y de las Indias. Las causas naturales y sus remedios*, Viena 1741; T. V. de Argumosa y Gandara: *Erudición política, despertador sobre el comercio, agricultura y manufacturas, con avisos de buena policía y aumento del Real Erario*, Madrid 1743; A. Heredia y Bazan: *Representación al Rey sobre la importancia y facilidad para establecer Casas y Hospicios*, Zaragoza 1744; A. Aguado: *Política española para el más proporcionado remedio de nuestra monarquía*, Madrid 1746-1750; M. de Sestarnes y Feliú: *Dictamen sobre la Casa Hospicio de Barcelona*, Barcelona 1770; L. Pascual Martínez: *Discurso político sobre la redención de los censos y el establecimiento de Montes de Piedad, así en mercancías como en grano para el socorro de vasallos*, Madrid 1774; M. I. Pérez Quintero: *Pensamientos públicos y económicos dirigidos a promover en España la agricultura y demás ramas de la Industria, a extinguir la ociosidad y dar ocupación útil y honesta a todos los brazos*, Madrid 1798; J. Sempere y Guarinos: *Política de España acerca de los pobres, vagos y mal entretenidos*, Madrid 1801. Sobre estos pensadores, véanse J. Sempere y Guarinos: *Ensayo de una Biblioteca española de los mejores escritores del Reinado de Carlos III*, 6 vols. Madrid 1785-1789; *Biblioteca española económica y política*, 4 vols., Madrid 1801-1804; M. Colmeiro: «Biblioteca de los economistas españoles de siglo XVI, XVII y XVIII», en *Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid 1861; J. Carrera Pujal: *Historia de la economía española*, Barcelona, 1947 (T. III y IV); L. Beltran: *Historia de las doctrinas económicas*, Barcelona 1961. Págs. 55 y ss.; M. Bitar: *Economistas españoles del s. XVIII*, Madrid 1968; Manuel Martín Rodríguez: *Pensamiento económico español sobre población*, Madrid 1984.

*descubierto, porque a nadie que haya leído a Luis Vives y conozca lo expuesto por Cristóbal Pérez de Herrera en su «Discurso sobre el amparo de los legítimos pobres» (...) puede escapar que la amalgama de sus doctrinas está por completo inspirada en famosa «Obra Pía» del economista irlandés»<sup>89</sup>.*

Efectivamente los proyectos de Bernardo Ward no pueden considerarse novedosos, ahora bien, ejercerán una notable influencia a lo largo de todo el siglo en cuanto que su doctrina pasará a los hechos: inspirará toda la política social del Conde de Floridablanca en el reinado de Carlos III. Las repercusiones de su obra sólo son comparables a la que ejercieron los dos «Informes» de Jovellanos en el orden social y el «Discurso sobre la Educación Popular de los artesanos» de Campomanes en el aspecto económico.

A sus ojos, la realidad de la necesidad material engloba tipos sociales muy distintos. Por un lado, los que podríamos llamar pobres «por obligación», es decir, aquellos que carecen de un trabajo, arrastrando una vida mísera, y cuantos no pueden trabajar por su avanzada edad o precaria salud. Por otra parte, los pobres «por su propia voluntad», vagos y holgazanes que no tienen ni desean ocupación alguna.

Hecha esta elemental distinción, en su primer proyecto «Obra Pía» (Valencia 1750) intenta poner remedio a la plaga social de la época: la vagancia y la mendicidad válida que, bajo los últimos monarcas de la Casa de Austria, los turbios años de la Guerra de Sucesión y el aumento extraordinario de la población en el siglo, se habían incrementado de forma alarmante.

El postulado fundamental de Ward es negar la categoría de necesitado a los vagabundos y holgazanes que «viven de las limosnas, y que las roban» -son sus palabras- al verdadero pobre<sup>90</sup>. Para Ward, la limosna bien dirigida es más que suficiente para sostener a los verdaderos necesitados, pues, según sus cálculos, sólo había un pobre verdadero por cada tres holgazanes y vagabundos<sup>91</sup>.

En su «Obra Pía» aporta una primera aproximación para solucionar el problema desde una vertiente idealista y utópica<sup>92</sup>. Con el

<sup>89</sup> Antonio Romeu de Armas: *Historia de la Previsión Social en España. Cofradías - Hermandades - Gremios - Montepíos*. Madrid 1981. Pág. 279

<sup>90</sup> Cfr. B. Ward: *Obra Pía. Medios de remediar la miseria de la gente pobre de España*. Valencia 1750. Pág. 18.

<sup>91</sup> Cfr. B. Ward: *op. cit.* Pág. 39.

<sup>92</sup> Así justifica Ward la inclusión de los desempleados: «Ni es menos digna de compasión la clase de pobres, que por su desgracia, y no por vicio, se hallan en el número de los



propósito de integrar a estos vagabundos y holgazanes y dotarles de un trabajo sugiere un programa general basado en tres puntos:

1. Aplicar el vagabundo al trabajo.
2. Asistir al pobre impedido.
3. Dar ayuda y aliento para que el parado salga de la inacción<sup>93</sup>.

Para la realización de estos tres objetivos, propugna Ward la creación de una especie de «Instituto» o «Hermandad de la Obra Pía», bajo el mecenazgo Real y formado por las respectivas autoridades en las capitales: capitanes generales, intendentes, corregidores, terratenientes y clero. En los pueblos se formarían Juntas subalternas con la intervención del cura párroco, labradores, mercaderes, etc. A la cabeza de todas, y centralizando sus esfuerzos, estaría la «Hermandad» de Madrid.

Respecto a los fondos de la Hermandad, éstos se recaudarían mediante una distribución de las cargas de cada Hermandad entre los vecinos de la respectiva ciudad o villa. Además, se harían colectas todos los domingos y fiestas en las parroquias y se colocarían cepillos en las iglesias con sus rótulos respectivos. Ward esperaba, por otra parte, que las cuantiosas limosnas que las personas acudidas hacían con fines caritativos, lo mismo que las de las Comunidades religiosas, vendrían a engrosar los fondos de la misma. A ello hay que añadir novedosas propuestas como los beneficios del establecimiento de una lotería nacional<sup>94</sup>.

Los fines de la Hermandad quedan sintetizados en los siguientes puntos:

1. En cuanto a la asistencia de los enfermos, accidentados y parados, se verificaría en sus respectivos pueblos y domicilios por la Hermandad, puesto que la mendicidad quedaba prohibida.

---

*holgazanes, viviendo en sus cortijos y aldeas sin tener medios para labrar sus tierras ni hallar dónde ganar un jornal por falta de arbitrio o industria en que poder emplearlos». B. Ward: op. cit. Pág. 3.*

<sup>93</sup> Para calibrar las dimensiones del problema insinúa la realización de una encuesta oficial, adelantando, por su cuenta y riesgo, una cifra de dos millones de pobres- en su sentido más laxo- en el país. Cfr. Bernardo Ward: *op. cit.* Págs. 17-18.

<sup>94</sup> Ward conoce bien el éxito de la lotería en países como Inglaterra, Francia, Italia u Holanda, donde había servido, casi milagrosamente, para paliar verdaderos apuros. En su opinión, el resultado depende de la organización y administración de sus fondos y considera lo más oportuno confiar a la Iglesia su depósito. Aboga por establecer tres loterías simultáneas: en la metrópoli, en Nueva España y en el Perú. Cfr. Bernardo Ward: *op. cit.* Págs. 33-35.

2. Por lo que respecta a los impedidos o inválidos parciales, previo reconocimiento médico, quedarían sometidos a un sistema de Casas de Trabajo u Hospicios, para que suavemente contribuyesen con su esfuerzo personal a ganarse el sustento diario.
3. Los vagabundos serán objeto de los desvelos de la Hermandad. Creyendo Ward que la sola publicación de la enérgica pragmática contra los mismos sería de eficacia extraordinaria para reducir su número, los que aún restasen serían agrupados en Hospicios propios para vagabundos, donde fuesen recogidos e inclinados al trabajo.
4. En último término se sitúa la más importante operación como remedio contra el paro: la planificación de la industria en España. Ello era objeto de unas serie de prescripciones y medidas, sobre todo financieras, para recaudar fondos, largas de exponer y ajenas nuestro propósito.

En definitiva, nos encontramos ante una racionalización del trabajo, inserta en un proyecto, que necesita la protección estatal para comercializar los productos y acopiar los caudales suficientes para emprender obras en que ocupar a los pobres y necesitados materiales.

El proyectismo de este primer Ward tan imaginativo le lleva a esperar la reducción de los pobres y la desaparición de España de los desempleados forzosos, unido a sueños de repoblación humana, agrícola e industrial. Él mismo apunta la conveniencia de recorrer «las naciones más sabias de Europa para conocer de cerca las diferentes políticas asistenciales y extraer provechosas consecuencias»<sup>95</sup>. Atendiendo sus ruegos, Fernando VI le designa para visitar Inglaterra, Francia, Holanda, Suiza e Italia.

A los planteamientos utópicos e idealistas de la «Obra Pía» le sustituyen las soluciones de «Proyecto Económico», más duras, realistas y utilitarias, que modifican las soluciones anteriores<sup>96</sup>.

Los objetivos de «rehabilitación y redención» de los marginados ni los menciona, muy posiblemente porque se le han esfumado

<sup>95</sup> Bernardo Ward: *op. cit.* Pág. 87.

<sup>96</sup> El título completo de la Obra es *Proyecto económico en que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su planificación*. Madrid 1761. Para nuestra investigación usamos la edición del Instituto de Estudios Fiscales, con un estudio preliminar de J. L. Castellano, Madrid 1982.

estas y otras muchas ilusiones<sup>97</sup>. Su cambio es bien significativo. Mientras que la «Obra Pía» descansa en la idea de integrar al marginado en la sociedad, el principal fin del «Proyecto» es desterrar la mendicidad, aliviar a los verdaderos pobres y procurar que los vagos y holgazanes se conviertan en seres útiles al Estado.

Nos interesa especialmente -con notable influencia holandesa y británica- el cuestionamiento del sistema benéfico-asistencial instaurado por la Iglesia para el socorro de los necesitados; con un nuevo enfoque del problema, fruto de una concepción global del Estado y de la sociedad, donde lo que prevalece es la productividad frente a la concepción tradicional de la caridad.

Sobre este último punto, la influencia de Bernardo Ward va a ser notable. En términos parecidos a los del irlandés se expresarán años más tarde Juan Sempere y Guarinos en su «Memoria sobre el ejercicio de la caridad y socorro de los verdaderos pobres», Meléndez Valdés en su «Discurso sobre la mendiguez» y Franco Salazar en su «Restauración política, económica y militar de España», quien recoge con pequeñas variantes, los principios fundamentales del sistema de Ward, llegando a asignar a cada capital o pueblo la cantidad fija con que debía contribuir para atender a los necesitados<sup>98</sup>.

## 2.2. José Campillo: El mundo de la necesidad material como un fallo de la estructura socio-económica

José Campillo, ministro de Hacienda desde 1738 y secretario de Estado, Marina, Guerra e Indias desde 1740, en su obra «Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es», se enfrenta con el mundo de la necesidad material. La pobreza, la mendicidad y la vagancia son cuestiones que encuadra dentro de los fallos de la estructura socio-económica del país. Para él, los pobres se dividen en tres categorías:

1. Los «verdaderos pobres», «verdaderos infelices que, o ya destituidos de remedio a sus habituales dolencias, o ya tolerando las dilatadas muertes, solicitan el reparo de su hambre en la compasión del público»<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Los aspectos tratados en el Proyecto Económico son: «Población, agricultura, fábricas, artes, comercio, industria y buena policía».

<sup>98</sup> Cfr. A. Romeu de Armas: *op. cit.* Pág. 279.

<sup>99</sup> José Campillo: *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es*. Madrid 1741. Pág. 98.

2. Los «pobres por su conveniencia», aquellos vagos y holgazanes que huyen del trabajo y se refugian en la limosna por pura ociosidad<sup>100</sup>.
3. Y los «pobres en apariencia», que realmente no lo son y utilizan este disfraz para ocultar sus fechorías<sup>101</sup>.

De acuerdo con estas categorías formula las soluciones:

- a) Para los primeros, los verdaderos pobres, plantea su acogimiento en Hospicios, proporcionándoles cobijo y manutención en régimen abierto.
- b) En cuanto a los pobres por su conveniencia, aboga por su integración forzosa en el mundo del trabajo productivo.
- c) En referencia a los terceros, los pobres en apariencia, el castigo y presidio por los delitos que cometan.

Como instrumento imprescindible para aplicar sus alternativas, considera necesario e indispensable la creación de nuevos Hospicios dotados de fábricas y talleres, así los acogidos en tales instituciones contribuirán a los gastos de su mantenimiento y asistencia.

Sobre los resultados de estos planteamientos no puede manifestarse más optimista; se sitúa en una línea que entronca plenamente con la literatura arbitrista del siglo XVII español:

*«A pocos años de su planificación estaría España desconocida del ocio, limpia de abandonados y vagos, y floreciente en toda clase de ejercicio y ocupaciones»<sup>102</sup>.*

<sup>100</sup> José Campillo: *op. cit.* Pág. 99.

<sup>101</sup> Así define José Campillo a este tercer grupo: «*Son aquellos insolentes que, pareciendo pobres en lo exterior, son ladrones famosos en realidad*». José Campillo: *op. cit.* Pág. 101.

<sup>102</sup> José Campillo: *op. cit.* Pág. 35. En estos momentos, Jerónimo de Uztáriz, para quien la única solución reside en el trabajo y la reinserción de estas personas en el desarrollo productivo, propone lo siguiente: que «*se recoja y haga trabajar en maniobras de menor faiga a todos los pobres y vagabundos que, por la debilidad de sus edades o por otros impedimentos, no pudiesen resistir faenas duras y que a los demás, de mayor robustez y edad competente para ejercicios violentos, se apremie con las penas y disposiciones que prescriben las leyes del Reino a que busquen oficios y otras ocupaciones más proporcionadas a cada uno y se ganen la vida, sin permitirseles que pidan limosna ni la busquen en los conventos*». Jerónimo de Uztáriz: *Theoria y Práctica del comercio y marina*. Madrid 1724. (Usamos edición Aguilar con prólogo de Gabriel Franco. Madrid 1968. Pág. 136) El problema radica en que no explica donde recluir a tanta gente ni donde encontrar tantos puestos de trabajo.

### 2.3. Ramón Cortines Andrade y Nicolás de Arriquiábar: El Hospicio un instrumento de integración social y laboral.

Durante el reinado de Carlos III, época de activo resurgimiento de la actividad española, se publicaron dos obras de importancia sobre el problema de la mendicidad. Una de ellas es el «Discurso político sobre el establecimiento de los Hospicios en España» de Ramón Cortines y Andrade y la otra es «Recreación Política» de Nicolás de Arriquiábar. En ambas se señala la importancia del papel de los Hospicios como Casas de Trabajo: los pobres, bien controlados y recogidos desempeñarán una actividad útil para la sociedad.

Cortines Andrade por su parte propone «que haya en todos los pueblos principales hospicios que mantengan a los pobres de su distrito» y da cuenta de los ya establecidos en Madrid, Oviedo, Valladolid, Zaragoza, Cádiz, Granada y Pamplona<sup>103</sup>.

Por su parte Nicolás de Arriquiábar en su «Recreación política. Reflexiones sobre el Amigo de los Hombres en su tratado de población, considerado con respecto a nuestros intereses», aboga también por la antigua idea de establecer hospicios en todas las capitales de provincia del Reino. Para ello alega las siguientes razones:

1. Es justo que cada provincia mantenga a los pobres de su jurisdicción.
2. El que pueda está obligado a dar limosnas. No deben considerarse como limosnas las que conocidamente se dan en fomento del vicio y de la ociosidad.
3. No hay limosna más bien empleada que la que se da en los Hospicios públicos: «limosna espiritual y corporal, porque socorre la necesidad y reforma de las costumbres del necesitado, apartándole de la madre de los vicios»<sup>104</sup>.

Cada hospicio debería tener una capacidad máxima de cien personas. Los internos ayudarían al sostenimiento del centro con el desempeño de algún oficio que «a la larga permitirá su incorporación a la comunidad». Tomando como punto de partida la consideración de la pobreza y la ociosidad como fuente de peligrosidad

<sup>103</sup> Cfr. Ramón de Cortines y Andrade: *Discurso político sobre el establecimiento de los hospicios en España*. Madrid 1768. Págs. 123 y 136.

<sup>104</sup> Nicolás de Arriquiábar: *Recreación Política. Reflexiones sobre el Amigo de los Hombres en su tratado de población, considerado con respecto a nuestros intereses*. Vitoria 1779. Pág. 214.

social, considera al trabajo como el instrumento apropiado para la eliminación de estas. Ello explica su insistencia para que cada hospicio «no se limite a la simple acogida de pobres y vagabundos, sino que aporte algo de utilidad a su vida venidera»<sup>105</sup>.

Para el sostenimiento de estos hospicios provinciales, Arriquibar aboga por el trabajo diario de los pobres, las limosnas de la provincia y, por último, la contribución de los ricos de ella. Propone que se forme una Hermandad para el gobierno de cada uno de estos establecimientos compuesta por personas eclesiásticas y hombres acomodados y notables, presididos por el Prelado diocesano.

Como en otros intentos de extinguir la mendicidad, Arriquibar proponía que estas Hermandades provinciales de eclesiásticos y seculares estableciesen su Hospicio para recoger en él a todos los pobres de la provincia, mantener a los impedidos y hacer trabajar en él a los útiles y enviar a los vagos a su lugar de origen. Las limosnas, insistió, deberían ir a estas Hermandades<sup>106</sup>.

Este, hoy casi desconocido escritor vasco, no sólo proponía remedios vigentes y ya usados. Deseaba que se estudiasen a fondo las cuestiones sociales y, a este fin, que la Junta Económica de Madrid estableciera un Seminario político de educación para tratar de los adelantamientos -como entonces se diría- de las provincias:

*«No es dudable que se haría un gran fondo de limosnas en cada provincia, así por mano de los párrocos como por las colectas que se pusiesen en las iglesias, y las que la hermandad dispusiese postular del público; pues cesarían los pobres y no cesaría la obligación de hacer caridad donde estuviesen (...) Quando algo faltase ¿qué disonancia hay en que la hermandad, con acuerdo e intervención de la justicia, lo exigiese de los poderosos de la provincia según sus haberes mediante que cada uno esté obligado al precepto de la caridad?»*<sup>107</sup>.

La Hermandad protectora de los Hospicios que Arriquibar propugnaba, fue acogida por el Gobierno como puede verse en la «Respuesta de los Señores Fiscales del Consejo, Rodríguez de Campomanes y Mofino, en la que se propugnaba la formación de una Hermandad, para el fomento de los Reales Hospicios de Madrid y San Fernando». En esta «Respuesta» se urgía la necesidad de reco-

<sup>105</sup> Ramón de Cortines y Andrade: *op. cit.* Pág. 189.

<sup>106</sup> Nicolás de Arriquibar: *op. cit.* Págs. 140 y ss.

<sup>107</sup> Nicolás de Arriquibar: *op. cit.* Págs. 32-35.

ger a los mendigos en hospicios y se hacía resaltar la importancia de «una Junta de Sujetos celosos y caritativos». Se formó, en efecto, la Junta de los Reales Hospicios<sup>108</sup>.

La misma idea de las casas de trabajo expuesta en el siglo XVIII por Cortines y Andrade y Arriquiñar, la recoge Jovellanos. Deseaba este último que se recogieran en Hospicios, viejos e impedidos, desocupados, mujeres y niños sin recursos, como más adelante veremos<sup>109</sup>.

#### 2.4. Pedro Rodríguez de Campomanes: Causalidad, factores y soluciones al mundo de la necesidad material

Para Pedro Rodríguez de Campomanes, ministro de Carlos III y Fiscal del Reino, la realidad de la necesidad material debe asociarse al desenvolvimiento social y económico del país, es decir, a la política económica general y al valor del trabajo como fuente de riqueza<sup>110</sup>. Sus preocupaciones se sitúan en las siguientes órbitas: las causas del mal y aquellas soluciones que signifiquen provecho y utilidad para la nación. En tres puntos descansa su típico esquema reformista:

- a) Causalidad y origen del problema.
- b) Factores que posibilitan su supervivencia.
- c) Soluciones para exterminarlo y encauzar productivamente estas fuerzas.

Mientras que al referir las causas habla -sin demasiada convicción- de las costumbres y vicios de los españoles y de la crónica inobservancia de las leyes, al aportar soluciones se muestra más

<sup>108</sup> Cfr. Juan Sempere y Guarinos: *Ensayo de una Biblioteca Española de los mejores escritores del reinado de Carlos III*. Madrid, 1785-1789. Vol.II. Pág. 78. (El documento citado se imprimió en 1769).

<sup>109</sup> Cfr. Melchor Gaspar de Jovellanos: *Discurso acerca de la situación y división interior de los hospicios con respecto a su salubridad*. Madrid 1778. En *op. cit.* Págs. 17-21.

<sup>110</sup> Destacan, entre sus muchos escritos, los siguientes: *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, Madrid 1774; *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*, Madrid 1775-1777; «Clasificación y cálculo de los mendigos», Madrid, 2-Enero-1778 (Archivo de Campomanes, 32-12); «Primera clase de pobres: niños hasta 8 años», Madrid sin fecha; «Segunda clase de pobres: muchachos de 11 a 15 años», Madrid, 5-Febrero-1778; «Cuarta clase de pobres: 22 a 50 años», Madrid, 16-Febrero-1778; «Quinta clase de pobres: de cincuenta en adelante», Madrid 14-Marzo-1778. (Archivo de Campomanes, 31-1 a 32-5).

realista que su coetáneos (por ejemplo Ward, Pérez y López o Pedro Joaquín de Murcia) y sus ideas tendrán inmediata traducción legislativa.

En primer término, propone elaborar, a escala del Reino, una lista o matrícula de todos los pobres, mendigos, vagos y malentretenidos, incluidos sus hijos menores y que, dicha relación (con base parroquial), sea enviada a los gobernadores, corregidores y al Consejo, a fin de evaluar con tino el cómputo total de personas necesitadas y las cuotas correspondientes a cada provincia. Nos encontramos, por tanto, ante un control estatal del mundo de la necesidad material que pasa por ser en primer término un control numérico<sup>111</sup>.

En segundo lugar, se procederá al recogimiento de estas personas en Hospicios, recogimiento que se hará conforme a la utilidad pública:

*«De esta suerte cesarán muchos vagos y mendigos del reino y no se verán en el lastimero ejemplo de reducirse a pedir limosnas (...) Los Hospicios harán un gran beneficio en recoger toda esta clase de personas huérfanas, vagos, mendigos, impedidos»*<sup>112</sup>.

A los niños se les enseñará la doctrina cristiana y un oficio «para que no aprendan y se aficionen a la vida vagante y libertina que le es muy pegadiza»<sup>113</sup>. Los ancianos (considera viejo al que pasa los 42 años) también trabajarán en función de sus posibilidades, mientras que los vagos, robustos y malentretenidos dedicarán su servicio al Ejército y la Marina.

No falta en Campomanes el paternalismo típico de los gobernantes ilustrados: es un bien instar al ocioso y desocupado al trabajo y, socialmente, es justo. Lejos de exclusivismos, al contrario que muchos otros<sup>114</sup>, se declara abiertamente partidario de los Montepíos de viudas, huérfanos, ancianos y enfermos. Considerados los

<sup>111</sup> La clasificación que debería hacerse de todos estos individuos, según Campomanes, sería la siguiente: inhábiles, vagos, robustos y malentretenidos. Cfr. J. Sempere y Guarinos: *op. cit.* Págs. 51 y ss.

<sup>112</sup> Pedro Rodríguez de Campomanes: *Instrucción sobre los vagos y malentretenidos*. Madrid 1759. Pág. 117.

<sup>113</sup> Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 142.

<sup>114</sup> F. Cabarrús, director del Banco Nacional, es un convencido detractor de las mutualidades de previsión y de la asistencia social en general: «Con los montepíos lo único que se consigue es que se aumente el número de pobres, pues a más instituciones para socorrerles, más pobres», en *Memoria sobre los Montes Píos, leída en la Real Sociedad Económica de Madrid el 13 de marzo de 1784*, publicada por J. Sempere y Guarinos: *op. cit.* Págs. 9 y ss.



Monte-Píos como una sociedad de socorros mutuos, laica, vigilada y controlada por el Estado y sin más gastos que los puramente de auxilio, constituyen para Campomanes una forma eficaz de lateral colaboración en la gran tarea de asistencia e integración social:

«Los huérfanos, viudas y enfermos tienen derecho a que se les enseñe un oficio y a disfrutar de los socorros del Monte»<sup>115</sup>.

A partir de estos planteamientos, Campomanes manifiesta una gran preocupación por la asistencia social. Testimonio fehaciente de ello es el Concurso por él convocado en la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid sobre cuatro temas relacionados con el socorro de pobres (1781):

1. Sobre la limosna.
2. Sobre la influencia en las costumbres y la aplicación al trabajo.
3. Sobre los medios para desterrar la costumbre de que los muchachos y mujeres acudan en tropa a pedir limosna a los forasteros.
4. Sobre la comodidad y limpieza de las casas, calles entradas y salidas de los pueblos.

Bien puede entenderse, por el título de los temas, que la mendicidad era la preocupación dominante. Sobre la limosna se publicaron 15 memorias; a los temas tercero y cuarto de matiz social y urbanista, se presentó una sola memoria. Al segundo, también relacionado con la mendicidad, se premiaron dos memorias y se ignora si se presentaron otras. En todas ellas prevalece una postura secularizadora en materia de beneficencia al declararse esta competencia de los poderes públicos, y la conveniencia de recoger a los verdaderos pobres<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Pedro Rodríguez de Campomanes: *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento*. Madrid 1775. Pág. 78.

<sup>116</sup> *Colección de memorias premiadas, y de las que se acordó se imprimiesen sobre los cuatro asuntos, que por encargo particular público la Real Sociedad Económica de Amigos del País de esta Corte en el suplemento de la Gaceta de 14 de agosto de 1781. Tratan del ejercicio de la caridad y socorro de los verdaderos pobres, corrección de los ociosos, destierro de la mendicidad voluntaria, y fomento de la industria y aplicación. De Orden Superior*. Madrid. Imprenta Real, año de M.D.CC.LXXXIV. Contiene: Discurso preliminar. Asunto primero: Sobre la limosna. 1) Memoria premiada de Don Juan Sempere y Guarinos, Abogado de los Reales Consejos. 2) Accésit: R. P. Fray Miguel López. Lector de Teología en el Convento de San Francisco de Sevilla. 3) Accésit: Don Mariano García Zamora, Catedrático de Teología en el Colegio de San Fulgencio de Murcia. 4) Memoria de D. An-

Un primer fruto de estos escritos fueron las Juntas y Diputaciones de Caridad que se formaron, por precepto legal, en el siglo XVIII<sup>117</sup>. En Madrid, funcionaba la Junta Real y General de la Caridad y en las capitales de provincia y pueblos importantes las Juntas provinciales y municipales. En las ciudades populosas había, además «diputaciones de barrio»<sup>118</sup>. Arias de Miranda atribuye a estas «Diputaciones de Caridad para socorrer jornaleros y enfermos pobres», gran eficacia. Afirma que en el año de 1787 fueron socorridas 1.967 personas<sup>119</sup>.

## 2.5. Antonio Javier Pérez y López: Los Talleres Subsidiarios Nacionales

Ubicado en planteamientos y proyectos más filosóficos y teóricos que prácticos y de posible realización, nos encontramos con el juriconsulto sevillano Antonio Javier Pérez y López. Los puntos centrales de su obra «Principios del Orden esencial de la Naturaleza» (Madrid 1785) pueden sintetizarse en:

tonio de Mazo. 5) Memoria de D. Francisco Rodríguez Nuño, Regidor de Nava del Rey. 6) Memoria de Don Fernando López de Cardenas, Párroco de Villa de Montoro. 7) Memoria latina de D. Santos Díez González, Catedrático segundo de Sintaxis latina de los Reales Estudios de S. Isidro. 8) La misma, puesta en castellano por su autor. 9) Memoria de un religioso observante Franciscano de la provincia de Andalucía. 10) Memoria del Padre Fray Francisco Gallego., de la Observancia de San Francisco. 11) Memoria de D. Antonio Fobes, Párroco de la Colegiata de San Julián de la ciudad de Oviedo. 12) Memoria latina de Don Jayme Regla y Aguellon, Presidente del Colegio de Teología de San Pedro de Arbues de la Universidad de Zaragoza. 13) Memoria de D. Pedro Antonio Sánchez, Racionero de la Catedral de Santiago. 14) Memoria de D. Vicente Miguel de Ortega. 15) Memoria del Señor abate Vicente Pico, traducido del italiano por acuerdo de la sociedad. Asunto segundo: Sobre la influencia en las costumbres y aplicación al trabajo. 1) Memoria única, premiada, escrita por D. Eugenio Antonio del Riego, oficial retirado de Milicias. Asunto tercero: Sobre los medios para desterrar la costumbre de los muchachos y mujeres que acuden en tropas a pedir limosna a los forasteros. 1) Memoria premiada de D. Manuel Marín y Borda, caballero del Hábito de Santiago. 2) Memoria premiada de José Julián de Azcuetia. Asunto cuarto: Sobre la comodidad y limpieza de las casas, calles, entradas y salidas de pueblos. 1) Memoria premiada y única de D. Eugenio Antonio del Riego.

<sup>117</sup> Cfr. J. Sempere y Guarinos: *op. cit.* Págs. 81 y ss.

<sup>118</sup> Sobre el origen y actuación de estas instituciones puede verse Hernández Iglesias: *op. cit.* Págs. 776, 809, 814; Carmen Alemán Bracho: *op. cit.* Págs. 86-97. Y las disposiciones legislativas en el Índice Histórico de Disposiciones Sociales de Luis Curiel. Madrid 1946, núms. 4030, 4039, 4062, 4257 y 4267.

<sup>119</sup> Cfr. F. Arias de Miranda: *Las Diputaciones de Caridad. Significado y trascendencia en el Madrid del XVIII.* Madrid 1986. Págs. 50-51.

1. Proclamación del derecho a la asistencia y al trabajo.
2. Y el modo de hacer efectivo el anterior punto, a través de una contribución de pobres y la institución de talleres nacionales subsidiarios.

Sus palabras no pueden ser más aventuradas al proclamar el derecho al hurto —derecho, por otra parte, sustentado por Cerdán de Tallada y Lope de Deza con anterioridad<sup>120</sup>— y exigir la garantía del Estado para con los necesitados:

*«De aquí proviene que en caso de extrema necesidad no es prohibido el hurto, o, por mejor decir, no lo es la acción de tomar lo necesario para mantenerse, porque, entonces, volviendo los bienes a su estado natural, se hacen comunes. Del mismo modo procede la estrechísima obligación de dar limosna que tienen los ricos y que si respecto a los pobres particulares no es de justicia, o no le asiste un derecho perfecto a exigirla, por las razones insinuadas, sin embargo, la potestad pública tiene facultad de imponer contribución suficiente para el sustento de los pobres inválidos, o de los que, pudiendo trabajar, no hallan donde (...) Es esta facultad uno de los derechos más necesarios de la soberanía, a cualquier respecto que se mire; ya se atienda a que juntándose los hombres en sociedad civil para lograr la subsistencia y bien de que carecían sin ella, y además contribuyendo a la manutención y felicidad del Imperio con servicios reales y personales, es justísimo que este mismo Imperio les proporcione medios de subsistencia (...) Por otra parte, el orden de las cosas evidencia, que habiendo Dios criado los bienes para todos los hombres, es muy grave injusticia la de los poderosos que no socorren a los necesitados, según lo enseña la Santa Escritura en muchos lugares. Dicen los ricos que la limosna sólo les obliga en conciencia, pero por una larga experiencia consta que perecen los pobres o viven una vida tan triste como la misma suerte, dejando su socorro a la conciencia de los ricos, por lo cual es fuerza que ese deber sea sancionado por la ley positiva, como lo están otros que también obligan en conciencia, pero que tampoco se cumplirán voluntariamente y de los cuales dependen la conservación de la república»<sup>121</sup>.*

Entre los medios que propone Pérez y López para hacer frente a estas situaciones de necesidad material encontramos los siguientes:

<sup>120</sup> Cfr. Manuel Martín Rodríguez: *op. cit.* Págs. 133-134.

<sup>121</sup> Antonio Javier Pérez y López: *Principios del Orden esencial de Naturaleza*. Madrid 1785. Cap. XVII. Pág. 159.

1. Florecimiento de la agricultura a través de la fundación de colonias agrícolas siguiendo el estilo de las ya fundadas en Sierra Morena.
2. Propugna para los pobres válidos que, a pesar de su aplicación y diligencia, no encuentran ocupación para mantenerse en algunas temporadas, proporcionar a cada clase, trabajo competente a su manutención: «Así, en algunos pueblos de España se han hecho en tiempos de sequía o demasiadas lluvias, que los jornaleros allanen, o compongan los caminos, o se empleen en otra obra pública del territorio dándoles el jornal preciso para mantenerse»<sup>122</sup>.
3. Establecimiento de talleres públicos de todos los oficios y almacenes de las primeras materias donde los artesanos, y aun las mujeres que no encuentran en otra parte labor, la tuvieran allí por un jornal o estipendio, más moderado que el que cobra comúnmente, para evitar que todos concurren a tales oficinas; no obstante, debe ser suficiente para el sustento de un pobre, pues de lo contrario, «más querían ocios que trabajar de balde o con mucha fatiga casi inútil e infructuosa». En opinión de Pérez y López, quedarían de este modo reunidas en estos establecimientos la caridad, la justicia, la política y la religión, a cuya fundación contribuirían sin duda los más poderosos de toda clase y estado, y si no, la potestad pública puede hacerles contribuir a fines tan piadosos y útiles<sup>123</sup>.

En función de lo expuesto, podemos afirmar que las ideas de intervención estatal, utilidad e integración laboral quedan recogidas por Pérez y López, ahora bien, dentro de un proyecto que podríamos calificar de utópico: al Estado le faltaban los instrumentos y medios financieros necesarios para poner en práctica estos mecanismos asistenciales.

## **2.6. Melchor Gaspar de Jovellanos: Racionalismo y Reforma de los Hospicios españoles**

**Liberalismo y filantropía:** he aquí las dos grandes fuerzas espirituales que mueven toda la concepción social de D. Gaspar. Por el primero, la acción del Estado frente a las actividades de los individuos debía reducirse «a remover todos los obstáculos y estorbos que

<sup>122</sup> Antonio Javier Pérez y López: *op. cit.* Pág. 220.

<sup>123</sup> Cfr. Antonio Javier Pérez y López: *op. cit.* Pág. 217.

se oponían a la libre acción del interés privado», no reconociendo a la sociedad obligación ni derecho de mediar en el conflicto de los intereses individuales con providencias de carácter positivo, dándose por enteramente satisfecho con aquel equilibrio que se produce espontáneamente y naturalmente entre los combatientes. Por la segunda, la filantropía, todos los riesgos del trabajador quedaban englobados por la beneficencia pública y debían entrar en el sistema de Hospitales<sup>124</sup>.

De la amplia producción de Jovellanos nos interesa, de manera especial, su «Discurso acerca de la situación y división interior de los Hospicios con respecto a su salubridad»<sup>125</sup>.

La originalidad de sus aportaciones estriba en la crítica abierta que realiza sobre los tradicionalmente aceptados Hospicios Generales. Para Jovellanos un Hospicio general que no entraña problemas de hacinamiento e insalubridad es una quimera, pura fantasía. Estos son los términos en los que se expresa:

*«Son inconvenientes estos Hospicios Generales donde se recogen indistintamente todas las clases de pobres, desvalidos, robustos e impedidos de un estado. Si prevalece la razón sobre la costumbre, ni la salud, ni la higiene, ni la economía, ni la moral permitirán sostener las instalaciones precisas para acoger a semejante ejército de miserables»*<sup>126</sup>.

Siguiendo con los planteamientos de Pedro Joaquín de Murcia y Arriquirbar, aboga por unos Hospicios «especializados», en los que cada sección corresponde a un determinado tipo de menesterosos, con total separación y tratamiento específico. Estos son los compartimientos que establece en los llamados Hospicios:

<sup>124</sup> Cfr. José Luis Abellán: *op. cit.* Págs. 136-137.

<sup>125</sup> En *Obras inéditas*, BAE, T. 50. Madrid 1952. Págs. 431-435. Sobre Jovellanos queremos resaltar los siguientes estudios: J. Somoza: *Documentos para escribir la biografía de Jovellanos*. Madrid 1911; M. Artola: *Vida y pensamiento de D. Gaspar Melchor de Jovellanos*, BAE, T. LXXV, Introducción; L. Sánchez Agesta: «Jovellanos y la crisis del Despotismo Ilustrado», en *Archivo de Derecho Público*. Núm. IV. Granada, 1951. Págs. 89-122; R. Ricard: «De Campomanes a Jovellanos. Les courants d'idees dans l'Espagne au 18<sup>e</sup> siecle d'apres un ouvigge recent», en *Les Lettres Romances*, XI. Paris, 1957; P. Peñalver: *Jovellanos: Obras sociales y políticas*. Madrid 1962; G. Anes: «El informe sobre la Ley Agraria y la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País», en *Homenaje a D. R. Carande*. Madrid 1963, separata aparte; J. H. R. Polt: *Gaspar Melchor de Jovellanos*. New York, 1971; L. Domergue: *Jovellanos a la Societe Economique des Amis du Pays de Madrid (1778-1975)*. Toulouse, 1981; y J. A. Cabezas: *Jovellanos. El fracaso de la Ilustración*. Madrid 1985.

<sup>126</sup> Gaspar Melchor de Jovellanos: *op. cit.* Pág. 432.

1. Para niños expósitos, hasta la edad de tres y cuatro años.
2. Para niñas huérfanas, hasta que se establezcan, casándose o sirviendo en alguna casa.
3. Para niños huérfanos, díscolos y desamparados, que deberán residir hasta convertirse en maestros, o al menos, buenos oficiales en algún arte.
4. Para pobres ancianos y estropeados que deberán mantenerse perpetuamente.
5. Para los pobres robustos o vagos delincuentes, enviándoles a la tropa cuando muestren aplicación o arrepentimiento.
6. Para las mujeres de mala vida, que serán recogidas por tiempo determinado.
7. Para las mujeres impedidas y ancianas, que deberán residir perpetuamente.

Los compartimientos 1, 4, 7, según Jovellanos deberán verse como partes dedicadas a la caridad, los 2 y 3 a la educación y los 5 y 6 a la corrección<sup>127</sup>. Dicho de otro modo, según el carácter de tránsito o permanencia, organiza su dedicación peculiar con una finalidad educativa (niños), caritativa (ancianos) o correccional (vagos).

Jovellanos —con evidente influencia de los ensayos ingleses y franceses— se propone transformar los Hospicios españoles presentes y futuros en modelos de primera clase: edificios aislados, salubres, con buena ventilación, sin cementerios, sin enfermos ni enfermedades. Con marcado detalle aborda desde el aseo hasta la recreación de los Hospicianos, mientras elude, a diferencia de Arriquibar, aspectos fundamentales como los financieros por considerarlos asuntos del Gobierno. Este pequeño detalle de «olvido» impedirá, una vez más, saltar del plano teórico a la realidad, aunque con posterioridad se recojan algunas sugerencias.

## **2.7. Las Sociedades Económicas de Amigos del País: El Ejemplo de la Matritense**

Proliferan este tipo de instituciones en nuestro país a partir de 1775 y constituyen la versión laica de la Hermandad de la Obra Pía de Ward —de la que ya hemos hablado— para estímulo de la industria, la agricultura y los oficios. Parte de sus esfuerzos los absorben el problema de la mendicidad y las formas de resolverlo.

<sup>127</sup> Cfr. Jovellanos: *op. cit.* Pág. 432.

Compuestas por los notables del lugar y estructuradas en Comisiones, destacan, entre otras, las dedicadas expresamente a la «persecución de vagabundos y empleo de holgazanes, asistencia a enfermos y socorro de impedidos, construcción de hospicios, hospitales y escuelas». En su funcionamiento observamos cierta homogeneidad (informes, concursos, premios, memorias, medidas preventivas, modernos sistemas de salud pública), con una índole benéfica resaltada con prodigalidad<sup>128</sup>.

Ejemplo de todas las existentes en el Reino encontramos la Matritense<sup>129</sup>. En marzo de 1778, Don José de Guevara Vasconcelos redacta una «Memoria» sobre el Dictamen de la Comisión encargada de estudiar el recogimiento y la ocupación de los pobres. Dicha memoria refleja, entre otras connotaciones, la intencionalidad productiva que subyace en estas instituciones. Critica el fracaso de los Hospicios, inoperantes para extinguir o, al menos, aminorar la mendicidad y aconseja otro tipo de medidas como:

- El fomento y la extensión de la agricultura.
- Mejora de la legislación artesanal.
- El incremento de las Sociedades en el Reino.
- Apertura y fomento de Fábricas.
- Derogación de las alcábalas y millones.
- Enaltecimiento de los oficios.
- Instrucción del Obrero.
- Un sistema mercantil proteccionista.

Aunque ya hicimos referencia a él cuando tratamos los proyectos de Campomanes, en 1781, dicha Sociedad, convoca un concurso público sobre puntuales aspectos relacionados con el problema de la pobreza y la mendicidad. De las treinta Memorias que se presentan, catorce son publicadas en 1784<sup>130</sup>, obteniendo el primer premio la

<sup>128</sup> Manuel de Aguirre llegará a decir que las Sociedades Económicas han de ser «el escalón por donde puedan subir hasta el trono las lágrimas de los pobres». M. de Aguirre: *Sistema de sociedades patrióticas y seminarios o casas públicas*. Madrid 1785. Págs. 24-25. Un interesante estudio sobre el marco institucional de estas Sociedades ofrece R. González: *La Real Sociedad Económica de Amigos del País de León*. León 1981. Págs. 521-524.

<sup>129</sup> Cfr. O. Negrín: *Ilustración y educación. La Sociedad Económica Matritense*. Madrid 1984. Págs. 15-18.

<sup>130</sup> Los aspectos abordados por las Memorias giran entorno al ejercicio discreto de la caridad (asunto que despierta el mayor interés); la influencia del trabajo en los buenos hábitos; los medios de desterrar la costumbre de que los muchachos y mu-

elaborada por Sempere Guarinos, englobada en el apartado que lleva el título genérico: «Sobre limosna». En todas ellas prevalece una postura secularizadora en materia de beneficencia, la conveniencia de recoger sólo a los verdaderos pobres y —en la ganadora— la recomendación de afianzamiento de los socorros domiciliarios, en claro apoyo al gobierno en su campaña de reforma asistencial.

En provincias, mientras que, por ejemplo, La Real Sociedad Económica de Zaragoza insiste en potenciar la caridad<sup>131</sup>, otras, como la de Tarazona, se muestran más intransigentes y llegan a decir de los vagos inútiles que «sería conveniente hacerlos reos de las penas del fuego y el agua»<sup>132</sup>. Campomanes en su plan —de 1780— para la futura Sociedad Económica de Asturias, coloca entre sus fines primordiales el destierro de la mendiguez y la ociosidad, al igual que lo venían propugnando desde 1765 la Histórica Vascongada, desde 1777 la de Soria o como lo harían, poco después, las de La Bañeza —1781— y Vélez de Málaga<sup>133</sup>.

## 2.8. Pedro Joaquín de Murcia: Las Casas de Misericordia un servicio público de responsabilidad estatal

Laico ortodoxo, conocedor del panorama español y figura de relieve como miembro de su Majestad en el Supremo de Castilla y Colector General de Expolios y Vacantes de las Mitras del Reino. Su obra nos aparece ubicada cronológicamente en los últimos años del reinado de Carlos IV, en las postrimerías de este reformador siglo XVIII español y dedicada a Godoy, Príncipe de la Paz<sup>134</sup>.

Al analizar sus planteamientos sobre el mundo de la necesidad material, guardando las debidas distancias, Murcia trae el recuerdo de Juan Luis Vives<sup>135</sup>. No en vano, ambos son católicos seglares,

---

eres acudan a pedir limosna a los forasteros; y la limpieza de las casas, calles y pueblos. Las catorce premiadas se publican como colección de Memorias premiadas... *op. cit.* Madrid 1784.

<sup>131</sup> Cfr. J. Sarrailh: *La España Ilustrada de la segunda mitad del S. XVIII*. Madrid, 1974. Pág. 267.

<sup>132</sup> «Informe de la Sociedad Económica de Tarazona sobre agricultura», en M. Colmeiro: *Historia de la Economía Política en España*. Madrid 1863. Pág. 261.

<sup>133</sup> Cfr. Hernández Iglesias: *La Beneficencia en España*. Madrid 1876. Págs. 192-194.

<sup>134</sup> Pedro Joaquín de Murcia: *Discurso Político sobre la importancia y necesidad de los Hospicios, Casas de Expósitos y Hospitalales*. Madrid 1798.

<sup>135</sup> Abundan las citas de Vives, valorado con gran elogio en el Discurso citado, especialmente en las páginas 49-50 y 53-58.



profundos observadores de las circunstancias de su tiempo y partidarios de considerar a la Beneficencia como una de las funciones del Estado.

En sintonía con la voluntad del monarca, Murcia aboga por recoger a pobres y mendigos, darles una formación y convertirlos en vasallos útiles integrados socialmente en el sistema productivo. Pero quizá la idea central y de vital interés es considerar que ello constituye una de las obligaciones fundamentales de la Corona y del Estado:

*«El rey es el padre de los huérfanos, esposo de las viudas, el Dios de los Pobres, los ojos del ciego, las manos de los mancos, el auxilio de las necesidades comunes, el deseo y el amor de todos, y una deidad mortal, cuyo título más ilustre y glorioso es el de padre de los pobres. Al rey se dirigen principalmente aquellas divinas palabras (Del Salmo 9, art 35): A ti se te ha encargado el pobre: tu serás quien ayude y socorra al huérfano»*<sup>136</sup>.

El interés de esta cita radica en dos consideraciones fundamentalmente. En primer lugar señalar que en ella no se habla para nada de caridad. En segundo término, lo que se plantea de forma clara y expresa es la Beneficencia, concebida como servicio público que afecta al bien común y cuya responsabilidad recae en el rey y en los ejecutores de sus designios.

Para tales objetivos Murcia encuentra el remedio en las Casas de Misericordia; de dicha institución posee un concepto muy amplio:

*«Por Casas de Misericordia se entienden todas las destinadas para morada o asilo de alguna clase de pobres, que por su corta o crecida edad, o por cualquier otra circunstancia estén inválidos, o convenga a la causa pública y particular vivan reunidos por algún tiempo. Los reclusorios de niños huérfanos, o desamparados, de ancianos lisiados, de viudas y de cualquier persona miserable, son Casas de Misericordia. También lo son los Hospitales de enfermos, las Inclusas o Casas de expósitos y las galeras y Casas de Corrección para hombres y mujeres pobres; porque la corrección dice Sto. Tomás (Suma Teológica 2ª, 2ae., quest. 33, art. I) que es verdadera limosna espiritual. Según el mayor, o menor número de especies y clases de necesitados a que se extiende o redujere alguna Casa de Misericordia, será más general o particular»*<sup>137</sup>.

<sup>136</sup> P. J. de Murcia: *op. cit.* Pág. 12.

<sup>137</sup> P. J. de Murcia: *op. cit.* Págs. 2 y ss.

Recurriendo a los postulados ético-morales del filósofo de Aquino, nos presenta a la corrección —entendida como conversión en instrumento productivo— como uno de los fines de las citadas instituciones.

La Casa de Misericordia abarca pues, en tan amplia noción, lo que el antiguo Hospital de la Edad Media contenía, salvo la asistencia a enfermos. Su fin es proveer todas las necesidades de los pobres y prepararlos profesionalmente. En el proyecto de Murcia, las Casas de Misericordia tienen siete departamentos con entera separación:

1. Para que trabajen en él los hombres no reclusos (los desocupados o parcialmente inválidos).
2. Para las mujeres que se hallasen en las mismas circunstancias.
3. Para los niños huérfanos y desamparados.
4. Para las niñas en el mismo caso.
5. Estancias de corrección para hombres vagos y viciosos.
6. Para mujeres mendigas que quisiesen recogerse o viciosas.
7. Para mujeres prostitutas y abandonadas<sup>138</sup>.

Esta misma clasificación responde a criterios particulares con los que debe tratarse cada caso. En plena sintonía con el pensamiento de la época, que deja de considerar el mundo de la necesidad material como una masa uniforme y homogénea, atiende a la clasificación para aplicarle distintas terapias de solución.

En referencia a la disposición material, las Casas podrán albergar como máximo quinientas o seiscientas personas. Su construcción será sencilla:

- Planta baja: Sótanos y almacenes.
- Primera Planta: Habitaciones bien ventiladas y todas las dependencias.
- Segunda Planta: Desvanes y almacenes.

A parte, cada departamento tendrá patio bastante espacioso con portales, y los de los niños y niñas, conviene que tengan huerta y arbolado. Debe haber agua en gran cantidad. Se procurará que la casa no esté situada en el centro de la población, sino en el extremo, para que pueda tener campo y ventilación.

<sup>138</sup> Cfr. Pedro Joaquín de Murcia: *op. cit.* Apéndice IV. Págs. XXIX-XXXIII.

Considerada en su conjunto la obra de Pedro Javier de Murcia adolece, como la de otros de su época<sup>139</sup>, de un excesivo regalismo. Pero no podemos dejar de reconocer la recta intención que inspiraba el libro del Colector de Expolios (en lo que al socorro de los pobres se refiere), ni la diligencia con que desempeñó su cargo. En gran medida, puede considerarse a Murcia como un claro continuador de Vives. No en vano, con el reconocimiento de la Beneficencia como función del Estado, se muestra como un claro deudor<sup>140</sup>.

## 2.9. Vicente Calvo y Julián y Francisco Javier Peñaranda: Los sistemas colectivistas de trabajo

Especialmente originales podemos considerar los planteamientos de estos dos proyectistas ilustrados del siglo XVIII. Desentendiéndose de la acción e intervención del Estado, querían hallar remedio a las situaciones de necesidad material mediante sistemas colectivistas de trabajo.

Defensor de estos sistemas fue el abogado Don Vicente Calvo y Julián en una carta sobre el «Fondo Público Nacional de España», publicada en el Correo General de España<sup>141</sup>.

Empezaba Calvo y Julián atacando la sordidez de los ricos con durísimas palabras:

*«Yo no puedo atribuirlo a otro principio, sino a que meditemos como debemos, hasta donde se extiende el precepto que no obliga a amar a nuestro prójimo. La corrupción de nuestras costumbres, el ciego interés y la falsa idea que tenemos de nuestros haberes nos hacen creer que lo poseemos sin límites y exentos de toda obliga-*

<sup>139</sup> Representantes claros de este regalismo encontramos a Miguel Serrano y Belézar: *Proyecto para extinguir los mendigos*. Madrid 1798 y Juan Sempere y Guarinos: «Política de España acerca de los pobres, vagos y mal entretenidos», en *Biblioteca Española Económica-Política*. Tomo II. Madrid, 1801.

<sup>140</sup> Conviene recordar aquí los puntos fundamentales en torno a los cuales gira la obra de Juan Luis Vives: *Del Socorro de los Pobres*. Brujas 1525: desacralización de la pobreza y distanciamiento en la tradicional interpretación religiosa de la misma, intervención de las autoridades públicas para controlar los efectos negativos que para la colectividad puede tener el comportamiento de los pobres, supresión de la mendicidad, fiscalización e inventario municipal de la pobreza, el trabajo como obligatorio para extraer la suerte y situación del individuo en su sociedad, establecimiento de un sistema público de asistencia a los necesitados. Cfr. Carmen Alemán Bracho: *op. cit.* Págs. 34-44.

<sup>141</sup> Correo General de España. Tomo V. Págs. 135 y ss. Madrid, año 1771.

*ción. Sacudamos el letargo en que vivimos y veremos claramente nuestro limitado y precario derecho. Nuestros bienes, como quiera que los poseemos, con más justo título, con la posesión más anticuada, con la más buena fe y con la ejecutoria más irrevocable, se hallan gravados con la obligación que les impuso la Naturaleza y el Autor del Universo de haber prestar los alimentos a los pobres y miserables»<sup>142</sup>.*

Para vencer esta sordidez humana, Calvo y Julián ideaba lo que le llamó Fondo Público Nacional. El objetivo primordial era socorrer a la indigencia (ancianos, inválidos, enfermos y huérfanos), sustentar a las viudas pobres, prestar dinero a los labradores, proveer las primeras materias a los menestrales atrasados y crear escuelas y fábricas, etc.

Para la sustentación de este Fondo Público soñaba Calvo y Julián con extender una costumbre inmemorial en España: los llamados «Campos de Fábricas», labrados en común por el vecindario para fines piadosos y de beneficencia<sup>143</sup>. Esperaba de ellos la dotación y sostenimiento de este Fondo Nacional del que había de nacer el florecimiento y la riqueza del país y el bienestar de sus moradores:

*«Ha de establecerse en cada pueblo un campo de fábricas, el cual se cultivará en común, dando cada reja con un determinado número de vecinos para evitar toda confusión, alternándose con el mismo orden en la siguientes labores, trilla y recolección de frutos. Este campo convendría que estuviere bajo la protección de uno de los sujetos más celosos de la población, revestido con autoridad para señalar los días que se habían de emplear en su cultivo y en la recolección del fruto, procurándose del Ordinario licencia correspondiente para que las labores del campo se pudiesen ejercitar en días de fiesta, por redundar en fines muy piadosos. Y, sobre todo, cuidar de que por ningún estilo se vendiera o empeñase dicho campo»<sup>144</sup>.*

<sup>142</sup> Correo General de España. Tomo V. Pág. 138.

<sup>143</sup> Con el término «Campos de fábricas». Calvo y Julián alude a una práctica, desarrollada especialmente en Galicia, Asturias y Vascongadas, consistente en destinar a fines piadosos y de beneficencia los ingresos obtenidos del cultivo de una parte de las tierras comunales pertenecientes a los ayuntamientos. Con ellas se mantenían las instituciones asistenciales (Hospitales, Hospicios, Casas de Expósitos y Misericordia) existentes en cada comarca. Viñas Mey los ha definido como «un buen intento de la España de la Edad Moderna para poner fin al mal uso y dilapidamiento de limosnas existente». Cfr. C. Viñas Mey: *El régimen de la tierra en la España de los siglos XVI y XVII*. Madrid 1941. Pág. 171.

<sup>144</sup> Correo General de España. Tomo V. Pág. 142.

Apoyándose en el conocimiento existente en España de dichos campos, cree que no se pondrán reparos para su establecimiento. Lo único que se innova es la ampliación del destino de los caudales que se obtengan de tal establecimiento a todas las instituciones de beneficencia que se establezcan en el Reino.

Planteamientos parecidos a los de Calvo y Julián son los del licenciado Francisco Javier Peñaranda. Aboga este último por la extensión general de las «Señaras concejiles». Consistían éstas en ciertas porciones de tierra que en muchos pueblos, escasos de bienes de propios o rentas capaces de mantener los gastos públicos, o con objeto de pagar contribuciones, labraban en común los campesinos, poniendo unos las manos, otros los arados, otros el ganado; regularmente en los días de fiesta, previa licencia, para no estorbarse los jornales ni ocupaciones habituales, aplicando el producto a los fines indicados.

Peñaranda, en su «Resolución Universal sobre el sistema económico y político más conveniente a España»<sup>145</sup> se proponía generalizar estas «Señaras» con el noble propósito de socorrer las necesidades comunes, promover el bien de la sociedad y atender a los más necesitados (pobres, vagabundos, huérfanos, viudas, inválidos...).

## 2.10. Conclusiones

El proyectismo español del siglo XVIII constituye el termómetro más sensible para medir la preocupación y rastrear los intentos de solución existentes en torno al mundo de la necesidad material. Todos coinciden en el diagnóstico del «mal» como uno de los más agudos y perniciosos para la sociedad, la moral y la economía española. Esta uniformidad se rompe algo cuando llega la hora de aplicar una terapia, aunque a decir verdad, hay una constante en los remedios que se aplican: el intento de transformar este amplio y heterogéneo mundo de la necesidad material en individuos útiles y laboriosos, que contribuyan al engrandecimiento del Estado, de ahí las pretensiones de integración social y laboral.

En lo que no hay duda, es que fue el mundo de la necesidad material muy propio para ensayar, al menos —y casi sólo— teóricamente. Planes que van de lo más realista a lo más descabellado, justifican la denominación de proyectismo aplicada a un género

<sup>145</sup> F. J. Peñaranda: *Revolución Universal sobre el sistema económico y político más conveniente en España*. Madrid 1789. Pág. 204.

como éste. Por otra parte, ensayos como éstos vienen muy bien para que el pensador y escritor del siglo XVIII lance planes de reforma tan característicos del espíritu de este siglo.

Para que se perciba más la reiteración de los temas tocados y resulte más fácil captar la posible evolución de este pensamiento a lo largo de la centuria, hemos optado —como ha quedado puesto de manifiesto— por estudiar de forma sucesiva los planteamientos de los teóricos, conscientes del rigor de una monotonía a la que nos exponemos en aras de la exactitud.

De modo secundario afrontaron el tema —y la enumeración es importante para ver el peso del problema— autores como Juan Cabrera, Máximo Moya, Macaraz, Villadarias, el marqués de Santa Cruz, Cristóbal del Hoyo Sotomayor, Bernardo Ulloa, Antonio de Llendía, Alejandro Aguado, Diego Alvarez de Bohórquez, Lucas Pascual Martínez, Ponz, Romá y Rusell, Tomás Anzano, Capmany, José Climent, Vidal y Casabes, el Abate Matanegui, Lázaro de Dou, Asso, Larruga, Manuel Ignacio Pérez Quintero, Meléndez Valdés...

Un estudio detallado de cada uno desbordaría los límites de este trabajo. Ello nos ha llevado a estudiar los que a nuestro juicio consideramos más significativos en cuanto ofrecen una línea común de pensamiento: transcendencia humana y económica del mundo de la necesidad material, más la económica que la humana.

A los teóricos nos hemos acercado como a un termómetro que permite medir las pulsaciones que el fenómeno de la necesidad material registra en la opinión pública más sensibilizada. Por eso hemos sondeado sus pareceres, con el ánimo de ofrecer una muestra de los que más directamente afrontaron el tema. Lo que se puede concluir como indudable es que las quejas, los proyectos —entre lo demencial y lo realista—, las denuncias de los ilustrados, no influyeron en exceso —salvo en el caso del proyectista-gobernante Campomanes— en la corrección, y mucho menos en la inexistente eliminación del mal.

### **3. LA NECESIDAD MATERIAL Y SU TRATAMIENTO LEGAL EN EL SIGLO XVIII**

Cuando se legisla se intenta dar respuesta y solución a una serie de hechos concretos. Analizar las principales disposiciones legales existentes en la Edad Moderna española en torno al tema de la pobreza, mendicidad y vagancia, permiten observar la propia trans-

formación que tales conceptos sufren y, en función de ello, los distintos mecanismos de solución que se aplican.

Cada disposición legal, ubicada en un determinado momento histórico, responde a planteamientos diferentes. Hemos distinguido en este apartado la diferencia existente entre los siglos XVI y XVII y la novedad que aporta el XVIII. Como se podrá comprobar, en las disposiciones ilustradas aparecen una serie de nuevas motivaciones que van desde la novedosa visión del mundo de la pobreza y su asistencia, pasando por las funciones que empieza a asumir el Estado, concluyendo con los planteamientos económicos y sociales de la Ilustración en torno a la población.

### 3.1. Pobreza y Mendicidad

El vocabulario de la pobreza y la miseria resulta muy variado<sup>146</sup>. A través de los siglos el término pobre mantiene una estabilidad semántica y la definición aplicada por la Modernidad sigue vigente en nuestros días. Los pobres son los necesitados, desamparados, menesterosos, desheredados...; la idea de falta y carencia se encuentra en la base de la noción de pobreza. Si los pobres poseen alguna unidad como grupo social esta es, sin duda, negativa: los desposeídos, los desarraigados... siempre ligados a la necesidad y escasez.

Mientras que al pobre se le define vinculado a su precariedad, estático, inanimado, el mendigo se significa por su actividad, decisión y resolución: pedir, limosnear para autosolucionarse los problemas. Hay un paso importante entre una y otra condición. Entre el pobre «que no tiene lo que ha menester» como escribía el benedictino Fray Juan de Medina, y el mendigo «que pide a otros»<sup>147</sup>. Ahora bien, pobres y mendigos se encuentran insertos en la sociedad o atrapados por completo, pero siempre dentro de la sociedad organizada.

La pobreza, en sus diversas ramificaciones, es una vivencia común a todas las sociedades del pasado sin excepción. No obstante, su existencia y la carencia que conlleva no implica necesariamente

<sup>146</sup> Un interesante estudio lingüístico e histórico basado en fuentes literarias sobre formas de marginalidad social y visión de la sociedad por el pobre, lo encontramos en J.L. Alonso Hernández: *El lenguaje de los maleantes españoles de los S. XVI y XVII: La Germania. Introducción al léxico del marginalismo*. Salamanca 1979.

<sup>147</sup> Juan de Medina: *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para el remedio de la verdaderos pobres*. Salamanca, 1545. Cap. 5. (Utilizamos Edición del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1965).

una visión peyorativa del individuo. Muchas veces es todo lo contrario porque hay que distinguir, como punto de partida, la pobreza legítima, reconocida y asumida por las autoridades e, incluso, reverenciada en ciertas épocas por la sociedad, de la pobreza ilegítima, viciosa, perseguida y atacada por los poderes públicos y sectores sociales privilegiados.

### 3.1.1. *El precedente de los siglos XVI y XVII*

Las principales disposiciones de índole legal, que encuentran su origen en la preocupación pública por controlar y frenar el incómodo y grave problema de la pobreza y la mendicidad, están recogidas para la Modernidad en el Título XXXIX, Libro VII de la Novísima Recopilación (26 leyes) dedicadas al «Socorro y recogimiento de pobres»<sup>148</sup>.

A principios del siglo XVI, durante los reinados de Juana la Loca y Carlos I, se manda que sólo sean los verdaderos pobres los que puedan pedir limosna, circunscrita dicha mendicidad a los pueblos de su naturaleza y jurisdicción o en un radio de seis leguas a la redonda. Deberían llevar —excepto los ciegos— cédula del párroco con su nombre y señas personales, visada por la justicia. Las licencias caducaban en el plazo de un año y debían expedirse y renovarse por Pascua de Resurrección. La desobediencia se castigaba con la cárcel (cuatro días la primera vez, ocho días y dos meses de destierro la segunda) y con penas similares a la de los vagabundos para los reincidentes<sup>149</sup>.

En los pueblos agobiados por el «hambre o por la peste» está permitida la concesión de licencias para pedir fuera de la demarcación, siempre bajo rigurosas condiciones y por tiempo limitado. Al pobre forastero enfermo se le puede acoger en un hospital o autorizar a pedir limosna durante el período de enfermedad y convalecencia<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Cfr. Martínez Marina: *Juicio crítico sobre la Novísima Recopilación*. Madrid 1820 y J. Bermejo Cabrero: *Aspectos Jurídicos e Institucionales del Antiguo Régimen en España*. Barcelona 1985.

<sup>149</sup> Novísima Recopilación, Libro VII, Título XXXIX, Leyes I-II-III y VII. Valladolid. 1523; Toledo. 1525; Madrid. 1528, 1534 y 1540. También Felipe II en Valladolid 1558.

<sup>150</sup> Entre la larga lista de prohibiciones decretadas entonces destacan las siguientes: hacerse acompañar los pobres y mendigos de niños mayores de cinco años; pedir dentro de las iglesias y monasterios durante la misa mayor; estacionarse los romeros extranjeros más de un día en la corte; pedir limosna fuera de la latitud de cuatro



Nos encontramos ante el primer intento de control y corrección por parte del Estado de este amplio mundo de la pobreza y la mendicidad. A partir de aquí se sucederán las disposiciones encaminadas a su corrección.

Las Cortes de Valladolid de 1555 solicitan a Felipe II que a las leyes en vigencia sobre pobreza se añada la constitución en todos los pueblos de un «Padre de Pobres», que tendría como encargo proporcionar ocupación, remedio y cura a cuantos la necesitasen. En buena medida el monarca satisfizo estos deseos: por la Pragmática del 7 de agosto de 1565 (ley XIV) se organizan los «diputados de parroquia», dos «personas buenas» de cada feligresía encargadas de averiguar y buscar a los mendigos, distinguir los impedidos y decrepitos, proveerles licencias para pedir (visadas por el párroco y confirmadas por la justicia) y, previo requisito, del socorro material de los pobres vergonzantes.

Pocas alteraciones hay que reseñar en las décadas posteriores. Felipe IV añade a la lista de prohibiciones la de pedir limosnas bajo ningún concepto dentro de las iglesias (los verdaderos pobres deberán ser visitados gratuitamente, según Auto del Consejo del 12 de marzo de 1638) y Carlos II de hacerlo en la Corte sin licencias, tablilla y señal acreditada, bajo penas que oscilan entre los dos años de destierro y seis de presidio (Ley XV, 18 de agosto de 1671). Este monarca regula asimismo el reconocimiento y registro de los pobres (22 de septiembre de 1671) y la expulsión de los forasteros (18 de abril de 1684).

### 3.1.2. *El siglo XVIII*

La pobreza va a contemplarse por la Ilustración no como una cuestión de índole religiosa o espiritual, sino como un obstáculo al desarrollo económico y un riesgo potencial por posibles desórdenes.

El reinado de Carlos III, en el sentido anteriormente anunciado, fue la etapa de mayor eferescencia legislativa. En efecto, bajo su reinado se lleva a cabo una seria operación de profilaxis de pobres y represión policial<sup>151</sup>. La guerra contra la pobreza adopta aires nuevos:

---

leguas de la vía recta en el caso de los peregrinos a Santiago (...) Cfr. Novísima Recopilación. Libro VII, Leyes IV, V, VI, IX, XIII y Libro I, Título XXX, Ley VI.

<sup>151</sup> Singulariza a Carlos III un persistente afán de recogida sistemática de ociosos y vagabundos, en especial, a partir del motín de Esquilache de 1766, todo un aviso.

- 6 de octubre de 1768, como primer ensayo, Real Cédula por la que se divide Madrid en ocho cuarteles y sesenta y cuatro barrios cuyos alcaldes poseen jurisdicción criminal en su zona. Se inicia así un minucioso control de la capital, intensificándose las medidas policiales<sup>152</sup>.
- 18 de noviembre de 1777, Real Orden a instancia de Florida-Blanca por la que se ordena el recogimiento de los verdaderos pobres en el Hospicio de Madrid con aplicación a oficios y ocupaciones a modo experimental, para su posterior expansión por el resto del país<sup>153</sup>.
- 30 de marzo de 1778, Real Orden en función de la cual nacen para el alivio y socorro interino de jornaleros, pobres desocupados y enfermos convalecientes, las diputaciones de caridad en los barrios en la Corte. Como se puede observar, al mismo tiempo que se prohíbe la mendicidad están adoptándose nuevos remedios: sesenta y cuatro diputaciones, con la polifacética misión de vigilar el orden público, localizar periódicamente a los pobres para enviarlos al hospicio, matricular al vecindario, controlar paradas y mesones y celar los fisgones, tahúres, casas de juegos y botillerías<sup>154</sup>.
- A finales de los años setenta nuevas disposiciones locales puntualizan pequeños detalles, como la que advierte (15.V.1778)

<sup>152</sup> Los alcaldes de barrio se encargarían de matricular a todos los vecinos, entrantes y salientes, «celando la policía el alumbrado y la limpieza». Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 116-117.

<sup>153</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 339-340.

<sup>154</sup> Sobre las diputaciones de Barrio, su composición, funciones y actividades, Carmen Alemán Bracho: *El Sistema público de servicios sociales en España*. Granada 1991. Págs. 86-97. Estas diputaciones de barrio —integradas por el alcalde, un eclesiástico nombrado por el párroco y tres vecinos— asignarán a los médicos (cada cuartel debía contar con un médico y dos boticarios) importantes funciones de policía y salud pública. Resulta significativo que ellos sean los encargados, por ejemplo, de dictaminar la cuantía del subsidio que debían recibir los enfermos en virtud de su gravedad y necesidades familiares. Así, la función técnica de la medicina aparece ligada a una función asistencial y política: «Los médicos aúnan a finales del XVIII estas tres grandes misiones, que ya nunca abandonarán». F. Álvarez Uría: *Misables y locos. Medicina mental y orden social en la España del XIX*. Barcelona, 1983. Pág. 62. Asistencia hospitalaria o domiciliaria, espacio cerrado o abierto, medio terapéutico o social, he aquí una dialéctica que envolverá desde ahora la historia de la Medicina social española. Para Hernández Iglesias: *op. cit.* Pág. 310. El cuadro no es tan sencillo, pero sí resulta evidente la promoción del médico como elemento clave del nuevo orden técnico-político-asistencial que empieza a configurarse.

que los mendigos voluntarios y robustos sean equiparados a los vagos, o la que prohíbe (26.VI.1779) a cualquier mendigo estacionarse en las puertas de las iglesias y conventos<sup>155</sup>.

- En las dos últimas décadas, Reales Ordenes de Carlos III y Carlos IV (1783, 1786, 1789, 1790, 1791 y 1798), instan a proceder contra aquellas personas que se mantienen con varios pretextos sin aplicación, oficios ni servicios y concurren a cafés, botillerías, tabernas, mesas de trucos, así como contra mendigos robustos que pasan la vida jugando en garitos y parajes ocultos<sup>156</sup>. En la misma línea, se dictan normas reguladoras del envío de los pobres de solemnidad a sus lugares de domicilio o naturaleza y la recogida de mujeres, niños e inválidos en las Casas de Misericordia, a la vez que se recomiendan a los vergonzantes su presencia en las diputaciones de caridad y es exhortado el vecindario a facilitar el cumplimiento de estas medidas y eludir una condena a proporción de su exceso<sup>157</sup>.

### 3.2. La vagancia

*«Los holgazanes, los que no tienen oficio ni beneficio, los que mendigan sólo por huir del trabajo, son una materia dispuesta para ser ladrones, incendiarios, asesinos, sediciosos, en una palabra para emprender todos los crímenes; así es preciso perseguirles hasta que sean laboriosos y coman con el sudor de su rostro según el precepto que impuso Dios al hombre»*<sup>158</sup>.

La corrección, como el móvil principal de todas las disposiciones, es lo que caracteriza la historia legal de la vagancia en España desde la Edad Media y en especial durante los siglos XIV y XV<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 363 y 386, respectivamente.

<sup>156</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 463, 582, 633, 642, 656, 681, respectivamente.

<sup>157</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Cédula de 1 de junio de 1783 y Provisión de 27 de abril de 1784. Págs. 473 y 517, respectivamente.

<sup>158</sup> V. Foronda: *Cartas sobre la policía*. Madrid 1801. Pág. III.

<sup>159</sup> Ya en las Partidas de Alfonso X el Sabio encontramos la existencia de una serie de consejos de buen gobierno político y social para resolver este problema, al mismo tiempo que una clara preocupación por distinguir a los pobres verdaderos de los falsos (Partida II. Título XX, Ley IV). Este afán por distinguir lo verdaderos pobres de los impostores es una constante en los siglos posteriores: Cortes de Valladolid de 1312 y 1351, Cortes de Toro de 1369, Cortes de Burgos de 1379, Cortes de Briviesca 1387.

De forma breve la historia legal de la vagancia en España hasta el siglo XVIII es la siguiente:

1. Con anterioridad a los Austrias la vagancia no constituye en sí mismo un delito, si bien se intenta eliminar con severidad, toda resistencia es punible y se castiga generalmente con el destierro.
2. Posteriormente, hasta la llegada de los Borbones al trono, a efectos legales significa un delito penado con galeras y azotes.
3. Durante el siglo XVIII, dejó de considerarse delictiva, pero los vagos son forzosamente conducidos —si son útiles— a la Armada y al Ejército.

### 3.2.1. *El tratamiento represivo de los siglos XVI y XVII*

Juana la Loca y Carlos I, a petición de las Cortes de Madrid (1528), dictan una disposición especial para la Corte ordenando pregonar las salidas de los ociosos en una plazo máximo de diez días, sin retorno y bajo pena de apresamiento y destierro. Poco después (1534), se insiste en expulsar de la Corte y castigar a todos los mendigos aptos para el trabajo, recoger en los hospitales a los verdaderos pobres y colocar en amos u oficios a los más jóvenes<sup>160</sup>.

Las Pragmáticas de Carlos I (Monzón, 25-XI-1552) y Felipe II (Toledo, 1560), incluso con efectos retroactivos, sustituyen la antigua pena de azotes, destierro y extrañamiento para los vagabundos por las de vergüenza pública y servicio en las galeras reales. En 1566 se agravan estos castigos, extensivos —como en el caso de los ladrones y rufianes— a los mayores de diecisiete años (en lugar de veinte), al mismo tiempo que se incluyen en la figura de vagabundo a la egipcianos y caldereros extranjeros y a los pobres mendigantes sanos. Poco después, en 1590, se inserta en esta lista a los peregrinos que pidan limosna fuera de la línea recta inexcusablemente

---

Asimismo se instaba a los alcaldes «a que hicieran trabajar a todo hombre sano» bajo penas severas (Novísima Recopilación, Libro XII, Título XXXI, Leyes I y II). Enrique III con las Ordenanzas de Toledo de 1400 agrava la ley común al aplicar a los mendigos válidos penas como cortarles las orejas e, incluso, la muerte. Los Reyes Católicos en las Cortes del Madrigal (1476) y las de Valladolid (1523) legislan con toda severidad contra los vagabundos, persiguiéndoles igual que a criminales.

<sup>160</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro XII. Título XXXI, Ley III.

trazada para su viaje<sup>161</sup>. Felipe III, que había señalado a los gitanos la labranza de la tierra como único oficio permitido (Auto Consejo, 15-X-1611) sanciona su expulsión, obligando a cuantos optan por permanecer a avecindarse en pueblos de más de mil vecinos y a renunciar a su lengua, denominación, costumbre, trajes y comercio de ganados (Cédula del 28-VI-1619. N.R. Libro XII, Título XVI, Ley IV). Felipe IV les prohíbe habitar en un mismo barrio, reiterando las disposiciones anteriores y aumentando las penas (Pragmática del 8-V-1633. N.R. Libro XII, Título XVI, Ley IV). Carlos II, continuador de la trayectoria represiva de los Austrias, ordena en 1692 (R.D. 25 de febrero) el apresamiento de todos los vagabundos existentes en la Corte y su inmediato depósito en cárceles.

### 3.2.2. *El siglo XVIII: Los intentos de provecho y de utilidad del vago*

En el siglo XVIII, la legislación va a componer, por un proceso largo, un cuadro homogéneo, casi perfecto. Aprovechando la larga tradición anterior, se acrisolan conceptos de vago y malentretenido, objetos de la ley; en conformidad también con el espíritu ilustrado, se piensa ya más directamente en la redención de este mundo social bullicioso y marginado; pero también muy dieciochesco, no es pura filantropía esta reiterante legislación que se reviste de tonos humanitarios y lo más frecuente es que tras el revestimiento se registre una mira utilitaria que quiere aprovechar a los vagos para empresas muy específicas y muy propias de estas minorías. En concreto y en primer lugar para el ejército.

Las órdenes están muy en relación con las inmediatas levas, tanto en tiempo de guerra como de paz. Si la necesidad de engrosar los regimientos no es urgente por registrarse un tiempo de paz, serán los arsenales, navios u otras obras públicas su punto de dirección, y lo serán también a medida que se vayan estableciendo las Fábricas Reales en relación con los Hospicios, como el caso de Olávide y San Fernando, tras la recogida gigantesca consecuenta a los motines de 1766, atribuibles, para algunos observadores, al asombroso número de vagos que llenaba la capital<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro XII, Título XXXI, Ley IV; Título XXXI, Ley V y Libro I, Título XXX, Ley VII.

<sup>162</sup> Cfr. A. Romeu de Armas: *op. cit.* Pág. 399 y M. Defourneaux: *Pablo Olávide*. Madrid 1968. Págs. 89-96.

La legislación del XVIII determina y delimita con mucha claridad las competencias para la ejecución de este bosque de órdenes y mandatos urgentes de levas, de las justicias y de los instrumentos, ejecutores más eficientes, en los que el rey va a delegar facultades privilegiadas, limará choques naturales de jurisdicción, etc.

### 3.2.2.1. *El vago ante el reinado bélico de Felipe V*

La paz derivada del tratado de Utrecht pronto se quebraría con el intento revisionista de Alberoni. En la preparación de su empresa, como es natural, tuvo que contar con el aporte humano; así dispone (Real Cédula de 21 de julio de 1717) que todos los vagabundos hábiles sean destinados a servicios militares<sup>163</sup>. Es de interés insistir en esto, puesto que este aprovechamiento será el que de la tónica durante el reinado de Felipe V; sobre todo en los momentos en que la campañas bélicas acucien a la recluta de todo el material humano disponible. Es lo que podemos percibir en la Real Cédula de 3 de junio de 1725<sup>164</sup>, Real Decreto de 15 de diciembre de 1733<sup>165</sup>, Real Orden de 10 de abril de 1742<sup>166</sup> y la Real Orden de 31 de octubre de 1744<sup>167</sup>. De forma más clara se plasman estos motivos en la Real Ordenanza de 1745, al insistir con reiteración en la urgencia de completar los regimientos que llegan maltrechos de las campañas italianas:

<sup>163</sup> Cfr. Real Orden dada en el Pardo el 21 de julio de 1717. A.G.S., G.M., supl., Leg. 497.

<sup>164</sup> «Se organiza la recogida de todos los vagabundos y marginados de Madrid, ampliable al año siguiente a todo el reino, para su posterior traslado a los correspondientes regimientos, se les asistirá mientras tanto en la cárcel con una ración de pan y cuatro cuartos diarios». Real Cédula 3 de junio 1725. N.R. Libro XII. Título XXXI, Ley VI.

<sup>165</sup> «Que inmediatamente hagáis reconocer los que tuvieran edad, robusted y disposiciones competentes para la guerra (...) y que los que fueren hábiles y de edad competente para el manejo de las armas se pongan en custodia para que dándome cuenta, los mande destinar a los regimientos que sean combatientes». Real Decreto de 15 de diciembre de 1733. N.R. Libro XII. Título XXXI, Ley. VI.

<sup>166</sup> «Necesitando con precisión gente para la tropa me mande el Rey provenir a V.S., que inmediatamente y con el mayor sigilo repartan algunas rondas que al mismo tiempo prendan a los vagabundos o malentrenidos que puedan encontrar con robusted para el servicio de las armas». Real Orden dada en Madrid el 10 de abril de 1742. A.G.S., G.M. Leg. 5016.

<sup>167</sup> Orden de 31 de octubre de 1744 mandando leva general de vagos y malentrenidos que sean hábiles y de buena calidad para el manejo de las armas. A.G.S., G.M. Leg. 5082.

*«Se ordena que se persiga con el mayor rigor y se recojan con suma vigilancia todos los vagabundos, ociosos mal entretenidos y gente de mal vivir (...) teniendo en cuenta el Rey presente cuanto conviene a la causa pública y a la tranquilidad del Reino. Se restablece el ejército completando los cuerpos de infantería que han venido de Saboya y Piamonte deteriorados y los que persisten en aquel país (...)»*<sup>168</sup>.

La ley es tajante: apremia a los justicias para que se recoja todos los vagos y malentretenidos, para que admitan como tales a los desertores (cosa que hasta entonces no se había hecho)<sup>169</sup>, e incluso a aquel que fuera capaz de cumplir servicios de armas con el solo «delito» o «cargo» de hallarse fuera de sus pueblos, de ser forasteros, aunque no fueran vagos, malentretenidos o desertores<sup>170</sup>. Esta ordenanza es lo más importante de este reinado:

1. Procura subsanar todos los fallos de las leyes anteriores.
2. Establece de modo definitivo las reglas que se han de seguir, desde que se recoge el vago, hasta que se le deja en el destino correspondiente.
3. Delimita las competencias y funciones de los justicias, corregidores e intendentes.

Desde este momento hasta julio de 1746, fecha de la muerte del monarca, se prescriben varias ordenanzas, todas con los mismos fines, más o menos explícitamente concretados: el reclutamiento de gentes para las armas<sup>171</sup>.

### 3.2.2.2. El vago ante la paz de Fernando VI

El advenimiento de Fernando VI supone el sosiego y el descanso bélico. Los motivos cambian de forma: ya no es el determinante el

<sup>168</sup> Real Resolución dada en Aranjuez el 19 de junio de 1745. A.G.S., G.M., Leg. 5033.

<sup>169</sup> Se ordena que se persigan con el mayor rigor y se recojan «con suma vigilancia todos los vagabundos, ociosos mal entretenidos y gente de mal vivir (...) como también todo desertor, bien sea de los cuerpos de milicias o de la tropa de marina, y de todos los que tuviesen edad y robustez competente para servir en la tropa». Instrucción dada en Madrid el 1 de julio de 1745. A.H.N., Consejos, Leg. 1333, Fol. 3922.

<sup>170</sup> Orden circular a los corregidores dada en S. Idelfonso el 17 de agosto de 1745. A.G.S., G.M., Leg. 5038.

<sup>171</sup> Orden Circular dada en Buen Retiro el 26 de diciembre de 1745. A.G.S., G.M. Leg. 5034 y Real Orden de 15 de mayo de 1746. A.G.S., G.M. Leg. 5039.

ejército de guerra, sino el de paz, el que exigirá al gobierno que siga preocupado por este sector social, siempre teóricamente aprovechable. Si antes eran los regimientos de campaña, ahora serán los arsenales, la marina o el ejército de una paz armada el que lo requieran. Sin embargo, los tonos y el mismo contenido de las leyes cambian de modo palpable.

Junto a estas preocupaciones primarias existen otros motivos:

- La regeneración del vago.
- Velar por la quietud y tranquilidad de quienes no lo son y se ven amenazados por ellos.
- Su aprovechamiento para empresas estatales.

Estas son las ideas conductoras de la legislación que se fraguará en estos años y que servirá como punto de referencia para la administración ilustrada de Carlos III. Hasta 1751, siguen vigentes las directrices establecidas en el reinado anterior, y la intervención del gobierno se reduce a meras ordenanzas para la recogida de estas gentes con el mismo fin que antes: el ejército<sup>172</sup>. Como se ha firmado la paz y la necesidad no es tan acuciante, la situación se refleja en las leyes que establecen una neta diferenciación en cuanto al sujeto de las levas: ya no se admiten desertores ni el recluir a los forasteros, incluso se trata de seleccionar los vagos admitiendo preferentemente a los solteros<sup>173</sup>.

La Instrucción de Ensenada del 25 de julio de 1751, junto con la de 17 de noviembre de 1759, serán los ejes de toda la legislación posterior. Son distintas a todas las anteriores por motivos, fines, elaboración e incluso resultados. Ambas emanan del Ministerio de la Guerra. La primera consta de 17 cláusulas y la segunda de 9, en las que se dan normas claras, concretas y que pretenden ser definitivas, para la aprehensión, destino y conducción de los vagos y malentretidos<sup>174</sup>.

Hasta ahora las leyes habían nacido con un fin: el reclutamiento de gentes para las armas. Ahora ya las leyes surgen por una causa y

<sup>172</sup> Ordenanza dada en Madrid el 7 de Mayor de 1745 «que los vagos tengan el mismo destino que los reclutas de infantería, siempre que físicamente respondan a las cualidades exigidas». A.G.S., G.M., Leg. 5053.

<sup>173</sup> «El rey tiene certeza de que en todos los pueblos hay mozos solteros, viciosos, jugadores y atrevidos, y mayor número en ciudades y villas populosas». Real Orden de 10 de diciembre de 1746. A.G.S., G.M., Leg. 5053.

<sup>174</sup> Instrucción de 25 de julio de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5069 y Instrucción de 17 de noviembre de 1759. A.G.S., G.M., Leg. 5.069.



en atención a un fin. La causa es la gran abundancia de vagos, debido a diversas circunstancias (fin de la guerra, años de contracción económica y penuria), vagos muchos de ellos útiles por su edad y por sus condiciones físicas, y desaprovechados; y que además perjudican y molestan a la población honrada. El fin, apoyar los planes de Ensenada de poner a España en disposición de competir con las demás potencias, para lo cual era necesario aumentar el ejército y la marina<sup>175</sup>. ¿Pero dónde encontrar el potencial humano necesario sin privar a la agricultura, ganadería e industria de esos hombres? Se recurre a este sector que de inútil y peligroso puede tornarse en eficaz.

Las dos Instrucciones citadas, a las que se adiciona un suplemento en 1759, reposan en las leyes anteriores, pero superan sus fallos presentando una teórica perfección manifestada en su minuciosidad y estudio:

- Se comienza por determinar el concepto clave de vago y de malentretenido como objeto de las leyes, no se deja ya tan importante decisión al arbitrio de las justicias.
- Se establecen pruebas y testigos para cerciorarse de la vagancia de los aprehendidos.
- Se aclaran los destinos según cualidades y calidades.
- Se delimitan atribuciones de los justicias e intendentes.

Todo se planifica de una forma racional. Es tal su previsión que en 1751, de un modo idealista, se piensa que ya no serán precisas nuevas instrucciones, bastaría con ordenar que lo que estaba prescrito y se realizara sistemáticamente día tras día<sup>176</sup>; pensamiento totalmente utópico, pues de un modo continuo se ha de espolear a los justicias, bien por necesitarse gente para el ejército<sup>177</sup>, bien porque se sospecha que estos no estaban llevando a la perfección la misión encomendada, debido al gran número de vagos que andaban sueltos por todo el reino<sup>178</sup>.

<sup>175</sup> Cfr. Marqués de la Ensenada: *op. cit.* Págs. 260-286.

<sup>176</sup> «Que esta providencia continúe, por la confianza de ser el más eficaz medio de dar más fuerza a la Justicia y facilidad de ejecutarla desterrando la ociosidad, que consentida ha llegado a tal extremo que no se puede por otro medio contener». Instrucción de 25 de julio de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5.069.

<sup>177</sup> Orden dada en Madrid a 20 de abril 1756. A.G.S., G.M. Leg. 5070. Orden dada en Madrid a 2 de febrero de 1758, mandando una leva para el ejército. A.G.S., G.M., Leg. 5072.

<sup>178</sup> «Para probar la exactitud o negligencia con que se observa la instrucción citada y circularmente comunicada de gente para la colección y aplicación de gente vagabunda y mal entendida». Orden de 10 de enero de 1754, A.G.S., G.M. Leg. 5070.

### 3.2.2.3. *Carlos III: De las utopías de la integración a la política de represión de la ociosidad*

Tres etapas podemos distinguir en la legislación sobre vagos durante el reinado de Carlos III:

- En la primera se sigue la teoría del reinado anterior por inercia, porque se carece de una nueva visión del problema y los fines que se persiguen son los mismos, o quizá porque se piense que las leyes anteriores, aunque no totalmente, si en gran medida, han logrado los resultados que se buscaban.
- La segunda etapa corresponde a las primeras acciones de Campomanes y Floridablanca que, en apariencia, presentan un giro total. Los intereses reformistas adquieren en este momento plena solidez. Este reformismo implica fundamentalmente una exaltación del utilitarismo racionalista, que trata de llevar a cabo, entre otros objetivos, la reforma a fondo de las estructuras sociales del país; se ocupa de modo expreso de las clases hasta ahora más desprotegidas, de los grupos más desheredados, y, dentro de ellos, con especial interés, de los vagos. En este contexto, a los vagos se les ve como un conjunto de hombres improductivos a los que es necesario emplear para el bien económico de la sociedad y del Estado; pero también —lo que ya es nuevo— como un problema de hombres al margen de la sociedad, a la cual se les quiere integrar. Se hace necesario, por tanto, que la condena, al tiempo que sea correctivo, sirva también de aprendizaje de un oficio o profesión, que resulte útil el día que queden libres para llevar una vida digna y provechosa.
- La tercera etapa se desarrolla al final del reinado y en ella todos los proyectos integracionistas parecen olvidados. Se registra una vuelta atrás, a los antiguos fines de principios del reinado, incluso de principios de siglo: los vagos se miran de modo exclusivo como elemento humano aprovechable para el ejército.

Las normas legislativas más importantes de la primera etapa se resumen en la Instrucción de 17 de febrero de 1765, basada en la de 1751 y, de forma más concreta, en la de 1759<sup>179</sup>, de ella sólo

<sup>179</sup> «Habiendo parecido conveniente seguir las mismas reglas dictadas en aquella ocasión —1759— porque como ya conocidas tendrán más fácil cumplimiento». Instrucción de 17 de febrero de 1765. A.G.S., G.M., Leg. 5072.

varía, en cuanto a la realización práctica de la leva, la conducción y tipos de gentes que comprende, pero en el fondo son los mismos fines<sup>180</sup> y con los mismos destinos.

En 1770, de nuevo se requiere gente para las armas. En la Real Orden de 3 de noviembre se percibe el ánimo de ahorrar quintas, fenómeno que repercutía en perjuicio de la agricultura. Este es el motivo que explica la proposición de un reclutamiento voluntario. Sin embargo, la experiencia muestra la ineficacia de este alistamiento; por esta causa y para reforzar los huecos seguros, se propone que se admita a gentes ociosas y sobrantes, que vivan distraídos, baldíos y malentretenidos<sup>181</sup>. Hay que resaltar el énfasis de esta Ordenanza en liquidar el gran porcentaje de vagabundos que bullen en la península, expuestos a ser delinquentes y perjudiciales para la sociedad<sup>182</sup>.

En la segunda etapa parecen darse cuenta de la dificultad que entraña el asunto, y más que multiplicar leyes que terminen con el problema de la ociosidad, lo que preocupa es reducirlas a reglas practicables. Para conseguir este objetivo:

- Se derogan fueros.
- Se eliminan exenciones.
- Se hace un estudio detallado de la legislación preexistente para madurar unas leyes definitivas, que acaben con el problema de los vagos<sup>183</sup>.

Esas normas se encuentran en la Ordenanza de 7 de mayo de 1775 que, a través de 43 puntos, ofrece las directrices claves que se han de seguir hasta finales del reinado.

La primera novedad que nos encontramos en ella está constituida por sus fines:

<sup>180</sup> «Con el fin de restablecer los regimientos de infantería española de la considerable falta que experimentan, ya por la gente que les sacó para las Indias, y ya por la escasez de reclutas voluntarios para reemplazar sus bajas». Instrucción de 17 de febrero de 1765. A.G.S., G.M., Leg. 5072.

<sup>181</sup> Cfr. Real Ordenanza de 3 de noviembre de 1770. S. Sánchez: *Extracto puntual de todas las Pragmáticas, Cédulas y circulares publicadas en el reinado del Señor D. Carlos III*. Madrid 1792. T. I. Pág. 322.

<sup>182</sup> Cfr. Real Ordenanza de 3 de noviembre de 1770. S. Sánchez: *op. cit.* Pág. 323.

<sup>183</sup> «He hecho examinar esta materia y las leyes y ordenanzas anteriores que hablan de los vagos, y levas, para reducirlas a una regla constante, libre de los impedimentos y abusos, que se habían experimentado antes de ahora en su ejecución». Real Ordenanza de 7 de mayo de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 3092.

- El primero de ellos tiende a terminar de forma definitiva con el problema de la ociosidad, para lo cual incluso se modifica el sistema esporádico de levas, que hasta ahora se venía siguiendo, por uno nuevo de recogidas periódicas, anuales o más frecuentes si fueran necesarias<sup>184</sup>.
- El segundo, poder seguir contando con una reserva necesaria para el ejército<sup>185</sup>.
- El tercero, aprovechar al vago en aquellos destinos para los que fuera difícil encontrar gente voluntaria: arsenales, obras públicas<sup>186</sup>.
- El cuarto, redimirle e integrarle en la sociedad mediante un trabajo o ejercicio profesional útil y honroso, como sería cualquiera de los destinos aludidos<sup>187</sup>.
- En último lugar, facilitar un refugio, en hospicios, Casas de Misericordia, donde pudieran ganarse su sustento quienes por su edad o por sus condiciones físicas tuviesen vetada otra ocupación<sup>188</sup>.

Novedoso resulta que se imprima a la sustantivación de las causas una forma más ligera, pero al mismo tiempo menos expuesta a la arbitrariedad y a otros inconvenientes notados en las leyes e instrucciones anteriores<sup>189</sup>. Se encarga, en la Ordenanzas, que las levas se realicen privativamente por las justicias ordinarias con absoluta inhibición de todo fuero privilegiado<sup>190</sup>.

Tan consultada, tan estudiada y tan pormenorizadamente preparada fue esta Ordenanza, que se creyó definitiva. Su contexto deja la impresión de que sus autores estaban convencidos de que en adelante no haría falta ninguna norma más, ninguna orden de leva, para que todos los vagos fuesen recogidos y colocados en el lugar que les correspondía.

<sup>184</sup> «He venido en declarar y mandar, que se proceda de aquí en adelante a hacer levas anuales, y de tiempo en tiempo en las capitales y pueblos numerosos, y demás parajes donde se encontraren vagos y personas ociosas para darles un empleo útil», Real Ordenanza de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 309 v.

<sup>185</sup> Cfr. Real Orden de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 308 v.

<sup>186</sup> Cfr. Real Orden de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 318 r.

<sup>187</sup> «(...) atendiendo al honor de sus familias y a lo que dictan el honor y el beneficio público de aprovechar estas personas que por descuido de sus padres y deudos en no destinarles al trabajo, viven ociosos y expuestos a caer en graves delitos, de que conviene preservarlos, con el ejercicio de las armas», Real Orden 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 314.

<sup>188</sup> Real Orden 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 318 r.

<sup>189</sup> Real Orden 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fols. 312 v, 313 v, 314 2.

<sup>190</sup> Real Orden 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fols. 310 r, y 310 v.

Nada más lejos de la realidad; desde este momento hasta 1786, fecha en que se inicia la tercera etapa, es cuando se registra mayor número de leyes, ordenes y similares, modificando:

1. La duración del correctivo<sup>191</sup>.
2. Las edades de los vagos que van a diversos destinos<sup>192</sup>.
3. El estado civil de los que se van a recoger<sup>193</sup>.
4. Solucionando dudas que surgen por algún detalle que a la Ordenanza se le escapó:
  - Las cláusulas destinadas a los nobles-vagos<sup>194</sup>.
  - Las referentes a deserciones<sup>195</sup>.
  - Las que hacen alusión a las condiciones de indultos<sup>196</sup>.

Incluso, a pesar de que se había ordenado como mínimo la recogida anual de los vagos en 1776, año siguiente a la expedición de la Ordenanza, se hace ya necesaria otra nueva leva (Orden de 8 de julio de 1776). Lo mismo ocurre en 1779 (Real Orden de 22 de marzo) y en 1782 (Orden de 20 de noviembre).

El punto más importante de esta carrera de matices es el nuevo enfoque que se da al destino de los vagos, sobre todo, en las Cédulas de julio de 1781<sup>197</sup> y 11 de enero de 1784<sup>198</sup>: se ocupan de forma particular de los muchachos vagos, para los cuales adoptan unas soluciones paternalistas. Los magistrados políticos, actuando «como padres», buscarán un acomodo a estos muchachos, bien con artesanos que le enseñen un oficio, en las fábricas anejas a los centros de Misericordia, o como pajes en los navíos<sup>199</sup>.

En la tercera etapa se experimenta una regresión a situaciones anteriores; una sola idea vuelve a monopolizar las mentes de los

<sup>191</sup> Real Orden de 24 de diciembre de 1779. A.G.S., G.M. Leg 5192. Real Cédula dada en S. Idelfonso el 21 de julio de 1780. A.H.N. Sec. Consejo. Leg. 1368. Fols. 389-371.

<sup>192</sup> Orden Circular de 7 de mayo de 1779. A.G.S., G.M. Leg 5192.

<sup>193</sup> Decreto de 16 de agosto de 1776. A.H.N., Consejo. Leg. 1368, fol. 381.

<sup>194</sup> Real Cédula 2 de agosto de 1781. N.R., Tomo V. Lib. XII, Título XXXI, nota 6 a la Ley X. Pág. 439.

<sup>195</sup> Real Ordenanza de 12 de mayo de 1779. N.R., Tomo V. Lib. XII, Título XXXI, nota 16 a la Ley X. Pág. 438.

<sup>196</sup> Orden Circular de 7 de febrero de 1781. A.G.S., G.M. Leg 5196.

<sup>197</sup> Cédula del Consejo. Madrid 12 de julio de 1781. A.H.N., Consejo, Leg. 1.369, Pág. 828.

<sup>198</sup> Real Cédula de 11 de enero de 1784. Novísima Recopilación. Tomo V. Libro XII, Tit. XXXI, Ley XII, Pág. 440.

<sup>199</sup> Real Cédula de 11 de enero de 1784. A.G.S., G.M., Leg. 5082, fol. 4402.

legisladores: obtener gentes para el ejército, en concreto en 1786 y 1787, para formar los terceros batallones<sup>200</sup>. Este cambio se advierte de una manera clara, no sólo por el destino que se da a los vagos, sino, más que nada, por el tono y condiciones que imponen las leyes: a los vagabundos se les sugiere se presenten a los regimientos motu proprio, en cuyo caso se les trataría igual que a los reclutas voluntarios en lo que se refiere a la gratificación y tratamiento, mientras que los que fueran aprehendidos por las justicias no gozarían de este privilegio, aunque sí del mismo destino<sup>201</sup>. Da la sensación de que tras el recorrido se ha vuelto al punto de partida, y que después de tantos esfuerzos, tantas minucias en las determinaciones de la Administración central y de tantos buenos deseos de los ilustrados por integrar este amplio sector de hombres a la sociedad, de nuevo se reincide en su destino más socorrido, el de las armas.

### 3.2.3. Causas del fracaso de tantas leyes

La misma reiteración deja sospechar o, mejor, comprueba de modo palpable la ineficacia de tantas preocupaciones. Es cierto que se construyó un edificio legal formidable, pero que no sólo no logró extirpar el problema de los vagos, a base de integración social, sino que ni siquiera se hizo obedecer, ni aún en los momentos consecuentes a la promulgación y divulgación de tanta ley. Estas ordenanzas que se suceden incansablemente tampoco se cansan de repetir la ineficacia de las anteriores<sup>202</sup>.

Las causas que nos han llevado a la afirmación anterior son las siguientes:

1. El vago y sus habilidades. En su esencia misma lleva el determinante de burlar la ley como integrante fundamental de su persona, a veces, como objetivo de su propia existencia. Este factor humano fue el obstáculo principal en el que se han de estrellar las innumerables leyes lanzadas contra los vagos, siempre fecundos en estrategias e ingenio.

<sup>200</sup> Instrucción de 22 de octubre de 1786. A.G.S., G.M., Leg. 5083. Fols. 87r-90r. Instrucción de 22 de diciembre de 1786. A.G.S., G.M., Leg. 5083. Fols. 68r-77r. Real Cédula de 27 de enero de 1787. A.G.S., G.M., Leg. 5084. Fols. 90v-99v.

<sup>201</sup> Cfr. Instrucción del 12 de octubre de 1786. A.G.S., G.M., Leg. 5086, fols. 87 y 87 v.

<sup>202</sup> «Sin embargo que sobre esta materia de levas, y recogimiento de vagos han sido varios los decretos, resoluciones y ordenanzas expedidas en diferentes tiempos, sin haber producido los deseables efectos que se deseaban». Real Cédula de 11 de enero de 1784. Novísima Recopilación. T. V, Lib. XII, Tit. XXXI. Ley XII. Pág. 841.

2. El papel de los cómplices. En esta tarea de burlar la ley el vago encuentra ayudas poderosas que colaboran con él como cómplices conscientes e inconscientes. Esta complicidad es gran medida esta motivada por el carácter incierto y aventurado que presentaba el destino que se les daba.
3. Ineficacia de las leyes. Elementos tales como la ambigüedad del propio concepto de vago, la difícil utilización en obras públicas por escasez de medios económicos, el número insuficiente de Hospicios y Casas de Misericordia, la falta de medios apropiados por parte de los justicias para cumplir su obligación, contribuyen a que a pesar del gran edificio legislativo levantado en torno al vago, las determinaciones se vean reducidas a casi nada.
4. La negligencia de los justicias. En este sentido las causas son de dos tipos:
  - Involuntaria: que es la ineptitud misma de los justicias, que no saben comprender e interpretar las ordenanzas.
  - Voluntaria: la inobservancia consciente de la ley. Esta negligencia es la mejor ayuda que encontraron los vagos para su supervivencia.
5. La celotipia. El vago sabe aprovechar muy bien el conflicto de jurisdicciones: esos multiformes e incontables conflictos que provienen de la existencia de jurisdicciones exentas, con su fuero particular, o las existentes entre la justicia inferior y la superior, bien porque al legislador se le escape matizar las competencias, bien por la celotipia natural y explicable entre Audiencias, alcaldes, intendentes y, en general, de todos cuantos intervienen en las levas.

A continuación pasamos al análisis detallado de cada una de ellas, tomando como hilo conductor la legislación elaborada y las quejas resultantes.

### 3.2.3.1. *El vago y sus habilidades*

Son complicadas las causas de esta desproporción entre el cuerpo legislativo y los logros obtenidos. La primera de ellas, la más decisiva es la propia psicología personal y colectiva del vago. En su esencia misma lleva el determinante de burlar la ley como integran-

te fundamental de su persona, a veces, como objetivo de su propia existencia<sup>203</sup>. No olvidemos que este miembro de la sociedad de los pícaros está acostumbrado y amaestrado a hurtar el cuerpo a las disposiciones superiores, y, por los tipos de vagos que nos ha legado la literatura picaresca, suele salir airoso de su empeño y vencedor en este singular duelo entablado entre la más rigurosa legislación y la habilidad del vago.

Este factor humano fue el parapeto principal en el que se han de estrellar las innumerables leyes lanzadas contra los vagos, siempre fecundos en ingenio y estrategias.

Quizá, la astucia más extendida, la más socorrida por ser la que menos complicaciones entraña, es la de fingirse mendigos<sup>204</sup>. Son los «mendicantes validi», o los pobres fingidos, «insociables, peligrosos y muchos de ellos delincuentes en germen»<sup>205</sup>, que fueron tema de debate y de gran preocupación a nuestros escritores políticos y moralistas.

El vestir andrajosamente y dejarse crecer la barba, aparentar y confesar más edad de la que tienen, simular achaques<sup>206</sup>, era el medio de excitar la compasión y pasar por auténticos pobres mezclados con la copiosa tropa de mendigos. Con ello lograban dos objetivos: tener asegurado un sustento diario fácil y cómodo sin dejar su vida ociosa, aprovechando la caridad mal entendida, mal ordenada, o ambas cosas a la vez, de numerosos conventos y religiosos y de no menos particulares bien intencionados, y encontrar en la mendiguez un refugio seguro que los amparaba del castigo y los libraba del temido trabajo. De forma muy gráfica lo expresa Pérez Quintero cuando pone en boca de un mendigo:

*«Con esta que vuestra merced llama inhumanidad, les aseguramos pan de por vida, los libertamos de ir a servir al Rey, y que no los maten en la guerra: les proporcionamos a ellos una dulce industria para vivir alegremente y sin fatiga, cantando, tañendo y bailando, y paseándose, sin perder fiestas, fandangos, diversiones,*

<sup>203</sup> Cfr. Rosa María Pérez Estévez: *Los vagos en la España del S. XVIII*. Madrid 1976. Págs. 63-71.

<sup>204</sup> Explicación y suplemento de las Instrucciones de 1751 y 1759. A.G.S., G.M., Leg. 5.069. Fol. 214 v.

<sup>205</sup> Cfr. J. L. Vives: *Del socorro de los Pobres*, Brujas, 1525. (Usamos Edición de Aguilar. Madrid, 1947). Pág. 266.

<sup>206</sup> «(...) abundan las artes para promover el engaño inventándose desde luego que el que tiene noticia de las órdenes de recoger a esta perniciosa gente, falsas familiaturas, fingidos achaques (...).» Barcelona 21 de diciembre de 1746, circular enviada por Contamina a los corregidores del Principado, A.G.S., G.M., Leg. 5089.



*ni función alguna; y a nosotros el consuelo de tenerles siempre en nuestra compañía, para que sean el báculo de nuestra vejez y las delicias de la vida»*<sup>207</sup>.

El fraude para nadie pasaba desapercibido. Ward en su «Obra Pía» se lamenta de la abundancia de pobres fingidos: «Hay tres vagabundos y holgazanes para un pobre verdadero»<sup>208</sup>. Y Campomanes, en su «Discurso sobre la educación popular», nos dice al hablar de los vagabundos: «los más se han disfrazado con el título de mendigos, variando continuamente de pueblos; y así no ha habido facilidad de que los juristas les hayan podido prender sin discernir los verdaderos de los falsos mendigos, viviendo estos confundidos con los primeros»<sup>209</sup>.

El problema se agudiza porque las leyes dejaban a la decisión de las justicias y ayudantes la interpretación del concepto de vago, que ya de por sí era impreciso y variable según las épocas y las leyes. Esta interpretación subjetiva llevaba a diversas situaciones conflictivas, como la que se plantea en la leva de 1751 en Valladolid, en que el alcalde del crimen, Manuel García Alensson, recogió 84 mendigos «respecto de estar probada su vagancia por el hecho y ejercicio de tales», y siguiendo las diligencias ordenadas, les envía al intendente de Castilla Manuel Piniel que les pone en libertad, entre otros motivos, porque «eran mendigos»<sup>210</sup>. A parte de existir cierta rivalidad, lo cierto es que no se hubiera llegado a producir el incidente, si por encima de ambos existiera una norma concreta y precisa, que sin lugar a dudas y malsanas interpretaciones pudiera definir al vago y distinguirlo del pobre.

Tal objetivo era difícil, pero se intenta en varias ocasiones y sobre todo en 1759, en la explicación y suplemento que acompaña a la Instrucción de este año, en el «Informe» de Campomanes de 1764 y en la Ordenanza de 1775<sup>211</sup>. Este intento resultó infructuoso. Nada se podía hacer contra ellos mientras existieran mendigos

<sup>207</sup> M. Pérez Quintero: *Pensamientos políticos y económicos dirigidos a promover en España la agricultura y demás ramas de la industria a extinguir la ociosidad y dar ocupación útil y honesta de todos los brazos*. Madrid 1798. Pág. 296.

<sup>208</sup> Bernardo Ward: *op. cit.* Pág. 18.

<sup>209</sup> Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 214.

<sup>210</sup> Valladolid 4 de agosto de 1751, Manuel de Alensson a Ensenada. Se le contesta: «Con solo pedir limosna los que pueden trabajar, se les puede considerar como vagabundos, a excepción de un año tan calamitoso como el pasado, que queriendo trabajar, muchos no encontraban en que, en cuyo caso ha de ser el juez la prudencia y la justificación». 11 de agosto de 1751, Ensenada a Alensson. A.G.S., G.M., Leg. 5065.

<sup>211</sup> Cfr. Rosa María Pérez Estévez: *op. cit.* Págs. 87-94.

campando a sus anchas por el Reino. Es más, ni aunque se encargase la recogida de esos, ya que después de haberse tomado esta medida en diversas ocasiones seguían existiendo mendigos, y, lógicamente, mezclados con ellos vagos.

Otros, quizá, encontraban más honroso vestir el hábito de peregrino romero<sup>212</sup> y recibir del pueblo devoto hospitalidad, alimento y limosna; ocultaban bajo su sayal de devoción o penitencia la pereza y el vicio.

Las universidades eran también albergue de un sin fin variopinto de vagos y ociosos. Son los estudiantes «que sólo toman este título para mantenerse en su vida licenciosa o por gozar de fuero académico, o de los efectos de la holgazanería»<sup>213</sup>. No es nueva esta argucia de los vagos del ochocientos. Recordemos la serie de personajes que han dado pie a la expresiva y abundante literatura picaresca de tiempos anteriores; picaresca en la que el protagonista coincide precisamente con el tipo más genuino de este vago-estudiante. En el siglo XVIII, sin embargo, y más cuando los ilustrados reformistas se empeñan en «modernizar» la casa de la universidad, era más difícil consentir este clásico cobijo de estudiantes fraudulentos, «vagos útiles» en definitiva.

Se trata de remediar el mal. Se incluye a estos estudiantes «distráidos» de un modo concreto en las disposiciones entre los vagos<sup>214</sup>. Se encarga a los rectores, como responsables de vigilar, que sólo puedan matricularse aquellos que verdaderamente están decididos a estudiar; y se les pide para el mayor control que envíen relación de los que son «desaplicados o alborotadores»<sup>215</sup>. ¿Se lograría extirpar de este modo la vagancia y ociosidad en las universidades?<sup>216</sup>

---

<sup>212</sup> «En un lugar a la raya de Francia he visto una casa con 9000 pesos de renta, destinada al hospedaje de peregrinos en su camino a Santiago; este fue un establecimiento muy digno de la piedad de nuestros antepasados, en aquellos tiempos que concurrían de toda Europa a esta devoción millares de verdaderos penitentes; pero ahora que son pocos los que pasan y estos comúnmente vagabundos y embusteros (...)». Bernardo Ward: *op. cit.* Pág. 204.

<sup>213</sup> Explicación y suplemento de las Instrucciones de 1751 y 1759. A.G.S., G.M., Leg. 5069. Fol. 217. v.

<sup>214</sup> Explicación y suplemento de las Instrucciones de 1751 y 1759. A.G.S., G.M., Leg. 5069. Fol. 219. v.

<sup>215</sup> Explicación y suplemento de las Instrucciones de 1751 y 1759. A.G.S., G.M., Leg. 5069. Fol. 204 r.

<sup>216</sup> El tema de la Universidad será estudiado con posterioridad. Como orientación, Cfr. L. Sala Balust: *Visitas y reformas de los Colegios Mayores de Salamanca en el reinado de Carlos III*. Valladolid 1958.

La necesidad de marinos y pescadores hizo que se viesen excluidos de las levas de «matriculados de marina»<sup>217</sup>, resquicio que aprovechaban los vagos para librarse del destino que sospechaban se les reserva. Corren a matricularse en la marina. El abuso fue tan socorrido en las provincias costeras en el año 1759<sup>218</sup> que obligó a dictar las normas pertinentes para excluir de este trato a todo aquel que hubiera realizado la matrícula después de publicarse la orden de leva<sup>219</sup>. Los vagos no se detienen ante nada. En 1775 se ordena que se tuviera prevención con los casados y no se les recogiese, pues como cabezas de familia hacían falta en sus hogares para mantener a sus mujeres e hijos<sup>220</sup>. Ingenua confianza; multitud de vagos se casan con el único deseo de librarse de las levas, y seguir, aunque casados, libres, ociosos y vagos. La orden de 1776 pone fin a las bodas y al abuso, admitiendo a los vagos casados en las levas<sup>221</sup>.

La recogida de vagos no suele ser periódica, a pesar de que se ha dispuesto que así se realice en ocasiones<sup>222</sup>, sino que se hace por medio de levas, que tienen lugar cuando hay necesidad de gente para las armas. Nada extraña que en cuanto presienten los avatares de la guerra, la situación de la marina, o saben con certeza que la leva se va a hacer (porque la noticia se ha filtrado<sup>223</sup> o porque la leva no se prepara con el debido cuidado<sup>224</sup>), se ausentan temporalmente de sus pueblos o huyen a otras provincias<sup>225</sup>, o incluso salen del reino<sup>226</sup>.

<sup>217</sup> Valencia, 19 de mayo de 1759, José Avilas a Wall, A.G.S., G.M., Leg. 5075. Arriaga hace notar a Wall la importancia de que «se prevenga de que por ningún motivo se recoja a los matriculados en la leva de vagos y ociosos». Buen Retiro, 3 de marzo de 1760, Arriaga a Wall, A.G.S., G.M., Leg. 5086.

<sup>218</sup> Cádiz, 5 de diciembre de 1759, Antonio Azlos a Wall, A.G.S., G.M., Leg. 5074.

<sup>219</sup> Cádiz, 11 de diciembre de 1759, Wall a Antonio Azlos, A.G.S., G.M., Leg. 5074.

<sup>220</sup> «A ningún vago casado se le ha de aplicar al servicio de las armas aunque concurren en él todas las cualidades necesarias (...)». Real Ordenanza de 7 de mayo de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5192. Fols. 3112 y 311 v.

<sup>221</sup> Cfr. Decreto de 16 de agosto de 1776. A.H.N., Consejo, Leg. 1368. Fol. 388.

<sup>222</sup> Cfr. Instrucción de 25 de julio de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5069. Fol. 226 v.

<sup>223</sup> Cfr. Salamanca, 28 de junio de 1746, Antonio Tejedor a Manuel Salas, A.G.S., G.M., Leg. 5041.

<sup>224</sup> La leva de noviembre de 1759, aunque se manda se realice en todos los lugares el mismo día no se hace así: por ejemplo, en Cartagena se hace el 21 de Noviembre, en Chinchilla el 22, en Cuenca el 26, en Murcia el 28... así «de unas provincias a otras corren las noticias y permiten a los vagos huir». Murcia 5 de diciembre de 1759, Bernardo de Rojas a Wall, A.G.S., G.M., Leg. 5075.

<sup>225</sup> Cfr. Plasencia, 8 de diciembre de 1759, Diego de Herrera a Wall, A.G.S., G.M., Leg. 5086.

<sup>226</sup> Cfr. Ciudad Rodrigo, 12 de abril de 1760, Diego de Parraya a Wall, A.G.S., G.M., Leg. 5073.

Ninguna solución más agradable y más de acuerdo con su modo de vida se les podía presentar, que ir haraganeando de un lado para otro. No hay que olvidar que no en vano se les llama «vagamundos».

Ahora bien, el término vago es muy amplio, y no todos los vagos son «vagamundos»; hay muchos «mal entretenidos», que prefieren el entretenimiento de sus pueblos y ciudades, antes que la vida errante. Estos no ven otra solución para librarse de las justicias que acogerse al refugio que el sagrado de las iglesias y conventos les proporcionan<sup>227</sup>. Cuentan con que los representantes de la ley se cansen de esperar, pasen las vigencias de las levadas y ellos puedan regresar a sus casas y seguir viviendo libres y tranquilos con sus diversiones y vicios.

Las justicias claman con reiteración contra el derecho de asilo, amparo constante de estos delinquentes. A pesar de las quejas, el privilegio de acogerse al lugar sagrado seguirá subsistiendo hasta 1773<sup>228</sup>.

Esta serie abigarrada de recursos personales podría seguirse ilustrando con más resortes, en los que la astucia del vago se muestra inagotable. Baste con aludir a las fugas constantes de los arsenales, de las casas de misericordia, de los hospicios, cuando se había logrado reducirlos. Los registros y los libros de cuentas de los mencionados establecimientos anotan incansablemente los casos repetidos del vago «fugado» al menor descuido de los responsables<sup>229</sup>.

### 3.2.3.2. *Los cómplices*

En esta tarea de burlar la ley, el vago encuentra ayudas poderosas, verdaderos cómplices que colaboran con él consciente o inconscientemente.

Hay un hecho significativo que quizá sea el motivo de esta protección que las familias, vecinos e incluso justicias dispensaban los vagos: el destino que se les daba, que solía ser el de las armas. Lo

<sup>227</sup> Cfr. Valencia, 19 de febrero de 1746, Juan de Isla a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5039; Madrid, 28 de abril de 1765, Francisco de Herranz a Esquilache, A.G.S., G.M., Leg. 5.114.

<sup>228</sup> Circular de 26 de enero de 1733, quita el «derecho de asilo» de los lugares sagrados para los vagos. A.G.S., G.M., Supl. Leg. 500.

<sup>229</sup> Las fugas de cárceles y arsenales son muy frecuentes, de esto encontramos testimonio en la Ordenanza de 7 de mayo de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 310 v, y la de Alcalde de Casa y Corte en su respuesta de 22 de diciembre de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5075. Fol. 1038 v.

cierto, lo aventurado de él hacía que fuese mirado con horror, con tanto horror que no se deseaba ni para aquellas personas que eran verdaderamente molestas<sup>230</sup>.

Así la familia, padres, mujeres, hijos y hermanos olvidaban repentinamente todas las anteriores faltas, malos tratos, defectos de los vagos, y trataban de librar a sus allegados de la leva por todos los medios a su alcance. Los ayudaban a huir furtivamente, les escondían<sup>231</sup>, y, llegado el momento, si era preciso, estaban dispuestos a defenderles con las manos y hasta con las armas<sup>232</sup>.

Los amigos y vecinos también participaban de esta psicosis colectiva y no les importaba incurrir en las sanciones dispuestas con tal de librar a sus «vagos» de los aborrecidos destinos<sup>233</sup>.

Los curas, alcaldes, e incluso las justicias, responsables inmediatos de la ejecución de la ley y de las levas, resultan los mejores cómplices del desarraigado, a veces vecino y conocido, cuando no familiar, y al que resulta duro aplicar las medidas que se exigen desde un Madrid cercano o lejano.

En muchas ocasiones, para evitar el arresto al paisano, certifican que no existe ningún vago en el pueblo<sup>234</sup>, y no pocas veces los vagos han sido sustituidos por transeúntes ocasionales<sup>235</sup>, por tara-

<sup>230</sup> «La gente de la comarca es tanto el horror que tienen al servicio del rey por soldado (...)». Huete, 5 de febrero de 1796, José Martínez a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5047.

<sup>231</sup> Cfr. Ciudad Rodrigo, 21 de noviembre de 1759, Diego de Parraga a Wall. A.G.S., G.M., Leg. 5073.

<sup>232</sup> Es curioso el caso sucedido en la Villa de Enquera de Valencia, dependiente del Corregimiento de San Felipe, «llegó el alcalde ordinario de ella a las 12 de la noche del 29 de noviembre a la casa de Mariana Sánchez, viuda, para aprehender por vagante a un hijo suyo, en cumplimiento de las últimas órdenes de leva, y salió a responder otro hijo casado que dijo a las justicias que el que buscaban estaba arriba, subió una ronda usando las linternas y al llegar al primer piso descanso, se encontraron con Fray Francisco de Alda, religioso sacerdote del Carmen, hermano del mozo buscado, prorrumpiendo en voces informes y ofensivas a las justicias, y amenazas al que intentara pasar por allí, como no se le pudo persuadir que dejase prender al mozo, el alcalde desayudado por sus ministros (por temor al fraile) se tuvo que retirar; en cuyo tiempo pudo el fraile ayudar a huir al hermano. Por declaración de testigos, consta que este fraile usaba pistolas y que es de genio muy fuerte». 19 de diciembre de 1759, Respuesta del Provincial del Carmen Calzado de Valencia. A.G.S., G.M., Leg. 5075.

<sup>233</sup> Cfr. Huete, 5 de febrero de 1746, José Martínez a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5047.

<sup>234</sup> Las Justicias y curas del Prelado, certifican que no hay ningún vago en su pueblo. Posteriormente se encuentran nueve. Plasencia, 18 de diciembre de 1759. A.G.S., G.M., Leg. 5073.

<sup>235</sup> Cfr. Valladolid, 15 de Diciembre de 1751. Al marqués de Rafal, sin firma. A.G.S., G.M., Leg. 5066; Madrid 25 de septiembre de 1751, Ensenada a Campoverde. A.G.S., G.M., Leg. 5071.

dos físicos, con los que intentan llenar el cupo que les ha correspondido entregar para las filas. Saben, por otra parte, que a éstos no los podrán enviar al ejército<sup>236</sup>.

Las órdenes se quejan sin cesar y ensayan todo tipo de soluciones: amonestan a las justicias<sup>237</sup>, imponerles castigos, que pueden ir desde la sanción económica<sup>238</sup>, hasta la amenaza de que ellos sean los sustitutos del vago en su destino<sup>239</sup>. Las ordenanzas se van matizando con una serie de normas que hicieron imposible toda ocultación; por ejemplo, encargan la elaboración de listas de vagos (previas a la realización de la leva) no sólo a las justicias, sino también a otras personas que se distinguieran por su ecuanimidad y prudencia<sup>240</sup>, o incluso a los curas del lugar de los que se esperaba que por su estado cumplieran con fidelidad la obligación<sup>241</sup>. A estos les llegaba la orden por medio de su obispo, para hacer más fuerza y para que casi lo consideraran como un deber de su ministerio. Se olvidaron de que los curas eran humanos y que tenían hermanos, primos, amigos y sentimientos<sup>242</sup>.

Quizá lo único positivo, que hasta cierto punto dio resultado, fue hacer ver a los pueblos las ventajas que esta leva representaban para ellos, pues les evitaba las quintas obligatorias<sup>243</sup>. Esto puede que influyera en sus ánimos: en la quinta de 1773, en Jaén, los mozos a los que había correspondido enrolarse, buscan por su cuenta vagabundos que pudieran ocupar sus puestos<sup>244</sup>. Claro está que los que entregaron eran vagabundos forasteros, que los habían

<sup>236</sup> Huete 5 de febrero de 1746. José Martínez a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5047.

<sup>237</sup> «(...) que por mi se haga responsables a todas las justicias (...) de la menor omisión que cometan contraria a las Reales intenciones (...) y serán castigadas sin la menor indulgencia». Orden de leva de 8 de julio de 1776. A.G.S., G.M., Leg. 5177.

<sup>238</sup> «los que incurran en este grave delito —de omisión— se les obligue a pagar los gastos causados y se les ponga en prisión». Madrid 25 de septiembre de 1751. Carta de Ensenada a Campoverde. A.G.S., G.M., Leg. 5089.

<sup>239</sup> «Se procederá contra el agresor —de la ley— destinándolo a servir como soldado». Circular de 27 de septiembre de 1764. A.G.S., G.M., Leg. 5071.

<sup>240</sup> Cfr. Madrid 25 de septiembre de 1751. Carta de Ensenada a Campoverde. A.G.S., G.M., Leg. 5089.

<sup>241</sup> Instrucción de 25 de julio de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5069.

<sup>242</sup> En la leva de 1759, en la que intervinieron curas y alcaldes en la elaboración de las listas de vagos previas a las levas, hubo tantas quejas contra la atención de éstos que «se ha decidido que en la leva que se haga este invierno no se cuente con ellos». 20 de septiembre de 1769, sin firma. A.G.S., G.M., Leg. 5111.

<sup>243</sup> Cfr. Madrid 20 de abril de 1756. Sebastián Eslava al marqués de Campoverde. A.G.S., G.M., Leg. 5070.

<sup>244</sup> Cfr. Orden de Leva de 8 de julio de 1776. A.G.S., G.M., Leg. 5177.

medio cazado en la errancia, y no eximieron a estos avispados quintos de ingresar en filas<sup>245</sup>.

No obstante lo dicho, como es natural, muchísimos vagos eran aprehendidos, pero las familias no se resignaban. Ya que no se había logrado esquivar la leva, su pretensión ahora se centraba en conseguir la libertad. Y comienzan las súplicas de libertad, en las que se hace ver lo indispensable que era cada vago en su casa, pues desde que el faltaba no había nadie que trabajase, la labranza estaba abandonada, sus ancianos padres, sus pobres mujeres, o sus hijos desvalidos no tenían quien les sustentase; porque habían sido injustamente aprehendidos; porque los testigos que habían verificado su vagancia habían obrado por venganza, celos o simplemente prometiéndolo en nombre del vago arrepentimiento y enmienda<sup>246</sup>.

Estas numerosísimas súplicas (todas atendidas, muy pocas resueltas conforme al deseo de los solicitantes), embarazan la rapidez de las levas, y por lo tanto comprometían su resultado.

Cómplice también, aunque involuntario, es la misma sociedad que permite con su caridad simple subsistir a un número indefinido de falsos pobres en pervivencias medievales.

### 3.2.3.3. Ineficacia de las leyes

A pesar del gran edificio legislativo levantado en torno a los vagabundos, son, en muchas ocasiones, las mismas leyes, con la insuficiencia e inmadurez, las causantes de que siga existiendo el problema.

Las justicias, en principio, chocaban con una dificultad básica: la ambigüedad con que se utilizaban los términos de vago y mal entretenido, susceptibles de multitud de interpretaciones y matices<sup>247</sup>. De ahí provenían aprehensiones indebidas, que tantos trastornos ocasionaban, y otras veces la posibilidad de que muchos de estos desarraigados siguieran en libertad.

Durante mucho tiempo, el objetivo fundamental de las levas fue surtir al ejército, y para el se recogían los vagos que por su edad y

<sup>245</sup> Cfr. Orden de Leva de 8 de julio de 1776. A.G.S., G.M., Leg. 5177.

<sup>246</sup> Las quejas y súplicas de libertad son numerosísimas, baste decir que el Leg. 5009 de G.M., del A.G.S., está integrado exclusivamente por las quejas y súplicas de libertad de 1730 y 1734; y de Leg. 5116, también de G.M., del A.G.S., por las consecuentes levas de 1764 y 1765.

<sup>247</sup> Cfr. Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 218.

condiciones físicas eran apropiados. Pero ¿qué hacer con los que no servían para este destino? Las leyes, atentas a solucionar el problema del momento, no prevenían en ocasiones estos casos, y el resultado era que, o no se recogían los que se creían inútiles para tal menester, o que, aprehendidos, ante la imposibilidad de darles un destino apropiado, se les volviese a dejar en libertad; se les expulsaba del lugar como medida más socorrida, o se les remitía con una simple reprimenda<sup>248</sup>, pero sin facilitarles el medio de salir de su ociosidad.

Cuando se adopta la solución de utilizarlos en obras públicas<sup>249</sup>, sucede que, en la mayor parte de los casos, por tratarse de pueblos pequeños, no se cuenta con programa alguno de este tipo<sup>250</sup>, y si existen estos trabajos, al llegar a su término ¿qué hacer con el que aún no ha llenado el tiempo de su condena? La libertad y la vuelta a su vida vagabunda es el paso inmediato y esperado por el vago<sup>251</sup>.

Los Hospicios y Casas de Misericordia, con sus fábricas anejas, eran un medio ideal para integrar a los ociosos, pero ocurría lo mismo: estas eran muy escasas y en ningún modo podían dar cabida a todos los muchachos y ancianos susceptibles de acudir a ellas<sup>252</sup>.

La falta de medios apropiados es otra de las trabas que encuentran las Justicias para cumplir con su obligación. No son excepcionales las ocasiones en que se ha de poner en libertad a la mayor parte de los vagos recogidos, al carecer de cárceles y lugares apropiados donde alojarles, y ante el temor de que el hacinamiento produzca enfermedades e incluso la muerte de los acogidos<sup>253</sup>. Las dificultades económicas no previstas por las leyes, también impiden

<sup>248</sup> «Los vagos que no sean aptos para las armas, ni arsenales, ni obras públicas, deben ser destinados por término señalado, apercibiéndoles de que no vuelvan a dar motivos para ser detenidos o se les enviará al presidio». Burgos 3 de septiembre de 1751. Carta del Intendente de Burgos al Intendente de Castilla. A.G.S., G.M., Leg. 5066.

<sup>249</sup> Se manda destinar a los que no son aptos para las armas «a obras públicas, obras del Rey o particulares de esa provincia», 3 de septiembre de 1751, Ensenada a Piniel. A.G.S., G.M., Leg. 5066.

<sup>250</sup> Moñilla del Palancar, 10 de diciembre de 1759, el Alcalde Mayor a Wall. A.G.S., G.M., Leg. 5073.

<sup>251</sup> En Medina del Campo en 1759 se emplean vagos en abrir una zanja, cuando se acaban los fondos existentes para la construcción de esa zanja, ya no se tiene en que emplearlos. Medina del Campo, 16 de diciembre de 1759. Francisco Villa y de la Peña a Wall. Se le manda que los ponga en libertad «con apercibimiento». Diciembre de 1759. Wall a Francisco Villa. A.G.S., G.M., Leg. 5076.

<sup>252</sup> Madrid 22 de diciembre de 1775. Respuesta de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. 10372.

<sup>253</sup> Real Ordenanza de 7 de mayo de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. III v.



llevar a cabo su misión<sup>254</sup>, así como la falta de ministros subalternos que quieran ayudarles, pues la leva «trae trabajo indecible, riesgos imponderables y ninguna ganancia»<sup>255</sup>. Este cúmulo de circunstancias contribuye a que las determinaciones se vean reducidas a casi nada.

#### 3.2.3.4. *La negligencia de las justicias*

Es un motivo constante de queja. Las órdenes casi siempre se abren lamentando el escaso celo que en su ejecución han demostrado las justicias, «que descuidan el cumplimiento de tan importante providencia»<sup>256</sup>. Esta negligencia de los ejecutores de la ley es la mejor ayuda que encontraron los vagos para su pervivencia.

Las causas son de dos tipos: una involuntaria, que es la ineptitud de las mismas justicias, que no saben comprender e interpretar las ordenanzas, por mas claras que estas resulten<sup>257</sup>; y otra voluntaria: la inobservancia consciente de la ley.

La benevolencia de los justicias no sólo les lleva a proteger a sus conocidos, sino que también hace que, en ocasiones, se muestren reacios a cumplir con su deber; piensan que las penas impuestas son duras en exceso, incluso más que las de presidio que se aplican a los criminales, encontrando una desproporción entre la culpa y la pena<sup>258</sup>.

Otras veces sucede lo contrario: utilizan al vago para sus fines particulares y por librar a sus vecinos del temido servicio del ejército. Es lo que ocurrió en Cataluña y Aragón en 1744<sup>259</sup>.

<sup>254</sup> Murcia, 12 de enero de 1746, Juan Javier García a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5039.

<sup>255</sup> Murcia, 12 de enero de 1746, Juan Javier García a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5039.

<sup>256</sup> Cfr. Introducción a la Instrucción de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5072. En el ejemplar de esta Instrucción del A.H.N., no está presente esta Introducción.

<sup>257</sup> Claro ejemplo son las dudas que presenta el Corregidor de Tordesillas, acerca de donde conducir los vagos recogidos, a pesar de que está expuesto claramente en la Instrucción. Tordesillas, 15 de agosto de 1751, el Corregidor a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5065.

<sup>258</sup> Respuesta de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. A.G.S., G.M., Leg. 5079. Fol. 10.382.

<sup>259</sup> Se decretó una recluta de 1500 hombres entre sus vecinos; para evitar los perjuicios que acarrea la Quinta, las justicias entregaron en su lugar todos los vagabundos que encontraron, y cuando después se decretó la leva de vagos «apenas si pudieron encontrar alguno», pues los que no habían sido aprehendidos antes,

En otras circunstancias se aprovechan del vago para demostrar ante la Administración Central la gran aplicación que realizan del trabajo encomendado. Los casos de este tipo, en que las justicias «abusan a troche y moche»<sup>260</sup>, son muchos, y arrastran consigo una secuela de quejas por parte de los perjudicados. En la Corte, en la leva de 1751, apenas publicada la ordenanza, el Gobernador del Consejo notifica que se habían recogido unos 200 vagos; el número era excesivo y suscitó las sospechas consiguientes. La indagación de lo acaecido dio por resultado que se había aprehendido a cuanta gente se encontró, sin detenerse a confirmar si los reclutados eran vagos o no<sup>261</sup>.

En pueblos pequeños se ven convertidos en instrumento que las justicias utilizan para vengar sus afrentas particulares o familiares<sup>262</sup>. Nada más cómodo que enrolar con los vagos a todo aquel que les resulte molesto. El descontento que el sistema provocó explica que las ordenanzas no se cansasen de insistir en cortar este abuso.

El soborno es otro de los móviles que impele a los representantes de la ley a no cumplir, y sobre todo a sus subalternos, que «ganan poco y arriesgan mucho en las levas»<sup>263</sup>, que hagan la vista gorda para que «no se incluya a un hijo, pariente o amigo, que empieza a moverse con mal pie»<sup>264</sup>.

Es también difícil, en ocasiones, pretender que las personas encargadas de la leva realicen su misión, cuando saben que los familiares del vagante, a veces poderosos e influyentes, tomarán después sobre ellos represalias. Tienen miedo también, porque «sucede frecuentemente que los bailes y justicias de los pueblos, gentes por lo común hacendadas o con algunos haberes, disimulan los excesos o huyen positivamente de castigarlos, por miedo de aplicación al servicio de las armas o a presidio, porque han experimentado que tales destinados consiguen fácilmente su libertad o al cabo

---

habían huido. Cfr. Carta de 11 de noviembre de 1774. Francisco Digres a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5028.

<sup>260</sup> Carta sin firmar, sin fecha, sin dirección. A.G.S., G.M., Leg. 5069.

<sup>261</sup> Valladolid, diciembre de 1751. Carta sin firma al M. de Rafal. A.G.S., G.M., Leg. 5062.

<sup>262</sup> «*Comminando a las justicias que si en la práctica de su comisión abusan incluyendo como vagos a los que la mala voluntad, o el espíritu de venganza quiera voluntariamente dar este título para desviarlos de sus pueblos, teniendo arte u oficio por el que vivan aplicados (...)*». Instrucción de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5072.

<sup>263</sup> Murcia, 12 de enero de 1746. Juan Javier García a Ensenada. A.G.S., G.M., Leg. 5039.

<sup>264</sup> Real Ordenanza de 7 de mayo de 1775. A.G.S., G.M., Leg. 5074. Fol. III. v.

de pocos años vuelven a sus tierras y se vengan de las dichas justicias, quemándoles las casas y pajares, o talándoles los campos»<sup>265</sup>.

Para cortar fraudes, no desconocidos por el legislador, se recurrió al resorte de responsabilizar a los curas, de amonestar y amenazar a las justicias con sanciones económicas o con verse en la precisión de ser ellos los sustitutos del vago, o se les quiso espolear con el aliciente de gratificaciones y ascensos. Quizá el medio más eficaz para obviar tanto incumplimiento de las órdenes, tantas advertencias reiteradas sin cesar y sin efecto, hubiera sido el abonar a los interesados las módicas pagas que tenían asignadas y que nunca llegaban a tiempo.

### 3.2.3.5. *La celotipia*

El vago sabe aprovechar muy bien el conflicto de jurisdicciones: esos multiformes e incontables conflictos que provienen de la existencia de jurisdicciones exentas, con su fuero peculiar<sup>266</sup>, o de las existentes entre la justicia inferior y superior, bien porque el legislador se le escape matizar las competencias, bien por la celotipia natural y explicable entre Audiencias, alcalde, intendentes y, en general, de todos cuantos intervienen en las levas.

Los choques provenientes de los fueros privilegiados parece que no resultaron demasiado numerosos, pese a que se pueda registrar algún caso. De todas formas, estas exenciones, tanto eclesiásticas como universitarias, fueron suprimidas a partir de la Ordenanza de 1775.

Como la mayor parte de las leyes de vagabundos no se llevaban a efecto, se creyó que, entre otras causas, su inobservancia dimanaba de las trabas resultantes de las fórmulas forenses. Pareció problema fácil de resolver y se trató de aplicar la solución. En la Instrucción de 1745<sup>267</sup>, queriendo evitar estos formulismos, se encargó esta misión de recoger los vagos al Gobernador del Consejo, bajo cuya dirección se creó una Secretaría de Levas con la potestad de nombrar tenientes en absoluta y privativa jurisdicción y una total inhibición de los demás jueces y tribunales del reino. Los choques entre

<sup>265</sup> Introducción a la Instrucción de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5072.

<sup>266</sup> «Nada hay más opuesto a la observancia de las leyes que la creación de los fueros privilegiados, estos tiran siempre a extender su limitada autoridad, dejan a los jueces ordinarios y los maltratan si no obedecen ciega y servilmente; quien la padece es el común reino, sin lograrse el fin». Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 229.

<sup>267</sup> Cfr. Instrucción de 1 de julio de 1745. A. H. N, Consejos, Lib. 1333. Fol. 393. v.

ambas jurisdicciones debieron surgir rápidamente y no se llegó a ninguna solución, porque «en la novedad debieron encontrarse muy graves inconvenientes, y así se recogía la citada ordenanza al muy poco tiempo de haberse publicado»<sup>268</sup>.

Con el mismo fin de dar mayor fluidez a las levas, en la Instrucción de 1751 se autoriza a las justicias ordinarias para proceder sumariamente sin la intervención de los tribunales superiores<sup>269</sup>. El objetivo era justo, y hubiera podido dar resultado si no fuera porque se prestaba a que las justicias abusaran de las prerrogativas que les concedían. Además los tribunales se mostraron resentidos con esta novedad que cercenaba demasiado su jurisdicción y no cooperaron sinceramente al recogimiento de vagos y mendigos<sup>270</sup>. Los intendentes, por otra parte, no se contentaron con ser meros ejecutores de los alcaldes ordinarios.

Las dificultades surgen también debido a que los intendentes no consideran aptos a los vagos que las justicias les envían por sus edades y achaques<sup>271</sup>.

En el recorrido hasta su destino, los vagos que se dedican a las armas han de pasar por las cajas que podríamos llamar de reclutamiento, donde oficiales comisionados les examinan y recogen. El oficial quiere vagos robustos, jóvenes, fuertes, aptos para la fatiga de la guerra; el intendente sólo le puede ofrecer los vagos que llegan de los pueblos y que ramplonamente cumplen las marcas establecidas. Se sigue un constante rechace de los vagabundos por parte de los oficiales (por su corta talla, por su avanzada edad, por sus numerosos achaques, por su ridícula figura<sup>272</sup>), y una ininterrumpida serie de quejas por parte de los intendentes, porque consideran «difícil cogerse toda la gente escogida, cual quieren los oficiales»<sup>273</sup>. Es fácil imaginar que tipo de gente sería la recogida en las levas.

Uno de los defectos que más controversias levantaron fue el de la talla. En las otras cualidades físicas la interpretación era subjetiva, y los comisionados de recoger gente, por muchas objeciones que pusieran, habían de conformarse. En cuanto a los enfermos, el

<sup>268</sup> Cfr. J. Sempere y Guarinos: *op. cit.* Pág. 110.

<sup>269</sup> Cfr. Instrucción de 25 de julio de 1751. A.G.S., G.M., Leg. 5069. Fol. 199 v.

<sup>270</sup> Cfr. J. Sempere y Guarinos: *op. cit.* Pág. 116.

<sup>271</sup> Cfr. Madrid, 2 de febrero de 1758, obispo de Cartagena a Eslava. A.G.S., G.M., Leg. 5070.

<sup>272</sup> Cfr. Madrid, 2 de febrero de 1758, obispo de Cartagena a Eslava. A.G.S., G.M., Leg. 5070.

<sup>273</sup> Cfr. Madrid, 2 de febrero de 1758, obispo de Cartagena a Eslava. A.G.S., G.M., Leg. 5070.

médico les reconocía, y era el que tenía la última palabra. Pero para la talla había unas medidas determinadas, y el que no las alcanzaba podía sin otro recurso ser rechazado, con gran desesperación de los intendentes, que se quejan de que se rehusaban «incluso a los que sólo les falta una pulgada, aunque sean robustos y algunos que aún no tienen veinticinco años y pueden crecer»<sup>274</sup>.

Para remediarlo se cree conveniente, por lo menos en Madrid, que un oficial de graduación vaya a diario a las cárceles, vea los que son aptos para las armas; los que él seleccione se han de recibir sin excusas<sup>275</sup>.

La disputa sigue sin solucionarse hasta 1779. Se da entonces por hecho que el mal radicaba en que las medidas que usaban las diversas partes no coincidían entre sí. Para obviarlo, se ordena hacer una serie de medidas iguales<sup>276</sup>.

Al término del reinado de Carlos III asistimos al final de un largo y secular proceso legislador en relación con este sector social.

A las leyes dispersas, anteriores al siglo XVIII, ha sucedido un esfuerzo consciente por dotar de un cuadro legislativo homogéneo y teóricamente completo. En su elaboración han intervenido necesidades perentorias, como la de la guerra, y el intento de integrar al vago en un quehacer del que procuraban huir siempre que la ocasión, el empeño o la complicidad lo permitían. Ha influido la necesidad de las nuevas formas de producción: las fábricas reales, el trabajo en los hospicios.

Influyó también el noble, no digamos desinteresado, deseo de los ilustrados por regenerar a un amplio sector de la población española.

Casi lo único que resultó, en definitiva, fue la promulgación de estas leyes, elucubraciones rayanas en un proyectismo oficial. Al margen de ellas, sin disminución excesivamente apreciable, siguió bullendo el elemento humano de los vagos que, a base de recursos y fraudes en este forcejeo contra lo legislado, logró subsistir, aunque fuese de una forma poco gloriosa y a costa de los demás.

<sup>274</sup> Cfr. Madrid, 2 de febrero de 1758, obispo de Cartagena a Esfava. A.G.S., G.M., Leg. 5070.

<sup>275</sup> Cfr. Palacio, 5 de diciembre de 1778. A.G.S., G.M., Leg. 5192.

<sup>276</sup> Cfr. Real Orden de 22 de marzo de 1779. A.G.S., G.M., Leg. 5192.

#### 4. EL ORDENAMIENTO LEGAL DE LA CARIDAD Y DE LA BENEFICENCIA EN EL SIGLO XVIII

La Edad Media había venido caracterizada —bajo iniciativa particular, regia o eclesiástica— por la fundación de centros asistenciales, en su mayoría, vinculados a cabildos y cofradías. La Modernidad —y más concretamente el siglo XVIII— aporta la novedad de la entrada de lleno del Estado en la reglamentación jurídica y organización de la asistencia. Esta entrada hay que encuadrarla dentro de esa reordenación del gobierno interior dirigida a intervenir más intensa y minuciosamente en todas las facetas de la vida social. Los centros asistenciales —Casas de Expósitos, Hospitales, Hospicios y Casas de Misericordia— que tradicionalmente habían estado monopolizados por la Iglesia, o bien instituciones que dependían de ella, a lo largo de la Modernidad pasarán a depender del Estado o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. Late detrás de todo ello una nueva visión de la pobreza. Ésta, la pobreza, va a ser contemplada no como una cuestión de índole religiosa o espiritual, sino como un obstáculo al desarrollo económico y un riesgo potencial por posibles desórdenes sociales. Precisamente por ello, las iniciativas legales y los debates se van a multiplicar en este período:

*«El reinado de Carlos III fue en este sentido la etapa de mayor efervescencia legislativa: la mejora de la beneficencia domiciliaria, la fundación y dotación de hospicios, la creación del fondo pío benefical para regular la caridad individual, la aproximación de las sociedades económicas al problema de la mendicidad y de la organización de las Juntas generales, parroquiales y de barrio así lo confirman»*<sup>277</sup>.

El Libro VII (títulos XXXVII y XXXVIII) de la Novísima Recopilación aborda los diversos centros asistenciales, regulando su régimen y funcionamiento con todo detalle y minuciosidad, siguiendo los parámetros de la nueva visión de la pobreza y de la economía<sup>278</sup>.

<sup>277</sup> J. Serna Alonso: *Presos y Pobres en la España del XIX. La determinación social de la marginación*. Barcelona 1988. Pág. 81.

<sup>278</sup> Cfr. E.M. de Nanclares: *Legislación española de Beneficencia desde Isabel I la Católica hasta el año 1869, recopilada y anotada*. Madrid 1869; M. Martínez Alcubilla: *Enciclopedia Jurídica y Códigos Antiguos de España*. Madrid 1885 (Tomo II. Págs. 574 y ss.: «Legislación de Beneficencia») F. Gil Ayuso: *Noticia bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla, impresos en los siglos XVI y XVII*. Madrid 1935; L. Curiel: *Índice Histórico de disposiciones sociales*. Madrid 1946.

#### 4.1. Casas de Expósitos

Cinco leyes del título XXXVII resumen la normativa legal referente a las Casas de Expósitos desde principios del siglo XVII hasta finales del siglo XVIII. A continuación pasamos a analizar algunos de sus más significativos caracteres.

Felipe IV, en relación con las sugerencias de Fernández Navarrete, prohíbe (Pragmática 10.II.1623) en las Casas de Expósitos y desamparados los estudios de gramática en favor del desarrollo de otras artes, en especial la marinería, dada la escasez de pilotos que sufre el reino. Esta orientación también la encontramos en la reina-gobernadora cuando crea en 1677 una Casa en Cádiz; será éste un albergue de niños donde se les recluirá hasta reunir la edad suficiente para su incorporación como marineros, artilleros y pilotos, a los navíos de la armada.

En conclusión, el rasgo común de la normativa referente a Casas de Expósitos durante el siglo XVII es la aplicación y destino de este colectivo en función de las necesidades políticas generales.

Durante el siglo XVIII asistimos a la edición de una copiosa literatura referente a expósitos. La sensibilidad prerromántica, que se hace cada vez más ostensible, el interés cada vez mayor por contar con una población útil y provechosa, junto con la importancia que va adquiriendo la mendicidad infantil, explican un auge que tendrá un claro reflejo en la legislación<sup>279</sup>.

---

<sup>279</sup> Tomás Antano, antiguo director del Hospicio de San Fernando, publica en Madrid en 1778 sus *Elementos preliminares para poder formar un sistema de gobierno de Hospicio general*; este libro, dedicado al Conde de Floridablanca, inicia las especulaciones finiseculares a propósito del problema del niño expósito. En 1786, en Madrid, sale la obra *Prejuicios que acarrear al género humano y al Estado las madres que rehúsan criar a sus hijos*, del doctor Jaime Bonells médico de los duques de Alba. Este ambicioso texto debe inscribirse dentro de esta temática por las abundantes noticias que contiene a propósito del expósito.

Con una preocupación constante por favorecer el crecimiento de la población del reino, aparece en Antequera la *Destrucción y conservación de los expósitos*, de Antonio Bilbao. El médico y académico Santiago García edita en Madrid, en 1794, la *Breve instrucción sobre el método de conservar los niños expósitos* y diez años después, en 1805, sus *Instituciones sobre la crianza física de los niños expósitos*. También en Madrid, en 1795, aparece *El Método artificial de criar a los niños* de José Iberti, médico del Rey y hombre que conoce perfectamente los trabajos que en Europa están dando origen a la pediatría científica. Esta obra es fundamental para conocer los métodos que se seguían en las inclusas para alimentar a los niños.

El Colector General de Expolios del Reino, Pedro Joaquín Murcia, publica, en 1798, su *Discurso político sobre la importancia y necesidad de los Hospicios*, el autor, que

Las inquietudes de Carlos III son claro exponente de la influencia de esta literatura. En 1788 (Real Orden y Circular del 2 de junio) insta a los rectores y administradores de estos centros sobre la atención y enseñanza que deben impartir a los internos con la finalidad de convertirlos en «vasallos útiles»<sup>280</sup> y, en 1790, ante las noticias del miserable estado de dichas instituciones, les alienta a disminuir la «excesiva mortandad», recabando un informe preciso de cuantas reformas juzguen convenientes<sup>281</sup>. Utilidad social y planteamientos reformistas se entreveran en estas disposiciones.

denomina hospicio a todo lugar de asilo, ya sea hospital o inclusa, dedica un amplio capítulo a los centros de recogida de expósitos.

Entre los clérigos que dedicaron su atención a las inclusas Juan Antonio de Trespalacios y Mier, quien en su *Discurso sobre que los niños expósitos consigan en las inclusas el fin de estos establecimientos*, expone sus experiencias en la inclusa de Córdoba. Joaquín Javier de Uriz, arcediano de la catedral de Pamplona y posteriormente obispo de la diócesis, publica en Pamplona las *Causas prácticas de la muerte de los niños expósitos en sus primeros años* (Pamplona, 1801). Uriz, que sostiene tesis poblacionistas, es autor también de un manuscrito inédito titulado *Proyectos sobre expósitos* que contiene en el tomo IV de la *Estadísticas —Político— Médicas* de Ignacio María de Luzuriaga. Eclesiástico es también Antonio Arteta, que en 1802 publica su *Disertación sobre la muchedumbre de niños que mueren en la infancia y modo de remediarla*, uno años antes había publicado un manual destinado a la educación de los artesanos que fue muy comentado.

Alberto de Megino, cónsul de Carlos IV y de la regente de Etruria en Venecia, publica en esa ciudad en 1805 un libro que contiene en su primera parte algunas reflexiones sobre la administración de las casas de Expósitos. *La Demauxeria. Aumentación del pueblo por los medios de procurar que no mueran 50.000 personas que según Catastro prudencial, y bien formado se pierden anualmente en las casas de Expósitos, en los Hospicios y en las cárceles*, y un estudio de *Economía política* con abundantes referencias a las posibilidades demográficas de las Casas de Expósitos.

No podemos concluir este recuento sobre las obras de los tratadistas que durante los reinados de Carlos III y Carlos IV se preocuparon por el destino de los expósitos, sin hacer referencia al manuscrito que Ignacio María Ruiz de Luzuriaga, estudiado con mayor profundidad en el Capítulo dedicado a Sanidad, titula: *Estadísticas político-médicas o estados comparativos de las Xenodochia, Derephutrofies y Horfanotrofies, o sea Casas de Amparo u Hospicio de Maternidades, Inclusas y Casas de Huérfanos o desamparados de España*. Contiene en su primer volumen un informe de las inclusas existente en las diócesis españolas, y dedica los cuatro restantes volúmenes a exponer consideraciones de tipo médico sobre crianza de los infantes. Cfr. Antonio Carreras Panchon: *El problema del niño expósito en la España Ilustrada*. Madrid 1986. Págs. 40-42.

<sup>280</sup> Entre otros ejemplos negativos cita lo ocurrido recientemente en Sanlúcar de Barrameda: «...haber sacado la Sociedad Económica de Amigos del País de aquella ciudad, del poder del autor de una compañía de volatines, dos chicos que había tomado en la casa de expósitos de Valencia, para habilitarlos en sus violentos manejos del cuerpo...». Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 637-638.

<sup>281</sup> «(...) Informen que número de Casas de Expósitos hay en sus diócesis: el método de gobierno que tiene, sus gastos, rentas y distribución: a cargo de quien están, cuales y cuantos



Carlos IV, será el encargado de reglamentar, a escala del reino, el desarrollo pormenorizado de estos establecimientos, así como la crianza y educación de sus criaturas (Real Cédula 11.XII.1796)<sup>282</sup>. Antes de pasar al estudio de dicha Cédula, se hace necesario hacer mención del Real Decreto de 5.I.1794. En él se clarifica la equiparación de los expósitos con los niños legítimos a todos los efectos civiles (se inscribirán «en la clase de hombres buenos del estado llano general, gozando los propios honores y llevando las cargas sin diferencia de los demás vasallos honrados de la misma clase») y se anulan «las penas vergonzantes, la de azotes y la de la horca» por aquellas que «en iguales delitos se pondrían a personas privilegiadas»<sup>283</sup>.

Cualquier estudio de la Cédula del 1796 trae consigo, a nivel general, el análisis del funcionamiento de estas instituciones en los momentos previos al inicio de la desamortización finisecular:

1. Cada diócesis debe contar, al menos, con una Casa General de Expósitos, junto con otras situadas en los lugares más idóneos de cada partido o demarcación, con el fin de «evitar las translaciones de muchachos que han traído consigo la pérdida y muerte de muchos niños».
2. Todas estarán bajo el control del Prelado diocesano destinatario asimismo de las cuentas generales en cada primer cuatrimestre anual para su puntual examen y reconocimiento.
3. Los centros dependientes de comunidades, hermandades, cofradías y cabildos, pueden continuar como hasta entonces, siempre que su funcionamiento se demuestre correcto<sup>284</sup>.

---

*son sus empleados: que asignaciones o sueldos tienen: que número de Amas y sus salarios: hasta que edad sigue la lactancia: que educación se da a las criaturas después de ella: que número de Niños y Niñas han entrado en el último quinquenio: cuantos se han muerto, pro hijado y existen en el día (...) y últimamente si convendrá erigir iguales casas de Expósitos en los pueblos (...) proponiendo al mismo tiempo las reglas y medios y arbitrios, que contemplen oportunos para el mejor gobierno de dichas Casas». Representación de D. Antonio Bilbao al Consejo sobre expósitos, resolución e informe del Consejo e informe de muchos preladados sobre la situación de los expósitos en sus diócesis, 1790. Ms. 11267 (32).B.N.*

<sup>282</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas dadas en el reinado de Carlos IV. Madrid 1827. Págs. 79-80.

<sup>283</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas dadas en el reinado de Carlos IV. Madrid 1827. Págs. 45.

<sup>284</sup> Por Orden de 13 de septiembre de 1799 concede S.M. el gobierno de una Inclusa de Madrid a una Junta de Señoras, vinculada a la Sociedad Económica Madrilenense. Cfr. Colección de Reales Cédulas dadas en el Reinado de Carlos IV. Madrid 1827. Pág. 112.

4. A los prelados también compete elegir a los administradores de las Casa generales y a los ecónomos de las del partido.

Respecto a la crianza de los expósitos, la ley sanciona varios aspectos:

- a) La preferencia a que tenga lugar en el pueblo de exposición y, si esto no es posible, su envío a la casa partido, corriendo los gastos a cuenta del caudal de propios, «como siempre se ha practicado».
- b) La elección de amas de buena salud y honestas costumbres, a ser posible, con recursos para poder quedarse con los niños una vez concluida la lactancia.

El objetivo es que los mantengan hasta los seis años y, una vez cumplidos, si faltan ofertas de adopción, se les traslade al Hospicio, Casa de Maternidad o Huérfanos de su diócesis (el estipendio de las amas es variable, depende de los respectivos prelados, de acuerdo con el patrimonio).

Cada vez que se produzcan nuevas exposiciones, el párroco local deberá avisar al ecónomo de la demarcación y formar el asiento correspondiente con los datos precisos (por su parte, el ecónomo anotará en un libro a todos los expósitos del partido, al igual que el administrador de la Casa general). No se podrá detener a aquella persona que lleve una criatura de la Casa de Expósitos, dado que contribuye a evitar su abandono a las puertas de las viviendas e iglesias, argumento intencionadamente expreso para disipar habituales recelos. Los padres del expuesto pierden la patria potestad y todos los derechos sobre su hijo y, únicamente en caso verificado de extrema necesidad, se les podrá devolver al niño, «resarciendo o no de los gastos causados a la institución según la capacidad económica de las familias»<sup>285</sup>.

Reincide dicha Cédula (artículo 30) en la caridad y celo de los prelados para la correcta asistencia de los expósitos «para lo cual obtendrán la gratitud real y el apoyo de los Consejos de las Cámaras de Castilla e Indias»<sup>286</sup>. No faltan, sobre el papel, deseos de racionalizar los mecanismos organizativos de un grave problema social.

<sup>285</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas dadas en el Reinado de Carlos IV. Madrid 1827. Págs. 79-80.

<sup>286</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas dadas en el Reinado de Carlos IV. Madrid 1827. Pág. 80.

A pesar de esta inquietud gubernamental por atajar la sangría de futuros vasallos útiles que suponían estos mataderos de niños, el problema se fue agravando durante todo el siglo XVIII fruto de la incapacidad financiera de la Corona y el encarecimiento continuado de los medios de subsistencia. Ejemplo de ello lo encontramos en la Inclusa de Madrid donde el número de entrada de niños fue en aumento desde 1790 hasta finales de siglo. En 1800 había 1202 niños y murieron más de la mitad —701— en el mismo año<sup>287</sup>.

Los expósitos eran rechazados por la sociedad pues eran hijos del pecado, se desconocían sus padres y se les suponía presuntos portadores de enfermedades vergonzosas, no es extraño, por lo tanto la despreocupación con que eran tratados y la destrucción a la que eran sometidos. Sólo el Estado y la filantropía privada de finales del siglo (Juntas de Damas)<sup>288</sup> tratarán de cortar este derroche de vidas humanas que atentaba contra los principios básicos de la economía.

#### 4.2. Hospitales

El Hospital será el centro predominante de la atención asistencial a los necesitados a lo largo del Antiguo Régimen y, en buena medida, en los siglos posteriores. Del predominio de hospitales monásticos, adjuntos a los propios edificios del monasterio y en los que indistintamente se acoge a peregrinos, enfermos y, en la mayoría de los casos pobres —sin que en ellos sea absolutamente fundamental la atención sanitaria—, se pasa, ya en la época bajo-medieval, a una proliferación de hospitales urbanos, fundados en su mayor parte por los burgueses de las ciudades y las asociaciones de oficios y cofradías (aunque, en este caso concreto, algunos de los denominados «hospitales» parecen ser meros centros en que los cofrades celebran sus reuniones<sup>289</sup>). En cuanto a su financiación, solían depender de las rentas con que sus fundadores los habían dotado,

<sup>287</sup> Cfr. Antonio Carreras Panchón: *op. cit.* Pág. 68

<sup>288</sup> Sobre las Juntas de Damas es interesante el estudio realizado por Paula de Demersson en su obra: *María Francisca de Sales Portocarrero (Condesa de Montijo): una figura de la Ilustración*. Madrid 1975. Págs. 95-110. Centrada en la labor que desarrolló la Condesa de Montijo, analiza el papel de estas asociaciones caritativas dentro de capas marginales tales que la infancia y los presos.

<sup>289</sup> Cfr. Juan Ignacio Carmona García: «La asistencia social en la España de los Austrias», en VV.AA.: *Cuatro siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social*. Madrid 1988. Págs. 74-75.

frecuentemente procedentes de bienes raíces tanto rústicos como urbanos, más las sucesivas donaciones y legados, si los había, de particulares devotos y caritativos, sin olvidar el continuo recurso a las limosnas, a las ayudas de las autoridades eclesiásticas y civiles, incluso de las rifas. Los que apenas disponían de rentas fijas tenían que recurrir necesariamente a estos últimos procedimientos<sup>290</sup>. La evolución económica de los hospitales solía ir paralela a la de los ámbitos en los que estaban insertos, mostrando, a grandes rasgos, unas mayores disponibilidades durante casi todo el siglo XVI, para caer en un precario estado a lo largo del XVII<sup>291</sup>. No obstante, la amenaza del déficit y del desequilibrio económico pesó casi siempre sobre ellos, aún en los mejores momentos, circunstancia que se puede explicar por la escasa racionalización y efectividad de su administración, por los gastos a los que debían hacer frente, entre los que ocupaba una parte importantísima el desarrollo de las funciones religiosas que debían cumplir, y por la creciente devaluación de sus rentas<sup>292</sup>.

La proliferación de establecimientos que, con altibajos (aumento en el siglo XVI, recesión en el XVII, recuperación en la primera mitad del XVIII y degradación en la fase ilustrada) es una constante hasta el siglo XIX. También lo es la ineficacia que muchos de estos establecimientos hospitalarios presentan, así como la desviación que de sus fondos realizan en muchos casos sus propios administradores. Varios son los intentos de enfrentarse a estos problemas y adecuar las instituciones a las necesidades sociales.

En primer término nos encontramos con las pretensiones de concentración hospitalaria. Desde el siglo XVI se encontraron repetidas peticiones en el sentido de la necesidad de dotar a todas las poblaciones importantes de dos hospitales (uno de enfermos contagiosos y otro para el resto) que fueran centros eficaces y dirimiesen toda la caterva de establecimientos inútiles. Estas propuestas se hacen a la par que se pide una selección y encieramiento de los pobres, para convertirlos en productores para la sociedad, mediante el trabajo. Las disposiciones tuvieron escaso éxito, y como posteriormente veremos, habría que esperar al siglo XVIII para que, en parte, cuajen sus intentos. En segundo lugar, el eje que marca el cambio no está —en el orden hospitalario— tanto en el siglo XVIII cuanto

<sup>290</sup> Este es el caso del Hospital Real de Santiago, estudiado por D. García Guerra en su obra: *El Hospital Real de Santiago*. Madrid 1983, en especial, págs. 142-144.

<sup>291</sup> Cfr. B. Benassar: *La España del Siglo de Oro*. Madrid 1983. Pág. 186-187.

<sup>292</sup> Cfr. Elena Maza Zorrilla: *op. cit.* Pág. 167.

en el siguiente: las medidas desamortizadoras contribuirán a que el número de hospitales se reduzca, concentrándose en las zonas urbanas y mejorando paulatinamente sus servicios asistenciales<sup>293</sup>.

No sólo la ineficacia, sino la mala prensa que el hospital tiene es una constante que llega hasta el siglo XX. El hospital es presentado como lugar de ir a morir en gran parte de la literatura y opinión de la época<sup>294</sup>. Una de las tentativas reformadoras de los ilustrados pasará, además de por la reducción y racionalización de estas instituciones, por el fomento de la asistencia domiciliaria a los enfermos que pudieran ser atendidos más digna, humana y eficazmente en sus casas, y con menores costes económicos. Esta asistencia, canalizada a través de las Diputaciones de Barrio, será un intento del siglo XVIII que seguirá adelante en el siglo siguiente<sup>295</sup>.

Centrándonos en el ordenamiento jurídico, trece leyes (Título XXXVIII de la Novísima Recopilación) sintetizan lo referente a hospitales para la Edad Moderna.

Evitar contagios y peligros a la salud pública es objeto de especial interés por parte de los Reyes Católicos (Cédulas de 1477, 1491 y 1498) y de Carlos I (1528). Todas estas disposiciones insisten repetidas veces en el preciso recogimiento de los leprosos en los Hospitales de San Lázaro y San Antón, bajo la inspección regular de los expertos y preladados eclesiásticos<sup>296</sup>. Felipe II recuerda la vigencia de estas y otras disposiciones similares y ordena el establecimiento de centros especiales para los pobres llagados e infecciosos, a cargo de los justicias y regimientos locales. Ahora bien, sus mayores esfuerzos se sitúan en la línea de la reunión de Hospitales: un reino

<sup>293</sup> Cfr. P. Carasa Soto: *El sistema hospitalario español en el S. XIX. De la asistencia social al modelo sanitario actual*. Valladolid 1985. Pág. 47.

<sup>294</sup> Con posterioridad, en el capítulo dedicado a la Salud Pública, abordaremos este tema con mayor profundidad haciendo un recorrido por la opinión que nuestros ilustrados poseen en torno a estas instituciones.

<sup>295</sup> El papel jugado en el campo de la asistencia por tales diputaciones, no se reduce sólo al terreno de la asistencia médica; también se ocuparán de otras facetas tales como la ayuda a necesitados, la lucha contra el paro, la actuación educativa, la asistencia y vigilancia del espacio urbano. Cfr. Carmen Alemán Bracho: *op. cit.* Págs. 90-93.

<sup>296</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Lib. I. Tít. XXXVIII, Ley VII, referente a la visita de la de San Lázaro y San Antón; Lib. I. Título XXXVIII, Ley II, sobre el recogimiento en estos establecimientos de los leprosos que se deducen; Lib. I, Tít. XXXVIII, Ley III, sobre las competencias de las Justicias y los Ayuntamientos en el recogimiento de leprosos y demás que padezcan esta enfermedad; y Lib. I, Tít. XXXVIII, Ley III, not. 8, sobre la vigilancia que los Corregidores deben hacer sobre los hospitales y casas de misericordia para el cumplimiento de su fundación.

con menos centros, pero mejor dotados, con mayor capacidad y eficaz funcionamiento<sup>297</sup>.

En esta línea continúa el empeño de los Borbones. Felipe V (Cédula 13.VII.1730) deja en mano del Presidente o Gobernador del Consejo los nombramientos de cargos hospitalarios (bajo la Comisión de Hospitales) y el examen de sus cuentas, que deberá recibir mensualmente, además de una puntual relación anual. Carlos III, siguiendo la política de acoso policial a pobres y vagabundos suscitada tras el motín de Esquilache, se muestra partidario de:

1. Controlar estas instituciones, fenómeno este exponente de la centralización estatal.
2. Rencauzar unas instituciones, cuyo gobierno se venía encargando a la Iglesia tradicionalmente.

En resumidas cuentas, pretende hacer del Hospital un centro de reciclaje de la fuerza del trabajo, donde no se espere a la muerte, sino que se combata y venza mediante una oportuna organización médica. Los enfermos ya no son tanto —ni siquiera, oficialmente— un problema de caridad cuanto de administración pública, un reto al que hay que responder con sistemas racionales y eficaces. Empieza a vislumbrarse el horizonte del devenir asistencial en la España contemporánea.

La Real Cédula del 30 de octubre de 1766, que intenta resolver uno de tantos conflictos jurisdiccionales entre la Justicia real y la eclesiástica, sirve como ejemplo del aludido cambio<sup>298</sup>. Es una desavenencia más, fruto de un atentado sufrido por una patrulla nocturna a mano de un grupo de pobres del Hospital General de Madrid, pero señala el inicio de un nuevo proceso, en el que se va a pasar de la óptica de la salvación eterna a la de la curación médica. Por dicha Cédula, queda perfectamente regulado que en los Hospitales la jurisdicción civil compete al Ministro del Consejo, bajo el título de Juez conservador, mientras que las causas criminales recaen en la justicia ordinaria<sup>299</sup>.

<sup>297</sup> En cumplimiento del Decreto de 31.5.1587 se verifica en Madrid la reunión de once hospitales en el Hospital General (con previa autorización papal: Bulas de 6.XII.1566 y 9.IV.1567, a petición de Felipe II). La concentración se lleva a cabo en muchas otras capitales españolas, con diferente celeridad. Cfr. M. Jiménez Salas: *op. cit.* Págs. 94-96.

<sup>298</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 55-56.

<sup>299</sup> La resolución regia puntualiza que el Hermano Mayor sólo correccionalmente y sin formar proceso puede conocer los excesos del personal, interviniendo en todas

Con semejante disposición Real se está dando el primer paso hacia la uniformidad de la jurisdicción hospitalaria y del poder administrativo en el interior de estos establecimientos.

Con la Real Orden de 19 de septiembre de 1777 —fruto de haber intentado la Junta de Hospitales alterar el reparto jurisdiccional establecido<sup>300</sup>— el monarca ratifica por completo lo dispuesto en 1766:

- La jurisdicción civil en manos del Juez Conservador.
- La jurisdicción criminal en las de la justicia ordinaria.

En consecuencia, el Hospital tiende a perder su carácter protector y asilar para insertarse dentro de un programa de orden público, que exige una nueva disciplina y afianzamiento de sus funciones. Nace así una policía pública cuyas atribuciones pueden resumirse de esta forma:

1. Consolidación de los poderes del Estado y seguridad general.
2. Garantizar el bienestar social, del que sin duda forma parte importante la salud.

Todo ello explica la necesidad de una policía de salud pública, que al mismo tiempo que vela por la felicidad, conviene a la seguridad del Estado, al desarrollo demográfico y la productividad. Las resoluciones legales adoptadas para acabar con la pobreza y la mendicidad, como se ha podido comprobar, tendrán inmediatas repercusiones en la reforma hospitalaria que se intenta realizar.

#### 4.3. Hospicios

La evolución del Hospicio ilumina la otra cara de la que la asistencia experimenta, en un doble aspecto: la ayuda y la selectiva represión. En ellos, desde el inicio, funcionará un interés no sólo económico, sino también filantrópico, moralizante y, sobre todo, represor.

La elaboración teórica y la realización práctica de estas instituciones asilares hay que buscarla en los inicios del Estado Moderno

---

las causas civiles el Juez Conservador de los Hospitales. Entre sus muchas atribuciones destacan la protección y conservación de los centros y el conocimiento de todas las causas y dependencias contagiosas que afecten a sus intereses, reservándose toda apelación al Consejo, nunca a otro Juez o Tribunal. Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Pág. 56.

<sup>300</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 339-340.

(aunque algunas, como las Casas de Expósitos, tengan orígenes bastante anteriores: se las encontraba al principio anejas a los hospitales y a las iglesias, de las cuales se irían independizando progresivamente<sup>301</sup>). Es en los planes formulados por Vives, así como los que se encuentran en las tesis de Lutero, en los erasmistas y en los contrarreformadores católicos, como San Ignacio de Loyola, en donde puede hallarse las primeras raíces explícitas de lo que posteriormente sería presentado como proyecto por M. Giginta y C. Pérez de Herrera en la segunda parte del siglo XVI. Estos elaboran una doctrina clara de lo que han de ser, cómo han de funcionar y para qué han de servir estas Casas de Misericordia, Hospicios y Albergues de Pobres: serán centros de corrección, encauzamiento de los díscolos y enseñanza de oficios útiles a la república, así como lugares de reclusión y control. Su nota más característica, no obstante, creemos que viene dada por su aspecto correctivo: «correccionales» serán llamados posteriormente los centros, muy similares, encargados de «encerrar y reconducir a la juventud desviada»<sup>302</sup>.

A pesar de la amplia discusión que los planes de ambos tratadistas propician, y del apoyo que reciben por parte de amplios sectores sociales, el rechazo de otros hará que sean pocas las fundaciones que se realizan en los siglos XVI y XVII<sup>303</sup>. Serán los ilustrados quienes potenciarán su desarrollo: el asilo es un instrumento clave en el cumplimiento de su interés público por controlar y fomentar la población útil del reino (se trataba de incrementar el número de los productivos, más que el número total de la población —recuérdese lo que B. Ward decía al respecto<sup>304</sup>). El medio empleado será, en primer lugar, el control de los súbditos, la información sobre su número, ocupaciones, modos de vida; de nuevo, las Diputaciones de Barrio serán un instrumento clave en esta tarea. Una vez conocidos estos datos se trata de reprimir a los considerados inútiles (por vagos e improductivos, por su vida «inmoral») o su incumplimiento

<sup>301</sup> Cfr. A. Carreras Pachon: *op. cit.* Pág. 37.

<sup>302</sup> Cfr. Carmen López Alonso: «Memoria introductoria», en VV.AA.: *Cuatro siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*. Madrid 1988. Págs. 28-29.

<sup>303</sup> Cfr. M. Jiménez Salas: *op. cit.* Pág. 126.

<sup>304</sup> «La población se aumenta de diferentes modos físicos y políticos: se aumenta físicamente cuando se acrece el número de individuos, se aumenta políticamente cuando de un hombre, que no trabaja, se hace un vasallo útil inclinándole a la industria; y este es el aumento que más importa, pues cuando se dice que la riqueza del soberano consiste en el número de sus vasallos, esto se debe entender de vasallos útiles solamente, porque un millón de holgazanes, vagabundos y mendigos de profesión, lejos de aprovechar, sirven de una carga muy pesada al estado, sin los que estaría mucho mejor y más rico». Bernardo Ward: *op. cit.* Pág. 79.



de la normativa establecida), mediante la doble vía del encierro y la educación. Dos instrumentos, por tanto, dominan:

1. La pérdida de libertad.
2. La educación.

En esta óptica no ha de resultar extraño que sea precisamente en plena época ilustrada cuando se registra un notable florecimiento de las instituciones asilares, tanto las generales como las dedicadas especialmente a la recogida de los expósitos<sup>305</sup>. Este aumento de la red asilar en el siglo XVIII es parejo a la degradación que la hospitalaria experimenta<sup>306</sup>.

Al igual que para los Hospitales, el ordenamiento jurídico para Hospicios y Casas de Misericordia en la época de la Modernidad aparece recogido en trece leyes (Título XXXVIII) de la Novísima Recopilación.

Las preocupaciones de Carlos III por unas instituciones, tan en boga en el pensamiento ilustrado del XVIII, como son los Hospicios, se manifiestan en la Resolución Real del 21 de junio de 1780, en ella se atiende a tan variados aspectos como su construcción y disposición material o el tratamiento que recibirán los niños, niñas y adultos recogidos en ellos<sup>307</sup>.

El número de Hospicios dependerá de la extensión y contingente provincial de pobres que se piense albergar en ellos, así como de las fábricas que interese establecer en una zona determinada. Cada uno de estos centros constará de oficinas, laboratorios y dormitorios con la debida separación de sexos y edades. También dispondrán de fábricas y talleres, una amplia huerta para el cultivo y paseo de los hospicianos, fuentes o cauces de agua corriente para limpieza de los

<sup>305</sup> V. Pérez Moreda: *Las crisis de la mortalidad en la España interior. Siglos XVI-XX*. Madrid 1980. Págs. 210-214.

<sup>306</sup> De todos modos hasta la segunda mitad del S. XIX los establecimientos asilares seguirán teniendo las mismas características que los fundados en el S. XVIII: escasa especialización (según los datos suministrados por Madoz, en 1840, aproximadamente el 46% estaba dedicado a los adultos y niños en general, el 48% a los niños específicamente y sólo el resto eran establecimientos especializados), ello hace que el modelo del Hospicio ya no responda a las nuevas necesidades que plantean las diferentes condiciones económicas, sociales y políticas de la segunda mitad del siglo y que se haga necesario el fomento de nuevas respuestas que hagan frente al desarrollo de la vida urbana, la de la masa obrera que depende de un salario y cuya conflictividad aumenta, y, en general, a la nueva situación: hay que especializar y diversificar las respuestas. Cfr. P. Carara Solo: *op. cit.* Págs. 49-50.

<sup>307</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Págs. 404-406.

materiales de trabajo y sanidad de la casa y, por último, una capilla o iglesia donde oigan misa los hospicianos y se les explique la doctrina católica. A finales de siglo son pocas las ciudades importantes de la Península que no poseen uno o varios establecimientos de esta categoría. En el año 1797, según datos suministrados por Canga Argüelles en su Diccionario de Hacienda, había en España un total de 101 hospicios que albergaban a 11.786 individuos. Esta cifra muestra el alcance y extensión que tuvo la represión de la pobreza, independientemente de que el funcionamiento de los hospicios respondiera a los fines correctores y reeducadores con que fueron construidos<sup>308</sup>.

A partir de esta resolución se intenta racionalizar el tratamiento de los elementos que habitan estas instituciones, hasta entonces ocupadas por una variada población que va desde el niño que sale de la inclusa al anciano incapaz o el vagabundo sin domicilio u ocupación.

Los internos varones aprenderán en la Escuela de Primeras Letras a leer, escribir y contar, además de la doctrina cristiana, de especial atención por parte del maestro y de los sacerdotes encargados de la asistencia espiritual. Superada esta fase, si son aptos para ello, se les instruirá en el aprendizaje de un oficio, sometiéndose al examen de maestros de fuera para acceder a la categoría de oficial discípulo. Es entonces cuando comienzan a ganar un jornal, de cuyo producto retiene 3/4 partes el Hospicio en concepto de vestido y de alimentación, guardándoles lo restante en depósito para el día en que abandonen el recinto. Quien desee alcanzar el grado de oficial perfecto deberá someterse a una nueva prueba. No se escatima imaginación para cuantos se inclinan por oficio inexistente en el centro<sup>309</sup>. Tampoco se descarta que los niños aptos para el cultivo

<sup>308</sup> Cfr. P. Trinidad Fernández: «Asistencia y Previsión Social en el S. XVIII», en VV.AA.: *De la Beneficencia al Bienestar Social. 4 Cuatro siglos de Acción Social*. Madrid 1988. Págs. 92-93.

<sup>309</sup> El sistema adoptado se basa en la concertación con un maestro del oficio, conforme a las siguientes condiciones:

- a) Vestido y manutención a cargo del Hospicio.
- b) Educación e instrucción en el arte bajo responsabilidad del maestro.
- c) El tiempo de aprendizaje se divide en tercios:
  - Lo que gana el muchacho en el primero quedará para el maestro.
  - Lo del segundo, a medias entre el Hospicio y el Maestro.
  - Lo del tercero, una parte para este último y dos para el Hospicio.
- d) Alcanzado el grado de oficial discípulo: las condiciones económicas son las comentadas con anterioridad, así como el proceso subsiguiente al nombramiento de oficial perfecto.

Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Pág. 405.

del campo puedan ser entregados a un labrador para su formación. Las bonanzas de este tipo de sistema educativo concilian intereses de todo tipo: pragmatismo y estabilidad social, «de la mano de unos artesanos y vecinos instruidos y útiles al Estado», saldrán hombres expertos en artes y oficios, y serán unas semillas de buenos padres de familia bien educados.

En cuanto a las niñas, se les enseñará la doctrina cristiana, a leer y escribir, «nada se dice de contar y sí de las labores propias de su sexo». Las más dispuestas manejarán «los primores de bordados, blondas, redes y encajes», y las restantes, «las hilazas del lino, estambre, cáñamo, algodón y demás primeras materias útiles para las fábricas». La importancia dada al arte de la aguja viene motivada por su incorporación inmediata a los telares instalados en los Hospicios. Dicho aprendizaje debe ir acompañado en todo momento del cultivo de las virtudes cristianas y las buenas costumbres, así como el dominio de las tareas domésticas<sup>310</sup>.

La administración de sus haberes es muy similar a la de los varones. Cuando llega el momento de abandonar el Hospicio se les da la cuarta parte de lo que perciben por sus trabajos, parte esta que ha sido guardada en depósito, el resto se lo embolsa el establecimiento. Su futuro no entraña grandes sorpresas:

- Mujeres bien educadas que pueden solicitar el matrimonio.
- Criadas útiles.
- Si se frustran las anteriores salidas, alguna podrá quedarse de maestra en el Hospicio.

Los adultos válidos para el trabajo, pero que por su edad o rudeza son incapaces de aprender un oficio o especialización se destinarán a «otros ejercicios más groseros y que sólo piden fuerzas y vigor». Entre las diversas ocupaciones a desempeñar por los ancianos hábiles se enumeran: la recogida de limosnas, varias tareas internas del centro como el aseo y limpieza de niños. Funciones similares ejercen las ancianas con las niñas, con pequeñas variaciones según los tiempos<sup>311</sup>.

Para la construcción y mantenimiento de los hospicios se recurre a diversas fuentes de ingresos. El Hospicio de Madrid se mantenía de las limosnas particulares y de las concesiones y privilegios oficiales (impuestos sobre tabaco, billetes de teatro, alquiler de balcones

<sup>310</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Pág. 405

<sup>311</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... *op. cit.* Pág. 406.

en la Plaza mayor para los días de fiestas)<sup>312</sup>. La Casa de Corrección de San Fernando dependerá directamente del erario público. El proyectismo ilustrado sugerirá diversas vías de financiación —ya vimos los planteamientos de Bernardo Ward encaminados al establecimientos de loterías—. Los bienes de la Iglesia serán los más solicitados, aunque la Iglesia se opone a financiar estas instituciones por considerarlas establecimientos políticos que dependen del Estado<sup>313</sup>. De especial interés, en cuanto que nos revelan la precaria vida económica de los hospicios, destacan algunas normas legales referentes a los Reales Hospicios de Madrid y San Fernando. Entre otras, una Cédula de Carlos III fechada el 25 de febrero de 1770 mediante la cual, para subvenir las necesidades económicas de ambas instituciones, autoriza el cobro del 5% sobre los bienes de cuantos fallezcan en los centros («lo entregarán los párrocos semanal o mensualmente al enviado por la Junta de Hospicios»). En esta búsqueda pertinaz de nuevas fuentes de ingresos se recurre a toda clase de gravámenes, como el que obliga a los vecinos de Madrid a abonar una real mensual por cada caballería de uso propio, cuyo cobro recae en los Alcaldes de barrio<sup>314</sup>.

La creación de Hospicios se sitúa dentro del contexto económico del siglo y de la política poblacionista del Estado. La ausencia de mano de obra para las incipientes manufacturas, cuando en el país había tantas manos ociosas, hace que los economistas se fijan en la población como riqueza desaprovechada. La doble faceta desempeñada por los Hospicios, centros de recogida de menesterosos o marginados y lugares de trabajo y capacitación, explica los cuidados de la Administración pública por el presente y porvenir de unos

<sup>312</sup> J. Soubeyrou: «El encuentro del pobre y la sociedad: Asistencia y represión en el Madrid del S. XVIII». *Estudios de Historia Social*, num. 20-21, Madrid 1982. Pág. 102.

<sup>313</sup> El Obispo de Barcelona, con ocasión de una consulta sobre la creación de un hospicio en la ciudad, se queja de la exclusión de que son objeto en el cuidado de los hospicios, pero, sin embargo, todos le recuerdan la obligación de dar limosna, dando a entender, dice el obispo, «que los eclesiásticos somos buenos para contribuir con caudales, más no para distribuirlos y emplearlos en el socorro de los pobres». Cfr. Francisco de Paula Frutos: *Uso y abuso de la misericordia de los pobres. Discurso en el que se manifiesta la necesidad y utilidad de los hospicios para el buen régimen de la República*. Barcelona 1973. Pág. 25.

<sup>314</sup> Una disposición posterior, (firmada por Carlos IV el 23 de diciembre de 1802) regula las competencias del Director de los Hospicios de San Fernando y Reales Hospicios de Madrid. Interesa citarla, porque al igual que para los Hospitales, su finalidad es dirimir la titularidad de la jurisdicción civil (Director) y la criminal (Sala de Alcaldes de Casa y Corte y Jueces ordinarios de Madrid). Cfr. Colección de Reales Cédulas dadas en el Reinado de Carlos IV. Madrid 1827. Pág. 214.

establecimientos, tan útiles para la sociedad, a juicio de los ilustrados. No hay que olvidar la función de policía que cumplían los Hospicios, aislando a una pobreza que se asociaba a todos los desórdenes, que se confundía con la delincuencia política y social. El Hospicio aísla y extrae de la sociedad una parte de la población indiferenciada y permite actuar más eficazmente sobre los ilegalismos populares.



## PARTE SEGUNDA: LA POBREZA Y SU ASISTENCIA EN LAS CORTES DE CÁDIZ DE 1812

En esta breve cita de Meléndez Valdés queda sintetizada la posición del nuevo orden liberal ante la pobreza y su asistencia, tareas estas que acometerá con irrenunciable y secularizador empeño:

*«Si son la pobreza y la miseria elementos indispensables del Estado Social, al Gobierno depositario de su felicidad y de su armonía y fiel intérprete de las voluntades particulares, toca la justicia y la santa obligación de velar sobre los infelices y ser tutor y padre de sus necesidades»*<sup>315</sup>.

La reforma ilustrada, como hemos visto con anterioridad, había establecido las bases para la necesaria participación del Estado en el ámbito de la pobreza y su correspondiente asistencia. Dicho de otro modo, el Estado ha provocado las circunstancias propicias para que el mundo de la pobreza y su asistencia se conviertan en una carga estatal. Medidas impulsadas en el último tercio del siglo XVIII que reglamentan o prohíben la mendicidad, o bien el ataque a la autonomía económica de los centros asistenciales —materializado por primera vez al aplicarse la normativa desamortizadora de 1798— no pueden propugnarse sin el correlativo esfuerzo de intervención estatal<sup>316</sup>. En las Cortes gaditanas, el liberalismo va a centrar sus esfuerzos en recabar para el Estado la administración y cuidado de los establecimientos benéficos que empiezan a perder su autonomía e independencia administrativa. Junto a ello hay que señalar, fruto de las distintas tensiones históricas entre el Estado y la Iglesia, la imposibilidad de esta última para realizar las funciones asistenciales

---

<sup>315</sup> En tales términos valdecejanos, no sabemos si lo que pretende es secularizar la asistencia (Caridad religiosa) o sacralizar las funciones de la administración pública. J. Meléndez Valdés: *Discursos Forenses*. Madrid 1821. Pág. 307.

<sup>316</sup> Cfr. Carmen Alemán Bracho: *op. cit.* Pág. 112.

que tradicionalmente habían mantenido como propias<sup>317</sup>. Sobre este último punto resulta de especial interés la intervención del Sr. Presidente en la Sesión del 27 de septiembre de 1811:

*«¿Cuánto no ha contribuido el clero al bien del Estado desde el principio de la Monarquía? Nadie lo ignora. Pudiera hacerse un compendio de sus continuos y señalados servicios para la religión y la Patria. Son muchas las instituciones para españoles pobres las que han sostenido y administrado. Pero nos encontramos en esas circunstancias en las que el Estado, aunamiento de voluntades, es quien debe asumir tales competencias»*<sup>318</sup>.

En esta asunción por parte del Estado de tareas asistenciales y benéficas hay que tener en cuenta la conjugación de una serie de factores, desde ideológicos —tales como la nueva visión de la pobreza y su asistencia— hasta políticos y de orden interior, el mundo de los marginados se nos presenta como un foco de peligrosidad social al que hay que hacer frente. Tampoco hay que olvidar las propias crisis del sistema asistencial tradicional que, si bien estaba preparado precariamente para hacer frente a las crisis agrarias anteriores, muy difícilmente puede enfrentarse a la magnitud de la crisis de subsistencias de comienzos del siglo XIX. Si a ello añadimos las sucesivas desamortizaciones que se proceden en el siglo XIX y que debilitan sustancialmente la economía de las fundaciones, las bases para la aparición decidida del Estado, estaban puestas<sup>319</sup>.

Con la primera regulación constitucional va a quedar configurada la beneficencia. El paso de la monarquía absoluta al Estado Liberal viene acompañado por la asunción por el Estado de las actividades de asistencia social y beneficencia pública<sup>320</sup>. Pero antes de empezar el estudio de esta nueva configuración de la asistencia,

<sup>317</sup> Cfr. F. Garrido Falla: «La beneficencia de las entidades públicas y su conexión con la privada y con las nuevas formas de seguridad social», en VV.AA.: *Problemas políticos de la vida social*. Madrid, 1962. Págs. 205-206.

<sup>318</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1933.

<sup>319</sup> Cfr. Florentina Vidal Galache: «De la Caridad Privada a la Beneficencia Pública en España. La ley general de Beneficencia de 1822», en VV. AA.: *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid 1989. Pág. 768.

<sup>320</sup> Así, en la Constitución de 1812, en su artículo 321.6 confía a los Ayuntamientos: «Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban». Y los artículos 323 y 355.8 atribuyen a las Diputaciones provinciales la competencia en la inspección del funcionamiento y la proposición al Gobierno de las medidas pertinentes para la reforma de cualquier inadecuación detectada.



conviene analizar la concepción de pobreza que poseen los diputados gaditanos, el origen de sus causas y de sus males. Esto en gran medida servirá como punto de partida para la mejor comprensión del modelo de asistencia social que pretenden los constituyentes de Cádiz de 1812, base de la Ley General de Beneficencia de 1822. No en vano, esta ley es simplemente un desarrollo de los principios que las Cortes de Cádiz habían consignado en materia de Beneficencia.

## 1. LA POBREZA Y SUS REMEDIOS: UNA HERENCIA ILUSTRADA

Cuando analizamos la valoración que hacían de la pobreza los proyectos ilustrados encontramos como línea común de pensamiento el hecho de considerar que un Estado rico era aquél que poseía abundante población y que esta fuera útil y laboriosa. Este planteamiento lleva a nuestros ilustrados —Ward, Campomanes, Arriquíbar, Jovellanos... por citar algunos— al establecimiento de políticas, que en más de una ocasión podríamos considerar utópicas, encaminadas a la integración social y laboral de estos elementos marginales. Los abundantes proyectos esbozados para instituciones benéficas se sitúan dentro de esta línea. Ubicados, tanto proyectos como proyectistas, dentro del más puro racionalismo social, piensan en el uso de la Razón como un buen instrumento para poner fin a las distorsiones existentes dentro de la dinámica social<sup>321</sup>. Presenta en consecuencia el pensamiento ilustrado a la pobreza como sinónimo de delincuencia, inutilidad y peligrosidad social. Esta concepción seguirá vigente en los diputados gaditanos que aplicaron contra ella medidas policiales, entendiendo este último concepto no sólo en el sentido represivo que hoy tiene, sino que engloba todo aquello relacionado con el bienestar de las poblaciones<sup>322</sup>.

Ejemplo de lo anterior es la intervención del Sr. Villanueva. Sus palabras, claramente imbuidas del espíritu racionalista dieciochesco, anteriormente enunciado, reflejan una fuerte crítica contra las prácticas caritativas tradicionalmente realizadas por la Iglesia:

*«Me opondré siempre a la caridad indiscriminada practicada por la Iglesia, con estas medidas de reparto al libre albedrío de*

<sup>321</sup> Cfr. J. Soubeyroux: *op. cit.* Pág. 127.

<sup>322</sup> Cfr. Pedro Trinidad Fernández: *op. cit.* Pág. 89; y Carmen López Alonso: *op. cit.* Pág. 19.

*limosnas tan sólo se puede fomentar la ociosidad entre los pobres hasta el extremo que se hagan delincuentes»*<sup>323</sup>.

En estos mismos términos se habían expresado ya algunos ilustrados que veían en las prácticas caritativas realizadas por la Iglesia el germen de numerosos conflictos sociales fruto de una pobreza encubierta. Esta crítica encuentra también su origen en la desaparición del concepto de pobre como imagen de Jesucristo<sup>324</sup>.

Otra manifestación de la continuidad del pensamiento ilustrado es la intervención del Sr. Laserna. Enmarcada en el contexto de discusión sobre la reversión de derechos y fincas de la Corona, expone cuáles deben ser los medios a poner en práctica para atacar al mundo de la pobreza y la necesidad material:

*«Sólo el trabajo y la educación podrán sacar a los muchos españoles de la situación de pobreza en que se hallan sumidos. Los medios para atacar la pobreza que es sinónimo de ignorancia, incultura y miseria deben ir por ahí, aplicar a los verdaderos pobres al trabajo y a la educación»*<sup>325</sup>.

La presentación del trabajo y de la educación como los instrumentos propicios y adecuados para enfrentarse al mundo de la pobreza, manifiestan como planteamiento de fondo la idea ilustrada tantas veces citada de que un Estado rico es aquél que posee elementos útiles y laboriosos. Aunque se analiza y estudia en otro apartado, los proyectos educativos ilustrados y su prolongación natural, los gaditanos, se sitúan en esta línea, programas docentes claramente marcados por la idea de utilidad e inserción laboral.

Siempre se ha dicho que el pensamiento liberal encuentra sus raíces en la filosofía de la Ilustración, los ilustrados habían presentado a la felicidad como la aspiración última de los individuos. Los liberales concretan esta felicidad en la riqueza, objetivación material de la felicidad. En función de estos planteamientos, todos los hombres pretenden ampliar sus propiedades mediante la aplicación de su tiempo, capacidad y trabajo. La diferencia de riqueza responde en consecuencia a diferencias en el tiempo y capacidad de trabajo que cada individuo aplique a la consecución del fin felicidad/rique-

<sup>323</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1521.

<sup>324</sup> Cfr. Bernardo Ward: *op. cit.* Pág. 218.; N. de Arriquibar: *op. cit.* Pág. 51; Valentín de la Foronda: *op. cit.* Pág. 152; y J. Danvila: *op. cit.* Pág. 125.

<sup>325</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 1306-1307.

za<sup>326</sup>. Postulados como los anteriores, hijos de la filosofía de la Ilustración y del pensamiento liberal, explican intervenciones como la del Sr. Iniguanzo cuando intenta analizar las diferencias existentes en la sociedad y las causas de la pobreza:

*«¿Qué razón hay para que unos sean tan ricos y otros tan pobres? ¿Qué razón hay para que unos anden a coche u otros a pie? Si se quiere una respuesta yo se la daré: El trabajo. El pobre es pobre porque no trabaja o porque no puede trabajar. Proporcionemos a estos miserables los medios necesarios para aplicarlos al trabajo»*<sup>327</sup>.

Cuando se habla sobre pobreza en las Cortes de Cádiz, heredando los planteamientos ilustrados, se piensa en la aplicación al trabajo como remedio eficaz.

La siguiente intervención del Sr. Mendiola, dentro de la discusión de un Informe presentado por el Consulado de Méjico sobre la situación de miseria existentes en aquellas tierras, nos resume cuál es la concepción existente en las Cortes de Cádiz frente a la pobreza y los medios necesarios para su extirpación:

*«La pobreza es la madre de todos los vicios y su mejor remedio es el trabajo. Basta ya de limosnas pasajeras y demos trabajo al verdadero pobre para que salga del estado de miseria en el que se encuentra»*<sup>328</sup>.

Pobreza, en consecuencia, es un sinónimo de delincuencia y peligrosidad. El mejor remedio para ponerle fin es la aplicación al trabajo y, por tanto, la inserción social y laboral de los pobres.

Teniendo en cuenta esta concepción y los medios que ella conlleva, a continuación analizamos una serie de proyectos, a los cuales podíamos calificar de utópicos, presentados por algunos diputados gaditanos. Ninguno de ellos se llevó a la práctica, pero revela la preocupación existente por este tema al cual se intenta poner fin. Toda esta serie de proposiciones son herencia de los programas y proyectos ilustrados con anterioridad analizados.

<sup>326</sup> Cfr. Fritz Valjavec: *op. cit.* Pág. 187.

<sup>327</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1642.

<sup>328</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1878.

### **1.1. Las pretensiones de utilidad pública en las proposiciones de los Sres. Borrull, Ramos de Arispe y Silves.**

La Comisión de Arreglos de Tribunales afrontó la problemática de la pobreza con medios represivos y policiales. Muestra de ello es el Capítulo III del Proyecto de Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. El artículo 1º de dicho proyecto plantea que «puesto que los pobres y los miserables turban el orden y la seguridad pública», el castigo que debe aplicárseles es la cárcel, «y si no hubiere sitio para ellos en tales instituciones, se habilitarán otros edificios para tal cuestión». Por su parte, el artículo 17º atribuye a los jefes políticos la misión de recoger a los pobres y ponerles a disposición del juez competente «para que los juzgue con arreglo a las leyes vigentes, no superando este encierro el plazo de cuatro días de prisión»<sup>329</sup>.

Constituyen estos artículos una continuidad en las medidas punitivas adoptadas contra la pobreza por parte de los últimos Borbones.

Tales medidas son rechazadas desde el primer momento por una serie de diputados que observan, en su opinión, la ineficacia de las mismas. La línea común de pensamiento de cada uno de estos diputados es la crítica contra las medidas punitivas y represivas que intentan aplicarse contra la pobreza y los pobres, en cuanto que tales medios no conducen a una solución concreta. Claramente influenciados por el proyectismo ilustrado del siglo XVIII, convienen que los mejores remedios que se pueden aplicar contra la pobreza tienen que tener su origen en el intento de convertir a los pobres en individuos útiles y laboriosos. Para tal objetivo debe empleárseles en trabajos útiles, fenómeno este que reportaría importantes beneficios individuales y colectivos. Individuales en cuanto que estos elementos, díscolos y peligrosos, empezarán a insertarse social y laboralmente, dejando a un lado la situación de peligrosidad social en las que están enmarcados, pudiendo mantener económicamente a sus familias. Colectivos, porque se les emplearía en el desarrollo de obras públicas que darían importantes beneficios para la comunidad.

Las propuestas represivas y policiales presentadas por la Comisión de Arreglo de Tribunales son rechazadas desde un primer momento por el Sr. Borrull, que manifiesta su oposición en los siguientes términos:

<sup>329</sup> Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 5510.

*«No convengo en que se castigue con la pena de la cárcel a los pobres y miserables»*<sup>330</sup>.

Para apoyar su negativa recurre en primer término a la tradición de donde recoge el verdadero sentido y fin que deben poseer las instituciones penitenciarias:

*«El Sr. D. Alonso el Sabio (en la ley II, Título XIX, Partida 7ª) expone que la cárcel debe ser para guardar a los presos, y no para hacerles otro mal, ni para darles pena en ella. Si en los últimos tiempos se pensó de otro modo, no corresponde que sirva de regla para los que gobiernan»*<sup>331</sup>.

En segundo lugar —exponiendo claramente cuál debe ser la política y los medios que hay que adoptar frente a los pobres— critica la propia inutilidad de estas instituciones si su fin es actuar contra la pobreza:

*«No hay necesidad de adoptar penas como la cárcel contra los pobres: otras se les pueden imponer, que sin privarles de la libertad, sirva para contenerles y sean más útiles al público»*<sup>332</sup>.

En consecuencia, la política y los medios que deben adoptarse contra la pobreza, en opinión de Borrull, deben situarse en la línea de hacer de estos elementos marginales, individuos útiles al bien público. Lejos de adoptar políticas represivas y policiales, plantea someramente la posibilidad de integrar social y laboralmente a estos individuos teniendo en cuenta los beneficios comunes y públicos que se derivan de ello.

Partiendo de este fin, la necesidad de convertir a los pobres en elementos útiles y laboriosos, proyecta una posible solución destinada al empleo de pobres y miserables en las obras públicas. Pretende la sustitución del castigo carcelario por el empleo de estos individuos en tareas públicas que traerían consigo un importante beneficio para la comunidad:

*«Ateniéndose pues, a este importante fin: emplear a todos los pobres y miserables en las obras públicas, en la composición de calles caminos; con ello se consigue no sólo castigar, sino que el castigo sirve también para proporcionar algún beneficio al público»*<sup>333</sup>.

<sup>330</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5521.

<sup>331</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5521.

<sup>332</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5521.

<sup>333</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5521.

El fin de tales pretensiones va mucho más allá del proporcionar un empleo útil, esto es tan sólo el primer paso para conseguir que los pobres y sus familias puedan mantenerse social y económicamente:

*«Con este tipo de política conseguiremos que los pobres ayuden a la manutención de sus familias y estas puedan vivir en paz y tranquilidad, cosa esta que no se conseguiría si se los castiga con la pena de la cárcel»<sup>334</sup>.*

Para la puesta en práctica de estas pretensiones Borrull apela a los artículos 321, 323, 335, en virtud de los cuales, es competencia de los Ayuntamientos y Diputaciones el ejercicio de tales funciones. Cada año se hará una lista de los pobres y miserables de cada municipio por parte del Ayuntamiento, que a su vez será remitida a las Diputaciones provinciales con el fin de repartir a los pobres en distintos empleos según las necesidades que presente cada comunidad.

Al examinar esta intervención recordamos algunos de los postulados de Ward o Campomanes, pero al igual que ocurrió con las «utopías» dieciochescas, el proyecto del Sr. Borrull quedará en una simple intervención parlamentaria sin aplicación práctica alguna. La no existencia de medios económicos necesarios, unido al propio estado de guerra en que estaba sumida la nación, imposibilitarán la realización de estas ambiciosas pretensiones.

En el mismo contexto y en la misma línea que la intervención del Sr. Borrull están los planteamientos del Sr. Ramos de Arispe. Tras criticar, en términos similares a los empleados por el Sr. Borrull, el hecho de que se castigue con la pena de la cárcel a pobres y miserables, lanza la siguiente afirmación digna de un hijo y heredero de la Ilustración:

*«¡Desgraciados pobres! Mejor sería tratar de sacarles del estado de miseria en el que se encuentran, proporcionándoles medios en los que trabajen y ganar su sustento, que no en suplir esto con la cárcel, etc (...) con sentimientos de humanidad»<sup>335</sup>.*

No establece ningún proyecto concreto en el que ocupar a pobres y miserables, ahora bien, sí piensa que deben ser los jefes políticos, las diputaciones, y los ayuntamientos, las instituciones que tengan encomendadas las funciones de inserción laboral y social de los po-

<sup>334</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5522.

<sup>335</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5477.

bres. El hecho de que sean tales instituciones las que asuman tales menesteres está íntimamente ligado con uno de los fines perseguidos por la Constitución y el programa liberal que ésta trae consigo; así nos los refleja Ramos Arispe al finalizar su intervención:

*«Ocupese V.M. en proporcionar a los ciudadanos medios con los que aumentar sus fortunas, y vivir con seguridad personal»*<sup>336</sup>.

Riqueza y paz interior, dicho de otro modo, bienestar y seguridad. Es en consecuencia el problema de la pobreza una cuestión que afecta al bienestar y seguridad de las poblaciones, de ahí que sean los ayuntamientos, diputaciones y jefes políticos las instituciones que tengan encomendadas su tratamiento, hecho éste ligado a su vinculación más directa con el problema.

La crítica contra los medios policiales represivos a la hora de tratar a los pobres también es abordada por el Sr. Silves en su intervención:

*«De nada sirve prender a los pobres y miserables y tenerles cuatro días en la cárcel, y así en la segunda, tercera y cuarta detención. Ello no significa que abandonemos el tratamiento de este tema, tan solo hay que afrontarlo con la seriedad y eficacia ilustrada»*<sup>337</sup>.

Para Silves la seriedad y eficacia ilustrada significa, igual que para Borrull y Ramos de Arispe, que a pobres y a miserables se les dé las correspondientes oportunidades para que se integren en el mundo laboral:

*«Hoy no tenemos casas de corrección, ni, según el estado en que a quedado la Nación con esta guerra desoladora, las tendremos en muchos años, y nunca las podrá haber en todas ni aún en la mayor parte de las poblaciones. Entretanto, pues, que carezcamos de estos establecimientos, ocupemos a estos pobres en oficios y trabajos de utilidad pública, que repercutan en beneficio de la propia comunidad»*<sup>338</sup>.

Los oficios y trabajos a los que se refiere el Sr. Silves son los mismos que con anterioridad planteaba el Sr. Borrull: empleo en obras públicas, construcciones de canales, acequias y caminos, lim-

<sup>336</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5478.

<sup>337</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5649.

<sup>338</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5649.

pieza de calles... Jefes políticos y alcaldes tendrían encomendadas estas funciones:

*«Dejemos expeditas las facultades de los jefes políticos y los alcaldes para ocuparse a estos elementos marginales de la sociedad, sujetos a su autoridad, con los medios proporcionados a la condición de cada uno»*<sup>339</sup>.

Una vez más se propone que sean estas instituciones, encargadas del bienestar y seguridad de la población, las que se ocupen de la tarea de insertar social y laboralmente a esta clase de individuos.

Nos encontramos por tanto con una disparidad de planteamientos en torno a cómo debe de tratarse el mundo de la pobreza. Todos coinciden en presentárnosla como una situación nociva social y política, que afecta a la paz y al bienestar de las poblaciones. La diferencia estriba en los medios a aplicar contra ella.

Por un lado nos encontramos la postura de la Comisión de Arreglo de Tribunales que defienden, siguiendo con lo que tradicionalmente se había hecho, el modelo policial y represivo fundamentado en la propia concepción existente en torno al pobre valorado como elemento díscolo y nocivo. Por otro, apreciamos la pervivencia de las ideas ilustradas en la intervención de estos tres diputados. Piensan que la pobreza no es un mal inextirpable y más que actuar contra ella con medios punitivos hay que atajarla a partir de la inserción laboral y social de los más pobres. Teniendo como telón de fondo las ideas de bienestar, riqueza y seguridad plantean la posibilidad de ocupar a estos elementos pobres y miserables en obras públicas y de beneficio común, siendo las instituciones de gobierno interior —ayuntamientos, diputaciones y jefes políticos— las que se encarguen de ello.

El enfrentamiento existente entre proyectos y legislación que habíamos encontrado en el siglo XVIII tiene en las Cortes de Cádiz su continuidad con esta disputa entre medios policiales y represivos y medios de inserción e integración laboral y social.

## **1.2. La agricultura, un instrumento para dar soluciones al mundo de la pobreza**

La pobreza y el planteamiento de posibles mecanismos económicos y soluciones para afrontarla también va a aparecer en los deba-

<sup>339</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5649.



tes existentes entorno a la utilidad que debe darse a terrenos tales como los baldíos, realengos, propios, arbitrios, montes y plantíos. Para analizar el conjunto de reformas que se pretenden aplicar a este tipo de terrenos hay que tener en cuenta por una parte las ideas heredadas de la Ilustración, cuyo eje central es transformar a los elementos pobres y marginales en individuos útiles, laboriosos y productivos, con lo que convertirlos en propietarios individuales constituye una medida altamente eficaz. Por otra, hay que valorar el nuevo sentido que cobra la propiedad como uno de los principios fundamentales que inspiran la sociedad clasista<sup>340</sup>. En este sentido, la propiedad debe cumplir determinadas condiciones para que lleve a cabo las funciones que se le atribuyen en el sistema:

1. Ha de ser libre, o lo que es lo mismo no estará excluida del comercio en virtud de disposiciones legales como sucede con los bienes amortizables.
2. Será absoluta, por cuanto su titular podrá disponer con total libertad de sus bienes, sin que se admitan limitaciones como las que impedían enajenar los vínculos y mayorazgos.
3. Finalmente, la propiedad ha de ser individual, por ser un derecho imputable únicamente a personas físicas, y ninguna institución —Estado, Iglesia, Municipio, Universidad— podrá justificar su derecho a poseer.

En este contexto, enmarcado por las ideas de utilidad, productividad y propiedad resulta de especial interés el «Dictamen de la Comisión de Agricultura sobre el repartimiento de terrenos baldíos, realengos, propios y arbitrios»<sup>341</sup>. La conversión en propiedad particular y su pretendido reparto se intentan presentar como una de las soluciones frente al mundo de la pobreza:

*«Dando principio al repartimiento de terrenos de realengo, propios, baldíos y arbitrios se fomentará a una multitud de ciudadanos pobres con grandes utilidades para ello y para la Nación»*<sup>342</sup>.

El reparto se haría concediendo una pequeña suerte de tierra de baldíos o realengos —suerte que no excederá la cuarta parte de la misma— a todos los vecinos pobres de los pueblos respectivos, siem-

<sup>340</sup> Cfr. Gonzalo Anes: *La agricultura española del S. XI hasta 1868; algunos problemas*. Madrid 1981. Págs. 235-238.

<sup>341</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Págs. 2807-2810.

<sup>342</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2807.

pre que la pidan y no posean en propiedad otra tierra. En los pueblos en los que no hubiere baldíos, o sean tan cortos que no alcancen para esta distribución, se podría dar a los vecinos pobres no propietarios que la apetezcan una suerte igual de las tierras labrantías de propios. Las condiciones a las que estaría sometido el reparto serían las siguientes:

*«Estas tierras se concederán en plena propiedad para que sus dueños puedan cercarlas, aprovecharlas libre y exclusivamente, y destinarlas al uso o cultivo que más los acomode, con la sola sujeción de que no puedan enajenarlas en cuatro años, ni vincularlas, ni pasarlas a manos muertas, y de que no cultivándolas o no pagando en dos años al canon respectivo, perderán su suerte, y será dada a otro más laborioso»*<sup>343</sup>.

La existencia de este tipo de condiciones responde a preocupaciones tales como el intento de evitar la holgazanería y que se hagan cargo de ellas personas de una situación económica estable; también está presente la idea de evitar que de nuevo se amorticen. En este sentido se prevé que no se desprenda el pobre de su suerte antes de haberle cobrado efecto y que estos bienes no se amorticen o acumulen, pues es de suyo que circulen libremente.

Los beneficios que se derivarían de estos repartos para las clases pobres y miserables, expresados con los tintes utópicos de unos reformadores como son los hombres del 12, quedan recogidos al final de dicho dictamen:

*«Las utilidades que resultarán de estas concesiones son tan palpables que no necesitan persuadir las la comisión. Al ser propietarios todos los españoles pobres que sean posibles, el Estado tendrá una ganancia segura y el hambre e inutilidad a que se encuentran sometidas estas clases miserables irá en detrimento»*<sup>344</sup>.

Dos intervenciones parlamentarias en torno a este Dictamen son merecedoras de tenerse en cuenta. En primer término nos encontramos con la del Sr. Alonso y López que viene a resumirnos brevemente su apoyo a dicho dictamen en función de las consecuencias que trae consigo:

*«El reparto de tierras tales como estas, improductivas y mal explotadas, es la base para el afianzamiento de buenas costumbres*

<sup>343</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2807.

<sup>344</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2807.

*de las que se derivan buenas leyes y en su consecuencia no habrá ningún pobre ni mendigo»*<sup>345</sup>.

Por su parte el Sr. Larrazábal expone las circunstancias negativas en que se encuentran estas clases miserables y como el reparto de este tipo de propiedades daría solución a una serie de situaciones que atentan contra el propio orden interior:

*«La necesidad obliga al pobre a atacar la propiedad; el peso de su aflicción, que lo conduce a la embriaguez y que lo pone en un estado feroz, y los recursos de los agraviados, que exigen el castigo de estos infelices, que mejor podían llamarse víctimas del sistema que delincuentes, puede conducirles a la desesperación si no se remedia pronto. La conversión de estos miserables en propietarios individuales constituye una eficaz medida no sólo por los propios beneficios que obtendrá la productividad del Estado, también por sacar de esta situación miserable a los cientos de pobres que en ella se encuentran»*<sup>346</sup>.

Como podemos observar, en el apoyo que estos dos parlamentarios dan al Dictamen de la Comisión de Agricultura sobre el reparto de este tipo de propiedades, afloran dos rasgos que habían caracterizado a la visión del mundo de la pobreza desde el siglo XVIII:

1. Hay que transformar a los pobres en individuos útiles y provechosos en cuanto que ello repercute en la gloria y grandeza de la Nación.
2. Es la pobreza y todo lo que ella significa una cuestión de orden interior en cuanto que atenta contra la propia seguridad de las poblaciones.

El reparto de lotes de tierras entre pobres, convirtiendo a estos en pequeños agrícolas, es también el tema de fondo del «Dictamen de la Comisión de Agricultura acerca de montes y plantíos». Así nos aparece en su artículo 4º:

*«Todos los terrenos de Montes y Plantíos, tradicionalmente explotados de forma comunal, se dividirán en lotes de tierras que serán repartidos entre los pobladores pobres de cada comunidad o ayuntamiento. Se pretende con ello convertir a estos ciudadanos en*

<sup>345</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2744.

<sup>346</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2743.

*propietarios y salir del estado de miseria en el que se encuentran»*<sup>347</sup>.

La discusión existente en torno al citado artículo nos revela dos formas diferentes de actuar contra la pobreza. La primera es una clara manifestación de los postulados ilustrados. Apoyando a este artículo, estima que la mejor forma para actuar contra la pobreza es la conversión de los pobres en pequeños propietarios, dicho de otro modo, convertir a los pobres en individuos útiles, ello explica su posición favorable al reparto de este tipo de terrenos si éste es su fin. La segunda postura, a la cual de forma analógica podríamos denominar tradicional, se manifiesta opuesta a dicho reparto. Los argumentos esgrimidos para poner de relieve su posición contraria a dicho artículo se fundamentan en el papel «caritativo» que poseen estos terrenos de los cuales los pobres extraen algunos recursos para su precaria economía como leña, frutos silvestres, etc... En el fondo se nos presentan dos concepciones totalmente diferentes sobre la pobreza. Los primeros, continuadores del racionalismo ilustrado, la ven como un mal extirpable a través de la propia utilidad que se le puede dar tanto a pobres como a terrenos, los segundos defienden un modelo de caridad tradicional en cuanto que el valor que dan a dichos terrenos es el de una limosna para satisfacer las necesidades más apremiantes de las clases marginales.

Partidario de la transformación de estos terrenos comunales en propiedades particulares es el Conde de Toreno:

*«La protección de la propiedad individual es la forma de prosperidad en aquellos países que la han respetado. Con la conversión de plantíos y montes, en propiedades particulares desterraríamos la holgazanería, la desidia, la pobreza, enfermedad esta última casi endémica en España, debida en gran parte a una piedad mal entendida, difícil de desarraigar. Con el reparto conseguiremos transformar a muchos que están en la pobreza en propietarios útiles al darles los medios apropiados»*<sup>348</sup>.

Los argumentos usados para la defensa de su postura nos presentan una concepción de la intervención estatal ante la pobreza que se sitúa a caballo entre los ideales ilustrados y el pensamiento liberal:

<sup>347</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Págs. 2466-67.

<sup>348</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2467.

*«La verdadera caridad del Estado consiste en dejar al hombre con las menos trabas posibles, y su interés y el deseo de su felicidad individual, a que es impelido por su propia naturaleza, le determinará y enseñará a donde ha de dirigir sus miras, y en que ha de emplear mejor su industria para conseguir abundancia y riqueza. Tiene en consecuencia el Estado la obligación de proteger y ayudar a los más pobres a salir de su situación en que se encuentran promoviendo los medios que necesiten que no deben limitarse a la clásica limosna eclesiástica»*<sup>349</sup>.

En los mismos términos que el Conde de Toreno se manifiesta el Sr. Zorraquín en su intervención. Colocando como punto de partida el principio de que toda propiedad productiva está mejor en manos de un particular que no en las de todo el pueblo o en la de muchos, apoya lo dictaminado por la Comisión de Agricultura: de las propiedades privadas se derivarán unos rendimientos que difícilmente suelen darse en las propiedades de carácter comunitario. En su opinión, son más los beneficios que obtendrían las clases pobres y miserables con la conversión de estos terrenos en propiedades particulares que las consecuencias negativas que muchos ven en este tipo de medidas:

*«Algunos han hablado de lo negativo de estas medidas en cuanto que de estas tierras se aprovechan los pobres sacando leña para su consumo, y aún para vender; se han ponderado, en mi opinión los daños que se causarían a infinitas personas, que no teniendo en los pueblos todo lo necesario para su manutención se alivian con este arbitrio de conducir leña a su casa que sacan de los montes comunes sin costarles nada. Sin embargo, bien meditado este asunto, el repartir este tipo de tierras entre los pobres de cada comunidad a la larga traerá un importante beneficio tanto para ellos como para la comunidad y en general para el bien del Estado»*<sup>350</sup>.

Tanto Toreno como Zorraquín al defender y apoyar un principio básico del pensamiento liberal, como es en este caso la propiedad particular, están dando vigor a la tan reiterada idea ilustrada de que el mejor remedio contra la pobreza es la conversión de los elementos que configuran este mundo en individuos útiles, conversión que

<sup>349</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2466.

<sup>350</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2465.

repercute, como decíamos con anterioridad, tanto en la seguridad y orden interior, como en la riqueza y grandeza de la Nación.

La oposición a este tipo de medidas se plantea desde la óptica de considerar el carácter «caritativo» que poseen estas tierras para las clases pobres. Si bien los primeros, Toreno y Zorraquín, han afrontado la problemática de los pobres con medidas que esconden tras de sí la visión ilustrada del mundo de la pobreza, los que se oponen a ellas se enfrentan a esta cuestión desde la defensa del sistema tradicional de propiedades comunales. El Sr. Villanueva, enmarcado en la segunda postura, nos resume en su intervención el porqué de la oposición a la transformación de estas tierras en propiedades particulares:

*«Señor, hay muchos pueblos en los cuales estos arbolados de propios y baldíos tienen en objeto grande utilidad para el común, y para cada uno de los vecinos, especialmente los pobres. En unos se les permite el aprovechamiento de la leña, del fruto de los árboles, del esparto, y de lo demás que produce el monte; en éstos se venden estos productos y sus beneficios entran para satisfacer muchas necesidades de estas clases pobres»*<sup>351</sup>.

Martínez Fortún, de forma más explícita y detallada, pone de manifiesto el carácter de auxilio que para las clases más humildes representan dichos territorios. Amparándose en ello expresa su negativa a lo reglamentado por la Comisión de Agricultura en su artículo 4º:

*«Se ha dicho que si los montes se venden a particulares se le quita al pobre el auxilio de traer a su casa una carga de leña. El monte, Señor, es un tesoro inagotable para el pobre, pues en él halla la leña, el esparto, la chaparra, la palma, la grana, el palmito, etc..., hablando materialmente, como acostumbro, pues no sé explicarme de otro modo. En las temporadas de invierno, que por aguas el pobre no puede trabajar, se retira al monte, donde igualmente tiene su jornal duplicado, porque halla leña, esparto y demás; cuando el tiempo se lo permite, la lleva a los pueblos, la vende; de donde saca la subsistencia de su familia; lo que no puede hacer siendo estos montes de particulares»*<sup>352</sup>.

Más que sacar al pobre del estado de miseria en el que se encuentra a través del reparto de tierras, reparto que ofrece el ensam-

<sup>351</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2459.

<sup>352</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2470.

blaje perfecto de los ideales liberales —defensa y apología de la propiedad privada— y de los ideales ilustrados —conversión de los pobres en individuos productivos—, Villanueva y Martínez Fortun pretenden el mantenimiento de una situación —propiedad comunal de montes y plantíos— que apenas presenta diferencias con la tradicional limosna como medio de asistencia al pobre. Si bien los primeros —Toreno y Zorraquín— se acercan al mundo de la pobreza con anhelos de reforma y transformación en elementos útiles a los pobres, los segundos abogan por el sistema caritativo de limosna indiscriminada, en este caso a través de la libre recolección de los frutos que ofrecen estas propiedades, sistema, que todo sea dicho, había tenido sumido al pobre en una situación de la que difícilmente podría salir. No es que el reparto de tierras comunales sea la solución eficaz a todos estos males, pero cuando se aboga por ello, se hace desde la óptica de intentar sacar de la situación de miseria, inutilidad e improductividad en la que se encuentran estas clases marginales.

En último lugar del análisis hemos dejado la intervención del Sr. Morrós. También manifiesta su oposición a lo propuesto por la Comisión de Agricultura, ahora bien, su oposición se hace desde unos argumentos que le hacen adelantarse en el tiempo a lo que verdaderamente ocurrió con este tipo de propiedades. Ya hemos dicho que lo planteado por la Comisión de Agricultura y defendido por algunos diputados se hace con una visión ilustrada de utilidad y laboriosidad marcada con tintes liberales que apoyan el fomento de la propiedad privada, y que la negativa a tales cuestiones se sustenta en la concepción benéfica que representa el propio carácter comunal de estas tierras. Morrós por su parte nos avanza un poco lo que verdaderamente ocurrió con estas propiedades no muchos años más tarde:

*«Tiempo hace que se está discutiendo si se venderán los montes y plantíos, si se repartirán a los militares beneméritos, si se distribuirán en las clases más pobres o quedarán a beneficio de Estado. Lo que sucederá si se lleva efecto esta medida será enriquecer a cuatro, quitando al infeliz el recurso de dar pan a sus pobres hijos. Se dice que se procurará el fomento; pero éste será particular y no general, y el infeliz será más infeliz (...) Así, viendo, a mi parecer, que el artículo presenta un perjuicio al pobre, y que se va a fomentar al rico, digo que no se debe aprobar en lo general»<sup>353</sup>.*

<sup>353</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2463.

Efectivamente, las consecuencias que se siguieron de la reducción a propiedad individual de las tierras amortizadas, vinculadas y comunales no supusieron un alivio para las clases pobres. En la mayor parte de las ocasiones estas propiedades pasaron a nuevos terratenientes que no realizaron auténticas inversiones destinadas a incrementar los rendimientos. En casos determinados, los estudios geográficos constatan «el impacto de los capitales urbanos en la explotación rural»<sup>354</sup>, pero no precisan el momento en que se llevaron a cabo las inversiones, aunque por la naturaleza de éstas parecen muy recientes<sup>355</sup>.

En síntesis, el remedio de transformar a los pobres en pequeños propietarios agrícolas a costa de estas tierras, de realengo, baldíos, propios, arbitrios plantíos y montes no pasó de ser un proyecto, como otros muchos de las Cortes gaditanas. El resultado será que este tipo de propiedades dejará de ofrecer los tradicionales recursos de las clases más desfavorecidas para engrosar las propiedades de nuevos terratenientes.

### 1.3. Conclusiones

Las Cortes de Cádiz son, en muchas cuestiones, un momento histórico de transición entre el Antiguo y el Nuevo Régimen. Tanto a nivel político, social y económico, como ideológico, reflejan la lucha existente entre los planteamientos de la monarquía absoluta de corte tradicional y el nuevo orden liberal<sup>356</sup>. Centrándonos en el mundo de la pobreza y su asistencia, las Cortes heredan el fermento

<sup>354</sup> Es el título de un artículo de Vicente Cámara Urraca y Domingo Sánchez-Zorro, dedicado a este tipo de propiedades en los alrededores de Valladolid, publicado en *Estudios Geográficos*, 1964. Págs. 535-611.

<sup>355</sup> La misma conclusión se obtiene en el trabajo de Quirós Linares sobre: «La desamortización en el Valle de Alcudia y Campo de Calatrava», en *Estudios Geográficos*, 1964. Págs. 367-407. Sobre este tema, otras obras de interés son: Fermín Caballero: *Fomento de la población rural*. Madrid 1864. Págs. 25-69; Francisco de Cárdenas: *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*. Madrid 1873-1875. Tomo II. Págs. 124-146, 181-183, 334-346; Joaquín Costa: *Colectivismo agrario en España*. Madrid 1898. Págs. 118-143, 264-389; A. Domínguez Ortiz: *Las clases rurales a finales del Antiguo Régimen*. Sevilla 1961. Págs. 42-57; Ángel Cabo Alonso: «El colectivismo agrario en tierra de Sayago», en *Estudios Geográficos*, 1956-57. Págs. 593-658; J. Fontana: *Campeñinos, tierras y Estado al final del Antiguo Régimen*. Madrid 1973. Págs. 112-138; M. Aróiz: *Revolución Liberal y revuelta campesina*. Barcelona 1977. Págs. 87-114; A. García Sanz: *Desarrollo y crisis del Antiguo Régimen en Castilla la Vieja*. Valladolid 1977. Págs. 230-342; F. Tomás y Valiente: *op. cit.* Pág. 98-111.

<sup>356</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Pág. 17.



preparado por los reformistas e ilustrados del siglo XVIII. La visión del pobre como imagen de Cristo empieza a superarse y, con ello, también los mecanismos tradicionales de su asistencia. Las Cortes de Cádiz y muchas de las intervenciones de sus diputados, confirman la nueva valoración existente hacia el mundo de la pobreza, valoración que tiene claramente raíces dieciochescas e ilustradas. El pobre es visto como un elemento peligroso socialmente, en cuanto que atenta contra el orden y la seguridad de las propias poblaciones. Al propio tiempo, la consecución del bienestar, una de las máximas pretensiones de los ilustrados, encuentra en la economía el instrumento adecuado para valorar la población como una fuente de riqueza, claro está, si es útil y laboriosa.

Medios punitivos e intentos de integración social y laboral constituyen el eje de los debates existentes en torno al mundo de la pobreza y su asistencia. Están presentes también las críticas contra la indiscriminada limosna eclesiástica, limosna que se encuentra fuera de los principios utilitarios y laboriosos heredados del siglo XVIII. El intento de ocupar a los pobres en las obras públicas o las pretensiones del reparto de tierras entre los que forman este amplio y complejo mundo, nos revela la persistencia del racionalismo ilustrado, fundamentado en la no consideración de la pobreza como un mal inextirpable. Aun están presentes las posturas tradicionales que apoyan políticas de limosna de diversa índole. Pero la presentación del pobre como un elemento díscolo y nocivo, unido a las ansias de bienestar, identificado esto último con riqueza, obliga a la puesta en práctica de instrumentos que afrontan este mundo desde la óptica de asegurar la paz y tranquilidad interior así como la inserción social y laboral de los marginados.

Nos encontramos, por tanto, ante una herencia ilustrada fundamentada en las ideas de seguridad interior, utilidad y laboriosidad que rompen de forma definitiva con la visión tradicional del pobre como imagen de Cristo. Esta nueva visión es en gran medida el fundamento de los proyectos de beneficencia generados por las Cortes de Cádiz para hacer frente a este mundo complejo y heterogéneo al cuál se intenta racionalizar.

Como bien señala Trinidad Fernández, España presenta sobre este particular un atraso con respecto al Occidente Europeo<sup>357</sup>.

<sup>357</sup> «El cambio de mentalidad sobre la pobreza se produce en el Occidente europeo durante los S. XVI y XVII, especialmente en los países protestantes con incipiente desarrollo capitalista, en los que la pobreza y su asistencia se secularizan y se transforman en un problema político que atañe fundamentalmente al Estado». P. Trinidad Fernández: *op. cit.* Pág. 90.

Aunque no falten proyectos y abundante legislación durante los siglos XVI y XVII, que se plantean la ordenación general de la pobreza desde las mismas perspectivas que en otros países europeos, no es hasta el siglo XVIII, y de forma definitiva en el proceso constituyente gaditano, cuando se produce un cambio de mentalidad en torno a la pobreza y sus remedios: el Dios invisible que se escondía en cada indigente fue sacado paulatinamente y separado de la imagen de los pobres. Pasó de ser la conciencia de los creyentes a ser un peligro social y una pesada carga para el Estado. La pobreza se aborda desde el Estado y con objetivos más ambiciosos. El mundo de la pobreza deja de ser ese conjunto indiferenciado y homogéneo para ser clasificado en virtud de un nuevo criterio que se reduce básicamente a la capacidad, o no, de poder trabajar.

## 2. EL PLAN DE BENEFICENCIA GENERADO POR LAS CORTES GADITANAS

Entre la reforma ilustrada, que sienta las bases para la necesaria participación del Estado en el ámbito de la asistencia social al provocar circunstancias favorables para que la beneficencia se convierta en carga estatal y la Ley de Beneficencia de 1822, primer plan organizativo de la beneficencia pública, nos aparece labor desarrollada por la primera regulación constitucional. Las aportaciones de los diputados gaditanos y lo reglamentado por la Constitución de 1812, constituyen una prolongación de las medidas adoptadas en el último tercio del siglo XVIII y un antecedente de la política asistencial planteada por el Estado Liberal del siglo XIX. En este sentido, podemos afirmar que el paso de la monarquía absoluta al Estado liberal viene acompañado por la asunción por el Estado de las actividades de la asistencia social y la beneficencia pública<sup>358</sup>.

Como decíamos con anterioridad, en el período que consideramos se produjo el cambio de la caridad como medio de asistencia social a la beneficencia. Este cambio, que supone transferir a la sociedad, entendida como entidad colectiva, la obligación de amparar a aquéllos de sus individuos que por una razón u otra no son capaces de atender a su subsistencia responde a varias causas:

---

<sup>358</sup> Cfr. C. Alemán Bracho: *op. cit.* Pág. 112.

1. El peso de la formulación doctrinal de la igualdad de los hombres, que acabará por hacer incómoda la caridad por la dependencia que implica <sup>359</sup>.
2. La realidad de una disminución de las rentas destinadas a este fin, debido a la desamortización de los patrimonios de los establecimientos asistenciales, realizada por Godoy en 1798, y de los conventos, proveedores regulares, entre otras ayudas, de la sopa boba gratis. Las funciones asistenciales, que la Iglesia deja de atender, hubieron de ser asumidas por el Estado que destinará a este fin los oportunos recursos presupuestarios o al menos lo intenta <sup>360</sup>.
3. La propia transformación de la pobreza —ésta es cada vez más urbana y menos rural—, transformación a su vez motivada por el crecimiento de la población urbana que exige la formulación de reglas que mejoren la seguridad y asistencia colectiva. Ello, en gran medida, plantea la necesidad de unos cambios en el sistema tradicional de asistencia <sup>361</sup>.

Junto a estos motivos, que podríamos llamar doctrinales, el giro de la caridad a la beneficencia, como bien señala Serna Alonso, habría también que buscarlo en el descontento obrero agudizado por las respectivas crisis económicas que se sucedieron a comienzos del siglo XIX. El temor a los alborotos, al mal ejemplo de los desocupados demandando la caridad pública, el aumento de la delincuencia y los riesgos a los propiedades privadas, generaron el intervencionismo estatal <sup>362</sup>.

Aunque sin duda las razones del desarrollo de la beneficencia sean múltiples, el que la dependencia orgánica de la beneficencia haya sido en España del Ministerio de Gobernación, avala la postura de Serna Alonso, y la consideración de la pobreza, prioritariamente, como un problema de orden público.

<sup>359</sup> «Las Cortes de Cádiz, que a nivel español representan lo que a nivel francés es la Revolución de 1789, intentan desterrar el mendigar limosna, tratan de reclamar legítimos derechos inherentes a su condición de seres humanos. Uno de estos derechos es la igualdad, que lleva implícita el rechazo de toda caridad». F. Álvarez Uría: «Los Visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del S. XIX», en VV.AA.: *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid 1988. Págs. 122-123.

<sup>360</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Pág. 283.

<sup>361</sup> Cfr. Carasa Soto: *op. cit.* Pág. 266. Ahora bien, lo que no ha cambiado es la relación entre benefactor-beneficiado. El instrumento de la beneficencia sigue estando al servicio del que clasifica y trata la pobreza. En este caso es la ciudad, mejor, los dirigentes de la ciudad como tal.

<sup>362</sup> J. Serna Alonso: *op. cit.* Pág. 198.

La asunción de competencias por parte del Estado en materia de asistencia social y beneficencia es perfectamente compatible con el modelo de Estado liberal defendido por los diputados gaditanos: el Estado se cuidará por una parte de promover y garantizar la propiedad individual y la libre concurrencia, y a la vez atiende a las demandas de servicios públicos, sector en el que intereses privados no encuentran beneficios, sino en virtud de las garantías y compensaciones que el Estado ofrece<sup>363</sup>. La Constitución gaditana no sólo configura y garantiza la pervivencia de un determinado modelo de organización social, sino que también pretende determinar servicios públicos que sirven al interés general, incluso cuando las motivaciones iniciales no fueran éstas. En este sentido nos encontramos cómo la Constitución de 1812 regula la acción estatal en la promoción de las obras públicas —caminos, acequias y canales...— y pese a su pretendida inhibición teórica, dos nuevas funciones de excepcional importancia como son la educación y la asistencia social.

Hablando con propiedad y rigor histórico el primer plan organizativo de la beneficencia pública, pieza clave de la nueva ordenación de las funciones asistenciales, es la Ley de Beneficencia de septiembre de 1822. Sin embargo, su precedente más inmediato lo constituye lo estipulado por la primera regulación constitucional, donde nos va a quedar perfectamente configurada la beneficencia.

Los rasgos fundamentales de la organización asistencial esbozada por las Cortes de Cádiz son los siguientes:

A) En primer término nos encontramos con el control y gobierno de todos los aspectos referentes a los centros asistenciales por parte de la Secretaría de la Gobernación. No debe de extrañarnos este aspecto si tenemos en cuenta que una de las principales pretensiones del Estado liberal es la consecución del orden y paz interior, y la pobreza es, en la mayor parte de las ocasiones, considerada como un semillero de vicios antisociales.

B) Atendemos a una municipalización de la Beneficencia. Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales tendrán a su cargo el cuidado e inspección de todas las instituciones benéficas.

C) Se inicia un proceso de secularización institucional en la beneficencia, proceso que, como posteriormente se analizará, es perfectamente compatible con la presencia de eclesiásticos en el gobier-

---

<sup>363</sup> El presupuesto económico elaborado por las Cortes de Cádiz y un interesante análisis puede verse en M. Beltrán: *Ideologías y gasto público en España*. Madrid 1977. Págs. 171-178.

no de algunas instituciones de carácter público o el mantenimiento de instituciones particulares o privadas regidas por la Iglesia.

Sobre estos rasgos se apoyarán los puntos fundamentales de la Ley general de Beneficencia de 1822, que son resumidos así por Vidal Galache: «la municipalización de la beneficencia, que logra una centralización total del servicio; el paso de todos los bienes de beneficencia a un fondo común, que luego se dividiría según los fines en bienes generales o municipales, así como el paso de los establecimientos y bienes privados de beneficencia públicos»<sup>364</sup>.

## 2.1. Panorama de la Beneficencia en España a comienzos del XIX: Principales problemas

Antes del estudio de las principales aportaciones realizadas en materia de beneficencia por las Cortes de Cádiz conviene, en función de la información que nos aportan los Diarios de Sesiones, analizar cuál es el estado en el que se encuentran las instituciones de beneficencia en España a comienzos del siglo XIX, así como las propuestas de solución presentadas.

Poco se diferencia la situación de Hospicios, Hospitales y Casas de Misericordia de la España constituyente de la descripción que Cabarrús hace para tales instituciones en la segunda mitad del siglo XVIII:

*«Hospitales Generales, Hospicios y Casa de Expósitos, Casas de Misericordia y Lactancia son lugares donde la gente va a morir. Son focos de contaminación y de falta de humanidad. Enfermedades contagiosas se mezclan con infantes y personas sanas. ¿Qué caridad pudo jamás la tiranía más ingeniosa y más intensamente combinada reunir en tan corto espacio más insultos a la humanidad? Nos encontramos ante un problema de organización, saneamiento y distribución de las estancias a las que hay que añadir que rara es la institución que posee los suficientes medios económicos para cubrir sus necesidades»*<sup>365</sup>.

Efectivamente, a pesar de los proyectos y reformas ilustradas, más intensas estas últimas en el reinado de Carlos III, la mayor

<sup>364</sup> Cfr. F. Vidal Galache: *op. cit.* Pág. 778.

<sup>365</sup> F. de Cabarrús: *op. cit.* Págs. 98-99.

parte de las instituciones de beneficencia y asistencia en España adolecen de grandes defectos y deficiencias que pueden agruparse en la siguiente forma:

A) En primer término, a nivel económico, asistimos a una precaria situación de la mayor parte de los centros, situación que se agravará con la desamortización de los patrimonios de los establecimientos asistenciales realizada por Godoy en 1798 y el Decreto de 6 de diciembre de 1809 por el cual todo producto de obra pía o benéfica se aplicará a las urgencias del Estado, urgencias en gran medida proporcionadas por la situación de guerra existente. Las Cortes dictaminaron la indemnización de los centros desamortizados y la asistencia económica por parte de los Ayuntamientos, Diputaciones a través de los fondos del común, pero como decíamos con anterioridad, la propia situación de guerra retrasa éstas medidas en tanto que, de forma progresiva, estos centros se van arruinando al no contar con los medios materiales y económicos oportunos<sup>366</sup>.

B) En segundo lugar nos encontramos con una deficiente organización interna, no sólo a nivel de administración y gobierno; también resulta de especial interés la problemática existente en el terreno de las infraestructuras. A la mala gestión de los recursos económicos escasos se une la existencia de unos edificios mal acondicionados y distribuidos, sometidos al frío, la humedad y la escasa ventilación. También habría que citar aquí la deficiente organización de los internos: mujeres, ancianos, enfermos y niños se mezclan en unos espacios reducidos y mal organizados<sup>367</sup>.

Nos encontramos, por tanto, con unos establecimientos precarios, ruinosos y mal dotados tanto material como económicamente. A ello hay que unir, si tenemos en cuenta que nos encontramos en pleno proceso de secularización de la asistencia donde el Estado empieza a asumir cargas que anteriormente se encontraban en manos de otras instituciones, especialmente la Iglesia, la disputa por el gobierno de los centros. Eclesiásticos, autoridades locales y provinciales entablan una lucha por el control y gobierno de los centros que va en perjuicio de las propias instituciones. Todo este cúmulo de circunstancias y factores les impiden, en opinión de

<sup>366</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. I. Págs. 635-637.

<sup>367</sup> Cfr. J. Soubeyrou: «El encuentro del pobre y la sociedad: Asistencia y represión en el Madrid del S. XVIII». *Estudios de Historia social*, núms. 20-21. Madrid 1982. Págs. 102-110.

Callahan, que puedan satisfacer las necesidades apremiantes de un mundo, el de la pobreza y su asistencia, que se ve agravado por la crisis de subsistencias de comienzos de siglo XIX<sup>368</sup>.

### 2.1.1. *La situación económica de los centros asistenciales en el Diario de Sesiones de las Cortes: Proyectos y propuestas de solución*

Para analizar la situación económica de los centros asistenciales hemos seleccionado un conjunto de Informes remitidos a las Cortes por parte de algunas instituciones. A partir de ellos podemos reconstruir el estado económico de los centros y los medios propuestos para su mantenimiento.

El más temprano de todos los informes es el remitido por el Sr. Gordillo, diputado por Canarias, a las Comisiones de Hacienda y Gobernación. Tras analizar la precaria situación económica en que se encuentran los centros benéficos de la Isla, situación en su opinión motivada por la enajenación de bienes realizada en septiembre de 1798, propone como medidas de solución:

*«Que el señorío de Agimer, que gratuitamente se adjudicó por los RR.CC. desde el principio de la Conquista, se destinen sus productos a los piadosos establecimientos de Hospitales, Hospicios y Casas de Misericordia. Al mismo tiempo que se apliquen las fincas y productos del Tribunal de la Inquisición a los citados establecimientos»<sup>369</sup>.*

Especial interés tiene esta segunda propuesta referente a los bienes del Tribunal de la Inquisición. Va a ser una constante, como posteriormente veremos en otros informes, el proponer que los bienes de la Inquisición sirvan para el mantenimiento de los centros asistenciales.

En diciembre de 1812 llegaba a la Comisión de Hacienda el Informe de D. Pedro Juan Cervera, archediano de Medina-Sidonia y administrador de la casa de Expósitos de aquella ciudad. En dicho Informe se nos expone en los siguientes términos la no posesión de fondos necesarios para sostener las obligaciones que corresponden a dicha institución:

<sup>368</sup> Cfr. W.J. Callahan: «Caridad, sociedad y economía en el S. XVIII». *Moneda y Crédito*. Nº 146. Madrid 1978. Págs. 65-78.

<sup>369</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 912.

*«Estimados Señores, La Casa de Expósitos de Medina-Sidonia no tiene posibilidades económicas, dado su ruinoso estado, para pagar alimentos, manutención de ropas y sostenimiento de las criaturas allí recluidas. Debemos dinero a las matronas y señoras lactantes, a los proveedores, al boticario. Nadie nos fia ya un real para una casa que se cae a pedazos y donde el frío mata a estos angélicos infantes»*<sup>370</sup>.

Como medida de carácter transitorio, solicita que se exima al centro del pago del 13 por 100 de los impuestos a sus fincas para socorrer las necesidades y urgencias del Estado.

Las Casas de Expósitos de Úbeda y Bujalance remitirán un Informe conjunto a la Comisión de Hacienda en el que exponían el lastimero estado de dichas instituciones:

*«Las rentas de ambas casas respectivamente apenas alcanzan para la manutención de cuatro o seis niños y hay ocasiones en que se ven obligadas a mantener a 20, llegando alguna vez a 50»*<sup>371</sup>.

El problema no es ya sólo de sostenimiento económico sino también, como posteriormente veremos, de no posesión de las infraestructuras adecuadas para atender las necesidades demandadas. Ante esta situación, estiman los administradores de ambas instituciones, D. Pedro María Villavicencio para la de Bujalance y D. Antonio Bolívar para la de Úbeda, que se arbitren los fondos oportunos para su sostenimiento. A tal fin proponen que sean los bienes pertenecientes a la Inquisición existentes en dichas ciudades los que se destinen al sostenimiento de estos centros. Incluso de contar la Inquisición con algún edificio mejor acondicionado servirá como sede de las instituciones en cuestión.

El resto de Informes remitidos a las Cortes directamente o bien a través de las Comisiones de Gobernación o Hacienda se sitúan en las mismos términos que los anteriores —Informe de la Casa de los Niños Huérfanos de Sevilla remitido a la Comisión de Hacienda<sup>372</sup>, Informe de la Casa de Misericordia de Manila remitido a la Secretaría de la Gobernación<sup>373</sup>, Informe del Hospital de Mujeres del Perú remitido a la Secretaría de la Gobernación<sup>374</sup>, Informe del Hospital

<sup>370</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4182.

<sup>371</sup> Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 5351.

<sup>372</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5723.

<sup>373</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3653.

<sup>374</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 3700.



de Toledo remitido a la Comisión de Hacienda<sup>375</sup>, Informe de la Casa de Expósitos de Plasencia remitido a la Comisión de Gobernación<sup>376</sup>, Informe de la Casa de Expósitos de Salamanca remitido a la Comisión de Hacienda<sup>377</sup>, Informe del Hospital y de Casa de Expósitos de Málaga remitido a la Comisión de Gobernación<sup>378</sup>, Informe de Casa de Expósitos de Jaén remitido a la Comisión de Hacienda<sup>379</sup>— En todos y en cada uno de ellos se recoge la precaria situación económica de los centros y la necesidad de proponer medios destinados a su sostenimiento. En la proposición de medios y soluciones existe la común propuesta de que sean los bienes pertenecientes al extinguido Tribunal de la Inquisición los que se destinen a tal efecto.

El más peculiar de todos los informes remitidos sobre la situación de las instituciones de beneficencia y la proposición de medios para su sostenimiento es el elaborado por el Sr. Rus, diputado por Maracaibo, en referencia al Hospital de la Caridad de aquella ciudad. Si bien todos los informes anteriores tenían de común denominador intentar que se destinasen para el sostenimiento económico de las instituciones asistenciales los bienes pertenecientes al Santo Oficio, el informe del Sr. Rus, propone como medida:

*«Que se destinen a favor del Hospital de la Caridad de la ciudad de Maracaibo el producto de un teatro cómico y los beneficios obtenidos de una lotería nacional»*<sup>380</sup>.

Esta propuesta sentará el precedente que posteriormente se establecerá para algunas instituciones benéficas —Hospicio de Madrid, Casa de Huérfanos de Jaén, entre otras— ya en la segunda mitad del siglo XIX<sup>381</sup>. Dicho precedente, como en su momento indicamos, nos aparecía en B. Ward<sup>382</sup>.

Los distintos informes elaborados por las instituciones benéficas y enviados a la Constituyente o algunas de sus Comisiones permitieron poseer un conocimiento más amplio de la situación en que se encontraban, a nivel de sostenimiento económico, los centros

<sup>375</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4581.

<sup>376</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5840.

<sup>377</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5840.

<sup>378</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4182.

<sup>379</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4583.

<sup>380</sup> Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4679.

<sup>381</sup> Cfr. Elena Maza Zorrilla: *op. cit.* Págs. 187-188.

<sup>382</sup> Cfr. B. Ward: *op. cit.* Págs. 33-35.

asistenciales. Consecuencia de estos informes serán las proposiciones elaboradas por la Comisión de Hacienda con respecto a los bienes de la Inquisición:

*«Que todos los bienes, tierras y edificios que hasta aquí han pertenecido a la Inquisición se destinen al sostenimiento de los establecimientos benéficos de reconocida utilidad y conveniencia para el Estado»*<sup>383</sup>.

En la elaboración de dicha proposición intervinieron activamente los señores diputados Pérez de Castro, Antonio Vázquez, Francisco González, Joaquín Martínez, Francisco Paula Escudero, Baltasar Estella, Francisco Císcar, José de Salas, José María Rocafull, Rafael Manglano, Antonio Zuazo, Francisco Fernández Golfín.

La vuelta al trono de Fernando VII, la abolición del texto constitucional y el restablecimiento del Santo Oficio impidieron que tal proposición se llevara a efecto, proposición que podría haber solucionado muchos de los problemas económicos de los centros asistenciales.

### 2.1.2. Organización, funcionamiento y ubicación de los centros asistenciales

Si la situación económica de estos centros era caótica y ruinosa, no menos lo era la organización interna y el funcionamiento de tales instituciones, fenómeno este en gran medida ligado a la escasez de recursos materiales y económicos para su sostenimiento.

El siglo XVIII había venido caracterizado por la abundancia de proyectos y reformas en torno a las instituciones asistenciales. Hospitales, Hospicios, Casas de Misericordia y Expósitos habían sido las piezas clave del sistema asistencial preferidas por los ilustrados para poner en práctica sus ideas de racionalización de la asistencia. Aspectos como la distribución interna de los individuos, la ubicación geográfica de los establecimientos, el desarrollo de actividades ocupacionales para los internos, las mejoras en la ventilación y saneamiento así como el establecimiento de nuevas formas de gobierno y financiación habían pasado por la pluma de los proyectistas ilustrados. Las Cortes de Cádiz heredan tímidamente estas ansias de reforma y adecuación de las instituciones, los proyectos que se pre-

<sup>383</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5844.

sentan distan mucho tanto en número, calidad como pretensiones de los proyectos del XVIII. Ello en gran medida está motivado por varios factores:

1. No hemos de olvidar en ningún momento que nos encontramos en pleno período bélico, las ansias de reforma de los establecimientos quedaron relegadas a un segundo plano en espera de un período de paz en el que pudieran llevarse a cabo. Otras medidas de primer orden como las propias urgencias del Estado ante la guerra existente ocupan los escasos recursos económicos<sup>384</sup>.
2. Como ya se ha puesto de manifiesto, un hecho evidente y claro es la precaria situación económica de los centros asistenciales. Antes que plantear la propia reforma de los establecimientos, se opta por su saneamiento económico. La mayor parte de los Informes estudiados abordan primeramente la cuestión del saneamiento económico, dejando para más adelante, una vez resuelta esta cuestión, los aspectos referentes a ordenación interior, gobierno, ubicación, etc.
3. Por último, en cuanto que la Constitución establece que sean los ayuntamientos y las diputaciones provinciales las instituciones que tengan encomendadas las funciones de cuidado y control de todos los establecimientos de beneficencia, se espera que sean ellas las que, de acuerdo con las propias necesidades de cada centro, establezcan con posterioridad las convenientes reformas en función de las necesidades que posean.

En algunas discusiones parlamentarias, de forma totalmente secundaria, se trae a colación temas referentes a la organización, funcionamiento y ubicación de los centros asistenciales y benéficos. En la mayor parte de las ocasiones se está de acuerdo en que se trata de instituciones mal gobernadas, pésimamente distribuidas en cuanto a sus espacios internos y con una ubicación geográfica peligrosa tanto sanitaria como socialmente. No hemos de olvidar que en la mayor parte de las ocasiones nos encontramos con centros mal regentados por la institución eclesiástica directa o indirectamente, recolectores de una masa informe de vagos, enfermos, ancianos, niños, mujeres de mal vivir y situados en pleno casco urbano. La intervención de Gómez Fernández en la discusión sobre el

<sup>384</sup> Cfr. Miguel Beltrán: *op. cit.* Pág. 177-178.

Proyecto económico-político para el gobierno de las provincias nos recoge cada uno de estos aspectos:

*«No olviden sus señorías que los establecimientos de asistencia en España tales como Hospicios, Hospitales y Casas de Misericordia se encuentran mal regentados, allí no se sabe quien gobierna o deja de gobernar. Se mezclan toda clase de tullidos, inválidos, huérfanos y enfermos, sin existir un criterio claro de la clasificación y a ello hay que añadir el lamentable estado de los edificios, mal acondicionados e instalados en las zonas centro de las ciudades sin posibilidades de reforma, ampliación y ventilación»*<sup>385</sup>.

Ante esta situación algunos proyectos y propuestas son presentados a las Cortes. Especialmente interesante resulta el proyecto presentado por el Obispo de Sigüenza bajo el título: «Sobre las Casas de Misericordia y Hospicios del Reino»<sup>386</sup>. En dicho proyecto, el citado prelado plantea que se encargue del gobierno y control de este tipo de establecimientos a los obispos y prelados eclesiásticos de cada diócesis, que a su vez lo delegarán en los párrocos de los pueblos donde existan tales instituciones. Presta especial atención a labores tales como la lactancia y la ubicación de los centros, que deberán establecerse en pleno campo, fuera de los límites del casco urbano. También se abordan aspectos referentes a la distribución interna del centro:

*«Deberán establecerse dependencias independientes para niños y niñas, y a su vez habrá estancias de 0 a 3 años, de 3 a 8 y de 8 a 12 años. Llegados a esta edad se enseñará a ambos sexos una profesión u oficio útil, para lo cual se establecerán dependencias adecuadas. También habrá jardines y zonas de recreo, pues la edad y la salud física de los infantes lo requiere. En la planta inferior habrá dependencias comunes como capilla, comedor y salas de trabajo. En los sótanos estarán los almacenes y en la parte superior habrá buhardillas para guardar objetos en desuso, ropas, colchones y sábanas»*<sup>387</sup>.

leyendo las características que deben poseer estos centros según el Obispo de Sigüenza, recordamos los proyectos dieciochescos de Ward, Jovellanos, Cortines Andrade, Arriquiñbar entre otros. Prima

<sup>385</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 2115.

<sup>386</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5737.

<sup>387</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5737.

la idea de racionalidad en cuanto al gobierno, ubicación y distribución interna.

En referencia al sostenimiento económico de los centros, prevee que se haga entrega a los Prelados eclesiásticos de todas las fincas, réditos y posesiones, así como demás pertenencias de dichas casas, que serán administradas por medio de sus mayordomos, prescindiendo de administradores u otras personas asalariadas.

Aunque abogando por un control estatal de los establecimientos, a través de ayuntamientos y diputaciones, en la misma línea que el proyecto del Obispo de Sigüenza se encuentra el proyecto presentado por el Conde de Toreno a la Comisión de Hacienda: «La pobreza y su solución a través de la Casa de Beneficencia»<sup>388</sup>. Pretende Toreno el establecimiento en cada municipio de una Casa de Beneficencia. Su gobierno estaría a cargo de una Junta Municipal nombrada por el ayuntamiento y presidida por el Alcalde. Se internaría en dichas instituciones a enfermos, viejos, ancianos desvalidos, niños y mujeres de mal vivir. Cada tipo de estos internos estaría en estancias perfectamente diferenciadas de acuerdo con sus condiciones y necesidades. Entre las funciones que cumplirían estas instituciones estaría la enseñanza de un oficio útil para todos los individuos válidos para el trabajo. La ubicación de los establecimientos sería a las afueras de la ciudad, por tratarse de individuos sanitaria y socialmente peligrosos. El sostenimiento económico de los centros se realizaría a través de los fondos del común destinados para tal efecto en cada municipio.

Cabe preguntarse, ante la similitud del planteamiento existente entre las propuestas del Obispo de Sigüenza y del Conde de Toreno, donde la única variante es el gobierno de los centros, hasta que punto el telón de fondo no es una lucha Iglesia/Estado.

Por último, nos encontramos con las propuestas presentadas por la Comisión de Hacienda el 2 de enero de 1813 referentes a la organización y gobierno de las Casas de Misericordia, Hospicios y Hospitales:

*«Primera: Estarán todos los establecimiento de Beneficencia bajo control y cuidado de los ayuntamientos que nombrarán una junta compuesta por el alcalde, dos prelados, un cirujano y un boticario.*

*Segunda: Se encargará a estas juntas de administración y control de todas las rentas, tierras y propiedades de dichos establecimientos.*

<sup>388</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5754.

*Tercera: Siendo de distinta clase, condición y sexo los individuos que en ella se recluyen, toda institución contará de estancias independientes en atención a estas diferencias.*

*Cuarta: Todo establecimiento benéfico se establecerá a las afueras de las ciudades, cuidando de que esté bien abastecido de agua y posea una zona de jardines para recreo.*

*Quinta: Se procurará que en cada establecimiento se enseñe a los individuos hábiles un oficio u ocupación con el que puedan ganar algún sustento y servir al Bien del Estado»<sup>389</sup>.*

Salvando las discrepancias existentes en torno al control estatal o eclesiástico de los establecimientos asistenciales, encontramos en todos ellos la existencia de una serie de puntos en común:

1. Todos están de acuerdo en la ubicación fuera del casco urbano de las ciudades de los establecimientos asistenciales. Ello encuentra su justificación en la peligrosidad social y sanitaria con que se ve a los individuos que englosan estos establecimientos.
2. Cada proyecto afronta el problema de la organización y distribución interior de los internos. La compleja y variada situación de los individuos que pueblan estas instituciones obliga a que se opte por la división en estancias independientes, clasificando los internos según la edad, sexo, condición y categoría.
3. La enseñanza de un oficio u ocupación útil es una nota común. Nos encontramos ante una continuidad de las ideas utilitarias y de integración social y laboral existentes en los proyectos del siglo XVIII.

El que sean estas las soluciones que se proyectan y se proponen, revela en sentido negativo cuáles son las principales deficiencias de los centros asistenciales españoles de comienzos del XIX a nivel de ubicación y organización interna. Problemas como la situación en pleno casco urbano ocupando edificios viejos y mal acondicionados, heterogénea masa de individuos que se mezclan sin la existencia de una organización racional, dificultades para la integración social y laboral de estos individuos sin un porvenir claro, son cuestiones afrontadas por los diputados gaditanos, que heredan en este sentido las ideas de racionalización de la asistencia esbozadas por los ilustrados del XVIII.

<sup>389</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6001.

Como posteriormente analizaremos, la Constitución 1812 encargará a los Ayuntamientos y a las Diputaciones provinciales en sus artículos 321.6 y 335.8 respectivamente, la misión de aplicar las oportunas reformas a cada establecimiento según sus necesidades. Con la abolición de la Constitución de 1812 por parte de Fernando VII habrá que esperar a la primera Ley de Beneficencia (1822) para que se aborden los temas de organización interna, distribución y ubicación de forma definitiva.

### 2.1.3. *El control y gobierno de las instituciones de beneficencia*

Un último rasgo de los centros asistenciales españoles de finales del XVIII y de comienzos del XIX es la no existencia de un gobierno claro para cada centro. Eclesiásticos, autoridades locales y provinciales se disputan el control de cada institución.

La reordenación del gobierno interior, llevada a cabo desde el siglo XVIII, ha sido orientada a la intervención, más intensa y minuciosa, en todas las facetas de la vida social por parte del Estado. Funciones que hasta entonces eran marginales en los intereses del Estado se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura. El gobierno y control de las instituciones de asistencia y previsión social que tradicionalmente habían estado monopolizadas por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, a lo largo del siglo XVIII pasarán a depender del Estado o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. Este giro hacia el creciente intervencionismo estatal no debe contemplarse, únicamente, como el resultado de influencias ideológicas que presentan un cambio de mentalidad respecto de la visión de la pobreza, o del laicismo o de la secularización o la visión de la economía en referencia a la población, vista como un nuevo valor. El impulso ilustrado de la desamortización, va a ocasionar la pérdida de influencia de la Iglesia en el campo de la beneficencia y la asistencia social, y más concretamente en el gobierno de los centros asistenciales. Ello, en gran medida, determina el inicio del control económico y gubernativo de los centros asistenciales por parte del Estado<sup>390</sup>.

La reforma ilustrada había sentado ya las bases para la necesaria participación del Estado en el ámbito de la asistencia social. Garrido Fallá ha destacado que en el caso de la beneficencia es el Estado quien provoca las circunstancias para que la beneficencia se con-

<sup>390</sup> Cfr. C. Alemán Bracho: *op. cit.* Págs. 83-84.

vierta en una carga estatal. Las medidas impulsadas en el último tercio del XVIII que reglamentan y prohíben la mendicidad, no pueden propugnarse sin un correlativo esfuerzo de la intervención estatal. Pero además: «Puede afirmarse válidamente que los servicios estatales de beneficencia han surgido cabalmente —y supuesta la incapacidad congénita de la actividad privada para resolver el problema— cuando, fruto de la lucha Iglesia-Estado, la primera está coartada para hacer unas funciones asistenciales que consuetudinariamente habían detentado en propiedad»<sup>391</sup>. Muestra de que nos encontramos en un período de transición es la existencia de un conjunto de Informes y Expedientes que revelan las luchas entre las corporaciones locales y provinciales frente a la Iglesia en el gobierno de los centros benéficos. Estas disputas nos ponen de manifiesto el creciente interés de los poderes públicos para hacerse cargo del control de dichos establecimientos frente al gobierno tradicional ejercido por la institución eclesiástica.

Ejemplo de lo anterior es el Oficio de Secretario de Gobernación remitido a la Comisión de Constitución en el que consulta si la Casa de Misericordia de Murcia estaba bajo el control del Obispo de aquella ciudad o sería regentada por el ayuntamiento murciano<sup>392</sup>. En los mismos términos se expresa la consulta hecha por el Ayuntamiento de Manila a la Comisión Ultramarina sobre el control y gobierno del Hospicio de pobres de aquella ciudad<sup>393</sup>. A los ejemplos de Murcia y Manila le siguen los de la Casa de Expósitos de Bujalance, el Hospicio de Toledo, la Casa de Niñas Huérfanas de Valencia, el Hospicio de Santiago de Compostela, la Casa de Expósitos de Zaragoza, la Casa de Misericordia de Valladolid, por citar algunos. Nos encontramos ante una auténtica batalla campal que, al tiempo que se mantiene, coloca en una situación de anarquía a los propios centros asistenciales. Así nos lo refleja el Sr. Golfín en su intervención parlamentaria del 5 de julio de 1811:

*«Sres. Diputados, eclesiásticos y poderes locales se batan por el gobierno de Hospicios, Hospitales, Casas de Misericordia. Los primeros apelan a su misión de apóstoles y herederos del mensaje caritativo de Cristo; los segundos en cuanto regentes del poder local consideran como atribuciones propias suyas el gobierno de estos establecimientos fijados para el bien común. De mantenerse largo*

<sup>391</sup> F. Garrido Falla: *op. cit.* Pág. 207.

<sup>392</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3850.

<sup>393</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VII. Págs. 4549-50.



*tiempo esta situación nuestros centros se vendrán a pique, pues mientras tanto nadie hay que los organice y ponga orden»<sup>394</sup>.*

Conviene, por tanto, poner fin a esta situación de anarquía, que en el fondo nos revela el proceso de secularización que está sufriendo la propia asistencia y beneficencia, en este caso concreto, en cuanto al gobierno de las instituciones benéficas. Las Cortes, como posteriormente veremos, también afrontan esta problemática, siempre desde la óptica de reforzar el papel del Estado: ayuntamientos y diputaciones asumían todas las atribuciones de cuidado, control y gobierno, así como inspección de todos los centros benéficos y asistenciales, tanto los de fundación pública como los de fundación particular.

Esta lucha por el gobierno de los centros asistenciales va más allá de la lucha entre dos instituciones de poder. Refleja, más que ningún otro rasgo, el hecho de que nos encontramos en un auténtico período de transición. La Iglesia aboga por sus atribuciones tradicionales en el campo de la asistencia, atribuciones amparadas y fundamentadas en la presentación del pobre como imagen de Cristo. Por su parte el Estado, continuando con la línea iniciada en el siglo XVIII de ampliar sus ámbitos de actuación y control sobre la vida social, política y económica de la nación, intenta hacerse cargo del gobierno de unos centros asistenciales donde se recluye a individuos peligrosos socialmente. En su intento de gobernar los centros asistenciales, el Estado afronta el mundo de la pobreza como una cuestión de policía, entendiendo este concepto, como en anteriores apartados decíamos, no sólo en el sentido represivo que hoy tiene, sino que engloba todo aquello relacionado con el bienestar de las poblaciones y con lo que contribuye a aumentar el poder de la nación. Continuando con los planteamientos de los economistas ilustrados, un Estado rico es aquel que tiene abundante población, pero que está compuesto por elementos útiles y laboriosos, que sean activos y que trabajen. La política social gaditana estará encaminada a introducir a todos sus elementos en el sistema productivo de ahí que sea vital el control y gobierno de los centros asistenciales.

<sup>394</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 1408-9.

## **2.2. Aportaciones de las Cortes de Cádiz a la organización de la Beneficencia.**

En cuanto que la pobreza es vista por una gran parte de los constituyentes gaditanos como un foco de peligrosidad social y el Estado, por su parte, pretende ampliar todas sus facetas de actuación en la vida social, política y económica, las aportaciones realizadas por los constituyentes gaditanos en materia de beneficencia van a situarse en la línea de conseguir el control estatal de los centros asistenciales, en cuanto que se trata de una cuestión de orden interior y de bienestar.

No elaboran las Cortes de Cádiz un plan organizativo de la asistencia en el sentido de el que nos aparece en la Ley de beneficencia de 1822 —primer plan organizativo propiamente dicho de la beneficencia pública—, pero sientan las bases para las disposiciones posteriores. Si la Ley de 1822 significa un importante avance en tanto que pretende abordar de una manera global los problemas de la beneficencia desde la administración del Estado, su precedente más inmediato lo encuentra en las aportaciones realizadas por los constituyentes gaditanos que se reducen a:

1. Presentar la beneficencia como una cuestión de orden interior y de bienestar.
2. Conseguir una municipalización de la beneficencia, que sean los ayuntamientos y diputaciones los que gestionen, gobiernen, cuiden e inspeccionen los centros asistenciales.

Difícilmente podríamos entender estas aportaciones sin tener en cuenta el precedente ilustrado y su herencia. La presentación de la pobreza como un germen de vicios antisociales, la idea de que en un Estado es rico en la medida en que posee abundante población útil y laboriosa, la sustitución de la caridad por la beneficencia, la desamortización de las propiedades y bienes pertenecientes a obras benéficas, son el germen de estas aportaciones encaminadas a ampliar la actuación del Estado en materia de beneficencia y asistencia social.

### **2.2.1. *La Beneficencia: una cuestión de orden interior y bienestar***

En apartados anteriores hemos recogido la nueva visión que del mundo de la pobreza presenta el siglo XVIII, pobreza que se aborda

desde el Estado con objetivos más ambiciosos. De ser un conjunto indefinido y homogéneo, pasa a ser clasificado en virtud de un nuevo criterio, que se reduce básicamente a la capacidad, o no, de poder trabajar. Pero el pobre no es simplemente una carga para la economía, es también visto como un peligro que atenta contra la estabilidad política. Ello en gran medida explica la actuación represiva del Estado, al propio tiempo que actúa sobre instituciones asistenciales que no cumplen con los fines asignados y en los que la vida humana vale muy poco, como son los Hospitales, Casas de Expósitos o Cárceles.

La Constitución de 1812 reclama para el Estado y los organismos públicos (artículo 321) la asunción y control de la asistencia social. Ello responde a un conjunto de motivaciones que podrían quedar sintetizadas así:

1. Si tenemos en cuenta que la nueva organización social creada por los liberales tiene en el ciudadano su punto de partida y la formulación de sus derechos —libertad, igualdad, propiedad y seguridad— corresponde a los principios que inspiran la sociedad clasista, el Estado tiene la obligación de mantenerla y defenderla. La pobreza, vista en la mayor parte de las ocasiones como un semillero de vicios antisociales y una incitación al desorden público, será perseguida y castigada en aras a conseguir esa seguridad y orden interno.
2. El art. 13 de la Constitución recoge cuál es el objeto del Gobierno: «La felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política, no es otro que el bienestar de los individuos que la componen». Identificados los términos felicidad y bienestar y ambos con riqueza, será competencia del Estado el asumir un conjunto de tareas encaminadas a la consecución del bienestar de los ciudadanos tales como la salubridad y limpieza de las poblaciones, todo lo relativo a la instrucción pública, el conocimiento de las fábricas y demás ramas de la industria nacional, todo cuanto tenga relación con los adelantamientos de la agricultura... y, cómo no, todo lo referente al cuidado, gobierno, inspección y administración de instituciones benéficas y asistenciales.

La discusión existente en torno al artículo 222 del proyecto de la Constitución, referente a los Secretarios de Estado y del Despacho, nos pone de manifiesto lo anteriormente comentado. En virtud

de dicho artículo se establecen siete Secretarías del Despacho, antecedente de los posteriores ministerios: Gobernación Interior, Gobernación de Ultramar, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra, Marina, Estado. Las atribuciones en materia de beneficencia serán competencias de la Secretaría de Gobernación Interior y Gobernación de Ultramar, según los asuntos sean referentes a la península o a las posesiones Ultramarinas respectivamente. Ramos de Arispe justifica en los siguientes términos el porqué tales atribuciones quedan bajo el control de ambas Secretarías:

*«En cuanto que la Secretaría de Gobernación del reino para la Península e islas adyacentes y la Secretaría de Gobernación del reino para Ultramar, tienen encomendado más directamente el mantenimiento del orden interior y el bienestar de los ciudadanos, a ellas tiene que estar el cuidado de Hospitales, Cárceles, Casas de Misericordia y Beneficencia»*<sup>395</sup>.

El Dictamen efectuado con posterioridad por la Comisión encargada de examinar el Expediente sobre el arreglo de las Secretarías del Despacho, nos recoge detalladamente las competencias de ambas Secretarías:

*«Las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino para la península y para las posesiones Ultramarinas entenderán en todo lo concerniente al gobierno político y económico del Reino como es la policía municipal, la salubridad de establecimientos y mercados, limpieza y adorno de las poblaciones; en todo lo respectivo a la instrucción pública, conforme al plan y reglamento que establezcan las Cortes; en lo correspondiente a caminos, canales, puentes, acequias; en el ramo de sanidad; en todo lo que por las leyes puede tocar al gobierno para promover y fomentar la agricultura e industria nacional. Tendrá cuidado de las minas y canteras; la navegación y comercio interior; los hospitales, cárceles, casas de misericordia y de beneficencia, la fijación de límites de las provincias y pueblos y todo lo correspondiente a la estadística y economía pública...»*<sup>396</sup>.

A través de la Constitución de 1812, el primer Estado liberal español, a pesar de su pretendida neutralidad teórica e ideológica,

<sup>395</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 2248.

<sup>396</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2884.

asume un conjunto de competencias bien promoviendo la creación o bien haciéndose cargo directa e indirectamente de determinados servicios públicos. En este amplio paquete de competencias asumidas se encuentra la beneficencia que pasará a depender de las Secretarías del Despacho de Gobierno Interior y Ultramarina, Secretarías que también asumen un conjunto de competencias relacionadas con la seguridad y bienestar de los ciudadanos. El que sean estas Secretarías las que asumen las atribuciones referentes a beneficencia, en gran medida, se explica por el hecho de que la beneficencia sea interpretada, tanto como una cuestión de orden interior y seguridad, como de bienestar de las poblaciones y de los ciudadanos.

### 2.2.2. *La Municipalización de la beneficencia*

La Constitución de 1812 confió a los Ayuntamientos y Diputaciones las funciones asistenciales, de conformidad con la tradición legal, que no reconocía derecho a ser socorrido sino a los naturales moradores de un lugar y ordenaba la expulsión de los forasteros<sup>397</sup>.

Para el caso concreto de los Ayuntamientos el párrafo VI del art. 321 dice así:

*«Estará a cargo de los Ayuntamientos el cuidado de los Hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban»*<sup>398</sup>.

Constituye éste uno de los múltiples encargos confiados a los Ayuntamientos, encargos que, según lo recogido en el artículo 323<sup>399</sup>, siempre se realizarán bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta detallada cada año de los caudales públicos que han sido recaudados e invertidos en el desempeño de tales encargos. Ello, en gran medida, explica el contenido del art. 335 referente a las atribuciones de las Diputaciones en sus párrafos II y VIII:

*«Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que, con su visto*

<sup>397</sup> Cfr. F. Vidal Galache: *op. cit.* Pág. 768.

<sup>398</sup> Art. 321 de la Constitución. Párrafo VI.

<sup>399</sup> Art. 323: «Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuentas justificadas cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido».

*bueno, recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos (...)*

*Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objetivo, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren»<sup>400</sup>.*

Esta municipalización de la beneficencia efectuada por la Constitución gaditana responde a dos motivos fundamentalmente. En primer término, a la propia transformación de la pobreza. Esta es cada vez mas urbana y menos rural; en consecuencia, no cabía otra solución que reforzar la capacidad urbana de asistencia: la antigua asistencia centrada en enfermos, expósitos y vagos itinerantes se muestra insuficiente, los nuevos beneficiarios serán las masas de jornaleros que invaden las ciudades y amenazan con desbordar la precaria dotación municipal para controlar la vida urbana. Nos encontramos ante los primeros intentos de especialización de los servicios municipales orientados a mantener unos mínimos indispensables de sanidad, orden, abastecimiento, consumo y enseñanza pública, que exigen las nuevas clases dirigentes urbanas. De esta transformación de la pobreza y de que en consecuencia los poderes públicos locales se hagan cargo de su tratamiento son conscientes algunos diputados gaditanos. El Sr. Alonso y López en su intervención sobre la discusión del art. 321 de la Constitución expresa en los siguientes términos el porqué los Ayuntamientos y Diputaciones deben hacerse cargo del cuidado de las instituciones de beneficencia:

*«El objeto de toda buena Constitución política debe ser procurar la felicidad social del Estado, no puede desentenderse el descrito legislador de la necesidad de recomendar los hombres a la beneficencia y protección de los demás hombres. Hoy los pobres invaden nuestras ciudades poniendo en peligro la paz y tranquilidad, conviene así que los individuos que compongan los ayuntamientos de los pueblos deban ser y declararse inmediatamente protectores del pobre, el vejado, del desvalido, con encargos especiales en la Constitución para que así sea público»<sup>401</sup>.*

Un segundo elemento que explica esta municipalización es la imposibilidad de la Iglesia para realizar la función asistencial que

<sup>400</sup> ART. 335 de la Constitución. Párrafos II y VIII.

<sup>401</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2603.

tradicionalmente había mantenido como propia, imposibilidad que se encuentra fundamentada en la desamortización de los patrimonios de los establecimientos asistenciales y conventos, proveedores regulares de ayudas (Desamortización de Godoy en 1798). Buena muestra de ello son los expedientes, anteriormente analizados y remitidos a las Cortes por numerosas instituciones de asistencia vinculadas directa o indirectamente con la Iglesia, que nos han revelado la precaria situación económica de estas instituciones y la necesidad de promover medios económicos para su mantenimiento<sup>402</sup>. La mayor parte de todos ellos coincidían en la necesidad de que se hicieran cargo los poderes públicos del sostenimiento económico de tales instituciones.

Por tanto, lo que late tras la expresión de municipalización de la beneficencia es algo mucho más profundo que la ubicación administrativa de un servicio. Se trata de una nueva respuesta e interpretación tanto de la pobreza y de las necesidades sociales como del papel de los poderes públicos en su tratamiento. Aparece la beneficencia entendida, no como una fundación personal, tal y como lo planteaba la institución eclesiástica, sino como un servicio público de clasificación, control, asistencia o represión de las clases populares más necesitadas. En este punto, la desproporción entre las necesidades y los medios asignados determinará una sensible disparidad que será tema frecuente para toda clase de críticas.

### *2.2.3. Proceso de secularización institucional de la asistencia*

La propia consideración de la asistencia como una cuestión de orden interior y la acaparación de atribuciones en el campo de la beneficencia por parte de los poderes locales y provinciales nos revela, ya desde un primer momento, el proceso de secularización a que está sometida la asistencia en el período constituyente gaditano. Manifestación también de esta secularización es la sustitución

---

<sup>402</sup> Aunque con posterioridad será analizada la situación de las instituciones asistenciales en el período constituyente, los expedientes manejados para constatar la precaria situación económica de las instituciones vinculadas con la Iglesia y la imposibilidad de estas para atender las crecientes necesidades son los siguientes: Informe de la Casa de Expósitos de Bujalance, Informe de la Casa de Expósitos de Plasencia, Informe de la Casa de Expósitos de Úbeda, Informe de la Casa de Expósitos de Jaén, Informe de la Casa de Expósitos de Salamanca, Informe de la Casa de Niñas Huérfanas de Sevilla, Informe de la Casa de Misericordia y Hospital de Maracaibo, Informe del Hospicio de Manila, Informe del Hospital de Mujeres y Expósitos de Perú.

en más de un discurso parlamentario de la noción cristiana de caridad por la laica de justicia o beneficencia<sup>403</sup>.

Para llegar hasta aquí, la propia reforma ilustrada había resquebrajado ya los fundamentos del viejo sistema de caridad a lo que hay que añadir la generalizada y profunda crisis que estremeció al país en 1790 y 1815. Las estructuras asistenciales del viejo régimen estaban preparadas para hacer frente a las crisis agrarias, pero cuando la crisis es de la magnitud de las subsistencias de comienzos del XIX, que coincide además con las transformaciones impulsadas en las instituciones caritativas a finales del XVIII, tal situación provoca la destrucción del modelo de asistencia tradicional. A ello hay que añadir las continuas desamortizaciones del XIX, que debilitan sustancialmente la economía de las fundaciones. Las bases para la aparición decidida del Estado estaban puestas<sup>404</sup>.

Encontramos algunas intervenciones parlamentarias en favor de esta secularización institucional de la asistencia. De especial interés resulta la intervención del Sr. Barranco en referencia a las proposiciones presentadas por la Comisión Eclesiástica con respecto al gobierno de algunos centros benéficos. Defiende un modelo de asistencia social en función de las nuevas necesidades existentes, donde los poderes públicos ejerzan un total control de las instituciones benéficas:

*«De todos es conocido el celo y la labor desarrollada por los eclesiásticos en la atención de enfermos, pobres, desvalidos. Pero Majestad, nos encontramos en un momento donde la Iglesia no cubre todas las necesidades. Debe ser el Estado, amparado por la caridad de los ciudadanos, el que asuma el cuidado de estas instituciones que tanto bien hacen a la Patria»*<sup>405</sup>.

En la misma línea se sitúa la intervención del Sr. Golfín a raíz de la discusión suscitada por un Expediente mandado por la Casa de Misericordia de Manila donde se informa del precario estado en el que se encuentra tal institución:

*«El clero ha sido uno de los pilares del Estado. Sus servicios espirituales, caritativos y materiales realizados con los pobres y*

<sup>403</sup> Sirvan de ejemplo las palabras de Felipe Anes: «La caridad significa dependencia y limosna, con la beneficencia hacemos justicia, asistimos a quien lo necesita por que ese es su derecho y se lo merece». Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 642.

<sup>404</sup> Cfr. E. Maza Zorrilla: *op. cit.* Pág. 180; y F. Vidal Galache: *op. cit.* Pág. 777.

<sup>405</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1003.



*miserables de la sociedad lo ponen de manifiesto. Pero ha llegado el momento, en que el Estado, padre y madre de todos los ciudadanos, deba de asumir las competencias totales de ayuda a sus hijos mas desvalidos»*<sup>406</sup>.

En ambas intervenciones se hace alusión a la necesidad de que sea el Estado quien asuma las competencias en materia de beneficencia, asunción que está amparada en la concepción paternalista ilustrada del Estado. El Sr. Terrero nos lo recuerda en estas palabras:

*«Curar heridos, iluminar ciegos, evangelizar y dar de comer a los pobres, instruir huérfanos (...) estas deben ser las funciones de Vuestra Majestad»*<sup>407</sup>.

Otros apoyan esta secularización desde una mentalidad racionalista y utilitaria. Parten de la crítica al gobierno y administración que hace la Iglesia de las instituciones asistenciales, ofreciendo, como solución, un control estatal de los centros para poner fin a la indiscriminada limosna eclesiástica. Este es el caso del conde de Toreno:

*«Ya está bien de limosnas. Ya está bien de hospicios, hospitales y demás instituciones al borde de la miseria. Hay que poner fin a esta caridad de mano abierta y que sea el Gobierno quien se encargue del control y gobierno de la asistencia»*<sup>408</sup>.

A parte de estas ansias de secularización en el gobierno de los centros asistenciales que, desde diversa óptica, realizan los diputados gaditanos, de una forma práctica se intentará abordar esta secularización cuando se discute el párrafo sexto del artículo 321 y el párrafo octavo del artículo 335. La utilización del término cuidado para referirse a la función que los ayuntamientos y diputaciones deben realizar con referencia a las instituciones benéficas implica, como bien ponen de manifiesto la mayor parte de las intervenciones parlamentarias<sup>409</sup>, un control y gobierno para las obras de be-

<sup>406</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1933.

<sup>407</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1594.

<sup>408</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1985.

<sup>409</sup> Especialmente significativa resulta la intervención del Sr. Dou que se expresa en los siguientes términos: «Cuidar, significa que los ayuntamientos tendrán encomendadas las misiones de gobierno, administración y fundación de obras de beneficencia pública, así como la de inspección de las de beneficencia privada. Las autoridades eclesiásticas deberán limitarse con el tiempo a los términos que figuran los apóstoles, no entrometiéndose en las administraciones puramente seculares». Diario de Sesiones. Vol. IV. Págs. 2662-2663.

neficiencia pública y una misión de inspección para las de carácter privado o particular.

Lo que en principio podía parecer una mera discusión terminológica, acaba siendo cuerpo de norma en el Proyecto de Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. En el artículo VII del citado Proyecto se establece que:

*«Tocará a los ayuntamientos del cuidado de los hospitales y casas de expósitos o beneficencia, que se mantengan de los fondos del común del pueblo, bajo las reglas que para ello estuviesen dadas o se diesen por el gobierno; en los establecimientos de estas clases que fueran de fundación particular de alguna persona, familia o corporación, o que estuvieran encargadas por el gobierno a personas o cuerpos particulares con sujeción a reglamentos, tocará al ayuntamiento a la inspección y si observa abuso, dar parte de ellos al jefe político para el conveniente remedio; cuidará también de inspeccionar en el ejercicio de sus funciones a los directivos, administradores y demás empleados en ellas»*<sup>410</sup>.

No sólo a los Ayuntamientos estará encomendada la labor de inspección de los centros que no se mantienen con los fondos del común de los pueblos, también las Diputaciones poseerán estas atribuciones tal y como se recoge en el artículo XI del citado proyecto:

*«Estará a cargo de la Diputación provincial velar la conservación de las obras públicas y el establecimiento de beneficencia de común utilidad para la provincia, promover, haciendo presente al gobierno, la construcción de nuevas obras, la formación de cualquier establecimiento beneficioso de general utilidad (...). Si el establecimiento fuere de fundación particular de algunas personas, familias o corporación y regido por reglas ya establecidas, la Diputación provincial vigilará e inspeccionará los citados establecimientos»*<sup>411</sup>.

Los tentáculos de los poderes civiles locales y provinciales se van adentrando de forma progresiva en todas las instituciones de carácter benéfico-asistencial. El culmen de este proceso será la Ley de beneficencia de 1822 al pretender abordar de una forma global

<sup>410</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5350.

<sup>411</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5381.

todos los problemas de la Beneficencia desde la administración del Estado. De la labor de inspección estipulada por las Cortes de Cádiz se pasa a una sistema común de los fondos de beneficencia puestos bajo la autoridad municipal:

*«Los fondos de beneficencia procedentes de fundaciones, memorias y obras pías de patronato público, sea Real o eclesiástico, cualquiera que fuera su origen primitivo, quedan reducidos a una sola y única clase, destinados al socorro de las necesidades a que se provee por esta ley»<sup>412</sup>.*

### **2.3. Conclusiones: A un paso de la Ley de Beneficencia de 1822**

El siglo XVIII se nos presenta en la historia europea como un período de grandes cambios que transforman la estructura política y económica de las sociedad del Antiguo Régimen. En apartados anteriores hemos insistido en la idea de que este proceso viene caracterizado por la ampliación por parte del Estado en su conjunto de sus ámbitos de actuación y control sobre la vida social, política y económica de la nación. En este contexto, funciones que hasta el siglo XVIII eran marginales en los intereses del Estado se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura. El mundo de la pobreza y su asistencia que tradicionalmente había estado monopolizado por la Iglesia o por instituciones que dependían de ella, a lo largo de XVIII, pasará a depender del Estado o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. En este viraje confluyen elementos tales como un cambio de mentalidad de la visión de la pobreza, un giro en la economía que mira a la población como un valor, un detrimento en el poder y recursos económicos de las instituciones eclesiásticas que no pueden hacer frente a nuevas necesidades y una ampliación decidida del Estado de sus funciones que en el campo de la beneficencia se concreta en un aumento progresivo de la intervención estatal.

Las aportaciones realizadas por las Cortes de Cádiz en materia de beneficencia son en este sentido una continuación de lo progresivamente esbozado en el siglo XVIII. La interpretación de la beneficencia como una cuestión de orden interior y de bienestar, la municipalización y el intento de controlar el gobierno de estos centros

<sup>412</sup> Art. 25. Título II. Ley de Beneficencia de 1822.

asistenciales, se enmarcan en la línea de fijación de las bases para la expansión decidida del Estado. Si la propia reforma ilustrada había resquebrajado ya los fundamentos del viejo sistema de caridad tradicional, con las Cortes de Cádiz, en función de una nueva interpretación de la pobreza y de las necesidades sociales como misiones de los poderes públicos, nace la beneficencia, concebida no como una fundación personal, sino como un servicio público de clasificación, control, asistencia o represión de las clases populares más necesitadas. De ahí a la Ley de beneficencia de 1822 hay solamente un paso. Esta última se encargará:

1. De afianzar de forma definitiva el papel esencial otorgado por las Cortes a los ayuntamientos y diputaciones en la gestión de la beneficencia.
2. Sentar las bases para abordar de una manera global los problemas de beneficencia desde la administración del Estado. No en vano, se asesta un duro golpe a los bienes privados de beneficencia. Con el fin de convertir en públicos los establecimientos de beneficencia del patronato particular (de familias, corporaciones, oficios, pueblos, provincias) propone indemnizar a los patronos mediante transacciones particulares, los derechos personales y pecuniarios que les correspondían por fundación. Si cedían sus derechos se les aseguraba iguales ventajas en los establecimientos públicos a los interesados. No admitían a sus miembros en dichos establecimientos públicos si no se realizaba la cesión<sup>413</sup>.
3. Lo más relevante, la voluntad de hacer efectiva la ley. Así, pocos días después de su promulgación, se aprueban por Decreto una extensa lista de arbitrios dispuestos para llevar a cabo las previsiones de la ley.

Compuesta la citada Ley por ocho títulos y ciento treinta y ocho artículos, se limita a ampliar los principios que las Cortes de Cádiz habían consignado en materia de beneficencia en 1812 (Título VI, cap. I, art. 321). Podemos distinguir en las disposiciones de la ley dos partes bien diferenciadas. En los artículos contenidos en los títulos I, II y VIII se reglamenta la centralización del servicio en manos de los Ayuntamientos y Diputaciones; la administración de los fondos de beneficencia, con la reducción a una sola y única clase

<sup>413</sup> Cfr. F. Vidal Galache: *op. cit.* Págs. 777-778.

de todos los procedentes de fundaciones, memorias, obras pías... y demás disposiciones dirigidas a su futura administración; en tercer lugar, las disposiciones generales<sup>414</sup>. Son sin duda el cuerpo principal de la Ley, donde se enumeran las medidas más revolucionarias y trascendentes.

Los títulos III al VII, inclusive, tratan aspectos concretos. Enumeran los establecimientos de beneficencia que han de estar bajo la dirección y vigilancia de los ayuntamientos: casas de socorro, de maternidad, hospitales de enfermos, convalecientes y locos, hospitalidad domiciliaria y socorros domiciliarios<sup>415</sup>. En esta segunda parte se reglamentan puntos concretos para salir al paso de los abusos y descuidos que en los distintos establecimientos se venían cometiendo: mala administración, falta de libertad, malos tratos, corrupción, etc. Por otra parte, se afrontan, con una visión amplia, problemas que la sociedad del Antiguo Régimen no había asumido o había descuidado: casas de maternidad, casas de socorro, como sustitutas de los antiguos hospicios, hospitales de locos y convalecientes.

### 3. EL VAGO Y LAS CORTES DE CÁDIZ

#### 3.1. Ciudadanos, Vagos y actitud de los constituyentes Gaditanos

La nueva organización social que crean las Cortes de Cádiz tiene en el ciudadano su punto de partida en cuanto que éste constituye la piedra angular de la sociedad clasista y el Estado Liberal. La formulación que de sus derechos hacen —libertad, igualdad, propiedad y seguridad— es, a la vez, una exposición de los fines perseguidos por el nuevo hombre al reunirse en sociedad. Su realización choca de manera directa con el principio de diversificación funcional que se refleja en los privilegios, obstáculo legal que es preciso superar para hacer lo que hasta entonces fuera un ideal, una realidad viva y actuante. La Constitución realizará de manera absoluta el principio económico de igualdad contributiva y de modo tan sólo relativo los referentes a la realidad jurídica —igualdad civil y política—<sup>416</sup>.

<sup>414</sup> Cfr. Ley General de Beneficencia de 1822. Título I, art. 1 y 17. Título II. Título VIII, art. 138.

<sup>415</sup> Cfr. Ley General de Beneficencia de 1822. Título III, art. 40, 41, 70. Título IV, VI, VII, art. 107.

<sup>416</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Págs. 24-30.

El móvil que impulsa al hombre nuevo es, ante todo, utilitario. Si todos los individuos aspiran a la felicidad y la riqueza es su objetivación material, todos pretenderán ampliar sus propiedades mediante la aplicación de su tiempo, su capacidad y trabajo. El resultado de este planteamiento es una ley universal según la cual las acciones humanas están determinadas por la búsqueda de la felicidad-riqueza<sup>417</sup>. El diputado nicaragüense López de la Plata lo define un día en las Cortes en los siguientes términos:

*«El hombre en el obrar sólo busca su utilidad»*<sup>418</sup>.

De forma mucho más explícita Caneja diría:

*«Yo he estado siempre persuadido de que el interés individual es el móvil principal que hace obrar a los hombres y de que siempre que las leyes se mezclan en arreglar este interés, perjudican a los particulares y al Estado»*<sup>419</sup>.

De acuerdo con estos planteamientos, el título II de la Constitución de 1812 (Del Territorio de las Españas, su religión y del gobierno de los ciudadanos), Capítulo IV (De los ciudadanos españoles) recoge las condiciones necesarias para ser ciudadano. Este principio utilitario hace que, tanto para ser ciudadano como para perder la condición del mismo, sea necesario estar en el ejercicio de alguna profesión, oficio o industria útil. Los artículos 21 y 22 se encargan de presentar este condicionante<sup>420</sup>, mientras que el artículo 25 establece un conjunto de cláusulas por las que queda suspendida la categoría de ciudadano. De especial interés para nuestro estudio es la cláusula cuarta que dice así:

<sup>417</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Pág. 461.

<sup>418</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4025.

<sup>419</sup> Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 5570.

<sup>420</sup> Artículo 21: *«Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que habiendo nacido en los dominios españoles no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno, y teniendo veintiún años cumplidos se hayan avecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo oficio o industria útil»*. El subrayado es nuestro.

Artículo 22: *«A los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios de Africa les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia: las Cortes concederán carta de ciudadanos a los que hicieron servicios cualificados a la patria o a los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos legítimos de matrimonios, de padres ingenuos; de que estén casados con mujer ingenua y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan profesión, oficio o industria útil con un capital propio»*. El subrayado es nuestro.

*«El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido».*

Como podemos observar, en función de ese móvil utilitario que impulsaba al individuo, se nos establece la necesidad de estar integrado laboral y socialmente para adquirir la categoría de ciudadano. Dicho de otro modo y sin aventurarnos en esta afirmación, nos encontramos ante un primer rechazo de los que constituyen esa colección de gente ociosa y sin oficio conocido.

De forma contundente y clara lo expresa el Sr. Mendiola en la discusión existente en torno al citado artículo:

*«En la Cláusula cuarta del artículo 25 se excluyen con justicia y con política los que no tienen empleo, oficio o modo de vivir conocido; en una palabra, los vagos. Estos en efecto, carecen de costumbres, porque no conocieron educación. En cuanto que son elementos próximos a la criminalidad la ley debe actuar contra ellos como si de mismos criminales se tratara»<sup>421</sup>.*

Estos primeros elementos nos revelan cuál es el concepto de vago y la actitud de las Cortes de Cádiz ante su problemática. La negativa de la categoría de ciudadano a esta gente ociosa y sin modo de vivir conocido trae consigo que se les siga situando en una posición marginal dentro del orden social, al propio tiempo que se va a poner en práctica una política represiva y de persecución en cuanto que se les considera elementos nocivos y próximos a la criminalidad. Ubicados en unos planteamientos de organización social guiados por la utilidad y el individualismo, no debe de extrañarnos semejante concepción y actitud.

Si en algunos momentos del siglo XVIII habíamos encontrado la existencia de proyectos y leyes que tenían como fin la inserción social y laboral de los vagos, las Cortes de Cádiz retoman la política represiva adoptada por Carlos III tras el motín de Esquilache. Es por tanto el proceso constituyente gaditano, como bien nos lo manifiesta la intervención del Sr. Gutiérrez Huerta en la discusión sobre el Reglamento para el poder judicial en las causas criminales, una continuación de la política frente a los vagos adoptada por los últimos Borbones, sólo que ubicados en los parámetros de una sociedad clasista:

<sup>421</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1850.

*«En las colecciones de gente ociosa, vagos y malentretidos que nosotros llamamos levas, el arresto de personas sospechosas precede a la formación del proceso instructivo en que debe ser calificada, o su ocupación laboriosa para su puesta en libertad, o su vagancia y abandono para ser aplicadas a las armas»*<sup>422</sup>.

El iluso racionalismo ilustrado, que presentaba a la Razón como el instrumento eficaz para resolver las distorsiones existentes en el orden social, ha dado como único fruto la adopción de políticas represivas aplicadas a unos elementos que se sitúan al borde de la criminalidad. Ubicados en este contexto, el Estado no puede quedar al margen en la actuación contra los vagos. De las críticas ilustradas contra la indiscriminada limosna eclesiástica, en cuanto que ésta fomentaba el aumento del número de vagos, vamos a pasar a una intervención plena por parte del Estado y sus instrumentos de gobierno interior. Así nos lo refleja en su intervención el Sr. Sombiela dentro de la discusión del artículo 41 del proyecto de la Ley sobre Audiencias y Juzgados de primera instancia:

*«Es indudable que el Estado debe interesarse por el pronto castigo de los delitos, ora por el escarmiento que de suyo produce, ora por separar de la sociedad los miembros inútiles, vagos y nocivos para ella»*<sup>423</sup>.

En consecuencia, en función del concepto de vago —elemento socialmente nocivo e inútil, peligroso para el mantenimiento de la paz y de la seguridad—, la actitud existente por parte de las Cortes de Cádiz y los mecanismos adoptados, como posteriormente veremos, no son muy diferentes de los encontrados en los últimos años del reinado de Carlos III y durante el reinado de Carlos IV. Tanto en los últimos Borbones, como en las Cortes de Cádiz se opta por una política represiva frente a una política de reinserción social y laboral. El vago sigue siendo un elemento peligroso y merecedor del castigo, perturbador del orden interno y la seguridad de las poblaciones, ya en una estructura social estamental, ya en una estructura social clasista.

<sup>422</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1052.

<sup>423</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3546.



### 3.2. Un precedente al ordenamiento legal gaditano: Las propuestas de los Sres. Oliveros y Luján

Antes de pasar al estudio del ordenamiento legal frente a vagos que dictaminan las Cortes de Cádiz, y el proyecto de creación de una Milicia Nacional, encargada de perseguir y controlar a vagos y malentretidos, merece la pena analizar las propuestas de los Sres. Oliveros y Luján en cuanto que son un antecedente a lo posteriormente planteado por la Regencia y las Comisiones de Justicia, Gobernación y Guerra.

El Sr. Oliveros, tras analizar la situación existente en la península como consecuencia de la peligrosidad social de estos elementos, aboga por la intervención de los Ayuntamientos en la materia:

*«Hallándose los caminos infectados de vagos y rateros que exponen a cada paso las personas y bienes de los vecinos de los pueblos, y siendo la segunda facultad de los ayuntamientos auxiliar a los alcaldes en tan importante asunto, hago la siguiente proposición: Que se excite el celo de la Regencia a poner fin de que por la Secretaría de la Gobernación se tomen todas las medidas convenientes para que los ayuntamientos desempeñen el segundo cargo que les ha impuesto por el artículo 321 de la Constitución, dando parte a las Cortes de lo que exceda las facultades de la Regencia para la aprobación de S.M.»<sup>424</sup>.*

Varios aspectos de especial interés podemos descubrir tras estas interesantes proposiciones. En primer término, los mecanismos que se pretenden adoptar frente a la problemática de los vagos. Asistimos a unos intentos de municipalización de la vagancia que responden a la propia transformación de la vagancia. La Guerra de la Independencia ha traído consigo la amenaza de una importante masa de jornaleros sin oficio y profesión que invaden las ciudades, y perturban su orden<sup>425</sup>. En un segundo lugar, es la Secretaría de Gobernación la que deberá adoptar las medidas convenientes. El problema de los vagos se afronta como una cuestión de orden y gobierno interior situada en la línea de intervención más intensa y minuciosa por parte del Gobierno en todas las facetas de la vida social. Ambos elementos, municipalización e intervención de la Secretaría de Gobernación, están en íntima relación con la propia

<sup>424</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3781.

<sup>425</sup> Cfr. Elena Maza Zorrilla: *op. cit.* Pág. 176.

concepción de bienestar defendida por los diputados gaditanos y ligada a la propia seguridad de las poblaciones.

Por su parte el Sr. Luján, tras resaltar las funciones que posee el Gobierno en el mantenimiento del orden público y la seguridad interior frente al peligro de vagos y malentretidos, plantea la necesidad de la formación de una Milicia Nacional que se encargue del control, apresamiento y represión de estos elementos peligrosos para la seguridad y tranquilidad de las ciudades. Nos encontramos ante un claro antecedente del Proyecto de Plan para la formación de una Milicia Nacional que con posterioridad se presentará a las Cortes:

*«Al Gobierno está encomendada la seguridad pública, y para conseguir tan importante objeto pueden y deben valerse de la fuerza armada y de cualquier otro medio que se juzge útil. Si por las circunstancias de la guerra en que la Nación se haya empeñada tiene que emplear contra el enemigo todo el Ejército, sin ser posible destacar la menor partida para perseguir a los vagos y malentretidos, tampoco se negará que está en su arbitrio formar una Milicia Nacional para prender a vagos y malentretidos (...) Un objeto tan interesante a la quietud y tranquilidad pública no puede lograrse como apetece sin emplear cuanto ha necesario de los caudales de propios o de otros cualesquiera, aunque sea de las contribuciones, porque así lo exige la seguridad de todos; y si no tuviera el Gobierno a disposición estos medios, mal respondería de la misma seguridad que le está encargada»<sup>426</sup>.*

Al igual que en la proposición presentada por el Sr. Oliveros, el Sr. Luján aborda el tema de los vagos como una cuestión de seguridad y orden interior, elementos estos íntimamente vinculados a la consecución del bienestar de las poblaciones. A tenor de ello aplica los mecanismos que considera necesarios, en este caso concreto, la formación de una Milicia Nacional a la que estaría encomendada la persecución y la detención de vagos, malentretidos y maleantes.

Para nada se habla en estas dos proposiciones de intentar la integración social y laboral de los vagos, tan sólo nos aparecen mecanismos correctivos y de apresamiento de estos elementos marginales. El propio concepto de vago que se posee determina ambas proposiciones.

<sup>426</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 5075-5076.

### 3.3. El ordenamiento legal sobre vagos de las Cortes de Cádiz

Tres son las circulares que se emiten sobre vagos durante el proceso constituyente gaditano: 5 de octubre de 1812, 21 de noviembre de 1812, 15 de enero de 1813.

La primera de ellas, dada por la Regencia el 5 de octubre de 1812, aparte de recoger el estado de inseguridad existente en muchos territorios españoles como consecuencia de la abundancia de vagos<sup>427</sup>, plantea la necesidad de crear tres compañías de celadores «con la obligación y cargos que se detallan en los 30 artículos de que se componía»<sup>428</sup>. Igual que en la proposición del Sr. Oliveros atendemos a un proceso de municipalización de la vagancia, serán los Ayuntamientos los que tendrán el control de las citadas compañías, al propio tiempo que se encargarán de su manutención y su equipamiento. De especial interés es el artículo sexto en el que se nos recoge el trato que debe dárseles a estos vagos:

*«Los vagos no deben ponerse a disposición del comandante militar, sino de los jueces letrados, para proceder contra la criminalidad con arreglo a las leyes dadas sobre ellos. Ello se ejecutará por dichos jueces o por los mismos alcaldes y jefes políticos de la provincia en los términos que correspondan»*<sup>429</sup>.

°Al vago, como se decía con anterioridad, se le ubica al borde de la criminalidad, de ahí esta disposición por la que está a cargo de la jurisdicción civil y no de la militar: el vago es un perturbador del orden y seguridad interior de las provincias.

La Circular de 21 de noviembre de 1812 vuelve a insistir sobre este último aspecto de competencia civil frente a competencia militar:

*«La Regencia para asegurar los pueblos y los caminos de los vagos y rateros que los infectan, y considerándose la materia bastante importante por la complicación que pudiera resultar entre las autoridades civiles y militares dictaminan que sean las primeras las que se hagan cargo del asunto»*<sup>430</sup>.

<sup>427</sup> «La Regencia es consciente de la necesidad de tomar medidas convenientes para asegurar los pueblos y caminos de los vagos y rateros que los infectan. Son muchos los pueblos que han perdido la seguridad de antaño (...)». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3896.

<sup>428</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3896.

<sup>429</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Págs. 3898-3899.

<sup>430</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4006.

Desde la misma óptica, la Circular de 15 de enero de 1813, dirigida por la Regencia de los Jefes Políticos de las provincias, recoge el papel que las autoridades civiles deben juzgar en el tema de los vagos:

*«La Regencia emite esta circular a los jefes políticos, a fin de que se excite el celo de los ayuntamientos para tomar medidas de policía, que pueden conducir a la tranquilidad y seguridad de los pueblos y caminos, al exterminio de los vagos»<sup>431</sup>.*

El término policía debe ser entendido, no sólo en el sentido represivo que hoy tiene, sino que engloba todo aquello vinculado con el bienestar de las poblaciones y con lo que contribuye a aumentar el poder de la nación.

Como hemos podido observar, las tres circulares atribuyen la materia en cuestión a las autoridades civiles (Jueces, Jefes políticos, Ayuntamientos). La problemática de la vagancia se afronta, como hemos dicho con anterioridad, como una cuestión de orden y seguridad interior. Ello en gran medida explica que el término vago, siempre que aparece en el proceso constituyente gaditano, esté acompañado de términos a los que se consideran similares como el de ladrón o ratero, a la par que de calificativos como el de criminal.

### 3.4. Los medios para atacar y reprimir la vagancia

Las concepciones, propuestas y leyes determinan el tratamiento represivo que debía dársele a estos elementos díscolos socialmente. No debe de extrañarnos, por tanto, que los medios con los que se intenta atajar esta problemática se sitúen en esta línea.

En este sentido se presentaron a las Cortes algunos planes para la creación de una Milicia Nacional que tuviese por objeto la seguridad interior a tenor de la peligrosidad derivada de estos elementos. El más completo e interesante es el elaborado por el mariscal de campo D. Luis de Wimpfen, presentado a las Cortes en septiembre de 1812. Compuesto de seis capítulos, su fin era atender a la seguridad interior del Estado sin distraer la fuerza armada permanente. Estos son los motivos que le hacen concebir la necesidad de la formación de una Milicia Nacional:

<sup>431</sup> Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4570.

*«Es necesario que se establezca en todos los pueblos una fuerza armada, compuesta de vecinos honrados, que estando a disposición de sus alcaldes y del Jefe Político de la provincia y a las ordenes del comandante militar, asegure la tranquilidad de los pacíficos habitantes, y los bienes y vidas de los viajeros frente al peligro de vagos y malentretenidos»*<sup>432</sup>.

El Capítulo I hace referencia a la composición de dichas milicias. En ellas se deben emplear el 15% de todos los hombres hábiles entre 20 y 60 años de todas las clases, cada pueblo independiente en su milicia de otros, aunque en ocasiones de necesidad extrema pueden apoyarse. Por el Capítulo II queda establecido el fin de estas Milicias Nacionales: el recogimiento de vagos y malentretenidos. Para la realización de este fin los pueblos de más de 500 almas contarán con el posible auxilio de parte de la Milicia de los pueblos vecinos. El Capítulo III expone que el alistamiento y las relaciones de él, estarán a cargo del ayuntamiento, al propio tiempo que el capítulo IV establece que, mientras el Gobierno no pueda atender al armamento, será esta ocupación del ayuntamiento que lo recogerá del pueblo con ciertas formalidades dirigidas a la seguridad y equidad en los dueños de las armas. Los Capítulos V y VI se ocupan de aspectos referentes a la indumentaria de dichas Milicias y al mando de las mismas, que estarán bajo el gobierno y control del gobernador o el comandante militar, auxiliando en todo lo necesario a los ayuntamientos.

El citado proyecto pasó a examen de la Comisión de Guerra cuyo dictamen puede sintetizarse en las siguientes palabras:

*«En el plan presentado por el mariscal de campo D. Luis Wimpfen se cuestionan ideas muy útiles sobre la necesidad de una fuerza armada que hiciere el servicio interior benéfico de la quietud general; que reemplace a los ejércitos y con el objeto también de tener cuerpos de Milicias que fueren como de reserva de ellos. No hemos de olvidar en ningún momento la peligrosidad de vagos y malentretenidos, cuya actuación y bandidaje afecta a la seguridad y propiedad de muchos ciudadanos honrados»*<sup>433</sup>.

La Comisión de Justicia también examinó dicho proyecto. Su dictamen recoge en primer término la necesidad en que se encuentra la nación de dichos cuerpos:

<sup>432</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5570.

<sup>433</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5571.

*«A cada momento se dirigen a la Regencia del Reino, tanto por personas particulares, como por los ayuntamientos y jefes políticos de la provincia, quejas solicitando se adopten con prontitud, gravedad y transcendencia de mal, las providencias más vigorosas y eficaces que puede dictar la sana e ilustrada política para extirpar de una vez la horrible plaga de los vagos, malentretidos y toda clase de malhechores, que por una fatal consecuencia de las desfavorables circunstancias en que se halla la nación, infectan todo el territorio de la península»*<sup>434</sup>.

Al plan presentado por D. Luis Wimpfen, la citada Comisión añade las siguientes adiciones que pasaron a discusión por parte de la Cámara el 8 de julio de 1813:

1. En los pueblos en que no se establezcan fuerzas armadas se establecerá una compañía de individuos voluntarios.
2. Ante la imposibilidad de que los particulares se armen por sí solos, el ayuntamiento costeará escopetas y fusiles de igual calibre.
3. El que se forme parte de estas Milicias Nacionales en ningún caso implica que se este libre del ejercicio del servicio militar. Se deja bien claro el carácter civil de estas milicias en atención a sus fines.
4. Es necesario el establecimiento de un justo premio y un aliciente para los que se dediquen a este servicio.
5. Deben existir, en aquellas ciudades donde hay alcaldes y jefes políticos, una perfecta compenetración entre ambos. De tal manera que en el caso de salida de las milicias irán éstas acompañadas del debido pasaporte emitido por ambas autoridades.
6. Cuando algún particular quisiera el auxilio de algunos individuos de las milicias deberá satisfacer con alguna prevenida al personal que utilice.
7. La asignación que recibirán los componentes de estas Milicias Nacionales será diaria y deberá satisfacerse de los fondos de propios donde los halla<sup>435</sup>.

Tras su paso por la Cámara, el plan fue aprobado, con leves modificaciones y con carácter provisional, mientras se presentaba a

<sup>434</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5678.

<sup>435</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 5679-5680.

las Cortes el reglamento u ordenanza para la organización de la Milicia Nacional prescrita en el artículo 362 de la Constitución<sup>436</sup>.

La vuelta al trono de Fernando VII y la suspensión de la Carta Magna gaditana impidió que dicho plan se llevase a efecto. No por ello deja de ser interesante este proyecto, el cual en gran medida pone de manifiesto las medidas que se adoptan por parte de las Cortes de Cádiz para actuar frente a los vagos y malentretrenidos. Apoyadas en una concepción del vago que raya la criminalidad, el principal destino de estas milicias será el perseguir y aprehender a vagos y a malentretrenidos: «conducir a unos y a otros a donde se les mande»<sup>437</sup>.

### 3.5. Conclusiones: De la inserción a la represión

Algunos ilustrados en sus proyectos de organización social habían abogado por una pretendida inserción laboral y social de los vagos y malentretrenidos. Amparados en la idea de que la riqueza del Estado se apoya en la existencia de una población útil y laboriosa habían intentado, al menos de forma utópica, convertir este conjunto de elementos marginales y peligrosos socialmente en elementos productivos. La legislación ilustrada, al menos la existente durante los reinados de Carlos III y Carlos IV, presenta un carácter totalmente distinto: se condena y se reprime a los vagos por considerarlos un elemento nocivo que atenta contra el orden y seguridad de las poblaciones.

Las Cortes de Cádiz van a adoptar la posición típica de un Estado Liberal. Su acción se ajusta por entero a la limitación de fines que la doctrina asignó a la institución. De acuerdo con ella, el Estado se cuidará de promover la propiedad individual y la libre concurrencia. Siendo, en consecuencia, la seguridad y la propiedad dos valores centrales del pensamiento y del Estado Liberal, se van a adoptar todos los mecanismos necesarios para su defensa<sup>438</sup>. El vago y el malentretrenido son, en este sentido, elemento peligrosos que pueden atentar contra esos dos valores o pilares fundamentales del pensamiento y Estado Liberal. Atrás quedan las levas de vagabundos, promovidas por las necesidades bélicas de la nación, para dar

<sup>436</sup> Artículo 362: «Habrá en cada provincia cuerpos de Milicias Nacionales, compuestas de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias».

<sup>437</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5570.

<sup>438</sup> Cfr. Fernando Álvarez Uría: *op. cit.* Pág. 119.

paso a una política de represión, motivada ésta por la propia concepción existente en torno al vago que lo coloca al borde de la criminalidad. Artola considera que el detonante de esta política está representado por el motín de Esquilache<sup>439</sup>, acontecimiento político y social en el que queda puesto de manifiesto la peligrosidad de estos elementos díscolos socialmente. Hasta cierto punto podemos considerar este planteamiento como válido, pero no hemos de olvidar que la estructura social ideada por el pensamiento liberal se fundamenta en un conjunto de disposiciones que configuran la nueva sociedad, cuya protección contra enemigos interiores o exteriores integra un importante campo de acción estatal. En este contexto, el vago aparece como un peligro público en cuanto que distorsiona el orden, la paz y la seguridad interiores, fines estos a conseguir por parte del Estado. Todo ello explica, como hemos podido ver a lo largo de este apartado:

1. Que la concepción existente en torno al vago coloque a éste al borde de la criminalidad.
2. Que se dejen atrás las utopías ilustradas para dar paso a una política represiva que sitúa al vago no ya fuera de la ley, sino también alejado de la posibilidad de adquirir los derechos de ciudadano.
3. Que sean los ayuntamientos y los jefes políticos, autoridades estas encargadas del gobierno interior, las que se encarguen de su persecución y control.
4. Que para tal fin se intenten formar Milicias Nacionales que actúan como cuerpo de represión.

Iniciábamos el estudio y análisis del vago ante las Cortes de Cádiz diciendo que el móvil que impulsa al hombre nuevo es ante todo utilitario. El resultado de este planteamiento es una ley universal según la cual las acciones humanas están determinadas por la búsqueda de la felicidad-riqueza. Siendo ésta la única fuerza social, las diferencias de riqueza, responden necesariamente a diferencias en el tiempo, capacidad o trabajo que cada individuo aplique a este fin, de tal modo que las desigualdades de condiciones resultantes reflejarían necesariamente las diferencias entre los individuos. Es en esta situación, donde la organización social que los individuos crean en virtud de las relaciones que establecen entre sí, una sociedad justa, si y sólo si se cumplen determinadas reglas que

---

<sup>439</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Pág. 82.



son las mismas que las del mercado perfecto; el vago aparece como un elemento marginal, nocivo y díscolo, merecedor de todas las represiones en cuanto que se sitúa al margen de este orden social.

## EPÍLOGO

Los cambios en el terreno de lo social, político, económico no son bruscos ni independientes, no acontecen de un día para otro. Los obstáculos que presenta el propio devenir histórico hacen que estas mutaciones se produzcan de forma paulatina, al ritmo que marcan los tiempos, sin la existencia de cortes radicales que anulan todo lo anterior e implantan nuevas fórmulas de convivir, pensar, regir y manejar la vida en comunidad.

Un buen ejemplo gráfico de esta afirmación, marcada toda ella por los tintes de la validez universal en el espacio y en el tiempo, lo constituye el mundo de la pobreza, la mendicidad, la vagancia, su tratamiento y su asistencia. Tras un intervalo de tiempo de más de cien años, período en el que se han sucedido, esbozado y planeado diversidad de proyectos, propuestas, utopías y leyes, hemos llegado a:

1. El establecimiento de unos principios que son el precedente de una futura, pero próxima, Ley General de Beneficencia (1822), punto de partida del ordenamiento legal del Estado liberal del XIX español en torno al complejo mundo de la necesidad material.
2. Una definición y tipología de la vagancia a la que se considera un delito propiamente tal, punible en sí mismo, que servirá de motor de arranque de las disposiciones posteriores sobre la materia (Decreto de 11 de septiembre de 1820; Ley de vagos de 9 de mayo de 1845; Código Penal de 1848, artículos 258, 259, 260, 261; y Ley de Orden Público de 20 de marzo de 1867).

Las Cortes de Cádiz presentan la atención y el socorro al complejo mundo de la necesidad material como una cuestión de orden interior y bienestar, hecho este que explica el que aboguen por una municipalización y secularización de los servicios de asistencia. Estas pretensiones, que son a la vez principios, serán consagrados por la Ley General de Beneficencia de 1822, cuyos puntos fundamentales son: la municipalización de la beneficencia, que logra una

centralización total del servicio; el paso de todos los bienes de beneficencia a un fondo común, que luego se dividirá según los fines, en bienes generales o municipales, así como el paso de los establecimientos y bienes privados de beneficencia a públicos. Esta medida estaba destinada a terminar con los abusos que los patronos y administradores de los establecimientos privados venían efectuando desde mucho tiempo atrás, consiguiendo que los medios que estos utilizaban para su interés particular pasaran a engrosar los de la beneficencia pública.

La organización social que crean y defienden los hombres de Cádiz tiene en el ciudadano su punto de partida. Para ser ciudadano, tal como señala el texto constitucional, es necesario el desempeño de algún trabajo u «oficio útil». Según esto, los vagos, los malentretidos, los «sin oficio o quehacer alguno pudiendo trabajar», no tienen cabida, quedan situados al margen del orden social y, en consecuencia, se les valora y conceptúa como elementos nocivos y peligrosos que pueden atentar contra alguno de los pilares de esta nueva sociedad, tal como la libertad, identificada en los primeros momentos del liberalismo como propiedad y seguridad. Se presenta así a la vagancia como un delito, el cual quedará tipificado como tal en los futuros Códigos penales de la España del XIX.

Tras estos dos puntos de llegada, que al mismo tiempo son puntos de partida de las respuestas dadas al reto de la pobreza, la mendicidad y la vagancia por parte del Estado liberal del XIX español, se esconde todo un proceso que se desarrolla en la centuria anterior. En nuestra opinión, tres son los pilares sobre los que descansa dicho proceso:

1. El aprecio manifestado por la Ilustración hacia el trabajo.
2. La novedosa actitud del movimiento ilustrado ante las cuestiones sociales, actitud en buena medida ligada al valor atribuido a la población.
3. Las transformaciones habidas dentro del propio Estado, todas ellas encaminadas a la ampliación por parte de este de sus ámbitos de actuación y control sobre la vida social, política y económica de la nación.

Uno de los rasgos que distingue a la Ilustración es el aprecio hacia el trabajo. Para la consecución de la perfección terrenal hará falta trabajo activo. Antiguamente se tuvo en alta estima el valor humano del trabajo. Piénsese, por ejemplo, en la cristiana concepción de la profesión y del trabajo en la Edad Media, o en la concien-

cia de sí mismo y la complacencia profesional de los diversos oficios. La Ilustración dio un importante paso más. Elevó el trabajo humano a la categoría de valor independiente y humano. Se puso al trabajo como fundamento y medida de la riqueza nacional. La Ilustración estaba contra toda forma de ociosidad, contra el abuso de la mendicidad, contra los juegos de azar. No se tenía ninguna simpatía por la oficialidad y se estaba en contra de la vida contemplativa de los monjes. Se rechazaron las formas sociales del decadente mundo de la nobleza y, del mismo modo, el duelo. En este sentido, los ilustrados se manifestaron en general por la abolición de la esclavitud. De acuerdo con las exigencias del cristianismo, la esclavitud se condenaba como una institución pasada de moda, de una época de barbarie. Para el ilustrado, el más perfecto cumplimiento del deber en el ámbito profesional era un valor absoluto, una condición indispensable para el triunfo en la vida personal y pública. En tanto que, desde la Edad Media, se vivió dentro de unos límites profesionales bien determinados, cuya observancia se admitía como cosa natural, ahora se rompen, en cambio, estas barreras y se pretende que cada uno, en la medida de sus posibilidades, se desarrolle profesionalmente con libertad.

La Ilustración tomó parte muy pronto en las cuestiones sociales. Se declaró en contra de la asistencia social a los pobres en su sentido tradicional y tuvo por insuficiente el caritativo amor al prójimo del cristianismo. A los necesitados había que ayudarles eficazmente. Para que se diera este viraje fue necesario un cambio de mentalidad de la visión de la pobreza y que la economía mirara a la población como un nuevo valor; no olvidemos en ningún momento que para los economistas ilustrados un Estado rico es aquel que tiene abundante población, pero que este compuesta por elementos útiles y laboriosos, que sean activos y que trabajen.

Hasta el siglo XVIII, todavía en España, bajo los harapos de los miserables se veía la imagen de Jesucristo, que pedía limosna. Detrás del pobre podía encontrarse su mirada que acusaba y reprochaba a los hombres su egoísmo y falta de caridad. El pobre formaba parte de un mundo rigidamente jerarquizado en el que cumplía una función casi religiosa: el ponía a prueba al rico y éste con su buena acción contribuía a su salvación eterna. La asistencia social se canalizaba, por tanto, a través de la Iglesia, que acaparaba parte de la riqueza nacional y de las donaciones y limosnas particulares. Las ayudas se repartían sin preguntar de quien era la mano que las recibía, pues la caridad era una obligación desinteresada de todo cristiano. Desde el Renacimiento ese Dios invisible que se escondía

en cada indigente fue paulatinamente sacado y separado de la imagen del pobre. Este fue perdiendo la aureola mística de que había estado rodeado. Así pasó de ser la conciencia de los creyentes a ser un peligro social. Este cambio de mentalidad se produce durante los siglos XVI y XVII, especialmente en los países protestantes con incipiente desarrollo capitalista, en ellos, la pobreza y su asistencia se secularizan y se transforman en un problema político y social que atañe fundamentalmente al Estado. En España, hasta el siglo XVIII, no se produce este cambio, aunque no faltan proyectos, que durante los siglos XVI y XVII se plantean la ordenación general de la pobreza desde las mismas perspectivas que en otros países europeos. En síntesis, podemos decir que el mundo de la necesidad material empieza a contemplarse por la Ilustración no como una cuestión de índole religiosa o espiritual, sino como un obstáculo al desarrollo económico y un riesgo potencial por posibles desórdenes sociales.

El aprecio por el trabajo y la novedosa actitud ante las cuestiones sociales, están acompañadas por la reordenación del gobierno interior, dirigida a intervenir más intensa y minuciosamente en todas las facetas de la vida social. Funciones que hasta el siglo XVIII eran marginales en los intereses del Estado se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura. Encuentra esta reordenación del gobierno interior su apoyo en otro de los rasgos básicos del movimiento ilustrado: su racionalismo crítico. El les llevó a buscar unas leyes de concatenación social, sin aceptar ningún tipo de immanentismo absoluto. Fue por esta razón por lo que consideraron de suma importancia la intervención del Estado, a fin de romper una tradición que resultaba fatal para los intereses materiales del país.

La España del XVIII, que coloca a un Borbón en la cabeza del Estado, comienza un proceso, mantenido a lo largo de la centuria, de racionalización y reordenación de la administración tendente a centralizar la toma de decisiones y a ampliar el campo de acción del Estado: se reorganiza el espacio nacional con nuevas divisiones provinciales, se reforma la administración local, se reordena el Ejército, se crea una red de vías radiales de comunicación con su centro en Madrid y se centraliza la administración, se dictaminan un conjunto de medidas en favor de las artes, letras y ciencias. Este profundo sentido innovador y racionalizador se proyecta igualmente sobre el mundo de la necesidad material. La asistencia que tradicionalmente había estado monopolizada por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, a lo largo del XVIII, pasará a

dependen del Estado o de iniciativas amparadas por los poderes públicos.

Llegados a este punto, y teniendo en cuenta estos precedentes, cabe preguntarse: ¿Qué ocurre con el mundo de la pobreza en el siglo XVIII? La respuesta es fácil, deja de ser ese conjunto indiferenciado y homogéneo para ser clasificado en virtud de un nuevo criterio que se reduce básicamente a la capacidad, o no, de poder trabajar, de este modo sólo serán dignos de ayuda los que padecen alguna tara que les impide ganarse el sustento, o bien, aquellos que, siendo personas honradas, han perdido su habitual modo de vida, como huérfanos o jornaleros en paro. Para el resto, que englobaría el conjunto de la población que vagabundea y simula dolencias, el Estado tomará medidas legales encaminadas a reprimir la vagancia para apropiarse de su fuerza de trabajo y destinarla allí donde más falta hace: el Ejército y las obras públicas. Al resto de los pobres que no simulan ninguna astucia y son incapaces para el trabajo se les encierra en establecimientos en los que se tratará de cambiar sus hábitos y comportamientos. Asistencia y represión fueron los elementos básicos de proyectos y legislación, lo que venía a ser una forma inteligente de conciliar el miedo que los mendigos y vagabundos causaban a las clases privilegiadas, con la impotencia de éstas para proporcionar empleo, y con la llamada a sus conciencias que les impulsaba a atender sus necesidades más apremiantes en forma que no resultase amenazada su posición estamental.

La respuesta dada este interrogante nos aparece ubicada dentro de lo que constituye una de las grandes aportaciones del siglo ilustrado, nos referimos al cambio de la caridad como medio de asistencia social, por la beneficencia. Los continuos proyectos y leyes que se suceden de forma casi ininterrumpida a lo largo del siglo XVIII lo ponen de manifiesto. Asistimos al tránsito que se produce entre la obligación moral del creyente, que a su vez configura un régimen asistencial basado en iniciativas particulares, y la obligación que tiene la sociedad, considerada como entidad colectiva y por ello el término irá siempre seguido del apelativo pública, de amparar a aquellos de sus individuos que por una u otra razón no son capaces de atender a su subsistencia.

Detrás de este tránsito se esconde esa nueva visión de la pobreza sobre la que tanto hemos insistido a lo largo de estas páginas: no es un cuestión de índole religiosa o espiritual, sino un obstáculo al desarrollo económico y un riesgo potencial por posibles desórdenes sociales. Esta nueva visión lleva aparejada:

1. Una repulsa y rechazo de la tradicional e indiscriminada limosna, por considerar que fomenta la pobreza y la ociosidad, así como los vicios anexos a ella (juego, bebida, etc.). Se plantea como alternativa la inserción social y laboral.
2. Una nueva clasificación de este mundo heterogéneo y complejo, clasificación que se hará en función de la capacidad o no de poder trabajar.
3. Una decidida intervención estatal que, amparada en ese concepto de pobreza y tendente a intervenir en todos los ámbitos de la vida política, social y económica, resquebraja los fundamentos del viejo sistema de caridad particular sentando las bases de la necesaria participación del Estado en el terreno de la asistencia social.

Con la primera regulación constitucional va a quedar configurada la beneficencia. La Constitución de 1812 confía a Ayuntamientos y Diputaciones el cuidado de las instituciones de asistencia y la inspección y puesta en práctica de las medidas que adopte el gobierno respectivamente. Dicho de otro modo, el paso de la monarquía absoluta al Estado liberal viene acompañado de la asunción por el Estado de la asistencia social y la beneficencia pública. Es por ello, como decíamos al principio, que el proceso constituyente gaditano nos aparece en el terreno de la asistencia social como el final de una etapa que se desarrolla en el siglo XVIII, y el principio de otra que, partiendo del siglo ilustrado, se configura a lo largo del siglo XIX.

**CAPÍTULO II**  
**LAS CORTES DE CÁDIZ**  
**ANTE LA EDUCACIÓN**





## PARTE PRIMERA: EL PROYECTO DE REFORMA EDUCATIVA ILUSTRADO

El plan ilustrado era un proyecto de reforma en profundidad de la sociedad española. Las medidas adoptadas para fomentar la prosperidad nacional, afectaron a todos sus ámbitos. Se emprendió una activa política de obras públicas, mejora y saneamiento de las ciudades y dotación de equipamientos básicos. La reordenación administrativa se inicia para activar la política de fomento, implantándose políticas de colonización de territorios despoblados, como en Sierra Morena, mediante la creación de nuevos poblados. El impulso de la riqueza, comercio y artesanía vino acompañado de medidas en favor de las artes, las letras y las ciencias. La pobreza y su asistencia van a ser abordadas, como se analizó en el capítulo anterior, por proyectistas y gobernantes en función de la capacidad o no de poder trabajar. Sin embargo, como muy bien señala José Luis Abellán, este proyecto era irrealizable si no se empezaba por un cambio en los espíritus y en las mentalidades. De aquí que la reforma de los estudios aparezca como previa a cualquier otra<sup>1</sup>.

Los cambios introducidos en la educación eran necesariamente prioritarios a cualquier otro tipo de transformación. No puede extrañarnos, por tanto, que los ilustrados insistan desde el primer momento en una obsesiva preocupación pedagógica y un reiterado propósito de reforma educativa, preocupación y propósito que se traducirán en la incorporación de nuevos contenidos y metodologías, así como en una honda y decisiva participación del Estado en materia educativa.

El espectáculo que ofrecía la enseñanza en todos sus grados no podía ser más lamentable. Julia Varela nos presenta un panorama de la historia educativa española caracterizado por dos notas que mutuamente se apoyan: la proliferación caótica y el conservadurismo.

---

<sup>1</sup> Cfr. José Luis Abellán: *Historia crítica del Pensamiento español. Del Barroco a la Ilustración (Siglos XVII y XVIII)*. Tomo III. Madrid 1983. Pág. 151.

mo reaccionario. La primera es consecuencia de la consideración tradicional que tenía la enseñanza, es decir, el ser un acto de beneficencia social practicado por las ordenes religiosas y las instituciones eclesiásticas, pero nunca un acto de gobierno ni una obligación de los poderes políticos, que tuviera relación con el bienestar de la comunidad. La segunda tiene como resultado el misonéismo, métodos anticuados de enseñanza, apoyo a las disciplinas filosófico-teológicas y desprecio tradicional por las que los ilustrados llamaban «ciencias útiles», absentismo del profesorado, abuso en la provisión de cátedras, indisciplina general, insuficiencia de las dotaciones...<sup>2</sup>. Había en consecuencia que atacar el sistema educativo de abajo a arriba, y quizá no exista otro capítulo, de la obra política de los reformadores y gobernantes, donde mejor se aplique la conclusión de que lo intentaron cambiar todo y fracasaron en mucho.

A partir, sobre todo, de la segunda mitad del siglo asistimos a un continuo suceder de proyectos y órdenes que tratan de cambiar el modo de obrar en la enseñanza y en la educación en todos los niveles por medio de reformas en las instituciones tradicionales y en la introducción de nuevos métodos y planes de estudio. Proyectos y órdenes que, en opinión de Maravall, emanan de una minoría compuesta por aristócratas desinteresados, obispos y alto clero, magistrados, funcionarios civiles y militares, educadores e individuos de profesiones liberales. Se trata de una generación enciclopedista cuyas dos características específicas son: la ausencia de un pensamiento político democrático (despotismo ilustrado) y la interpretación económica de nuestra decadencia<sup>3</sup>.

Sin embargo, antes de analizar el conjunto de estos proyectos y disposiciones legales, sus contenidos y pretensiones, así como su mayor o menor éxito, conviene detenernos a considerar las ideas básicas que sirven de punto de partida de todo el programa que se proponen proyectistas y gobernantes. Podríamos reducirlas a dos: una, de intención lejana y a manera de bella utopía, y otra, más concreta, real e inmediata.

La primera consistiría en el principio de la universalidad del saber para todos, al menos en el nivel de instrucción primaria, que debería hacerse obligatoria. La ecuación: «Educación = Virtud = Felicidad», sostiene la utopía educativa ilustrada y nos da la clave

<sup>2</sup> Cfr. Julia Varela: «La Educación Ilustrada o cómo fabricar sujetos útiles y dóciles», en *Revista de Educación*, nº Extraordinario. Madrid 1988. Págs. 246-247.

<sup>3</sup> Cfr. J.A. Maravall: *Estado Moderno y mentalidad social. Siglo XV al XVIII*. Tomo II. Madrid 1972. Págs. 214-215.

de la atención que le dedicaron. Como bien señala Ruiz Berrio, la educación es considerada como el mejor y más seguro medio para alcanzar el estado virtuoso de los individuos, a la par que se estima que una nación en la que reine la virtud será más fácil gobernar y ello permitirá a la larga conseguir la felicidad pública<sup>4</sup>. Dominando estos planteamientos, entre los gobernantes y minorías rectoras, es fácil comprender que se intentará renovar la situación de la enseñanza.

La otra idea o principio se derivaría coherentemente del concepto último del poder absoluto del Despotismo Ilustrado, que tiende a intervenir, dirigir, controlar y vigilar todas las actividades del hombre. Si se pretendía someter al otro poder, la Iglesia, ¿cómo no habría de hacerlo con la educación, transmisora de los valores sociopolíticos que aseguran o socavan el orden establecido? Según esto, no repararon en medios para tener en sus manos todas las piezas del sistema, sobre todo la Universidad. No hemos de olvidar que nos encontramos en un momento histórico que viene caracterizado por la ampliación por parte del Estado de sus ámbitos de actuación y control. Para García Pelayo, competencias y funciones que hasta el siglo XVIII eran marginales respecto de los intereses estatales —la asistencia y previsión social, la administración local, la sanidad, las vías de comunicación, la educación— se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura<sup>5</sup>.

La aplicación de estos principios en los niveles primarios de enseñanza tendrá notables consecuencias. Si desde antiguo la parcela de la enseñanza elemental había estado en manos de los religiosos, y en gran medida siguió estando, sin embargo se inicia ahora la tendencia a incorporar a la primera enseñanza nuevos contenidos y maestros seculares. La importancia que se concedió a estos niveles por parte del poder real quedó reflejada en la Real Orden de 1771, donde se dice que «la educación de la juventud por los maestros de primeras letras es uno y aún el más principal ramo del buen gobierno del Estado»<sup>6</sup>.

Otro «ramo» al que se dedicará gran atención, tanto por proyectistas como por gobernantes, será el de la educación popular de los

<sup>4</sup> Cfr. Julio Ruiz Berrio: «La Educación del Pueblo en el proyecto de los Ilustrados», en *Revista de Educación*, nº Extraordinario. Madrid 1988. Pág. 171.

<sup>5</sup> Cfr. Manuel García-Pelayo: *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid 1991. Pág. 26.

<sup>6</sup> Real Orden de 11 de julio de 1771. *Colección de Pragmáticas, Cédulas, Provisiones, Circulares, Autos acordados dados en tiempos de Carlos III y Carlos IV*. Madrid 1805. Vol. I. Pág. 206.

artesanos con objeto de lograr buenos operarios en cada oficio, lo que revertiría en un beneficio del Estado a la vez que en un mejoramiento personal. Este programa encaja además perfectamente en el criterio de una sociedad ordenada en la que cada individuo debía permanecer en el escalón que le pertenecía, eso sí, lo más perfectamente adecuado al mismo. Nada de saltos en el aire y menos en la cultura.

Una gran novedad, tanto en proyectos como en disposiciones legales, durante el siglo XVIII en materia educativa, es el descubrimiento de la mujer como sujeto de atención pedagógica. Serán tratadas todas aquellas tareas que le son propias, perfeccionan o adornan su condición femenina a la par que se abren escuelas de niñas, muchas de ellas propiciadas por las Sociedades Económicas de Amigos del País, en cuyos programas se destacan la enseñanza de labores, bordados, encajes, etc... También cabe apreciarse la aparición de algunas mujeres con tintes intelectuales, sin llegar en ningún caso a conseguir el relieve que alcanzaron en otros países. Incluso, podría hablarse, con muchísimas restricciones, de tertulias y círculos aristocráticos femeninos en torno a los cuales se mueven espíritus inquietos. Lo innegable es que, a partir de esta centuria, la mujer comienza a abrirse paso en el cerrado mundo del hombre con algo más que sus encantos personales.

No obstante, fue en el campo de la Universidad donde más trabajaron nuestros ilustrados para conseguir su control, a la vez que sacudir la modorra y adaptarla a las nuevas necesidades. Esta lucha se enlaza, además, con otra muy espectacular que se desarrolla con no menos encaro en la época: la oposición a los jesuitas, contra los que arremeten los ilustrados con todas sus fuerzas hasta conseguir su extrañamiento en una de esas oleadas a las que son tan dadas nuestro pueblo, unas veces contra unos y otras contra sus opuestos.

En lo que concierne estrictamente al funcionamiento y contenido de las universidades, proyectos y reformas inauguran un periodo de centralización y uniformidad cada vez mayor, reduciendo al mínimo la anarquía reinante. El proceso se inicia en 1770 con la orden del consejo de Castilla, para que todas las universidades redacten planes de estudio, y termina en 1807, año en que el marqués de Caballero, entonces ministro, promulga el primer plan de estudios general para todas las universidades de la nación. Este capítulo de la acción estatal persigue los mismos objetivos que los planteados para el resto de las enseñanzas: reformar en contenidos y en metodología a la par que una participación estatal en la estructura gubernativa de estas instituciones.

A pesar de todas estas acciones —que nos revelan la progresiva preocupación y participación del Estado en materia educativa y que tienen como resultado la extensión de los centros educativos y la modernización de la enseñanza con la incorporación de métodos, textos y maestros adecuados—, la Ilustración española no supo emprender una reforma sistemática, o mejor aún, la construcción de un sistema educativo. Por ello, tenemos que hablar de diversas acciones en torno a la enseñanza, de variadas iniciativas, de aportaciones generosas y de actitudes miserables, de disposiciones nacionales, regionales y locales, de instituciones con resultados muy diferentes. Como bien señala Aguilar Piñal, el que la política de reforma ilustrada quede reducida a una labor de parcheo se debe «a la equivocada pretensión de hacer una reforma educativa sin dañar los privilegios de ahora, repitiendo los presupuestos económicos y sociales de la sociedad estamental»<sup>7</sup>.

Habrá que esperar a la labor desarrollada por los constituyentes gaditanos para hablar de los indicios de un nuevo sistema educativo, aunque el siglo XVIII ha sentado un claro precedente de gran transcendencia. Según Artola, la Revolución del 12 estableció las bases de una instrucción nacional considerada como un servicio público que el Estado tiene la obligación de prestar; para ello tomó como punto de partida toda la labor emprendida por el siglo XVIII español, donde proyectos y disposiciones legales abonaron un terreno necesario de reforma<sup>8</sup>.

## 1. LA ESTRUCTURA EDUCATIVA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII

En rigor, no puede hablarse de la existencia de un sistema educativo para la España del XVIII, en especial por lo que respecta a la educación elemental y secundaria.

La estructura social del siglo XVIII es claramente estamental. La moral que justifica dicha estructura, es una moral basada en el principio medieval del servicio, es decir, cada estamento, y por tanto sus miembros, deben servir a Dios, al rey y a la comunidad de un modo diferente:

<sup>7</sup> F. Aguilar Piñal: *La política docente en la época de la Ilustración (1759-1808)*. Madrid 1988. Pág. 456.

<sup>8</sup> Cfr. Miguel Artola: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*. Madrid 1976. Págs. 277-278.

1. El clero, con la cura de almas.
2. La nobleza, con las armas, y, en general con los «*officia*» más distinguidos.
3. El pueblo llano, con su trabajo, organizado por los diferentes gremios.

Como es lógico, esta moral que exige a cada estamento el servicio que le corresponde —el primer deber de cada miembro será el de permanecer en su status— comporta una sanción jurídica. La sociedad estamental, traduce pues, un orden jurídico en que cada estamento posee un estatuto legal propio, independiente de los demás y ajeno, por supuesto, al principio moderno de igualdad ante la ley. De estos estamentos, son pilares básicos la nobleza y el clero; el pueblo apenas cuenta, sin que pueda hablarse, en sentido estricto, de la existencia de una burguesía que, a mediados de siglo, es sólo incipiente y poco definida.

La nobleza continúa siendo un estamento altamente influyente. Es cierto que junto a la alta nobleza, y compitiendo con ella, se alza la nobleza de toga con poderes muy definidos en las Audiencias y Consejos, así como la nobleza militar, pero, en definitiva, la base del poder de este estamento —los mayorazgos y señoríos jurisdiccionales— continúa perteneciendo a la alta nobleza. La educación juega un papel secundario: la Universidad es sólo un camino para los segundones, que encuentran en ella el único camino para conseguir un medio de vida acorde con su estado y condiciones sociales.

La Iglesia es un auténtico poder en el siglo XVIII<sup>9</sup>. Es, en primer lugar, un poder económico: la propiedad de la tierra, que alcanza un tercio de la producción, unida a los derechos feudales, en especial el diezmo, le dan una extraordinaria influencia sobre la población campesina; el alto clero es, pues, señor natural de amplias masas de población. En segundo lugar, es un poder social, no sólo por su compacta organización, su disciplina y su capacidad para modelar la conciencia de los hombres, sino, sobre todo, porque la Iglesia monopoliza de facto el aparato de la educación, en especial las Universidades. Finalmente, es un poder político que, como tal rivaliza con el poder regio, poder muy debilitado a principios del siglo XVIII y que en su afán por resurgir encontrará en la Iglesia una clara oposición política<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. Eloy Terron: *Sociedad e ideología en los orígenes de la España contemporánea*. Madrid, 1969. Págs. 27 y ss.

<sup>10</sup> Cfr. Eloy Terron: *op. cit.* Pág. 39.

No obstante, el municipio sigue siendo una institución importante de la vida española, aunque su influencia social ha disminuido notablemente. Interrumpido el proceso democratizador de los municipios por la Guerra de las Comunidades, la intervención del poder real a través de la figura del corregidor, la existencia de los señoríos con poderes jurisdiccionales y la vinculación de los oficios a la aristocracia local, privaron a los municipios de un auténtico poder y autonomía en la vida nacional. Es más, la propiedad colectiva de la tierra, atributo original de nuestros municipios, va a sufrir lentamente la influencia de esa tendencia a convertir toda la propiedad en individual y privada, de tal modo que su consumación en el siglo XIX dejará a los municipios impotentes ante sus obligaciones legales. La educación elemental, en manos de los municipios, no dejará de resentirse con este proceso.

¿Cuál es, entonces, el contexto en que operan estas instituciones? Jean Sarrailh ha expuesto magistralmente el panorama de la sociedad española de la segunda mitad del siglo XVIII: una España abrumadoramente rural donde a la pobreza del suelo se unen la usura, el latifundio, el peso de la rutina que impide toda innovación en la mejora de los campos; una población de diez millones de habitantes prácticamente analfabetos, con un elevado número de mendigos; una miseria espiritual más terrible aún que la estrechez y pobreza económicas; un incipiente proletariado urbano enfrentado a una continua tensión desfavorable entre el nivel de precios y el estado de los salarios; un pequeño artesanado al que las continuas objeciones y trabas de los gremios le empujan cada vez más a la pobreza; una clase dirigente en que, exceptuada la minoría ilustrada, el desdén por la cultura sólo es comparable a su inclinación por las fiestas<sup>11</sup>.

Resulta obvio, afirmar que, en rigor, no puede hablarse de la existencia de un sistema educativo, en especial por lo que respecta a la educación elemental y secundaria. La estructura social del siglo XVIII, ya lo hemos visto, es claramente estamental y, por ello, la educación no puede recibir un tratamiento nacional. De hecho, la educación está en manos de la Iglesia, sin que pueda observarse tampoco una preocupación importante por parte de la monarquía absoluta en la formación intelectual y profesional de sus súbditos.

---

<sup>11</sup> Cfr. Jean Sarrailh: *La España ilustrada de la 2ª mitad del S. XVIII*. Madrid, 1974. Págs. 17 y ss.

### 1.1. La Enseñanza primaria

La educación estamental existe, aunque sea precariamente. Las formas en que se concretaban las posibilidades de acceso a la educación en el siglo XVIII eran la educación pública y la privada o particular. Como tantas otras palabras, con el paso de los siglos, éstas también han cambiado su significado. Por educación pública podemos entender «aquella que se da y se recibe en las escuelas públicas, como colegios y conventos y todos deben participar de las ventajas e inconvenientes de lo que se hace en común»<sup>12</sup>. Esta definición nos la ofrece el autor de las «Cartas al Conde de Floridablanca». A su vez, la educación privada, particular o doméstica, es «la que se contiene dentro de los límites de las casas de todos los ciudadanos, en lo interior de las familias y en algunas pensiones particulares»<sup>13</sup>.

Para el estudio del estado de la enseñanza primaria en el siglo XVIII conviene incidir de forma decisiva en dos puntos:

- a) La dinámica de la enseñanza, tratando aquí de recoger qué personas e instituciones se hicieron cargo de la educación.
- b) Estado de la docencia, donde se examinan los contenidos que la educación primaria presenta.

#### a) Dinámica de la enseñanza

El sistema educativo vigente en España durante el siglo XVIII comprendía en la enseñanza primaria los siguientes estratos:

1. La enseñanza impartida por las comunidades religiosas.
2. Los maestros particulares, titulados oficialmente y acogidos a las ordenanzas municipales o a las reglamentaciones centrales.
3. Maestros no titulados.

Respecto de la enseñanza impartida por las Comunidades religiosas, los jesuitas —hasta su expulsión en 1767— mantuvieron la

<sup>12</sup> Correo de Madrid. 8.V.1790.

<sup>13</sup> *Ibidem* 8.V.1790.

<sup>14</sup> Cfr. P. Mesnard: «La Pedagogía de los jesuitas», en del mismo autor, *Los grandes Pedagogos*. Méjico 1974. Expone aquí, de forma detallada, los fundamentos, organización y métodos de la orden fundada por S. Ignacio de Loyola, cuyos criterios pedagógicos quedan puestos de relieve.



supremacía; supremacía no sólo respecto a las demás comunidades, sino también respecto de las restantes instituciones, tanto públicas como privadas, dedicadas a la educación de la infancia. Mesnard pone de relieve el objetivo misionero que en este nivel educativo latía en todas sus actividades<sup>14</sup>. Si el error resultaba difícil subsanarse en la población adulta, todas las esperanzas quedaban concentradas en las jóvenes generaciones. La disciplina ejercida por la Compañía hacía, por otra parte, de cada colegio un pequeño «estado escolar», cuyo gobierno compartía el rector —en su calidad de máximo responsable—, el prefecto de estudios, quien desarrollaba una inspección rigurosa de sus actividades, y los maestros. El llamado profesor principal era el encargado tanto de los estudios propiamente dichos como de la educación en general. Ascendía de clase con los alumnos, en cada uno de los cursos, hasta completar su formación.

Junto a los jesuitas, las Escuelas Pías constituían el principal soporte de la enseñanza elemental en España. De los principios educadores hacía depender precisamente su fundador —como apunta C. Villa— una extensa relación de bienes individuales y colectivos:

*«La paz y quietud de los pueblos, el buen gobierno de las ciudades y de los príncipes, la obediencia y fidelidad de los súbditos, la propagación de la fe, la conversión y la defensa frente a las herejías, particularmente entre la juventud y definitivamente la reforma de todo el cristianismo por vía de hombres de vida apostólica, pobrísima y simplicísima»<sup>15</sup>.*

En torno a la formación literaria, los escolapios proyectaban la primera enseñanza a través de nueve etapas. El horario de clases era para todos el mismo, extendiéndose a lo largo de dos horas y media por la mañana y por la tarde.

Al lado de la enseñanza impartida en sus niveles elementales por éstas y otras comunidades religiosas —dominicos, franciscanos, carmelitas, agustinos y capuchinos—, completaban el cuadro:

1. Las corporaciones locales, cuya tradicional penuria económica, junto a las escasas subvenciones recibidas al efecto del Supremo Consejo de Castilla, repercutía negativamente en la calidad y alcance de la enseñanza impartida a través de las Escuelas públicas.

<sup>15</sup> Cfr. C. Villa Pala: *Las Escuelas Pías de Mataró. Su historial pedagógico*. Barcelona 1972. Págs. 16 y ss.

2. Las personas que a título particular, principalmente en los ámbitos rurales, se brindaban desinteresadamente en ocasiones a ejercer el magisterio en sus respectivas localidades, contribuyendo de este modo en mayor o menor medida a la divulgación de los rudimentos culturales entre niños y niñas que por diferentes circunstancias —estructurales o coyunturales— no podían tener acceso a la educación elemental.

Esta diversidad de marco docente que es posible advertir en el siglo XVIII entrará, no obstante, en sus últimas décadas, si no en fase de crisis, sí en una nueva orientación —materializada en las Cortes de Cádiz— según la cual el poder central, no sólo interviene progresivamente en la regulación jurídica de los distintos factores presentes en aquél, sino que también irá asumiendo como propia esta faceta de la enseñanza en un creciente deseo de uniformar e impulsar, desde la base de la sociedad, la vida cultural de la nación. Al margen de que ese planteamiento encierra una visión ilustrada en torno a las tres grandes ideas-fuerza de la época (Cultura-Utilidad-Progreso), interesa contemplar dicho fenómeno, desde la óptica del crecimiento demográfico y las nuevas necesidades sociales que hacían inviable la actuación aislada —personal o corporativa— y obligaba tácitamente a la intervención de los poderes estatales.

#### b) Estado de la docencia

En el siglo XVIII —carente la enseñanza primaria de la adecuada normativa— el desarrollo de la actividades escolares se hallaba condicionado por los particulares criterios de las personas encargadas de ellas, ya fueran seglares o religiosos. Aunque tantos unos como otros buscaban en definitiva la capacitación del alumnado en el «noble arte de leer, escribir y contar», resultaban dispares los planteamientos pedagógicos seguidos y los libros empleados como textos en las escuelas.

La primera etapa de la instrucción elemental se iniciaba con el proceso de aprendizaje colectivo de la lectura. Una vez dominado, se instruía al alumno en la escritura «por planas». En torno precisamente al tipo de letra surgieron agrias polémicas entre las calígrafos de las distintas escuelas, defensores unos de la letra desarrollada en la época barroca, artificiosa y complicada, y partidarios otros, de

la llamada letra bastarda o española, que habían popularizado los padres escolapios.

La ortografía y el cálculo completaban el cuadro de materias impartidas en el nivel primario de enseñanza, advirtiéndose igualmente en relación a aquella serias divergencias de criterio. De ellas se haría eco el Padre Isla en su celebre obra «Fray Gerundio de Campazas»:

*«Había tres libritos de ortografía, cuyos autores seguían rumbos diferentes y aún opuestos, queriendo uno que se escribiere según la etimología o derivación de las voces, otro defendiendo que se habría de escribir según se pronunciaba, y otro que se debía seguir la costumbre»<sup>16</sup>.*

Si a la escasa relevancia de la instrucción elemental —en una tónica equiparable a los restantes niveles secundario y universitario— se añade su escasa proyección entre los niños y niñas de edad escolar, toda estructura social había de resentirse por ello en mayor o menor medida.

El clero, que a nivel parroquial hubiera podido realizar una excelente labor social, no logró superar metas elementales. Según J. Mercader y A. Domínguez Ortiz, apenas hubo fuerza moral para empezar la empresa. Su formación intelectual era, por lo general, bastante mediocre, notándose incluso un cierto descenso en relación a los siglos precedentes<sup>17</sup>.

### c) Balance de la enseñanza primaria en el siglo XVIII

Nos encontramos ante un panorama que Puelles Benítez resume brevemente en los siguientes términos:

*«La nobleza educaba a sus hijos en la primeras letras mediante preceptores o leccionistas. Los Ayuntamientos sostienen escasas escuelas primarias a cargo de maestros ignorantes. La Iglesia mantiene escuelas monásticas, anejas a los conventos y ausentes de cualquier control regio. Los maestros, inscritos en el gremio correspondiente —Hermandad de San Casiano—, tienen que someterse al férreo control de esta corporación, única fuente de expe-*

<sup>16</sup> P. de Isla: *Fray Gerundio de Campazas*. Madrid 1875. Pág. 87.

<sup>17</sup> J. Mercader y A. Domínguez Ortiz: *La época del Despotismo Ilustrado*. Madrid 1987. Págs. 115 y ss.

*dicción de títulos, debiendo dedicarse a varios empleos para poder subsistir»<sup>18</sup>.*

Ante ello, no resulta extraño, como posteriormente veremos, que la minoría ilustrada y el gobierno propongan y afronten su reforma desde los parámetros del pensamiento dieciochesco.

Un elemento, sobre el cual conviene detenerse brevemente para determinar el estado de la instrucción primaria, es la situación en que se encontraban los maestros de primeras letras. Escasos en número, ignorantes y pésimamente pagados, explican la razón por la cual su penuria resultaba equiparable a la escasa consideración social de su trabajo<sup>19</sup>. Esta circunstancia define inmediatamente el carácter de la sociedad española, en la que las ciencias y las letras eran, y seguirán siendo durante muchas décadas, patrimonio de una élite tradicional vinculada al poder, con los inconvenientes que de ello se derivaban en orden al progreso general de la nación. Mientras los países de occidente europeo, al amparo de la protección oficial, o por el propio vigor de las iniciativas privadas, lograron quemar etapas en el camino del desarrollo, tanto económico como político, cultural, y en definitiva social, España permanecería anclada en unos moldes estructurales anquilosados.

## 1.2. La Enseñanza Secundaria: Las Escuelas de Gramática

La educación secundaria o media carece de sustantividad propia. Concebida como preparación para los estudios superiores, la enseñanza se integra en la universidad a través de facultades menores de Filosofía o Artes —Escuelas de Gramática y Facultades de Artes—, cuya superación da paso a las Facultades mayores.

<sup>18</sup> Manuel Puelles Benítez: *Educación e Ideología en el España Contemporánea*. Barcelona 1980. Pág. 22.

<sup>19</sup> Para tener una idea global de lo que suponía ejercer la profesión docente en el S. XVIII, resulta de especial interés una carta del Maestro Cascacirueltas, publicada en el Correo de Madrid (2.XI.1789) por D. Santos Dagelio. Cargada de una fina ironía, es un compendio de los principales consejos que deben saber los aprendices de maestros.

Sobre los aspectos remunerativos, en el orden económico y la valoración social del maestro, es digna de mención la obra de C. Almunia Fernández: *Teatro y cultura en el Valladolid de la Ilustración*. Valladolid 1974, en la que, además de sintetizar los rasgos culturales de la época, presenta una austera visión de las deficiencias existentes en los diversos niveles del sistema educativo.

Además de la universidad, y para los hijos de la alta nobleza que no necesitan, por su propia condición, de carreras profesionales, existen colegios de religiosos, fundamentalmente de jesuitas y escolapios que imparten lo que pudiéramos denominar cultura general. Ellos constituyen lo que hoy llamaríamos la enseñanza privada. También deben anotarse, al lado de colegios como el Colegio Imperial de Madrid, los seminarios de Nobles y, desde luego, los preceptores de la Nobleza.

Durante el reinado de Felipe IV —por Real Pragmática de 1623, inserta en el Título II del Libro VII de la Novísima Recopilación— había tenido lugar el primer intento de planificación de esta enseñanza al limitarla el poder central:

1. Primero, a las ciudades y villas donde hubiera corregidor.
2. Segundo, a los colegios cuya renta fuera de 300 ducados como mínimo.

Reduciendo el excesivo número de centros se confiaba en aumentar la calidad de la enseñanza, pues como reconocía expresamente la citada ley:

*«Ni en tantos lugares del reino puede haber comodidad para enseñarla ni los que la aprenden quedan con el fundamento necesario para acceder a otras Facultades.»*<sup>20</sup>

La prensa proporciona datos suficientes para reconstruir el contenido de las enseñanzas de estos centros no universitarios. Tomemos, por ejemplo, el «Memorial Literario, instructivo y curioso de la Corte de Madrid» del mes de julio de 1787, en él se señalan diversos actos celebrados en la ciudad. Entre ellos destaca la celebración de exámenes de lengua griega en los Reales Estudios de siglo Isidro, con traducciones de la Biblia y de los clásicos griegos, que los examinandos completaban con explicaciones de sintaxis y sobre «las frases, modismos y las cuestiones que tienen semejanza en las tres lenguas griega, latina y española». También hubo exámenes de lengua Árabe erudita y de Filosofía, comprendiendo esta última: Lógica, Ontología, Psicología y Teología Natural<sup>21</sup>.

A mediados de la centuria, la enseñanza secundaria, de igual modo que se ha visto en páginas anteriores acerca de la instrucción

<sup>20</sup> Novísima Recopilación. Título II. Lib. VII.

<sup>21</sup> Cfr. Memorial Literario, instructivo y curioso de la Corte de Madrid, julio de 1787.

primaria, llevaba una vida rutinaria, escasa en bagaje cultural. Si bien algunas ordenes religiosas gozaban en su proyección educativa de mayor prestigio y aceptación, no se advierten profundas diferencias respecto de las enseñanzas cursadas a nivel oficial o privado<sup>22</sup>. Respecto a las primeras, habían ido estableciéndose escuelas por las distintas villas y ciudades del país merced al estímulo docente de la Corona en unos casos y al de las Corporaciones municipales en otros, con sueldos que oscilaban alrededor de cincuenta ducados. Y completando el panorama docente, una clase de preceptores particulares ofrecía sus servicios a bajo precio. Los establecidos en la capital de España, promoverían precisamente en 1753, el establecimiento de una asociación corporativa, a fin de reglamentar la actividad profesional, obteniendo al mismo tiempo un honorable estatuto<sup>23</sup>.

El proyecto de Academia de Latinidad —acogido con beneplácito por la Orden de los Jesuitas, interesada en que se limitara el número de profesores— fue aprobado oficialmente. Merece destacar al respecto:

- a) Los rudimentos de gramática latina no deberían exponerlos en latín, sino en castellano, tomando como base las directrices de Nebrija, de M. Rollin, e incluso de la Universidad de París.
- b) Si la calidad de enseñanza dependía tanto de los métodos empleados y de la formación del profesorado, como de los libros de texto usados por los escolares, resultaba conveniente el empleo de ciertos manuales, por ejemplo la «Prosoodia» impresa en 1742, la «Rethorica» del Brocense, etc...
- c) Con el objeto de superar el latín «de breviario» que aprendían los colegiales, quedaban claramente especificados los autores clásicos cuyas obras merecían un estudio minucioso por su parte: Cicerón, Cornelio Nepote, César, Tito Livio, Virgilio, Ovidio, Terencio y Horacio.

A la vista de lo aquí expuesto en relación a la enseñanza secundaria, puede concluirse que tanto el cuerpo docente como las materias impartidas, no estaban a la altura de las necesidades plantea-

<sup>22</sup> Cfr. J. Formentín: *Pensamiento Pedagógico de la Ilustración española*. Madrid 1975. Págs. 110 y ss.

<sup>23</sup> Cfr. François López: *Juan Pablo Fornés et la crise de la consciencie espagnole au S. XVIII*. Burdeos. 1976. Pág. 85.

das por una sociedad en trance de transformación y modernización. Por ello, según observa J.A. Maravall<sup>24</sup>, pese a todos sus deseos, Carlos III se vería siempre coartado por dichas deficiencias básicas para llevar adelante la nueva política educacional. Del mismo modo que las batallas de la cultura no se ganan en años, sino en decenios, tampoco podía improvisarse un cuerpo docente suficientemente cualificado y un plan de estudios a la altura de las circunstancias. Los intentos de actualización de los estudios universitarios tendrían así escasa eficacia, al no haberse fijado en los estamentos básicos del sector educativo, las directrices de reforma y progreso.

### 1.3. La Enseñanza Universitaria

La Universidad constituye la única institución que imparte la enseñanza de un modo sistemático. Desde su nacimiento, las universidades aparecen muy unidas a la Iglesia, es decir, fundadas y sostenidas por Roma. Las Universidades pontificias son, incluso durante la Casa de Austria, autónomas respecto al poder regio. El rey apenas interviene respecto a su creación, regulación o mantenimiento, a lo sumo, envía visitadores para conocer el funcionamiento de estas instituciones<sup>25</sup>.

La universidad pontificia, cuyo paradigma es la de Salamanca, tiene una organización que Mariano y J.L. Peset han denominado equilibrada<sup>26</sup>. Doctores, profesores y alumnos participan juntos en la organización bajo la autoridad del pontífice. El Canciller es la primera autoridad en tanto que representante del Papa, siendo frecuente que el obispo de la diócesis delegue en el maestro-escuela de la Catedral las funciones de Canciller. El Canciller concede los grados académicos, preside el claustro y ejerce jurisdicción universita-

<sup>24</sup> Cfr. J. Antonio Maravall: *op. cit.* Págs. 74 y ss. Se nos ofrece en esta obra una interesante perspectiva del proceso seguido por la Monarquía española en materia educativa.

<sup>25</sup> Dos son los estudios, con carácter monográfico, que destacan respecto al análisis de las universidades pontificias en el siglo XVIII. En primer término, por su mayor volumen, rigor y profundidad, la obra de Mariano y J. Luis Peset: *El reformismo de Carlos III y la Universidad de Salamanca*. Salamanca 1969. En segundo lugar, la obra en torno a la Universidad de Cervera de María Rubio Borrás: «Historia de la Real y Pontificia Universidad de Cervera», en *Anales de los Cursos Académicos 1914-1916*. Barcelona 1917.

<sup>26</sup> Mariano y J. Luis Peset: *La Universidad española (S. XVIII y XIX)*. Madrid 1974. Véase en especial el capítulo II de la primera parte, dedicado a la universidad tradicional.

ria sobre escolares y profesores. Junto al Canciller, el Rector, segunda autoridad en la universidad y, como tal, encargado de la vigilancia académica.

Al lado de la Universidad pontificia, los Colegios mayores. Son fruto de fundaciones de preladados importantes que desarrollan dentro de su ámbito las enseñanzas de una universidad<sup>27</sup>. Mientras las Universidades pontificias se mantienen con la renta de la misma Universidad, en las colegiales las rentas proceden del Colegio mayor. La Universidad colegial no es, pues, sino apéndice de otra institución, el Colegio, que paga la enseñanza propia y ajena. El extraordinario poder que los Colegios mayores ejercen en la Universidad y, sobre todo, en la sociedad será uno de los principales problemas que preocupen a nuestros ilustrados<sup>28</sup>.

Por último, existen otras universidades cuya característica principal es la dependencia de un municipio. Por ejemplo la Universidad de Valencia, en la que ciudad ejerce un patronazgo sobre la misma<sup>29</sup>. Aquí la ciudad ha contribuido decisivamente a su creación y posterior mantenimiento, si bien la constitución originaria es pontificia con su correspondiente dotación en rentas eclesiásticas. Al igual que en las pontificias, el Canciller es la primera autoridad y, desde luego, ostenta la representación del Papado. Sin embargo, el verdadero dominio corresponde a los representantes municipales —Jurados, Síndicos y Abogados del Ayuntamiento—, sustituidos en el siglo XVIII por regidores encabezados por el corregidor. El ayuntamiento nombra al Rector, a quien paulatinamente irá pasando la jurisdicción académica, provee las cátedras, suministra y controla los fondos, salvo algunas rentas propias de la Universidad. Gozan, pues, estas universidades de autonomía respecto del poder regio y eclesiástico, pero dependen del municipio.

<sup>27</sup> Con carácter general destaca el estudio de principios de siglo de P. Zabala Lera: *Las Universidades Españolas y los Colegios Mayores en tiempos de Carlos III*. Madrid 1906. Esta obra, necesitada de una profunda revisión y actualización de mucha de la información que aporta, ha sido la guía de otros estudios monográficos más recientes centrados en los Colegios Mayores. En esta línea nos encontramos con la obra de S. Rubio Sánchez: *El Colegio-Universidad de Osuna. 1548-1824*. Sevilla 1974 y la de J. Carrera Pujal: *La Universidad y los Colegios Mayores de Barcelona en los S. XVIII y XIX*. Barcelona 1971.

<sup>28</sup> Los defectos que padecen los Colegios Mayores en el S. XVIII han sido perfectamente recogidos y analizados por Vicente Palacio Atard: *Los españoles de la Ilustración*. Madrid 1964. Págs. 129-134.

<sup>29</sup> Esta Universidad ha sido objeto de estudio por parte de M. Velasco Santos en su obra: *Reseña histórica de la Universidad de Valencia*. Valencia 1968. Se nos ofrecen aquí las bases sobre las que se proyectó la reforma emprendida a partir de 1786.



Cabe preguntarse ahora sobre las funciones que desempeña este modelo de Universidad tradicional en pleno siglo XVIII. La respuesta no es otra, las mismas que la Universidad de los siglos medievales. Suministra a través de la Facultad de Teología, Jurisprudencia y Medicina, teólogos, juristas y médicos. Pero mientras en la baja Edad Media esta función corresponde a la realidad —los teólogos tienen su puesto dentro de la cristiandad y los juristas robustecen con sus teorías romanistas la autoridad real—, en el siglo de las Luces y de los inicios de la Revolución Industrial resultan funciones anacrónicas. Lo que se pide a la Universidad del siglo XVIII es otra cosa, así lo expondrá la Real Cédula de 1768:

*«La Universidad está divorciada de la realidad, la resulta de todo esto ha sido el haberse hecho inútiles los estudios de las universidades: que después de acabar sus estudios, ningún estudiante sale filósofo, teólogo, jurisperito, ni médico, que cada uno se halla precisado en empezar una nueva carrera y nuevos estudios para practicar de algún modo su profesión. Y ¡ojalá que fueran inútiles!, lo peor es que son perjudiciales; porque salen jóvenes con la razón pervertida, con el gesto viciado y con el juicio acostumbrado a raciocinios falsos. Impresiones tenaces que construidas con la primera educación, suelen perdurar durante el resto de la vida; siendo necesario un genio sobresaliente para rectificar después las ideas con el uso del mundo y mejores estudios; pero este número suele ser muy corto»<sup>30</sup>.*

Los defectos de función, de los que se acusa a las Universidades en esta Real Cédula, son la demostración clara de que toda sociedad estacionaria fuerza a sus individuos a despreciar la experiencia y la observación, y a que las inteligencias se ocupen de dar vueltas en torno a problemas de matiz y sentido librescos<sup>31</sup>. Por todo ello, esta Real Cédula, al igual que otras muchas disposiciones del periodo ilustrado, constituyen todo un tratado de sociología del conocimiento.

Por último, brevemente, algunos aspectos sobre el funcionamiento de las universidades: los alumnos ingresan a los doce o catorce

<sup>30</sup> Parte de este texto aparece en la obra de Eloy Terrón: *Sociedad e Ideología en los orígenes de la España Contemporánea*. Madrid 1969. Págs. 81 y ss.

<sup>31</sup> Siguiendo la conocida tesis de Álvarez Morales en su obra: *Génesis de la Universidad española contemporánea*. Madrid 1972, un factor exponente del clima de decadencia por el que atravesaba la enseñanza superior en España es el recelo a adoptar nuevas doctrinas, teorías o actitudes, posiblemente por el tradicional peso del escolasticismo.

años en las Facultades Menores de Artes o de Filosofía. Terminados estos estudios en tres o cuatro años, acceden a las Facultades mayores de Teología, Leyes, Cánones o Medicina. Los que deciden seguir estudios de Filosofía se gradúan de «Maestros de Artes», y los otros se gradúan de «Bachiller» en cualquiera de las carreras citadas, lo que habilita para el ejercicio profesional. Únicamente siguen sus estudios los que desean dedicarse a la docencia, para lo cual necesitan licencia, estos últimos no cursan asignaturas, sino que imparten clases como bachilleres. Finalmente, la consecución de los grados académicos no se realiza través de exámenes por curso, sino escuchando las lecciones, participando en las disputas y demás actos académicos, realizándose al final el ejercicio de grado, ejercicio de gran dureza en su origen, pero que desembocó en una pura formalidad con la decadencia de las Universidades<sup>32</sup>.

El panorama que nos presenta la Universidad española del XVIII podía resumirse, como hace Aguilar Piñal<sup>33</sup>, en los siguientes puntos:

1. Diversidad de origen de los centros.
2. Escasa uniformidad de los planes de estudios.
3. Penuria económica.

En función de este panorama deben concretarse las razones determinantes o al menos favorecedoras del clima de decadencia por el que atravesaba la enseñanza superior en España:

1. Un factor inicial radica en el temor a la novedad. Esto se hacía presente en el recelo a adoptar nuevas doctrinas, teorías o actitudes, posiblemente porque la escolástica era una postura más cómoda y menos problemática.
2. Como inevitable consecuencia surgiría, a partir de ese supuesto, la deficiente formación del profesorado. Ignorados por desprecio o conveniencia los progresos que en el propio país o en el occidente europeo estaban alcanzando las distintas esferas del saber, la actividad en las aulas comprendía solamente un cuerpo monolítico de conocimientos.
3. Esa presión de la «ciencia oficial» y de la estructura del poder —no olvidemos que la enseñanza universitaria esta-

<sup>32</sup> Cfr. A. Álvarez de Morales: *La Ilustración y la reforma de la Universidad española en el S. XVIII*. Madrid 1971. Págs. 35-44.

<sup>33</sup> Cfr. F. Aguilar Piñal: *Los comienzos de la crisis universitaria*. Madrid 1982. Págs. 85 y ss.

ba controlada por los elementos centrales del poder, Iglesia y Nobleza—, daba lugar a un claro estancamiento de la enseñanza superior española.

4. Se entraba, por tanto, en una especie de círculo vicioso donde los defectos estructurales del sistema educativo quedaban encadenados a otros de tipo coyuntural y aún personal, siendo en último término difícil aislar los más determinantes de la situación de postración en que se hallaban tales centros.

## 2. EL PENSAMIENTO EDUCATIVO DE LOS ILUSTRADOS ESPAÑOLES DEL SIGLO XVIII

El tema de la educación ha sido una constante de creciente atención por parte de la intelectualidad española. Ya en el siglo XVI, al tiempo que las letras y artes alcanzaban un amplio desarrollo de proyección universal, proliferaban en la España Imperial los escritos orientados a impulsar paralelamente el sistema de enseñanza.

Sánchez de Arévalo<sup>34</sup>, por ejemplo, estableció a este respecto las bases y objetivos sobre los que debería girar en el futuro:

1. Debe ser misión del poder el procurar la educación de todos los súbditos y organizar su estudio.
2. Este estudio ha de ser continuo, dependiendo, por tanto, de gentes que a ello se dediquen.
3. Comprenderá un amplio campo educativo, integrado por los saberes de las materias políticas o de gobierno que no pueden ser ya incumbencia única del príncipe.

Heredero de las teorías de Sánchez de Arévalo es Juan de Huarte —Doctor en medicina que estudió y ejerció su profesión en Baeza—. Defendía la abierta participación del Estado, acaso como única solución para dar a las enseñanzas impartidas una finalidad práctica, conectada a las verdaderas necesidades sociales. De este modo se subsanaría una situación que el mismo criticaba en los siguientes términos:

*«Es cosa realmente digna de dolor que con tanta hacienda como se gasta en otros menesteres, no haya escuelas públicas ni*

<sup>34</sup> Cfr Henry Kamen: *Una sociedad conflictiva: España 1469-1714*. Madrid 1984. Págs. 186 y ss.; y John Lynch: *España bajo los Austrias*. Vol. I. Madrid 1972. Págs. 210 y ss.

*doctrina ninguna en tres cosas que tan necesarias son para la vida: la agricultura, la arquitectura y el arte militar, siendo así que, en cambio, lo que se enseña es sofismas inútiles»<sup>35</sup>.*

Aunque Huarte debió revisar sus escritos a instancias de la Inquisición, y a lo largo del siglo XVII continuó desentendiéndose el Estado de la temática educativa —considerándola secundaria en el conjunto de la esfera del gobierno—, dos circunstancias anunciaban lejanamente los cambios que tendrían lugar en el siglo XVIII:

1. En primer término, fue extendiéndose el criterio entre la intelectualidad española de que el poder estaba en la obligación de actuar en esa materia, no en sentido estricto, de censura y limitación, sino de fomento y desarrollo, impulsando o sustituyendo en su caso a la iniciativa privada<sup>36</sup>.
2. Por otra parte, como ejemplo de esa incipiente actuación, merece destacar la fundación por parte de Carlos II, el año 1681, del Colegio de San Telmo, enclavado en la ciudad hispalense.

En la primera mitad del siglo XVIII se registraría un cambio en la teoría política respecto al hecho educativo. En función de la experiencia obtenida en otros campos —obras públicas, beneficencia, población...— fue tomando cuerpo la idea de una intervención del Estado en la enseñanza. El progreso material de los individuos y de la nación en general afirmaba el interés gubernamental por generalizarla, orientándola básicamente a la formación profesional<sup>37</sup>.

Con anterioridad hemos analizado el panorama que ofrecía la enseñanza española en sus niveles primarios, secundario y universitario. Si la realidad era tal como se ha bosquejado, importa ahora examinar los diversos planteamientos teóricos elaborados por las mentes ilustradas en torno a la obligada reforma que bajo el signo y el estímulo del progreso invocaban unas veces a título personal, y otras, contando con el inestimable patrocinio de la Corona. Como

<sup>35</sup> M. de Iriarte: *El doctor Huarte de San Juan y su Examen de Ingenios*. Madrid-Santander. 1930. Págs. 16 y ss.

<sup>36</sup> J. A. Maravall: *op. cit.* Págs. 150 y ss. Dedicó todo un capítulo al estudio de las posturas de la intelectualidad española en torno al papel que debía jugar el Estado en materia educativa.

<sup>37</sup> Cfr. J. L. Abellán: *op. cit.* Págs. 151 y ss.

resultaría prolijo valorar las múltiples iniciativas y proyectos planteados por los filósofos y tratadistas en el terreno educativo, habrá de hacerse referencia a aquellos autores que, por la mayor difusión de su obra o el impacto de la misma, pueden resumir en mejor medida las principales doctrinas esgrimidas en dicha centuria en torno a cuatro premisas fundamentales de la enseñanza:

1. Perfeccionamiento metodológico.
2. Carácter universal de la enseñanza.
3. Intervención estatal.
4. Resultados conseguidos.

En primer lugar, bajo el interrogante ¿Qué significa educar para la Ilustración española?, abordamos lo que podríamos denominar concepto de educación para la Ilustración. Significados, objetivos y fines de la educación, constituyen el punto de partida para con posterioridad, y de forma sucesiva, analizar los principales proyectos educativos que genera la Ilustración española, estructurados según los niveles de enseñanza a los que estén referidos. Sentamos así las bases para acometer con profundidad el próximo apartado referente al ordenamiento legal de la enseñanza en el siglo XVIII. Proyectos y leyes van a representar el punto de partida para el análisis de la política educativa gaditana, hija y heredera del siglo XVIII.

## 2.1. ¿Qué significa educar para los ilustrados españoles?

Cuando Jovellanos redacta su famosa «Memoria para la educación pública», comienza con estas palabras:

*«¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social? Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida, o por lo menos, no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan de su apoyo. Las fuentes de la prosperidad son muchas; pero todas nacen del mismo origen: La instrucción pública (...). Con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina en un Estado»<sup>36</sup>.*

La preocupación por la educación constituye una constante dentro del pensamiento ilustrado español del siglo XVIII. La nece-

<sup>36</sup> Memoria sobre la educación pública. Vol. XIV. Aguilar (Biblioteca de cultura española). Págs. 123 y ss.

sidad de una reforma económica, objetivo central de los ilustrados españoles, unido a su exuberante optimismo pedagógico que ve en la educación la solución de todos los problemas que aquejan al hombre, tanto individual como socialmente, explican el contenido educativo que late en todo el pensamiento de los ilustrados y que abarca métodos, contenidos y deseos de extensión al mayor número posible de ciudadanos.

En primer término cabe preguntarse: ¿qué significa educar para los ilustrados?, o mejor dicho, ¿cuál es el concepto de educación que nos presenta la Ilustración española? Especialmente interesante resulta la definición dada por Cabarrús en el artículo publicado en el Correo de Madrid de 1790:

*«Educar es el arte de formar al hombre, de modo que cultivando sus buenas cualidades y corrigiendo las malas por otras que le sean contrarias, se puede sacar partido de unas y otras, para hacerlo más necesario, más útil y más agradable en cuanto se pueda, así mismo, a su familia, a la sociedad, al Estado y a la Humanidad»<sup>39</sup>.*

Efectivamente, los autores de la Ilustración no consideran aún la educación como ciencia, sino como arte; pero ya comienzan a perfilarse los rasgos que la caracterizarán con posterioridad, pues es un arte que sólo puede lograrse como fruto de la experiencia y de la aplicación que son las únicas que dan verdadera capacidad. Al mismo tiempo, la educación se dirige en último término a la felicidad del hombre. El sentido utilitarista se complementa con un profundo contenido social, ya que se propone a la educación como la base para la felicidad de las naciones.

Sobre estos últimos aspectos, una de las paradojas más interesantes que descubrimos en los pensadores del siglo XVIII gira en torno a los fundamentos profundos de su concepción antropológica. Los ilustrados, rompiendo con una tradición empírico-racionalista, por un lado, y escolástico-decadente, por otro, propugnan al hombre autónomo, al hombre libre, que ya no es hijo de Dios, demasiado lejos en el pensamiento deísta de muchos ilustrados, sino hijo de la naturaleza, y que como tal ha de comportarse. Desaparecida del pensamiento iluminista la idea de que el fin del hombre es dar gloria a Dios, queda como único fin la felicidad terrena, y a este objetivo se dirigían gran parte de los estudios teóricos y de los

<sup>39</sup> Correo de Madrid 4.IX.1790.

ensayos de la ilustrados europeos<sup>40</sup>. El ilustrado español no llega a tanto, no hemos de olvidar el sentido profundamente católico de sus escritos<sup>41</sup>. Pero como hombre moderno, siente la llamada de la felicidad con una fuerza inigualable hasta ese momento. La educación se presenta como la herramienta adecuada para que todos los hombres puedan llegar a ser felices:

*«La educación es el secreto y el más fácil medio para corregir los errores de lo hombres y remediar los ataques y miserias que siguen al imperio de la preocupación»*<sup>42</sup>.

Presentada la educación como un arte y un instrumento para la felicidad cabe preguntarse ahora por los objetivos de la educación en el pensamiento ilustrado. En orden a los fines que se propone, la educación lleva por objeto lo físico, lo moral, lo civil y lo literario.

El primer objeto es la educación física que consiste en no omitir ninguno de cuantos cuidados exigen el cuerpo y la salud. Se prestará a ella especialmente importancia en las consideraciones que sobre la educación de la infancia y de la juventud realizan nuestros ilustrados. Desde el punto de vista de las miras políticas, o del Estado, esta educación debería llevar por objeto el multiplicar, el conservar a los ciudadanos y hacerlos felices, a cada uno en su posición y relativamente a su nacimiento, estado y profesión<sup>43</sup>.

La educación moral viene en segundo lugar: «formar el corazón, purificar las costumbres e inspirar los sentimientos proporcionados a ellos»<sup>44</sup>. La rectitud de costumbres y la adecuación del obrar a la norma moral hacen al hombre virtuoso y, por tanto, verdaderamente feliz. La base de la vida moral es el autoconocimiento, se renueva así el viejo ideal clásico del *nosce te ipsum*. No se piense

<sup>40</sup> Cfr. Paul Hazard: *La crisis de la conciencia europea*. Madrid 1988. Págs. 246-256.

<sup>41</sup> Luis Sánchez Agesta en su obra *El pensamiento político del Despotismo Ilustrado*, expresa en estos términos el carácter profundamente católico de los ilustrados españoles: «Es preciso subrayar que las grandes figuras del S. XVIII español fueron profundamente religiosas y ortodoxas, y este sentido pesa sobre su vida. Es más, saben hacer la síntesis entre la orientación del pensamiento del siglo y sus creencias religiosas». Sevilla 1979. Pág. 18.

<sup>42</sup> Carta al Director de Manuel Aguirre publicada en el Correo de Madrid el 17 de noviembre de 1790.

<sup>43</sup> Esta clase de educación era uno de los tres aspectos que se consideraban en la Enciclopedia de Diderot de 1750 en la voz Educación, bajo el epígrafe de Educación para la salud y la correcta formación del cuerpo, junto a la rectitud e instrucción del espíritu y de las buenas costumbres.

<sup>44</sup> Correo de Madrid, I.V. 1790.

que es una educación moral genérica, un ser bueno a secas. El camino para lograrlo está en la adquisición de cada virtud concreta. Hemos de puntualizar que no son exclusivamente las virtudes personales las que han de ser vividas por lo hombres, también las que afectan a la buena marcha de la sociedad<sup>45</sup>.

Tras la formación moral, hay que contemplar la educación política o civil que da el conocimiento de los negocios, de enseñar a conducirse en el mundo de una manera conveniente. Por lo que atañe al Estado, éste debe dirigirla de un modo relativo a la naturaleza del Gobierno, las Leyes de la Nación, el culto público establecido y las diferentes condiciones de los ciudadanos. La visión sociopolítica de los hombres del siglo XVIII da un paso más respecto a las estructuras de la monarquía absoluta de los siglos XVI y XVII. El Estado está formado por todos los ciudadanos, no sólo por el aparato burocrático del Gobierno. Esto se traduce en una serie de obligaciones por ambas partes: el Estado tiene el deber de enseñar y sus componentes el de respetar y cumplir. Este planteamiento está muy difundido y existen numerosos textos y opiniones que lo confirman, como éste tomado de una carta dirigida a uno de los colaboradores del Correo de Madrid:

*«Mediante la instrucción del hombre conocerá que es miembro de la sociedad y que no habiendo nacido para sí sólo, debe cumplir con todas aquellas obligaciones a que está contraído con los demás»*<sup>46</sup>.

Para terminar nuestro itinerario por los aspectos que abarca la educación, hemos de parar a contemplar la educación literaria que es el adorno del espíritu por medio de los estudios que sean capaces de cultivarle. Considerada desde su perspectiva política, debe encaminarse a la elección de los estudios, a indicarse el modo de enseñarles y a fijar, por decirlo de alguna manera, el objeto, la reforma y lo que debe durar la educación.

En función de estos objetivos —físico, moral, civil y literario— la preocupación por renovar los contenidos de instrucción, incorporando saberes útiles, se convierte en una auténtica obsesión. Aparece en la «Memoria sobre la educación pública» de Jovellanos, en

<sup>45</sup> El Militar ingenioso, seudónimo de Manuel Aguirre, uno de los más ilustrados colaboradores del Correo de Madrid, insiste en que la educación es esencial para «*que sea venerada la justicia y observadas fielmente sus decisiones en todos los tribunales*», Correo de Madrid. 17.XI.1787.

<sup>46</sup> Correo de Madrid. 8.IV.1789.



la «Instrucción reservada» de Floridablanca, en el «Discurso sobre la educación popular» de Campomanes; en una palabra, los nuevos saberes —la economía, las ciencias exactas, físicas y naturales, el dibujo, las lenguas vivas— polarizan de modo primordial la atención de los ilustrados<sup>47</sup>. En esta tarea los ilustrados no sólo no podrán contar con las universidades, sino que la propagación de los nuevos saberes habían de hacerla en instancias ajenas a las mismas.

## 2.2. Proyectos de reforma en las instrucciones primaria y secundaria

A la vista de la realidad educativa existente durante la primera mitad del siglo XVIII, tanto en educación primaria como en secundaria, fueron elaborándose una serie de teorías reformistas por parte de destacados intelectuales y pedagogos españoles.

Ante la pregunta: ¿qué piensan nuestros ilustrados sobre el estado de estos niveles de enseñanza?, la respuesta no es otra sino que son conscientes de su mediocridad y de su tremenda escasez. Meléndez Valdés, dirigiéndose al presidente de la Sala Primera de Alcaldes de Cortes nos lo expresa así:

*«Lloremos sobre la inocente niñez, esperanza creciente del Estado, en la infeliz educación que ahora recibe. Nula, arbitraria, incoherente, véala Vuestra Alteza abandonada a mercenarios mal pagados, ineptos cuando menos, si no perjudiciales. Aprenden lo que les daña y deben olvidar, y poco o nada de lo mucho que conviene saber. Nos faltan escuelas (...). Nos falta un plan de*

---

<sup>47</sup> Altamente clarificador resulta el siguiente fragmento de una carta dirigida a un colaborador del Correo de Madrid en la que se nos contiene el sentido de las ciencias: «Por, en efecto, ¿qué nos enseñan las ciencias sino un conocimiento menos imperfecto del Ente Supremo y hacemos menos defectuosos? La Historia, que se llama maestra de la vida, refiriéndonos los sucesos pasados, nos enseña las vicisitudes de las cosas humanas y, en una palabra, le enseña al hombre a ser prudente. La Poesía, ¿qué hace sino elevar el alma, internándose en los afectos, y hacer al hombre más espiritual? La Filosofía natural, por medio del descubrimiento de los secretos de la naturaleza, hace a sus profesores profundos. La Dialéctica le hace juicioso, enseñándole el modo de raciocinar y de investigar la verdad. La Retórica le hace elocuente y propio para atraer las razones de los demás, sabiendo al mismo tiempo que sólo debe emplearse en elogio de la virtud. Las Matemáticas, la ciencia de las ciencias, le hacen al hombre amante de la verdad. El Derecho nos enseña a dar a cada uno lo suyo; la Medicina, la inestabilidad de la vida, y la Teología nos da el conocimiento de qué cosas debemos practicar para vivir según la mente de nuestro Dios y llegar a poseer algún día la verdadera felicidad». Correo de Madrid, 8.IV.1789.

*estudio pensado y general. Nos falta una enseñanza elemental que abrace por entero, con claridad y sencillez la instrucción de los primeros años y la adolescencia»<sup>48</sup>.*

Estas ideas no son privativas de Meléndez Valdés, sino comunes a todos los hombres de la Ilustración<sup>49</sup>. La prensa de la época recoge una importante información sobre el estado de los niveles de educación primaria y secundaria y la crítica que sobre ellos hace el pensamiento ilustrado<sup>50</sup>.

### 2.2.1. Benito Feijoo: Renovación metodológica y utilidad de la enseñanza

Uno de los que mejor representa las ansias de renovación —no sólo docente, sino cultural y social en general— es el padre Benito J. Feijoo. Su obra, condensada esencialmente en el «Teatro crítico universal» y las «Cartas eruditas y curiosas», ofrece un indudable interés en el plano pedagógico, concretamente en aspectos relativos a la metodología y la utilidad de la enseñanza, las materias impartidas, e incluso la educación especial, como por ejemplo la de los sordomudos.

Respecto al primer punto, una doble vertiente caracteriza su visión del mundo escolar:

<sup>48</sup> Cit. en la obra de J. Sarrailh: *La España ilustrada de la segunda mitad del s. XVIII*. Madrid, 1974. Págs. 56-57.

<sup>49</sup> Campomanes, en su *Discurso sobre la educación popular*, pone de relieve la necesidad de una educación general para todos los hombres; Cabarrús, en sus *Cartas a Jovellanos*, insiste en que la educación primaria debe ser común a todos los ciudadanos, grandes y pequeños, ricos y pobres —más aún, señala la necesidad de que esa educación sea recibida por todos en las mismas aulas—; finalmente, Jovellanos, cuando redacta las *Bases para la formación de un plan general de instrucción pública*, que tanta influencia ejercerá después en los planes liberales de instrucción pública, se preguntaba sobre la utilidad de que «toda la enseñanza conveniente a la generalidad de todos los ciudadanos (...) sea enteramente gratuita», presunción que no sólo aparece en las *Bases*, sino también en su *Memoria para la instrucción pública*, cuando recomienda a Mallorca «no tanto un seminario de educación, cuanto una instrucción pública y abierta en que se dé toda la enseñanza que pertenece a ella: una institución que sea gratuita toda la que se reputa necesaria para formar un buen ciudadano». Cfr. Manuel Puelles Benítez: *op. cit.* Págs. 31-33.

<sup>50</sup> Un interesante estudio sobre la educación española y su tratamiento por la prensa de la época es el realizado por Carmen Labrador y J. C. de Pablos: *La Educación en los papeles periódicos de la Ilustración Española*. Madrid 1989. El capítulo dedicado a la educación del niño, recoge las principales críticas realizadas por la prensa ilustrada a los niveles de educación primario y secundario. Págs. 111-117.

- a) Por una parte, enfrentado al escolasticismo dominante, abogaría por la generalización de unos postulados críticos y una actividad escolar basada en la observación y la experimentación<sup>51</sup>. Como señala M. A. Galino, en su estudio sobre Feijoo, esta nueva orientación requería advertencia, reflexión, juicio y discurso. La atención sería preferida así a la memorización, el raciocinio a la repetición, el juicio a la observación distanciada, al tiempo que el discurso se modificaría en función de su naturaleza<sup>52</sup>.
- b) Por otra, la consideración del magisterio como orientador y sistematizador del aprendizaje y actividad del alumno, pero dejándole el cauce necesario para afirmar sus propias cualidades, tanto intelectuales y de estricto razonamiento, como estéticas, imaginativas, etc.

Desde la perspectiva práctica o utilitaria de la enseñanza —como señala Cabre Monserrat— realizó un salto considerable hacia el futuro cuando sugería la selección del alumnado y la impartición, a los peor dotados intelectualmente, de una enseñanza elemental y otra posterior de tipo manual que centraría en el futuro su vida profesional<sup>53</sup>.

En referencia a la relación de materias que debían constituir el plan de estudios defendió la necesidad de prestar una atención especial de las denominadas Ciencias de la Naturaleza, que, al margen de su importancia en orden a la formación cultural de los alumnos, resultaría un aprendizaje enormemente grato para ellos<sup>54</sup>.

Un último aspecto, afrontado de forma secundaria en sus obras, lo constituye la participación estatal dentro del campo de la enseñanza. En cuanto que de la educación se derivaran notables beneficios para la nación en general, el Estado, a través de su gobernan-

<sup>51</sup> «Lo primero que a la consideración se ofrece es el poco o ningún progreso que en el examen de las cosas naturales hizo la razón, desasistida de la experiencia, por largo espacio de tantos siglos. Tan ignorada es hoy la naturaleza en las aulas de las Escuelas como lo fue en la Academia de Platón o en el Liceo de Aristóteles». Benito Jerónimo Feijoo: *Cartas eruditas y curiosas*. Madrid, 1742-1760. (Utilizamos edición de Clásicos Castellanos. Madrid 1918, págs. 127-128).

<sup>52</sup> Cfr. María A. Galino Carrillo: *Tres hombres y un problema: Feijoo, Sarmiento y Jovellanos ante la educación moderna*. Madrid 1953. Págs. 114 y ss.

<sup>53</sup> Cfr. A. Cabre Monserrat: *Problemas de la enseñanza en época de Feijoo*. Oviedo, 1970. Págs. 75 y ss.

<sup>54</sup> Cfr. A. Navarro González: «Actitud de Feijoo ante el Saber». Ponencia presentada al I Simposio sobre el P. Feijoo y su siglo, celebrado en Oviedo en el año 1964.

tes y con los suficientes apoyos económicos, debe intervenir en materia educativa. Se conseguiría así elevar el nivel de instrucción en las capas de la población más jóvenes, existiendo un número suficiente de centros bien dotados económica y materialmente<sup>55</sup>.

De forma embrionaria se están sentando las bases y planteamientos que posteriormente encontramos en otros ilustrados. No recoge ni presenta Feijoo un plan general de Enseñanza, pero si establece como una de las cargas a asumir por parte del Estado todo lo referente a la dotación y aumento de los centros de enseñanza.

Según M. Artola<sup>56</sup>, detrás de la reforma de los estudios primarios y secundarios propuesta por Feijoo se encuentra la inspiración de la utilidad. Preocupado por la decadencia económica del país<sup>57</sup>, desea vivamente contribuir a la mejora de las técnicas educativas que puedan afrontar con eficacia la decadencia española.

La fama de Feijoo fue inmensa y en correspondencia con esa fama está su enorme influencia. En pocos años se multiplicaron las ediciones de sus obras, Marañón fijaba en 420.000 el número de volúmenes de Feijoo que llegaron a publicarse durante el siglo XVIII<sup>58</sup>. No era tampoco frecuente en esta centuria que un autor español fuera traducido a otros idiomas, y sin embargo, sus obras se tradujeron al francés, italiano, inglés y alemán.

Una manifestación de su influencia puede percibirse en el hecho de que entre 1728 y 1788 aparecieron 115 escritos sobre su obra, bien atacándole, bien defendiéndole<sup>59</sup>.

### 2.2.2. *Fray Martín Sarmiento: Una enseñanza crítica e innovadora*

Fray Martín Sarmiento, contemporáneo y amigo de Feijoo, más preocupado por la enseñanza primaria, elaboró a su vez una amplia

<sup>55</sup> Cfr. J. A. Maravall: «Feijoo el europeo», en *Revista de Occidente*. n.º 21. Diciembre 1964. Págs. 352-53.

<sup>56</sup> Cfr. M. Artola: *Los orígenes de la España Contemporánea*. Madrid 1960. Págs. 18-20.

<sup>57</sup> La idea de decadencia económica española y los remedios para afrontarla, puntos básicos dentro del pensamiento de Feijoo, han sido analizados por Sánchez Agesta en *op. cit.* Págs. 13-16. Tomando como punto de partida la consideración del S. XVIII como el Siglo de la Razón, inicia el estudio del pensamiento de Feijoo, centrándose en el rechazo que dicho autor realiza de la tradición y su fe en la ciencia como instrumento salvador.

<sup>58</sup> G. Marañón: *Las ideas biológicas del P. Feijoo*. Madrid 1934. Pág. 212.

<sup>59</sup> Cfr. J. L. Abellán: *op. cit.* Págs. 71-73.

relación de objetivos que debían perseguirse en este nivel y los medios necesarios para su consecución. Ante la trilogía de elementos sobre los cuales giraba la estructura educativa —libros, metodología y maestros— centró su atención especialmente en estos dos últimos campos.

Refiriéndonos al campo de la metodología, las constantes advertidas en sus obras —tales como la «Crisis del método o plan de unos estudios reales en la Corte», «La Educación de los Niños» y el «Discurso sobre el método que debía guardarse en la educación de la juventud, para que sin tanto estudiar de memoria y a la letra tuviera mayores adelantamientos»—, pueden agruparse, según Galino Carrillo<sup>60</sup>, en un doble apartado: crítico e innovador.

Destacan en el primero sus ataques, tanto al tipo de enseñanza exclusivamente memorística, como la práctica tradicional del castigo corporal. Mientras que su carácter reformista se evidencia en la estructuración de un nuevo método para las aulas de Primeras Letras consistente en la enseñanza simultánea de la lectura y la escritura —tomando siempre como base la lengua materna—, y la proyección de las actividades docentes más allá del reducido ámbito escolar, de modo que pudiera nutrirse adecuadamente la multiplicidad de aspectos útiles a su formación.

En cuanto a la figura del docente, toda elección errónea al respecto suponía una cuestión de justicia pública —achacable a los magistrados— y un grave perjuicio a la vez para la sociedad, dadas las repercusiones que en la vida de todo hombre acostumbra a tener la formación recibida en los años de infancia. En este sentido el pensamiento de Sarmiento era contundente:

*«Importa dos cominos que un maestro de Teología sea o no docto, pues sus discípulos ya no están en situación de preocuparse con los perjuicios de aquél. Todo al contrario sucede en los niños que deben y crecen cuanto necesidad les dicta el maestro rudo. Con eso comienza ya torcida la primera enseñanza»*<sup>61</sup>.

A su juicio, un buen maestro debía poseer los conocimientos necesarios y, además comprender y saber utilizar los más adecuados procedimientos pedagógicos. Sin embargo, para que sus enseñanzas

<sup>60</sup> Cfr. M. A. Galino Carrillo: *Textos pedagógicos hispanoamericanos*. Madrid 1974. Págs. 114-117.

<sup>61</sup> Cfr. José Luis Pensado: «Fray Martín Sarmiento: sus ideas lingüísticas», en *Cuadernos de la Cátedra Feijoo*, n.º 8. Oviedo 1960. Págs. 17-18.

alcanzasen un grado óptimo de eficacia, convenía que se hallaran en estrecha relación con la experiencia. A través de ella conocerían sus alumnos el mundo circundante, ampliando primero su horizonte cultural y perfeccionándolo después cualitativamente.

La idea de utilidad, que brevemente hemos recogido en el pensamiento de Feijoo, también aparece en Sarmiento, apoyada en el dominio de la Naturaleza. Toda enseñanza tiene que tener por finalidad la propia utilidad de los individuos en orden a su felicidad individual y la de la nación. Esta utilidad sólo puede conseguirse con el dominio apropiado de la Naturaleza, fuente de todos los recursos. Moviéndose Sarmiento dentro del más claro pensamiento ilustrado combina el utilitarismo con el contenido social que debe de poseer la propia enseñanza primaria y secundaria<sup>62</sup>.

### 2.2.3. *El Padre Isla y la Crítica del nivel educativo*

La faceta crítica del nivel educativo existente en España a mediados del siglo XVIII tuvo su máximo exponente en el jesuita Padre Isla, autor en 1758 del célebre «Fray Gerundio de Campazas». La obra es una sátira novelada de los abusos de la predicación. El protagonista nace en Campazas, villorrio imaginario de Tierra de Campos, y es hijo de Antón Zotes y Catalina Rebollo, ladrones. Estudia primero en Villaornate, donde le enseña gramática latina un domine pedante llamado Zancas-Largas, que nos recuerda el domine Cabra de «El Buscón». Al fin logra entrar en un convento y hacer allí el noviciado, cayendo en manos de Fray Blas, el predicador mayor, que le encamina hacia la oratoria. La novela —de gran extensión—, no ocupa más que el comienzo de una vida de predicador estimado y famosísimo, que crea un estilo original al que da nombre con el suyo propio de Gerundio<sup>63</sup>.

De esta obra, nos interesa de forma especial el capítulo V del libro I titulado «De los disparates que aprendió en la Escuela de Villaornate». Aun cuando los agrios ataques contenidos en el capítulo apuntaban especialmente a las Escuelas de Latinidad, también se nos revela el intenso desfase de los métodos al uso en las aulas de leer, escribir y contar, y los propugnados por figuras aisladas

<sup>62</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Págs. 131-132.

<sup>63</sup> Cfr. J. L. Alborg: «La prosa satírico-novelesca: el Padre Isla y Torres Villarroel», en del mismo autor, *Historia de la Literatura española*. Tomo III. Madrid 1978. Págs. 255-291.

—Feijoo y Sarmiento—, que veían la correlación entre la calidad de la enseñanza elemental y el grado de desarrollo material de la nación.

La caricatura realizada por el Padre Isla se dirigía en primer lugar a la figura del maestro dedicado a la enseñanza por el simple hecho de «haber salido buen pendolista (o calígrafo)». Y en segundo lugar, se centraba en el propio contenido de la enseñanza impartida por aquel donde, al abuso de la técnica memorística y de los azotes, se añadía a la propia trivialidad de los conocimientos que el alumno se hallaba obligado a asimilar.

No es el Padre Isla un teórico de la enseñanza, pero hemos querido colocarlo aquí por el gran contenido crítico que posee su obra respecto a los niveles de enseñanza elementales existentes en el siglo XVIII. No hemos de olvidar que la crítica constituye uno de los elementos centrales del pensamiento educativo ilustrado, pero no se trata de una mera crítica destructiva, también se aportan los elementos esenciales para la necesaria reconstrucción del sistema educativo.

La obra del Padre Isla constituye una de las mejores pinturas existentes sobre la enseñanza en el siglo XVIII. En ella se puede atisbar la necesidad de una reforma que abarque métodos y contenido, en orden a la consecución de una prosperidad nacional, que tiene como punto de partida la instrucción individual<sup>64</sup>.

#### 2.2.4. *Rexach y Carbó: La enseñanza o la educación del espíritu*

Otro autor preocupado por la instrucción primaria y secundaria, en su base teórica y práctica docente, fue B. Rexach y Carbó, cuya obra «Principios fundamentales para la buena educación del hombre» (Barcelona 1757), ofrece, aún en la actualidad, indudable interés para el lector especializado.

De especial importancia es el concepto y calificación que Carbó da a los años de infancia. Los considera como ideales para la educación del niño por cuanto las normas de conducta se forjan básicamente a lo largo de aquellos. Subraya esta circunstancia, dado que a su entender el objeto de la enseñanza consistía en formar el espíritu del alumno sobre la base de principios más elevados con arreglo a los cuales adecuaría posteriormente sus actos. Y si en la edad infantil tendía aquél, naturalmente, al juego y la diversión, el

<sup>64</sup> Cfr. P. Sebold Russell: «Introducción» a su edición del *Fray Gerundio de Campazar*. Clásicos castellanos. Vol. I. Madrid 1960. Págs. 11-13.

maestro debía utilizar tales resortes como plataforma adecuada para una más perfecta enseñanza en el plano teórico y moral<sup>65</sup>.

Por lo que hace referencia específicamente a las necesidades propias de un buen maestro, señalaba, junto a una correcta preparación intelectual, la necesaria dosis de paciencia, autoridad y comprensión para con sus discípulos. Unido a ellas, y como mérito que habrían de tener en consideración los tribunales formados para examinar a los aspirantes al magisterio, concedía especial importancia B. Rexach a la verdadera elocuencia, y a un profundo conocimiento de la Historia:

*«Muchos otros provechos nos hacen las lecturas de las historias cuando se leen bien, pues por medio de ellas un hombre sabe el arte de vivir (...) Un hombre aprende en las historias el saber soportar los accidentes de la vida humana, el no quedar aturdido ni espantado en los casos fatales que le sucediese, y no quejarse de su signo, como hacen algunos inconsiderados, creyendo que los tiempos pasados era mejores»<sup>66</sup>.*

Ampliaba su teoría educativa con dos consideraciones de interés:

1. La defensa a ultranza de la educación de la mujer en todos los niveles frente a la marginación de que era objeto en la sociedad del siglo XVIII.
2. Reconocimiento de la capacidad de los jóvenes para determinar la clase de oficio que más afín resultaba a su personalidad.

### **2.2.5. Lorenzo Hervás y Panduro y la necesidad de ampliar el número de centros**

Junto con Jovellanos, Hervás Panduro constituye una de las principales figuras del pensamiento educativo ilustrado de la segunda mitad del siglo XVIII. En realidad, el mérito de su obra no se ha visto hasta nuestros días. Carmelo Viñas se lamentaba en 1917<sup>67</sup> del desconocimiento casi completo que rodeaba su figura, pero hoy,

<sup>65</sup> Cfr. A. Galino Carrillo: *op. cit.* Págs. 150-185. Se recoge aquí, junto a los estudios biográficos y síntesis del pensamiento, una serie de textos originales de la obra de B. Rexach y Carbó.

<sup>66</sup> B. Rexach y Carbó: *Principios fundamentales para la buena educación del hombre*. Barcelona 1758. Págs. 134-135.

<sup>67</sup> Cfr. C. Viñas: «Hervás y Panduro y la Filología Comparada», en *Filosofía y Letras*, n.º 17. Madrid 1917.



gracias a los esfuerzos de M. Batllori<sup>68</sup> y de F. Lázaro Carreter<sup>69</sup>, tenemos una idea más precisa de su aportación y el valor de la misma. Los estudios existentes en torno a este ilustrado se centran especialmente en sus aportaciones en el campo de la filología y de forma muy secundaria en su valoración sobre la educación y la necesidad de su reforma. Aún queda mucho para realizar una visión completa del pensamiento educativo de este jurista ilustrado del siglo XVIII.

Sus ideas pedagógicas quedaron recogidas fundamentalmente en los trabajos titulados «El Hombre físico» y la «Historia del hombre» que en esencia defendían:

1. Una formación orientada tanto al aprendizaje de los conocimientos necesarios como al desarrollo del raciocinio del alumno.
2. El desarrollo paralelo de los estudios clásicos y los propiamente científicos.
3. La formación de un magisterio cualificado profesionalmente, tanto en el aspecto cultural como en el estrictamente metodológico.
4. La creación del adecuado número de centros escolares con objeto de que todos los niños pudieran beneficiarse de la instrucción elemental.

Si siguiendo con la línea iniciada por Feijoo, Sarmiento y Carbó, Panduro se enfrenta a temas tales como la metodología y el magisterio en los niveles de enseñanza primaria y secundaria. Los proyectos de reforma educativa en la primera mitad del XVIII se centran de forma especial en estos campos. Tan sólo Feijoo había planteado, de forma muy secundaria, la posibilidad de la participación estatal en el campo de la enseñanza como instrumento para la generalización de la misma. Panduro, como buen jesuita, no llega a tanto, pero se coloca en una posición que le sitúa como claro precedente de Jovellanos al plantear la necesidad de ampliar el número de centros educativos. La educación popular, punto de vital importancia en el pensamiento de Jovellanos, aparece también en este jesui-

<sup>68</sup> Miguel Batllori, S.I.: *La cultura hispano-italiana de los jesuitas expulsos*. Madrid 1966. Págs. 577-580.

<sup>69</sup> F. Lázaro Carreter: «El método comparativo del Padre Hervás», cap. de su obra *Las ideas lingüísticas en España durante el S. XVIII, Anejo XLVIII de la Revista de Filosofía Española*. Madrid 1949.

ta consciente de lo que representa para la nación la extensión del sistema educativo.

### 2.2.6. *Melchor Gaspar de Jovellanos: la educación universal, popular y cívica*

Jovellanos pertenece a la pedagogía de la Aufklärung desde el momento en que considera a la instrucción como fuente principal de la felicidad<sup>70</sup>. Efectivamente, para este español del siglo XVIII —escritor, político y pedagogo—, la instrucción pública es la base de la felicidad y la prosperidad social, de los progresos materiales, a la vez que de los progresos morales:

*«Si los labradores cultivan mal, si hay tierras sin labrar, si en nuestros campos hay hombres tristes, de oscuro y sucio porte, casas de barro llenas de inmundicia, pueblos en fin sin dicha (...), si la nobleza se despeña en frivolidad achuflada y encallanamiento en la Corte de María Luisa (...), en fin, si España esta triste, abatida, llorosa, es porque la ignorancia triunfa»<sup>71</sup>.*

En su «Memoria o Tratado teórico-práctico de enseñanza con aplicación a las escuelas de niños» se pregunta: «¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social?». Ante este interrogante responde con firmeza y seguridad:

*«Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía o, por lo menos, no bien apreciada; pero es una verdad. Puede tener algunos o muchos y eminentes sabios un Estado, pero de nada sirve si la gran masa del pueblo permanece en la ignorancia. En tal estado, la ilustración sería de poca utilidad porque siendo hasta cierto punto necesario a todas las clases sociales, vendría a suceder que en medio de una esfera de luz y sabiduría, la industria y la navegación, la agricultura, fuentes de la prosperidad pública, yacerán en las tinieblas de la ignorancia»<sup>72</sup>.*

Apunta así uno de los conceptos más trascendentales en el plano educativo: considerar la instrucción pública como el primer origen

<sup>70</sup> Cfr. A. Galino Carrillo: *op. cit.* Pág. 235.

<sup>71</sup> Ver, entre otros pasajes, sus poesías «Jovino a Poncio» y «Sátira II a Ernesto» en *Poesías escogidas*. Madrid 1975. Págs. 240-257 y 261-269, así como el «Informe sobre la Ley Agraria», en *Obras de...*, BAE. Tomo I. Madrid, 1952. Pág. 198.

<sup>72</sup> Melchor Gaspar de Jovellanos: *Memorias para la vida del Padre Sarmiento*. B.N. Ms. 20374, f.10-40. Pág. 230.

o germen de la prosperidad nacional. Si aquélla constituía para todas las clases sociales un medio de progreso, perfección y felicidad, los beneficios que se derivarían al conjunto del país radican precisamente en el desarrollo de sus propias fuentes de riqueza.

Frente a este objetivo ideal en el plano teórico, donde la educación aparece como el motor de la felicidad individual y la prosperidad social, Jovellanos denuncia la realidad existente. No sólo critica la carencia de buenos libros y maestros bien formados, también pone de manifiesto la imperfección de los métodos comunes de enseñanza de las primeras letras y acaso, principalmente, la indiferencia con que en líneas generales era contemplada tal imperfección<sup>73</sup>.

Siguiendo los modernos teóricos de la enseñanza —Locke, Condillac, Diderot...— abogaba por su carácter integral, único medio de desarrollar al máximo las diferentes cualidades del niño, tanto en el plano intelectual como moral. Su tesis de que el objeto general de la instrucción se cifraba en el conocimiento del Dios, el hombre y la naturaleza, determinaría la elección de las materias a impartir en el nivel escolar primario:

- Moral Cristiana.
- Lectura.
- Escritura.
- Aritmética.
- Dibujo.
- Gramática.

Todas ellas configuran el plan de estudios a seguir que aparece en el «Tratado teórico-práctico», el cual se vería completado con las «Bases para la formación de un plan general de Instrucción Pública» —escritas en 1809 con destino a la Comisión de Instrucción Pública— en un momento en que Jovellanos era miembro de la Junta Central. Unido al estímulo hacia el aprendizaje de las Ciencias Naturales, básico para desarrollar las facultades de observación de los alumnos, figuran en ellas acertadas conclusiones en torno a la educación física como base para mejorar la agilidad, fuerza y destreza de aquellos<sup>74</sup>. Completando finalmente el ideario pedagógico de

<sup>73</sup> Agustín Escolano Benito: *Educación y Economía en la España Ilustrada*. Madrid 1988. Págs. 57 y ss. Apoyándose en la obra de Gómez de la Serna: *Los viajes de la Ilustración*, analiza el papel de la figura de Jovellanos, en el orden estrictamente pedagógico, y la revisión crítica que realiza de nuestra educación tradicional.

<sup>74</sup> Melchor Gaspar de Jovellanos: «Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública», en *Historia de la Educación en España*, de Enrique Guerrero. Vol. I. Madrid, 1981. Págs. 352-354.

Jovellanos, en el citado estudio, trazaba una serie de pautas a tener en cuenta desde el poder central para un más amplio progreso de las instrucciones primaria y secundaria:

1. Gratuidad de la enseñanza.
2. Exámenes a final de curso que demostraran el aprovechamiento obtenido.
3. Necesidad de traducir, reformar o escribir de nuevo sobre otros criterios pedagógicos los libros destinados a la enseñanza elemental.
4. Elección por los maestros de las mejores obras de consulta.

Junto a la presentación de la educación como instrumento para la felicidad individual y la prosperidad nacional, así como la necesidad de un conjunto de reformas en el campo pedagógico, tres son los pilares que nos completan el proyecto educativo de Jovellanos para las instrucciones primaria y secundaria. Nos estamos refiriendo al carácter popular, universal y cívico que Jovellanos establece para estos niveles:

1. Popular, para elevar el nivel del pueblo y aminorar en algo la distancia que le separa de las minorías intelectuales, y lograr así una mayor eficacia productiva para el país, preparando para sus profesiones a las clases productivas<sup>75</sup>. En este contexto, el Estado deberá promover la creación del número adecuado de centros gratuitos para hacer llegar las enseñanzas a toda la población.
2. Universal, de acuerdo con los lazos de fraternidad humana. A cuantos se precien de españoles y católicos les recuerda su obligación de «mirar como hermanos» a cuantos viven sobre el globo<sup>76</sup>.
3. Cívica, en cuanto que es preciso formar al ciudadano, al miembro de la sociedad y sujeto de derecho y deberes para con ella. Su virtud fundamental será la búsqueda del interés común, según el cual «el bien y la prosperidad de todos es, al mismo tiempo, el objeto de la felicidad de cada ciudadano»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Cfr. Melchor Gaspar de Jovellanos: *op. cit.* Pág. 351.

<sup>76</sup> Cfr. A. Galino Carrillo: *op. cit.* Pág. 256.

<sup>77</sup> Melchor Gaspar de Jovellanos: *Memorias para la vida del Padre Sarmiento* B.N. Ms. 20374, 10-40, I, Pág. 256.

### 2.2.7. Francisco Mariano Nipho

Figura controvertida, pero fundamental, del siglo XVIII es Francisco Mariano Nipho, al que se le han atribuido los calificativos más denigrantes: pestilente, famélico, tabernario, coplero infeliz, prosista aplebeyado... El mismo Menéndez Pelayo que le tenía simpatía por su postura tradicionalista le califica de «detestable poeta lírico y dramático» y de «escritor de tijera»<sup>78</sup>. Sin embargo, hoy su nombre ha sido revalorizado, gracias a la labor reivindicativa de Luis Miguel Enciso<sup>79</sup>, cuyas investigaciones resume Alborg con las siguientes palabras:

*«Nipho fue un periodista por esencia; a pesar de carecer de talentos creados, fue uno de los principales vulgarizadores de las ideas de su siglo, introdujo en España el periodismo diario y el político a la manera francesa, cultivó la prensa erudita y costumbrista y creó un nuevo tipo de periodismo literario, todo lo cual otorga a su tarea una innegable transcendencia. Nipho tuvo clara conciencia de la importancia de su obra, en un momento en que la mayoría de los ideólogos y políticos desconocían, o despreciaban la función del naciente periodismo. Tuvo perfecta idea de su papel de engarce entre los intelectuales del nivel superior y el pueblo»<sup>80</sup>.*

Fundador, en 1758, del primer diario de España —«Diario noticioso, curioso, erudito, comercial, político y económico»—, presentaría en él una variada gama de consideraciones en torno a la educación, de las cuales conviene resaltar:

1. La conveniencia de iniciar aquella en los más tiernos años infantiles —dada la pronta capacidad de asimilación del niño—, que, además de permitirle adquirir un considerable bagaje de conocimiento, coadyuvaría a la mejor formación del espíritu.
2. El interés político de la educación y en consecuencia la obligación por parte del Estado de asumir respecto a ella el debido control y vigilancia, de forma que sus progresos estén en consonancia con las necesidades de la sociedad.

<sup>78</sup> Cfr. M. Menéndez Pelayo: *Historia de las ideas estéticas de España*. Madrid 1962. Vol. III. Pág. 282.

<sup>79</sup> Luis Miguel Enciso Recio: *Nipho y el periodismo español del siglo XVIII*. Valladolid 1956.

<sup>80</sup> J. L. Alborg: *op. cit.* Vol. III. Pág. 65.

Planteaba así el autor aragonés el tema de la utilidad social de la enseñanza —que sería por otra parte lugar común de los hombres de la Ilustración— en su doble aspecto de favorecer la felicidad individual y el progreso general de la nación.

En torno a este criterio general, Nipho, deseando contribuir al rápido adelantamiento de los alumnos en las Escuelas de Primeras Letras, elaboró el llamado «Curso de leer y escribir», cuya publicación en 1770, alcanzó notable éxito. Los caracteres fundamentales de ese nuevo método venían a sumarse a la larga serie de los editados en España<sup>81</sup>. Al objeto de facilitar el aprendizaje del alfabeto ideaba un sistema basado en una serie de grabados sobre imágenes conocidas mediante las cuales los alumnos progresarían sin esfuerzo, y hasta deleitándose, en los rudimentos de la lectura. Considerando perjudicial, por otra parte, la técnica del deletreo, estableció en su método la necesidad de acostumbrar a los alumnos a pronunciar sílabas enteras, que además de acelerar sus progresos les beneficiaría en el futuro, al hacer más firme su lectura.

En este sentido y, en general, como norma a tener en cuenta en todas las actividades de la escuela elemental, se mostraba partidario de la implantación de premios en cuanto que estímulo decisivo para el esfuerzo y concentración de aquellos. Al margen, no obstante, de todos estos planteamientos, lo que tal vez le situaba en la línea de la moderna pedagogía, era su consideración de que el hecho educativo apareciera ante el niño no como una pesada tarea, sino como un juego atractivo. El enseñar deleitando se planteaba así como una especie de reto para el Magisterio español de primeras letras en el último cuarto de siglo de la Ilustración<sup>82</sup>.

### 2.2.8. *Saavedra Fajardo, Cadalso, Mayans y Siscar y Piquer*

Al lado de los tratadistas anteriormente estudiados, encontramos durante el siglo XVIII un buen número de autores cuya producción, salpicada de temas pedagógicos, denotaba el interés que sentían hacia ellos y que les llevaría a examinar con mayor o menor intensidad los problemas existentes en el mundo de la enseñanza primaria y secundaria.

<sup>81</sup> Cfr. Antonio Elorza: *La ideología liberal en la Ilustración española*. Madrid 1970. Págs. 125 y ss.

<sup>82</sup> J. Ortega y Gasset: «El siglo XVIII educador» en *Obras Completas*. Madrid 1975. Págs. 94 y ss.

Entre ellos se encontrará Saavedra Fajardo, autor de la «Idea de un príncipe cristiano». Recoge en dicha obra, como planteamiento especialmente interesante, la necesidad, ante el estado en que se encuentran los niveles primario y secundario de la enseñanza, que el Rey se haga cargo del mantenimiento de los centros educativos. Moviéndose en la órbita del paternalismo ilustrado, señala como una de las funciones fundamentales de la Corona el promover y dotar los centros de enseñanza de la juventud en función de los beneficios individuales y colectivos que se derivarían de ello. La idea de presentar la educación como un instrumento para la felicidad individual y para el fomento de la prosperidad de la Nación, constituye el eje de su pensamiento en materia educativa:

*«Cuánto bien se derivaría para el individuo y para el desarrollo de la Nación que el Rey, padre de todos los ciudadanos, se encargase de ilustrar a sus hijos. Con la enseñanza saldrían de la ignorancia, origen de muchos vicios y males, y podrían contribuir más eficazmente a la prosperidad nacional»<sup>83</sup>.*

Por otra parte encontramos a José Cadalso, que en sus «Cartas Marruecas» describe algunos de los planteamientos educativos en que se formaba a la juventud española. En opinión de Hughes, la preocupación por España y su decadencia es el eje central de toda la obra, decadencia bien visible en la vida espiritualmente vacía de tantos españoles<sup>84</sup>.

Así nos describe Cadalso a la realidad española del momento:

*«Son muchos millones de hombres los que se levantan muy tarde, toman chocolate muy caliente, agua muy fría, se visten, salen a la plaza (...) Son muchos millones de infantes los que viven sumidos en la más profunda ignorancia sin aprender, sin ningún saber útil con el que puedan subsistir y ayudar a la nación»<sup>85</sup>.*

En un contéxto de decadencia, analizado y descrito en tonos muy críticos y amargos, esboza el pésimo panorama que ofrece la

<sup>83</sup> Saavedra Fajardo: *Idea de un príncipe cristiano*. Madrid 1786. Págs. 111-113. (Utilizamos edición de Aguilar, *Obras Completas*, con prólogo y notas de Ángel González Palencia. Madrid, 1946).

<sup>84</sup> Cfr. John B. Hughes: *José Cadalso y las Cartas Marruecas*. Madrid 1963. Págs. 35 y ss.

<sup>85</sup> J. Cadalso: *Cartas marruecas*. Carta LXXXV. Madrid 1768. Pág. 182. (Utilizamos edición de Espasa-Calpe. Madrid, 1971).

enseñanza primaria y secundaria en España. Descuidada por una parte y, por otra, sometida a métodos y planes anquilosados, aboga por la introducción de nuevas formas de enseñanza fundamentadas en la experiencia y raciocinio más que en la memorización. También plantea la necesidad de incorporar nuevas asignaturas tales como la Geometría, la Física, las Ciencias Naturales, «pilares de desarrollo humano y de la prosperidad nacional»<sup>86</sup>.

De Mayans y Siscar destacamos su «Informe sobre la Reforma de los estudios». Presta aquí especial atención a cuestiones que van desde la renovación de los métodos de enseñanza —principalmente las relacionadas con la enseñanza de la lengua— hasta la necesidad de hacer obligatoria las enseñanzas primaria y secundaria hasta los 14 años<sup>87</sup>. Al igual que otros ilustrados, presenta a la enseñanza como pieza clave en el desarrollo individual y colectivo de los súbditos. La necesidad de su reforma y ampliación a una capa más extensa de la población es el punto de partida utilizado por Mayans para proyectar la necesaria participación estatal en esta materia:

*«La instrucción de nuestros menores ha estado siempre en manos de religiosos. Sus métodos anticuados de memorización y su insuficiencia para atender a todas las necesidades obligan a que el Rey, Padre y Señor de la nación intervenga en estos terrenos por el bien de la nación y de todos sus súbditos»*<sup>88</sup>.

En último término nos encontramos con la figura de Andrés Piquer. Se sitúa este filósofo-médico de segunda mitad del siglo XVIII en ese peculiar eclecticismo entre filosofía natural cartesiana o atomista y antropología tradicional. En sus diferentes obras filosóficas<sup>89</sup> esboza un renovado pensamiento pedagógico, centrado especialmente en la incorporación a las enseñanzas primaria y secundaria de materias nuevas como la Física, las Matemáticas, la Química. Partiendo de la consideración de la educación como pieza clave en el enriquecimiento de la persona, la incorporación de esas materias supondría educar a nuestra juventud a tono con el ritmo de los tiempos.

<sup>86</sup> Cfr. P. Sebold Russell: *Cadalso: el primer romántico europeo de España*. Madrid 1974. Págs. 37-38.

<sup>87</sup> Cfr. José Luis Peset: *Gregorio Mayans y la reforma universitaria*. Valencia 1985. Págs. 85-89.

<sup>88</sup> Cfr. Antonio Mestre: *Epistolario de Mayans y Pérez Báyer*. Valencia 1977. Pág. 44.

<sup>89</sup> Entre sus obras más importantes destacan: *Los nuevos saberes y el Hombre*. Madrid 1759 y *En torno a la Decadencia espiritual y científica de la nación española*. Madrid 1761.



### 2.3. Las enseñanzas prácticas o profesionales en el pensamiento ilustrado

Los trabajos manuales habían sido tradicionalmente menospreciados en España, donde, tras siglos de lucha contra los musulmanes, se había establecido una clase superior de nobles e hidalgos que además, de no pagar impuestos, tenía como consideración particular de su privilegiada situación el no tener que trabajar para vivir. Esta clase rentista veía en general como despreciable el desempeño de un oficio y, aunque el transcurso de los años trajo consigo la ruina del patrimonio o la pobreza más absoluta, el honor de la sangre hidalga continuaba prevaleciendo ante la necesidad de realizar un trabajo para subsistir<sup>90</sup>.

En el siglo XVIII, desde la órbita del pensamiento ilustrado se clama contra esta deformación. Buena muestra de ello es el reinado de Carlos III, donde se incrementa la postura favorable al trabajo de artesanos y menestrales; así nos lo demuestra concretamente el Real Decreto de 18 de febrero de 1783 por el cual se declaraban honestos y honrados todos los oficios, dejando constancia de que los únicos motivos capaces de envilecer a un ciudadano eran la ociosidad, la vagancia y el delito<sup>91</sup>.

En opinión de Agustín Escolano, la preocupación por la enseñanza profesional o práctica en el pensamiento ilustrado está en gran medida motivada por la impronta de lo económico<sup>92</sup>. Esta obsesión por lo económico queda claramente puesta de manifiesto en el mismo lenguaje de nuestros ilustrados. Si se computara el vocabulario de los autores más significativos de la época, a través de una análisis de textos, la prensa y los documentos oficiales, y se tratasen mediante los procedimientos que hoy ofrece la semántica histórica, como ha hecho P. Chaunu<sup>93</sup>, entre otros, se comprobaría seguramente que los términos de más claras connotaciones económicas obtendrían sin duda las máximas frecuencias. La palabra fomento, por ejemplo, una de las más representativas del lenguaje de los ilustrados españoles, serviría tal vez para articular, como palabra

<sup>90</sup> Cfr. J. A. Maravall: *op. cit.* Tomo II. Págs. 135-148.

<sup>91</sup> Cfr. Colección de Pragmáticas, Cédulas, Provisiones, Autos acordados y otras Providencias generales expedidas por el Consejo Real en el Reynado de Carlos III y Carlos IV. Vol. II. Madrid, 1805. Págs. 457-458. Falta lugar y año.

<sup>92</sup> Cfr. Agustín Escolano Benito: *Educación y Economía en la España Ilustrada*. Madrid 1988. Págs. 15 y ss.

<sup>93</sup> Cfr. P. Chaunu: *La civilisation de l'Europe des Lumières*, París 1971. Págs. 19 y ss.

clave, un convoy semántico, para decirlo con la conocida expresión de P. Chaunu, al que se asociarían un elevado número de términos adscritos a una significación económica, como regeneración, aplicación, trabajo, ociosidad, decadencia, utilidad, producción, progreso/práctico, industrial, provechoso, honrado, ocupado/inventar, recompensar, perfeccionar, adelantar.

Por otra parte, el lenguaje económico de nuestros políticos e intelectuales ilustrados aparece estrechamente vinculado a otro lenguaje de estricta significación pedagógica. Los «Discursos» de Campomanes, abundan en referencias a la instrucción, el aprendizaje, la educación popular, la enseñanza de las artes, la difusión de los conocimientos útiles, la educación técnica, etc. Él fue precisamente, a este respecto —como hizo notar el profesor Sánchez Agesta—, el primero en utilizar la expresión «educación técnica» como significación específica y acorde con el espíritu del siglo<sup>94</sup>, esto es, como educación y enseñanza particular de cada oficio. También Floridablanca, en su «Instrucción Reservada» de 1787, documento dirigido a orientar la política a seguir por la Junta de Estado, relacionó el fomento con la difusión de los conocimientos prácticos en los ámbitos de la agricultura, la industria, el comercio y la navegación, las «cuatro grandes ramas de la economía»<sup>95</sup>.

En el mismo sentido se pronunciaría Jovellanos, al advertir, rozando las postrimerías del siglo, que la vinculación entre educación y economía, o entre Ilustración y fomento, se propiciaría al «colocar la instrucción más cerca del interés», es decir, mediante la aproximación de las «luces» a las «necesidades»<sup>96</sup>, lo que ciertamente exigía aún dar al traste con muchas de nuestras tradiciones pedagógicas, ancladas secularmente en la esterilidad literaria y especulativa de escasa utilidad para la necesaria regeneración económica y social.

El énfasis puesto por los ilustrados en las acciones de fomento económico y pedagógico, concretadas en el ámbito de la educación técnica, son, en opinión de Cipolla, el correlato generalizado del sentimiento de decadencia que venía manifestándose desde los primeros dictámenes políticos-económicos de los arbitristas del siglo anterior<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. L. Sánchez Agesta: *op. cit.* Págs. 122-123.

<sup>95</sup> Conde de Floridablanca: «Instrucción reservada...», *Obras originales del Conde de...* Colección hecha e ilustrada por A. Ferrer del Río, BAE. Madrid 1867. Págs. 221-224.

<sup>96</sup> Cfr. M. G. Jovellanos: *op. cit.* Pág. 124.

<sup>97</sup> Cfr. C. M. Cipolla: *La decadencia económica de los Imperios*. Madrid 1973. Págs. 13-14.

Frente a este sentimiento de decadencia, extendido en la sociedad española desde las fases pre-ilustradas, los hombres del siglo XVIII van a formular su programa de fomento, que afectará a todos los ámbitos de la realidad socio-económica y cultural. En este contexto cobran especialmente importancia los proyectos referentes a la reforma y establecimiento de instituciones pedagógicas para la educación profesional y popular. Campomanes las encaja en las primeras páginas de su discurso sobre la «Educación popular de los artesanos» para distinguir la educación general de la educación técnica como:

*«Educación y enseñanza particular respectiva a cada arte y al porte correspondiente al oficio que ejercer»<sup>98</sup>.*

Jovellanos, con el mismo designio, va a pedir también unas «cartillas teóricas» que expliquen mejor los métodos de cultivo, que describan las máquinas, que apliquen las nuevas ciencias —física, matemáticas— a las distintas ramas laborales<sup>99</sup>. Uno y otro quieren significar algo más que la enseñanza especializada de un oficio o un arte; en este sentido, éstos presentan toda una concepción de la aplicación de la ciencia a la labor humana.

Al mismo tiempo, los ilustrados son conscientes de la necesaria independencia de esta enseñanza profesional respecto de la Universidad y su mayor vinculación teórico-práctica a las distintas ramas de la producción. Una vez más, es Jovellanos quien expone lúcida-mente el adecuado tratamiento en sus famosas Bases:

*«Parece, por lo mismo, que conviene adjudicar a nuestra Universidad toda la enseñanza de las ciencias intelectuales, y dar la que se refiere a la filosofía práctica en institutos erigidos para ella (...) institutos separados, erigidos en las capitales o pueblos de nuestras provincias en las que por sus circunstancias de trabajo y producción haya mejor proposición para ello»<sup>100</sup>.*

En estos institutos de enseñanza práctica, como los define Jovellanos, se cursará el dibujo natural y científico, geometría y moral, lenguas vivas, música y danza. Conviene puntualizar que en el

<sup>98</sup> *Discurso sobre la Educación Popular de los artesanos y su fomento*. Madrid 1775: «Objeto de este discurso» (págs. 2-3 sin numerar).

<sup>99</sup> «Informe sobre la Ley Agraria», en *op. cit.* Pág. 210.

<sup>100</sup> He aquí el origen de lo que más tarde serán las Escuelas Técnicas Superiores separadas de la Universidad. Jovellanos: *op. cit.* Pág. 115.

pensamiento de Jovellanos la enseñanza profesional desligada de la Universidad no es una educación que prepare para la vida práctica, sino una auténtica enseñanza que provee al ciudadano de una educación básica y laboral, facilitándole, además, el ejercicio práctico de una profesión; es en consecuencia, una enseñanza de la que saldrán no sólo mecánicos, físicos, profesores o artesanos, sino también buenos ciudadanos.

Es cierto, como hemos ido mostrando a lo largo de nuestra investigación, que el siglo XVIII español fue un siglo de grandes proyectos y de grandes fracasos también, que su reformismo no podía ir más allá de lo que las viejas estructuras del Antiguo Régimen permitían, que los intelectuales y proyectistas ilustrados vivieron a menudo instalados en la contradicción y que el impacto de sus programas no fue más lejos de la filantropía social, ejercida por lo demás desde actitudes elitistas. También es verdad que las acciones pedagógicas en la enseñanza técnica o profesional que acompañaron a los planes de fomento sólo sirvieron, en el mejor de los casos, como cobertura de ciertas necesidades económicas y de la deseable normalización social. En este sentido, no hay que olvidar —como han subrayado los análisis foucaultianos— que la Ilustración —no sólo española—, aunque condujo al descubrimiento de las libertades, también inventó la tecnopolítica de la cultura y los métodos de profilaxis social<sup>101</sup>. No debe sorprendernos, pues, que los programas de educación popular de Campomanes referidos a la enseñanza profesional, por ejemplo, no pretendieron otra cosa que el perfeccionamiento de los artesanos en su oficio, al que quedarían socialmente adscritos, o que la economía y cultura dirigidas, para emplear la conocida expresión de J. Sarrailh<sup>102</sup>, no fueran más allá de los cálculos de una mecánica «aritmética política», de los debates dilatantes sobre cuestiones de economía o de las actitudes despótico-paternalistas. Pero también es evidente que en el marco de las discusiones de los círculos ilustrados, en sus en ocasiones tímidos y contradictorios proyectos de reforma, y en los efectos que desencadenarán algunas de sus decisiones políticas, está el germen de la España Contemporánea. Y, por lo que afecta al pensamiento ilustrado en torno al fomento y desarrollo de la enseñanza profesional o técnica está el origen de la formación profesional moderna y de sus desarrollos posteriores.

<sup>101</sup> Cfr. M. Foucault: *Vigilar y castigar*. S. XXI. Méjico 1976. También: «El ojo del poder» entrevista con Foucault incluida en J. Betham: *El panóptico*. La Piqueta. Madrid 1979.

<sup>102</sup> Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Págs. 174 y ss.

Por orden cronológico, las principales aportaciones de nuestros proyectistas en el plano de la enseñanza profesional son las siguientes:

1. En primer término nos encontramos las noticias relativas a las Academias que se habían establecido en Bretaña, Toscana, Dublín y Suecia para atender «a todas las ramas de los intereses domésticos de la nación» que aparecen en el «Proyecto Económico» de Ward. A través de estas instituciones se estaban difundiendo las enseñanzas referentes a la agricultura, industria y comercio. Las enseñanzas se comunicaban al público por varios conductos, «indicando al labrador los ingredientes que fertilizan la tierra», ofreciendo «al fabricante noticias de los inventos e ingenios útiles», proponiendo a todos «premios para adelantar los asuntos más atrasados». Recomendaba Ward establecer en la capital una Junta General de Mejoras que reuniera a «sujetos de primera clase en punto de luces, talento, de ilustración, de celo y de experiencia», así como crear otras Juntas en los puntos más importantes del país que erigieran centros docentes encaminados a la formación y docencia de agricultores, artesanos y comerciantes, así como de gente joven que se dedicara a tales ministerios<sup>103</sup>.
2. Por otro lado, Campomanes, buen conocedor de las ideas de Ward, cuyo proyecto manda publicar de nuevo, va a ser el gran coordinador, desde el Consejo de Castilla y la Junta de Comercio, de un amplio programa en el que las enseñanzas profesionales o técnicas ocuparán un lugar privilegiado. Sus «Discursos» y la Circular de 18 de noviembre de 1774 constituyen el marco de referencia de la mayor parte de las acciones de fomento que se emprenderán a partir de este momento. El programa de Campomanes se articulaba fundamentalmente en torno a la promoción de Sociedades Económicas, cada una de las cuales se concebía como una escuela permanente de ciencia económica. Ellas se encargarían de «discurrir con acierto y cálculo» acerca del estado económico de la provincia, de valorar el crecimiento de la

---

<sup>103</sup> B. Ward: *Proyecto Económico en que se promueven varias providencias dirigidas a promover los intereses de España con los medios y fondos necesarios para su planificación*. Madrid, 1779. Págs. 28-32. (Usamos Edición del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982.

riqueza en cada uno de sus ramos, de llevar a cabo censos de población, de conocer el número de vagos y mendigos y de procurar su ocupación, de fomentar la agricultura, la industria, el comercio y la navegación. Todo ello se llevaría a cabo incorporando «reflexiones científicas», traduciendo obras y acomodándolas al país, «haciendo experimentos y cálculos políticos», publicando memorias sobre conocimientos útiles y estableciendo enseñanzas de matemáticas, maquinaria, diseño, tintes y otras que se ordenen al perfeccionamiento de las artes<sup>104</sup>. Igualmente intervendrían las sociedades en la reforma de la enseñanza gremial y en el estímulo de la inventiva, en la dotación de pensiones para que los discípulos sobresalientes estudiaran en el extranjero y en la redacción de un «Diccionario de Artes y Oficios»<sup>105</sup>. Este ambicioso plan sería completado con la creación de los Consulados de Comercio en las ciudades habilitadas por el Reglamento de libre comercio para traficar directamente con las colonias. En su artículo 53, el citado reglamento disponía las misiones encomendadas a estas nuevas corporaciones:

- a) Fomentar la navegación, agricultura, industria y comercio en su ámbito.
  - b) Proteger y cuidar a los artesanos.
  - c) Actuación con jurisdicción absoluta en asuntos y pleitos mercantiles.
  - d) Establecer y sostener escuelas de comercio, pilotaje, agricultura y dibujo<sup>106</sup>.
3. Jovellanos defiende la necesidad de aproximar las ciencias a las artes, las «luces» a la economía, la Ilustración al fomento. Nunca podrán perfeccionarse las artes sino adelantan las aplicaciones a ellas del dibujo y las matemáticas; tampoco podrán mejorarse las técnicas del tinte sin poseer ciertos conocimientos químicos<sup>107</sup>. Desde los «Discursos

<sup>104</sup> Cfr. P. Rodríguez de Campomanes: *Discurso sobre el fomento de la industria popular*. Madrid 1774. Págs. CXLI-CLXXV.

<sup>105</sup> *Ibidem* Pág. (CXCVI). También: *Discurso sobre la educación popular en los artesanos y su fomento*. Madrid 1775. Págs. 297 y ss., 83, 313, 367-370.

<sup>106</sup> Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España a Indias de 12 de octubre de 1778. Madrid 1778. Págs. 63.

<sup>107</sup> M. G. de Jovellanos: *op. cit.* Pág. 303.

dirigidos a la Económica de Asturias sobre el fomento de las ciencias en el Principado», «los Dictámenes sobre diferentes cuestiones», entre los que habría que destacarse el emitido en torno al libre ejercicio de las artes, hasta el «Informe sobre la Ley Agraria», la «Ordenanza del Instituto de Gijón», o las «Bases para la formación de un plan general de instrucción pública», Jovellanos desarrolla sin solución de continuidad sus ideas sobre la enseñanza científica y técnica, sobre los «institutos de útil enseñanza» o de «filosofía práctica» y sobre las relaciones entre el fomento de los conocimientos, de la riqueza pública y de la felicidad individual y social. Él es el que antes y mejor asimila las concepciones económicas de A. Smith, y el más cualificado exponente sin duda de las actitudes ilustradas ante el tema de la educación técnica, no exentas tampoco, como ha analizado A. Viñao de profundas contradicciones que marcarán algunas características académicas y sociales de este tipo de educación en la centuria siguiente<sup>108</sup>.

4. Por último, las Sociedades Económicas de Amigos del País, que incorporaron a la nobleza, al clero ilustrado y a otros grupos económicamente activos (principalmente, aunque no de forma exclusiva, los vinculados al negocio agrario), llevarán a cabo una extensa labor pedagógica, sobre todo en los medios de economía rural y campesina, a través de la creación de las primeras escuelas de agricultura y de la difusión de innovaciones a través de las llamadas «cartillas rústicas». También impulsaron los programas de enseñanza de las artes y los oficios, de las nuevas técnicas de dibujo o diseño, de la química aplicada a la agricultura y a la industria y de la economía política, entre otros estudios. Campo-manes, como es sabido, que conocía las iniciativas de la Económica Bascongada<sup>109</sup>, así como algunas experiencias extranjeras<sup>110</sup>, fue quien —desde el Consejo de Castilla y bajo la orientación de sus «Discursos» (1774-1775)— dio el gran impulso al nuevo movimiento corporativista, pudiendo

<sup>108</sup> Cfr. A. Viñao Frago: *Política y educación en los orígenes de la España Contemporánea*. Madrid 1982. Págs. 120 y ss.

<sup>109</sup> Ramón Carande: «El despotismo ilustrado de los Amigos del País», en *Siete Estudios de Historia contemporánea de España*. Barcelona 1969. Pág. 150.

<sup>110</sup> Sobre todo por las referencias del *Proyecto económico* de Ward, aunque también por otras fuentes más próximas.

do constatarse que a fines del siglo el mapa del país mostraba la existencia de un centenar de sociedades<sup>111</sup>. Aunque es verdad, como advierte Domínguez Ortiz, que en la España del siglo XVIII no se produjo «una revolución agrícola» comparable a la que por aquel tiempo se estaba operando en Inglaterra<sup>112</sup>, no hay duda de que las Sociedades Económicas, tal vez con mejores propósitos que aciertos, constituyeron los primeros núcleos en los que se empezó a debatir la cuestión agraria y que se intentaron aproximar los conocimientos técnicos a la práctica agrícola. Influidos sus miembros por las noticias relativas a las innovaciones británicas, y también por las lecturas de los fisiócratas, las sociedades mostraron un gran interés por los temas agrarios y su difusión pedagógica, aunque cayeran a menudo en el diletantismo y reformismo utópico. No hay que olvidar a este respecto, que los colectivos agrarios que tenían que adoptar estos cambios se sentían alejados de la élite ilustrada y de los hacendados, que eran en definitiva quienes ostentaban el poder económico y tenían un interés más real en el fomento de la riqueza<sup>113</sup>.

#### 2.4. Los ilustrados ante la Universidad

Falta por último preguntarse qué piensan nuestros ilustrados sobre la Universidad y qué mecanismos de solución proponen. Aquí, exceptuadas algunas facultades concretas, la crítica de los ilustrados es común y general. Todos coinciden en poner de relieve la decadencia de las universidades, donde no sólo no tienen cabida los nuevos saberes y las ciencias útiles, sino que incluso la Teología que se enseña esta desvirtuada por las luchas de las distintas escuelas —suaristas, tomistas, escotistas— y por el estéril escolasticismo; la jurisprudencia que se imparte sólo alcanza el derecho romano o canónico, nunca el derecho patrio; la medicina, en fin, es enseñada lejos de todo rigor científico. Las cátedras en manos principalmente de clérigos regulares, se empeñan en una obstinada enseñanza de

<sup>111</sup> Gonzalo Anes: *Economía e Ilustración en la España del S. XVIII*. Barcelona 1972. Págs. 26-31.

<sup>112</sup> A. Domínguez Ortiz: *Sociedad y Estado en el S. XVIII español*. Barcelona 1986. Págs. 410-411.

<sup>113</sup> A. Elorza: *op. cit.* Pág. 30.



todo lo pasado, negándose a cuanto pueda significar una mínima reforma. Únase a ello una completa anarquía en cuanto a libros de texto o métodos de enseñanza y se tendrá una idea global de la famosa carencia de las universidades y la actitud adoptada por el pensamiento ilustrado<sup>114</sup>.

#### 2.4.1. La Universidad en la Prensa Ilustrada

Un buen termómetro para observar la opinión de nuestros ilustrados sobre la decadente universidad española del siglo XVIII es la prensa de la época. En ella se van a recoger diferentes críticas que hacen referencia al ambiente universitario, sus métodos docentes, el contenido formal de la enseñanza y la necesidad de incorporar las nuevas «ciencias útiles».

La ágil pluma de Cadalso nos ayudará, mediante el contenido de la XIII Carta Marrueca, a situarnos en el ambiente universitario, el papel de las disputas como método de enseñanza y la opinión que tiene de todo ello un ilustrado:

*«Hay hombres en este país que tienen por oficio disputar. Asistí últimamente a unas juntas de sabios que se llaman conclusiones. Lo que son, no lo sé, ni lo dijeron, ni si se entendieron, ni si se reconciliaron después, o si se quedaron en el rencor que se manifestaron delante de una infinidad de gentes, de las cuales ni un hombre se levantó para apaciguarles, no obstante el peligro en que estaban de darse puñaladas, según las gentes que se hacían y las injurias que se decían. Antes, los indiferentes estaban mirando con mucho sosiego y aun con gusto la quimera de los adversarios (...) Nada entendí de todo esto. No puedo comprender qué utilidad pueda sacarse de disputar 70 años una misma cosa sin el gusto ni aún siquiera la esperanza de aclararla»<sup>115</sup>.*

Luis García del Cañuelo, el principal editor de «El Censor», prescinde del tono irónico de Cadalso al tratar el tema. En su crítica

<sup>114</sup> La obra de Álvarez de Morales: *La Ilustración y la reforma de la Universidad Española en el S. XVIII*. Madrid 1971, analiza de forma detallada los principales defectos y lacras que acusa la institución universitaria en el siglo de las Luces y la actitud adoptada por el pensamiento Ilustrado, cuyos planteamientos de reforma abarcan organización, docencia, materias impartidas, alumnado, libros de texto, etc. No se limita simplemente al mero análisis de proyectos, también estudia el alcance de los mismos y su influencia en la génesis de la Universidad española contemporánea.

<sup>115</sup> Correo de Madrid, 21.IV y 24.VII.1790.

—en el Discurso LXII— es sumamente ponderado, y de hecho comienza el artículo sobre el arte y la utilidad de las disputas en las escuelas intentando situarlas en su justo lugar, sin menospreciar los valores que hicieran de ellas la herramienta intelectual que fue en otros tiempos. A pesar de ello, los resultados y efectos de este método son en su opinión claramente negativos:

*«La disputa como método de enseñanza trae consigo en los universitarios cierta inconstancia, una especie de escepticismo que en ninguna materia les permite fijar el juicio y que los mantiene siempre dispuestos a sostener el pro y el contra de cualquier proposición. Un espíritu de contradicción que se ejerce indiferentemente en cuanto que se propone, una prodigiosa fecundidad contra las verdades más claras y las más exactas demostraciones, son también consecuencias muy naturales del empeño de hallar argumentos para todo»*<sup>116</sup>.

La prensa ilustrada del siglo XVIII criticó también el contenido formal de la enseñanza. Un simpático ejemplo del formalismo de la escolástica decadente es la carta que Nipho publica en el «Correo General de Europa» en su Carta II. Rubín de Celis, a su vez, en la V Carta de «El Corresponsal del Censor» hace una caricatura del latín macarrónico empleado en las universidades mostrándose partidario del uso del castellano. La misma razón motivó una carta anónima en el «Correo de Madrid», que arremetía contra el gran contenido formal de la enseñanza, toda ella impartida en latín. Ahí se sitúa para hacer una crítica mucho más profunda:

*«Los estudiantes oyen las ciencias, en efecto, pero oyen lo material de las voces. A fuerza de trabajo se apoderan de algunos términos, se imprimen en su memoria, éstos los reflejan sin concierto, como el eco de las montañas. Retienen especies, más no conocimientos (...) Este vicio es el que más contribuye a que sean tan cortos los adelantamientos en nuestras Universidades»*<sup>117</sup>.

Poco a poco las críticas van ahondando en las raíces de los males que aquejan a la Universidad. En una carta que publicaron los editores de «El Censor» se lee:

*«Hay aquí una Universidad que puesto que bastante rica no era de las más célebres de España, ni tenía sino unas cuantas*

<sup>116</sup> El Censor, Discurso LXII.

<sup>117</sup> Correo de Madrid. 2.I.1788.

*cátedras muy mal dotadas, de Teología escolástica, de Derecho Romano y Canónico, de Medicina y de lo que se llaman Artes. En la última reforma de estudios, no sólo se aumentó considerablemente la dotación de las que había, sino que se establecieron muchas nuevas cátedras: De Historia eclesiástica, de Disciplina, de Moral, de Física experimental, de Matemáticas, de Anatomía, etc. ¿Piensa V.M. por ventura que hubo que aguardar a que se formasen (ahora fuese con estudio privado, ahora saliendo a estudiar a otras partes) sujetos capaces de enseñar estas facultades que antes no enseñaban? Pues nada de eso. Las nuevas cátedras no más presto fueron establecidas, que ocupadas. Y sola la ciudad, el cuerpo sólo de Doctores, dio provisión abundante de maestros para todas ellas»<sup>118</sup>.*

Docencia, metodología, contenidos, son temas centrales en las plumas de la prensa ilustrada cuando hacen referencia a la Universidad. En una carta publicada por los editores del «Censor» se nos muestra brevemente cuál es el estado de las universidades españolas del siglo XVIII. Puede servirnos esta cita de guía ilustrativa para saber hacia donde van a ir orientadas las críticas y los proyectos de reforma presentados por los ilustrados en el campo universitario:

*«Las Universidades españolas no tienen sino unas cuantas cátedras muy mal dotadas, de Teología escolástica, de Derecho Romano y Canónico, de Medicina y de lo que llaman Artes. Mal dotadas se encuentran anquilosadas en métodos y contenidos. Las que tendrían que ser bengalas que iluminaran al Estado y sus ciudadanos se encuentran sumergidas en el oscurantismo y la disputa vanal»<sup>119</sup>.*

#### **2.4.2. Proyectos y planes de Estudio para la Universidad Española del siglo XVIII: El Plan Olavide**

El eje central sobre el que se articula el proyecto de reforma ilustrado para las universidades se asienta sobre la común defensa y utilización del método científico tanto en el plano de la investigación como de la docencia, siendo conscientes nuestros ilustrados

<sup>118</sup> El Censor. Discurso LIX.

<sup>119</sup> El Censor. Discurso LIX.

de que tal objetivo no podría alcanzarse sin contar con la decisiva colaboración de la Corona<sup>120</sup>.

Este eje central lo encontramos en Feijoo que, profundamente influido por el pensamiento de Bacon, arremete contra quienes no veían en las nuevas corrientes científicas y doctrinales más que error e impiedad y en el mejor de los casos una serie de curiosidades inútiles<sup>121</sup>. También nos aparece en Gregorio Mayans, Manuel Martí, Vicente Blasco, Francisco Villalpando, Pérez y Bayer, Manuel de Roda, Manuel Lanz de Casafonda...<sup>122</sup>. Una buena síntesis del pensamiento ilustrado en torno a la reforma universitaria, donde este eje central anteriormente expuesto encuentra una aplicación particular, la constituye el Plan de reforma universitaria presentado por Olavide a la Universidad de Sevilla. Nos aparece dicho plan como un auténtico compendio del pensamiento ilustrado en torno a la universidad y sus reformas. El Plan de estudios para la Universidad de Sevilla<sup>123</sup>, fue redactado a petición del fiscal del Consejo de Castilla, Campomanes, con el objeto de dar un destino satisfactorio a las seis casas que había dejado vacías la Compañía de Jesús, a raíz de su expulsión. En 1768 el informe está ya totalmente redactado y en 1769 es aprobado con «carácter provisional» por el Consejo de Castilla (22 de agosto) hasta que viese la luz el proyecto general de reforma de la enseñanza que preparaba el Gobierno, pero que nunca tuvo realidad. El Plan de Olavide estaba en gran parte inspirado en el de Mayans<sup>124</sup>; de él recoge las siguientes ideas: estudio del griego y del hebreo para el correcto entendimiento de las Escrituras, rechazo de la Teología escolástica al tiempo que se hace más hincapié de la Teología dogmática; necesidad de un salario digno para el profesor; estudio crítico de la historia eclesiástica y del derecho canónico; oposición a los Colegios mayores y la ocupación de cátedras

<sup>120</sup> Cfr. J. Reglá y S. Alcolea: «El siglo XVIII», en *Historia de la Cultura española*. Barcelona 1957. Págs. 36 y ss.

<sup>121</sup> Cfr. J. A. Maravall: «Feijoo, el europeo», en *Revista de Occidente*. nº 21. Dic. 1964. Pág. 342.

<sup>122</sup> La aportación particular de cada uno de estos ilustrados al proceso de reforma universitaria esta recogido en la obra de Mariano y José Luis Peset: *La Universidad española (S. XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*. Madrid 1974.

<sup>123</sup> Pablo Olavide: *Plan de Estudios para la Universidad de Sevilla*. Sevilla, 1769. Edición y estudio preliminar de F. Aguilar Piñal. Barcelona 1969.

<sup>124</sup> El escrito que aparece con el título de *Idea del nuevo método para que se pueda practicar en la enseñanza de las Universidades de España* fue encargado a Mayans por Manuel Roda, ministro de Gracia y Justicia en 1766. Ha permanecido inédito hasta la edición crítica realizada por Mariano y José Luis Peset en el libro titulado *Gregorio Mayans y la reforma universitaria*. Valencia 1985.

por el clero regular. Sin embargo, Olavide es más radical y llega mucho más lejos en sus propuestas:

1. Considera que son dos los obstáculos fundamentales para el progreso universitario. En primer término el espíritu de partido de las distintas escuelas teológicas que se atacan mutuamente, impidiendo el trabajo en equipo y avasallando a las universidades, campo de batalla que ofrece la triste alternativa de opresores y oprimidos. En segundo lugar el espíritu escolástico que estimula la polémica vana sobre sutilezas absurdas, mientras descuida los saberes «prácticos» y las ciencias «útiles», basados en la observación y en la experiencia. En el espíritu de partido ve Olavide la causa principal de la decadencia española, pues es en ese espíritu en el que se basan para defender —cada clase y hasta cada individuo— los fueros y privilegios más descabellados. Pero por lo que respecta al progreso universitario, el espíritu escolástico ha sido aun más nefasto, pues es el que ha propiciado el gusto por las cuestiones frívolas e inútiles, con el olvido de los conocimientos sólidos y útiles<sup>125</sup>.
2. En torno a la estructura universitaria, Olavide se manifiesta partidario de una centralización estatal que acabe con el atomismo reinante; de ahí su definición de que la universidad debe ser «una oficina pública que instituye el Gobierno para dar buenos estudios»<sup>126</sup>. Sobre esta base excluye a los religiosos regulares y seculares; aquellos deben reducir su actividad a los claustros de su orden, mientras estos deben ocuparse de la enseñanza de la Teología, basándose en la Biblia y los Santos Padres, y rehuendo a los representantes de las distintas escuelas. Nos encontramos ante un primer intento serio de secularización o «laicización» de la enseñanza a la par que una estatalización, que se corrobora más si recordamos que —para Olavide— sólo deberían tener valor los títulos otorgados por la Universidad, prohibiendo a los religiosos la educación de grados en los conventos.
3. La organización tradicional de los estudios es, sin embargo, respetada. Las cuatro facultades clásicas (Artes, Teología, Derecho y Medicina), se mantienen, si bien se añade un curso de Matemáticas. La Facultad de Artes, que ahora se

<sup>125</sup> Cfr. Pablo Olavide: *op. cit.* Pág. 78.

<sup>126</sup> *Ibidem.* Pág. 91.

llamará de Física, sufre, con todo, modificaciones importantes; constará de cuatro años (de los doce a los dieciséis), con un examen final de ingreso en una Facultad mayor para quien vaya a continuar los estudios. A los cursos tradicionales de Lógica y Gramática se añaden disciplinas científicas (Geometría, Matemáticas, Biología, Ciencias Naturales y Física propiamente dicha). Plantea la necesidad de profundizar en los estudios de Derecho —y concretamente en el Natural y el de Gentes, además del Derecho patrio— para todos aquellos que desearan ejercer la magistratura y la abogacía<sup>127</sup>.

4. En lo que se refiere a las modificaciones sobre el método de enseñanza las principales aportaciones son la supresión de los cursos dictados y los apuntes de clase. Como bien señala Sainz de Robles, según la tradición, el profesor daba sus lecciones magistrales y las famosas disputas sobre párrafos aislados de un texto, que podía ser el de Justiniano o las Decretales, para los de Derecho; el de Galeno, para los de Medicina; o uno de Santo Tomás, para los de Filosofía y Teología, completaban la formación del alumno<sup>128</sup>. Naturalmente esto quería decir que los cursos eran muy incompletos y el estudiante nunca salía con una idea general y global de la asignatura. A fin de remediarlo, Olavide propone el uso de un «libro de texto», que sea un compendio breve y sencillo de toda la materia; sobre el que debe explicar el profesor y al que debe atenerse el estudiante. Desde el punto de vista práctico, fue una novedad de extraordinaria importancia. La pega es que en España no había libros de ese carácter, y Olavide se ve forzado a recomendar autores extranjeros en su mayoría<sup>129</sup>.

Este plan será del agrado del Consejo de Castilla, que ordenó redactar a todas las Universidades planes de estudio de acuerdo con

<sup>127</sup> Sobre la reforma en los estudios de Derecho y las incorporaciones a los nuevos planes de estudio del Derecho Natural, de forma especial, y en menor medida el Derecho de Gentes, resulta de especial interés el estudio de Antonio Jara: *Derecho Natural y conflictos ideológicos en la Universidad española, 1750-1850*. Madrid 1977.

<sup>128</sup> F. Sainz de Robles: *Esquema de una historia de las Universidades españolas*. Madrid 1944. Págs. 114-115.

<sup>129</sup> Cfr. Manuel de Puelles Benítez: «La Revolución Francesa y la educación: su incidencia en la génesis del sistema educativo español», en VV.AA.: *La Revolución Francesa y su influencia en la Educación en España*. Madrid 1990. Págs. 68 y ss.

las necesidades de la época y siguiendo el modelo planteado por Olavide para la Universidad de Sevilla. Sobre la base de dichos proyectos, el poder central intervendría en la medida necesaria para uniformar criterios e impulsar la transformación universitaria en una doble vertiente inicial, de materias y textos.

En el año 1771 ven la luz tres nuevos planes de estudios para las Universidades de Valladolid, Salamanca y Alcalá de Henares<sup>130</sup>. Al año siguiente se elaboraba otro para la de Santiago de Compostela, en 1774 el de Oviedo, en 1776 la de Granada y Zaragoza<sup>131</sup>, y en 1786 el de Valencia<sup>132</sup>.

En general, casi todas las reformas planteadas por los planes de estudios universitarios tuvieron como punto de partida estos criterios básicos:

1. Modernización por elevación del nivel científico, introduciendo nuevas ciencias —las llamadas útiles por los ilustrados—, entre las que se encuentran la Economía, la Física, la Botánica, la Química, etc.
2. Imposición de un punto de vista panorámico y sintético de cada disciplina, de acuerdo con el movimiento enciclopédico de la Ilustración. A esto responde la idea del manual o «libro de texto».
3. Centralización estatal que acabe con el atomismo reinante y que se manifieste en el intento de unificación de materias y textos.
4. El intento de creación de una nueva mentalidad, a la que podemos llamar pre-liberal o burguesa, de acuerdo con lo cual hay una nueva concepción del saber como instrumen-

<sup>130</sup> Con carácter propiamente monográfico destaca la obra de Mariano y José Luis Peset: *El reformismo de Carlos III y la Universidad de Salamanca. Plan General de Estudios dirigido por esta Universidad al Real y Supremo Consejo de Castilla en 1771*. Salamanca 1969. Resulta dicho estudio imprescindible, teniendo presente que el plan en cuestión sería el modelo sobre el que se estructuraría en el último cuarto del siglo XVIII la reforma de las universidades españolas.

<sup>131</sup> Para el estudio del plan de estudios de 1776 y el elaborado en 1786 por la citada Universidad aragonesa, es interesante la monografía de J. García Lasasoa: *Planes de Reforma de estudios de la Universidad de Zaragoza en la segunda mitad del S. XVIII (1753-1808)*. Zaragoza 1978.

<sup>132</sup> Sobre la figura del rector Vicente Blasco y su papel en la elaboración del nuevo plan de estudios de la Universidad de Valencia, destacan los estudios de M. Velasco Santos: *Reseña histórica de la Universidad de Valencia*. Valencia 1968 y de L. Esteban y Mateo: «El rector Blasco y la reforma universitaria de 1787 en Valencia», en *Saitabi*, XXIII, Valencia 1973.

to de cambio social. La realidad es que en nuestro país ese intento cuajó en algunas realizaciones concretas, pero la vieja estructura anquilosada de la universidad española permaneció casi indemne a los nuevos vientos<sup>133</sup>.

## 2.5. Un descubrimiento ilustrado: La mujer como sujeto de atención pedagógica

Una de las grandes aportaciones del pensamiento ilustrado en materia educativa la constituye el descubrimiento de la mujer como sujeto de atención pedagógica. Si la cultura caballeresca había reconocido una estimación lírica y galante a la mujer, gracias a la cual la condición femenina ganó en ornato, el pensamiento ilustrado presentará, como una de las novedades del siglo XVIII, la educación de la mujer con vistas a su desarrollo, especialmente con aquellas tareas que le son propias, perfeccionan y adornan su condición femenina.

Vicente Palacio Atard vincula la preocupación ilustrada por la educación de la mujer a una aceleración de su propia promoción social. Centrándose en el caso concreto de la mujer española, considera que ésta había estado guardada durante el siglo XVI y XVII:

*«Una manifestación de esta situación se refleja claramente en la literatura española del Siglo de Oro, donde el honor y la casa llegan a convertirse en nuestras señas de identidad nacionales. «Casa de dos puertas, mala es de guardar», titula reveladoramente, Calderón en 1629 una de sus comedias. ¿Y qué era lo que había que guardar y vigilar en el interior con tanto celo sino la mujer?»<sup>134</sup>.*

El que la mujer del siglo XVIII pase a ocupar un plano destacadísimo en la vida social, no sólo como pieza clave de la familia, sino en actividades extrafamiliares de interés público —saraos, tertulias, salones, trabajo mujeril— sería el factor explicativo para que gobernantes, hombres de letras y algunas damas nobles, aborden la lucha por obtener para las mujeres el derecho a la instrucción femenina y el derecho a la libre elección de marido, las dos grandes conquistas del siglo<sup>135</sup>.

<sup>133</sup> Cfr. Vicente Palacio Atard: *op. cit.* Págs. 136-137.

<sup>134</sup> Cfr. Vicente Palacio Atard: *op. cit.* Pág. 245.

<sup>135</sup> Cfr. Vicente Palacio Atard: *op. cit.* Pág. 247-248.



Es cierto que alguno de nuestros ilustrados promueven una reivindicación de la condición femenina y denuncian la situación de ignorancia de las mujeres, situación a la que intentan poner remedio. En este sentido, son dignas de mención las palabras vertidas por Feijoo en el discurso XVI del Tomo I del «Teatro Crítico Universal», palabras que inauguran la polémica ilustrada sobre las mujeres<sup>136</sup>. Tras plantear como un «error del vulgo» la valoración negativa que se tenía sobre el «sexo débil» discurre largamente sobre sus aptitudes para todo género de ciencias y conocimientos sublimes:

*«Sepan, pues, las mujeres, que no son en el conocimiento inferior a los hombres; con eso entrarán confiadamente a rebatir sus sofismas, donde se disfrazan con capa de razón las sinrazones»*<sup>137</sup>.

Para Feijoo la situación de discriminación e incultura a que se halla la mujer es consecuencia del propio complejo de inferioridad de éstas, fruto en gran medida de la situación a que se encuentra sometida:

*«La situación de la mujer es consecuencia de la supeditación al hombre. Si a la mujer la persuaden que el hombre es un oráculo, a la más indigna propuesta prestará atención el oído, y reverenciará como verdad infalible la falsedad más notoria»*<sup>138</sup>.

Moratin por su parte, propone liberar a la mujer de los moldes educativos antiguos. Afectado por la influencia francesa, que se desplaza desde Fenelón a Rousseau, denuncia los que considera vicios capitales de la educación femenina antigua: la incultura, la hipocresía, la pereza y la frivolidad<sup>139</sup>.

En esta misma línea se sitúa Josefa Amar Borbón para quién la situación de incultura y marginación de la mujer tiene como raíz «el peso de la propios perjuicios, como si las mujeres, por razón de su sexo dejaran de ser racionales, o como si fuera máxima establecida que las mujeres hayan de ser incapaces de asistir a todas las conversaciones»<sup>140</sup>.

<sup>136</sup> Cfr. Benito Feijoo: *Teatro crítico Universal o Discursos varios en todo género de materias para desengaño de ciertos errores comunes*. Madrid 1764. Disc. XVI. Tomo I. Págs. 294 y ss.

<sup>137</sup> Feijoo: *op. cit.* Pág. 296.

<sup>138</sup> Feijoo: *op. cit.* Pág. 355.

<sup>139</sup> Cfr. José Luis Abellán: *op. cit.* Pág. 362.

<sup>140</sup> También podríamos citar aquí las actitudes reivindicativas de la condición femenina formuladas por Campomanes, Jovellanos, Clavijo... De las muchas líneas

Junto a esta actitud reivindicativa de nuestros ilustrados, también encontramos a lo largo del siglo XVIII un salto por parte de la mujer a otras actividades de la vida. Magistralmente han sido descritas por Paloma Fernández-Quintanilla las incorporaciones de mujeres a actividades sociales y públicas como saraos, tertulias, salones y algunas facetas del mundo laboral<sup>141</sup>. Pero como bien señala esta misma historiadora, la incorporación de la mujer a otra clase de actividades extrafamiliares de interés público fue siempre mínima. En el caso de los salones, saraos y tertulias su participación quedó reducida a grupos minoritarios de élite y cuando se la incorpora al mundo laboral, se hace desde una perspectiva utilitaria y siempre asignándole trabajos que le son propios como mujer, o mejor dicho, propios del concepto de mujer que posee el pensamiento ilustrado<sup>142</sup>.

En función de dicho concepto resulta, en consecuencia, muy aventurada y parcial en cuanto a explicación, reducir la preocupación ilustrada por la educación de las mujeres a una aceleración de la promoción social de la mujer y a la reivindicación de la condición femenina.

Cuando el pensamiento ilustrado aborda como novedad la educación de la mujer, lo hace tomando como punto de partida el propio papel que asigna a la mujer en el modelo de sociedad que pensaba construir. El pensamiento ilustrado precisaba, dentro de su utopía social, de mujeres responsables de sus tareas, buenas esposas y madres, que supieran hacer las faenas propias del hogar e interesadas en su casa. Se necesitaba en términos actuales, buenas profesionales del hogar, perfectamente ajustadas a la imagen que los

---

escritas sobre el tema, quizá las más interesantes sean las de Josefa Amar de Borbón, que reunió la doble condición de mujer e ilustrada. *El Discurso en defensa del talento de las mujeres y su actitud para el gobierno*, Madrid 1786 y el *Discurso sobre la educación física y moral de las mujeres*, Madrid 1790, son dos buenos ejemplos de posición social como de educación femenina.

<sup>141</sup> Sobre este último punto cabe destacar la labor de Campomanes en el fomento y desarrollo del trabajo mujeril desde el Consejo de Castilla. Era una auténtica invitación para crear puestos de trabajo propios de la mujer con el fin de paliar la insuficiencia de medios de los jóvenes matrimonios. Cfr. P. Rodríguez de Campomanes: *Discurso sobre el fomento de la educación popular de los artesanos*. Madrid 1775. Págs. 294-295. Un continuador de la política de Campomanes era Juan Soles en su Informe a la Junta General de Comercio y Moneda, sobre ciertas actividades laborales de la mujer campesina compatibles con las faenas domésticas y agrarias. Archivo General de Simancas. JMC, Legajo 132, expediente 47.

<sup>142</sup> Cfr. Paloma Fernández-Quintanilla: *La mujer ilustrada en la España del S. XVIII*. Madrid 1981. Págs. 47-48.

ilustrados reservaban a la mujer. Así nos presenta Moratín el ideal de mujer ilustrada en su obra «La Comedia Nueva»:

*«Que sepa escribir y ajustar una cuenta; que sepa guisar, planchar y coser, zurcir, bordar, cuidar de su casa; que cuide de su marido y de sus hijos. Con eso sabe bastante»*<sup>143</sup>.

El hogar, la familia y la maternidad, serán, pues, los valores alrededor de los cuales girará la educación del sexo femenino.

Dentro de este modelo, la mujer que, harta de tanta vida vegetativa, quería aprender y abrirse al mundo que la rodeaba, era tenida por peligrosa. Los únicos conocimientos propios de una joven eran «los sermones, el libro de piedad y las labores domésticas enseñadas por la madre»<sup>144</sup>.

La obra guía de todo el pensamiento pedagógico femenino de la Ilustración europea, y también de la española, es la de Fenelón titulada «Educación de las niñas» (1687). Por educación femenina Fenelón entiende educación doméstica, la cual es convertida en una auténtica ciencia de gran dificultad:

*«Se necesita, sin duda, un genio más elevado para instruirse en todas las artes que guardan relación con la economía y para estar en condiciones de dirigir una familia, que es en sí misma una pequeña república, que para divertirse»*<sup>145</sup>.

Los componentes de esta educación doméstica serán las labores propias de toda mujer —coser, limpiar, guisar, catecismo para educar a sus futuros hijos, planchar—, así como algunas nociones de lectura, escritura, gramática y aritmética, imprescindibles para dirigir la república del hogar.

Propugnaba como métodos de enseñanza la persuasión, el educar convenciendo frente al anterior autoritarismo, al propio tiempo que señala que fin de esta educación no es hacer a las niñas mejores en sí mismas, sino prepararlas para que ellas fuesen en su día las que mejorasen a los hombres y, en última instancia, a la sociedad:

*«Se ha comprobado que la mala educación de las mujeres causa más perjuicios que la de los hombres, puesto que los desórdenes de*

<sup>143</sup> *La Comedia Nueva*, acto 2º, escena 2ª.

<sup>144</sup> Carmen Martín Gaité: *Usos amorosos en la España del S. XVIII*. Madrid 1972. Pág. 205.

<sup>145</sup> F. Fenelón: *La educación de las niñas*. Madrid 1786. Págs. 86 y 87. (Usamos Edición de Aguilar. Madrid, 1945).

Junto a esta actitud reivindicativa de nuestros ilustrados, también encontramos a lo largo del siglo XVIII un salto por parte de la mujer a otras actividades de la vida. Magistralmente han sido descritas por Paloma Fernández-Quintanilla las incorporaciones de mujeres a actividades sociales y públicas como saraos, tertulias, salones y algunas facetas del mundo laboral<sup>141</sup>. Pero como bien señala esta misma historiadora, la incorporación de la mujer a otra clase de actividades extrafamiliares de interés público fue siempre mínima. En el caso de los salones, saraos y tertulias su participación quedó reducida a grupos minoritarios de élite y cuando se la incorpora al mundo laboral, se hace desde una perspectiva utilitaria y siempre asignándole trabajos que le son propios como mujer, o mejor dicho, propios del concepto de mujer que posee el pensamiento ilustrado<sup>142</sup>.

En función de dicho concepto resulta, en consecuencia, muy aventurada y parcial en cuanto a explicación, reducir la preocupación ilustrada por la educación de las mujeres a una aceleración de la promoción social de la mujer y a la reivindicación de la condición femenina.

Cuando el pensamiento ilustrado aborda como novedad la educación de la mujer, lo hace tomando como punto de partida el propio papel que asigna a la mujer en el modelo de sociedad que pensaba construir. El pensamiento ilustrado precisaba, dentro de su utopía social, de mujeres responsables de sus tareas, buenas esposas y madres, que supieran hacer las faenas propias del hogar e interesadas en su casa. Se necesitaba en términos actuales, buenas profesionales del hogar, perfectamente ajustadas a la imagen que los

---

escritas sobre el tema, quizá las más interesantes sean las de Josefa Amar de Borbón, que reunió la doble condición de mujer e ilustrada. *El Discurso en defensa del talento de las mujeres y su actitud para el gobierno*, Madrid 1786 y el *Discurso sobre la educación física y moral de las mujeres*, Madrid 1790, son dos buenos ejemplos de posición social como de educación femenina.

<sup>141</sup> Sobre este último punto cabe destacar la labor de Campomanes en el fomento y desarrollo del trabajo mujeril desde el Consejo de Castilla. Era una auténtica invitación para crear puestos de trabajo propios de la mujer con el fin de paliar la insuficiencia de medios de los jóvenes matrimonios. Cfr. P. Rodríguez de Campomanes: *Discurso sobre el fomento de la educación popular de los artesanos*. Madrid 1775. Págs. 294-295. Un continuador de la política de Campomanes era Juan Soles en su Informe a la Junta General de Comercio y Moneda, sobre ciertas actividades laborales de la mujer campesina compatibles con las faenas domésticas y agrarias. Archivo General de Simancas. JMC, Legajo 132, expediente 47.

<sup>142</sup> Cfr. Paloma Fernández-Quintanilla: *La mujer ilustrada en la España del S. XVIII*. Madrid 1981. Págs. 47-48.

ilustrados reservaban a la mujer. Así nos presenta Moratín el ideal de mujer ilustrada en su obra «La Comedia Nueva»:

*«Que sepa escribir y ajustar una cuenta; que sepa guisar, planchar y coser, zurcir, bordar, cuidar de su casa; que cuide de su marido y de sus hijos. Con eso sabe bastante»*<sup>143</sup>.

El hogar, la familia y la maternidad, serán, pues, los valores alrededor de los cuales girará la educación del sexo femenino.

Dentro de este modelo, la mujer que, harta de tanta vida vegetativa, quería aprender y abrirse al mundo que la rodeaba, era tenida por peligrosa. Los únicos conocimientos propios de una joven eran «los sermones, el libro de piedad y las labores domésticas enseñadas por la madre»<sup>144</sup>.

La obra guía de todo el pensamiento pedagógico femenino de la Ilustración europea, y también de la española, es la de Fenelón titulada «Educación de las niñas» (1687). Por educación femenina Fenelón entiende educación doméstica, la cual es convertida en una auténtica ciencia de gran dificultad:

*«Se necesita, sin duda, un genio más elevado para instruirse en todas las artes que guardan relación con la economía y para estar en condiciones de dirigir una familia, que es en sí misma una pequeña república, que para divertirse»*<sup>145</sup>.

Los componentes de esta educación doméstica serán las labores propias de toda mujer —coser, limpiar, guisar, catecismo para educar a sus futuros hijos, planchar—, así como algunas nociones de lectura, escritura, gramática y aritmética, imprescindibles para dirigir la república del hogar.

Propugnaba como métodos de enseñanza la persuasión, el educar convenciendo frente al anterior autoritarismo, al propio tiempo que señala que fin de esta educación no es hacer a las niñas mejores en sí mismas, sino prepararlas para que ellas fuesen en su día las que mejorasen a los hombres y, en última instancia, a la sociedad:

*«Se ha comprobado que la mala educación de las mujeres causa más perjuicios que la de los hombres, puesto que los desórdenes de*

<sup>143</sup> La Comedia Nueva, acto 2º, escena 2ª.

<sup>144</sup> Carmen Martín Gaité: *Usos amorosos en la España del S. XVIII*. Madrid 1972. Pág. 205.

<sup>145</sup> F. Fenelón: *La educación de las niñas*. Madrid 1786. Págs. 86 y 87. (Usamos Edición de Aguilar, Madrid, 1945).

*éstos proceden casi siempre de la mala educación que recibieron de sus madres y de las pasiones que llegados a edad más avanzada, les inspiraron otras mujeres»*<sup>146</sup>.

Para M<sup>a</sup> Victoria López-Cordón, la obra de Fenelón encierra una contradicción interna, contradicción que es aplicable a toda la educación de la mujer durante el siglo XVIII. Si lúcidamente introduce la formación psicológica, frente a los bruscos métodos impartidos del siglo anterior y establece al propio tiempo el programa básico de estudios de la infancia femenina, es para obtener los mismos fines de siempre: la preparación para el matrimonio y la maternidad<sup>147</sup>.

La obra de Fenelón y su pensamiento influirán de manera decisiva en nuestro país. Aunque el tema de la educación de la mujer se planteó retrasado el tiempo, respecto a Francia, ofrece planteamientos y posturas similares. En 1783, en Zaragoza, Meléndez Valdés es encargado por la Sociedad Económica Aragonesa de preparar un «Discurso sobre las reglas que han de seguir las madres de familias en la educación inicial de las niñas». En ese mismo año, Fray Rafael Vélez, critica la nueva moda femenina de leer libros en su obra «Los libros en las manos de las mujeres, si han de concurrir al templo y asistir al Santo Sacrificio de la Misa». En 1788, Luis Antonio Verney publica su «Educación de las mujeres», siguiendo las teorías de Fenelón y el Abate Rollin. El padre Ceballos en su «Insania y Demencia de los filósofos» (1789) precavía a las mujeres contra la impiedad y sus frutos así como los males derivados del descuido de sus labores de mujer y madre<sup>148</sup>.

Nos hemos limitado a citar algunas obras directamente relacionadas con el tema, pero las suficientes para afirmar que cuando el pensamiento ilustrado español aborda el tema de la educación de la mujer lo hace en función de asignarle los fines de siempre: el matrimonio y la maternidad. Se reduce por tanto la novedad ilustrada a la introducción de la formación psicológica frente a los bruscos métodos impositivos del siglo anterior, pero siempre manteniendo como objetivos de esa educación los fines que tradicionalmente habían estado conservados para la mujer en el contexto social.

<sup>146</sup> F. Fenelón: *op. cit.* Pág. 110.

<sup>147</sup> Cfr. María Victoria López-Cordón: «La situación de la mujer a finales del Antiguo Régimen (1760-1860)», en VV.AA.: *Mujer y sociedad en España (1700-1975)*, Madrid 1982. Págs. 92-93.

<sup>148</sup> Una interesante recopilación de todas las obras publicadas en el S. XVIII referentes a la educación femenina nos aparece en la obra de A. Perrinat y I. Marrador: *Mujer, prensa y sociedad en España, 1800-1939*. Madrid 1980. Págs. 37-40.

La legislación ilustrada, como posteriormente analizaremos, va a constituir un fiel reflejo de estos planteamientos, que, en opinión de Miguel Artola, constituyen el embrión de todos los valores burgueses que vamos a ver desarrollarse durante el siglo XIX<sup>149</sup>.

### 3. LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN MATERIA EDUCATIVA DURANTE EL SIGLO XVIII

El esplendor del reformismo borbónico y el inicio de la intervención estatal en una serie de campos corresponde, como es sabido, al dilatado reinado de Carlos III, iniciado en 1759. Medidas de gran trascendencia política y social son la adopción del *Regium Exequator* (1762), la supresión de las tasas sobre granos y la liberación de su comercio en el interior (1765), la puesta en marcha de las nuevas poblaciones de Sierra Morena (1766), la importante reforma del Régimen municipal (1766), la expulsión de los Jesuitas (1767), la libertad de arrendamientos (1770), la libertad del comercio con América (1778) y la creación del Banco de San Carlos (1782). Por regla general, detrás de las grandes reformas ilustradas, encontramos las dos principales motivaciones de la acción del Despotismo Ilustrado borbónico: la búsqueda de la felicidad de la nación y el fortalecimiento del poder de la Monarquía<sup>150</sup>.

En este contexto y con similares motivaciones de fondo, el mundo de la educación y su ordenamiento va a ser objeto de especial interés por parte de los gobiernos ilustrados. Asistimos en el último tercio del siglo XVIII a una continua promulgación de disposiciones legales que nos revelan la progresiva participación del Estado en materia educativa. La educación que tradicionalmente había estado monopolizada por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, sufre la intromisión del poder real o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. Para que se diera este viraje ha sido necesaria una nueva concepción de la educación y que el Estado mirara a ésta como un instrumento para la consecución del bienestar de la nación.

La intervención estatal en materia educativa se va a concretar en una serie de campos:

<sup>149</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Pág. 210.

<sup>150</sup> Ver al respecto el testimonio del doctor D. Ramón de Salas en sus *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Madrid 1982. Pág. 6.

1. El intento de dotar a los niveles primario, secundario y universitario de una estructura homogénea con carácter nacional en contenidos y materias. De forma embrionaria encontramos en cada uno de estos niveles la promulgación de una serie de disposiciones legales que se sitúan en el antecedente de un futuro plan nacional de enseñanza. En buena parte de este ordenamiento legal están presentes las aspiraciones de renovación metodológica y de contenidos a la par, que poner fin al caos y anarquía reinante.
2. Mejora y control del ejercicio del magisterio en los niveles primario y secundario. En cuanto que la calidad de la enseñanza depende de la existencia de un buen plan de estudios, unos óptimos textos y unos buenos maestros, encontraremos la disposición por parte de la Corona de regular y mejorar la calidad de enseñanza a partir de una mejora en el nivel del profesorado al que se exigirá una serie de cometidos en el ejercicio de la docencia.
3. Participación estatal en la estructura de gobierno de las Universidades, con la aparición de dos nuevas figuras: el Director de Universidades y los Censores Regios. Se inicia así el fin de la tradicional autonomía universitaria.
4. Fomento de programas de desarrollo económico ligados a instituciones amparadas por los poderes públicos, a la sombra de los cuales nos aparece el establecimiento y regulación de una serie de enseñanzas técnicas y profesionales.
5. Si el pensamiento ilustrado había descubierto a la mujer como objeto de atención pedagógica con vistas a su desarrollo —especialmente en aquellas tareas que le son propias, perfeccionan y adornan su condición femenina— de acuerdo con esta línea de acción, asistimos a la promulgación de un conjunto de disposiciones legales que fomentan y regulan, tanto en docencia como en magisterio, los establecimientos de enseñanza femenina.

### **3.1. Homogeneización y planificación de la enseñanza: los planes de estudios**

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, y más concretamente bajo el reinado de Carlos III, nos encontramos con un conjunto de disposiciones legales que intentan dotar de un cuerpo uniforme, tanto en contenidos como en metodología, a los niveles de ense-



ñanza primaria, secundaria y universitaria. Se pretende así poner fin al que había sido uno de los principales elementos negativos de la estructura educativa de la España de la Edad Moderna: la proliferación caótica de centros y la anarquía de contenidos docentes.

Esta homogeneización y planificación de la enseñanza, que tiene como consecuencia primaria el intento embrionario de establecer planes de estudios para cada nivel educativo, revela en primer término los deseos ilustrados de modernizar la educación de acuerdo con las nuevas necesidades económicas y sociales<sup>151</sup>.

Junto a los deseos de modernización y control y, en segundo lugar, el afán por parte de los poderes públicos de controlar una parcela que tradicionalmente había escapado a su dominio y que tanto influye en el mantenimiento de la estructura de poder, estos primitivos intentos de planes de estudio, muestran una nueva actitud del Estado ante la educación. Concebida como el mejor y más seguro medio para alcanzar el estado virtuoso de los ciudadanos, deja de ser ésta un acto de beneficencia social, practicado por las ordenes religiosas y las instituciones eclesiásticas, para ser un acto de gobierno y una obligación de los poderes públicos en cuanto que tienen relación con el bienestar de la comunidad. Así nos lo expresa Cabarrús:

*«Romper la anarquía reinante en la educación es uno de los grandes cometidos que todo buen gobierno debe de emprender. De todo ello se derivarán prósperos beneficios para la comunidad»*<sup>152</sup>.

Debe en consecuencia verse esta homogeneización y planificación de la enseñanza no sólo como una de las tantas reformas emprendidas por nuestros ilustrados. El que sea el Estado el que la

<sup>151</sup> León Esteban ha analizado de forma exhaustiva las influencias extranjeras existentes en la legislación educativa española del S. XVIII, tanto en contenidos como en metodología. Tras establecer como principales conductos de penetración la correspondencia epistolar entre nuestros ilustrados y los reformadores extranjeros, la serie de Catálogos de Bibliotecas Privadas, el conocimiento indirecto a través de los reformadores católico-conservadores hispanos y el papel de los traductores, dejando a un lado los que Esteban llama autores menores, establece como figuras señeras, por su trascendencia, en la política educativa española del XVIII a Locke, Rousseau, Helvetius, D'Alambert, Condillac, Condorchet, Verney y Fenelón. Cfr. León Esteban: «Las obras ilustradas sobre educación y su recepción en España», en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid 1988. Págs. 135-160.

<sup>152</sup> Cfr. E. Guerrero: «Estudio Preliminar», del Tomo I de *Historia de la Educación en España*. Madrid 1979. Págs. 26-27.

lleve a cabo, bien de forma directa o bien de forma indirecta<sup>153</sup>, pone de manifiesto ese cambio de actitud por parte de éste ante ámbitos, en este caso el de la educación, anteriormente dejados de su mano y que en la actualidad se piensa que atañen a su propia estructura.

La homogeneización y planificación presenta rasgos totalmente diferentes según sea el nivel que se trate, al mismo tiempo que están en función de la situación de cada uno de ellos. En enseñanza primaria las distintas disposiciones legales marchan hacia el establecimiento de lo que va a constituir el primer gran bloque de la enseñanza elemental, compuesto por: Doctrina cristiana, Lectura, Escritura, Aritmética, Gramática y Ortografía. Las disposiciones legales dadas para los niveles secundarios persiguen el convertir a estos niveles en un auténtico antecedente de las enseñanzas universitarias. En los niveles universitarios, el proceso de homogeneización y planificación es mucho más lento, no en vano la universidad constituye la única institución que imparte la enseñanza de un modo sistemático. Desde la Real Cédula de 23 de marzo de 1770 hasta el Plan Caballero de 1807, se abre un proceso de lucha entre el poder central y la tradicional autonomía universitaria.

Tendría bastante de maniqueo, a la vez que de simplismo histórico, el cuestionamiento del proceso de homogeneización y planificación ilustrado en términos de éxito o fracaso, errores o aciertos, positivo o negativo. Ni la historia es lineal o simple, ni una política educativa se puede reducir a una suma de éxitos o fracasos. De momento, en función de lo posteriormente desarrollado, tiene más sentido constatar algunos hechos históricos-educativos que el nivel actual de los conocimientos permite. Así podemos afirmar que no hubo un plan nacional de reforma. Coincidieron, en cada nivel, varios planes específicos de cambio, a veces incluso por mero azar. De ellos desprendemos que las mejoras intentadas en la situación educativa, cuantitativa y cualitativamente hablando, estaban promovidas principalmente por el deseo de un crecimiento económico determinado. También se caracterizan por estar planteados por una minoría en notable desconexión del pueblo español, lo que obligaba a intentar imponerlos. Por otro lado, eran una manifestación de la voluntad de modernización —quizá de sus ansias de regeneración del país— de tal minoría. Minoría, que en opinión de Villacosta

---

<sup>153</sup> Con la fórmula indirecta nos referimos al modo de llevar a cabo el proceso de homogeneización y unificación en la Universidad, donde el Estado propone e incita a que sea cada Universidad la que elabore su propio plan de estudios.

Baños, no supo llevar adelante dichos planes porque en una etapa de crisis, no fue capaz de desprenderse de sus contradicciones internas; lo que le impidió avanzar en los cambios políticos, sociales y jurídicos necesarios para que maduraran estas transformaciones educativas<sup>154</sup>.

Resumiendo, no se consiguió una planificación y homogeneización completa, ni siquiera llegó a plantearse así; aunque se modernizaron algunos elementos del proceso educativo, se dieron pasos adelante para el proceso de estatalización, centralismo y uniformidad de la enseñanza y sobre todo, se mentalizó a personas y a instituciones para el cambio que se operaría realmente en la España constitucional de las Cortes gaditanas.

### 3.1.1. *La marcha hacia un plan de estudios con carácter nacional en los niveles primarios de enseñanza*

El proceso de homogeneización de la enseñanza primaria, en función de las disposiciones legales emanadas de la Corona durante la segunda mitad del siglo XVIII, describe una serie de etapas encaminadas al establecimiento de un plan de estudios con carácter nacional:

1. Unificación lingüística: Real Cédula de 23 de junio de 1768.
2. Unificación de libros de texto: Real Cédula de 11 de julio de 1771.
3. Primeros intentos de establecimiento de un rudimentario plan de estudios con carácter nacional: Real Cédula de 22 de diciembre de 1780.
4. Ratificación de este plan de estudios e incorporación de novedades pedagógicas: Real Orden de 11 de febrero de 1804.

La primera manifestación embrionaria de lo que posteriormente constituiría un plan de estudios nacional para la enseñanza primaria nos aparece en la Real Cédula de 23 de junio de 1768<sup>155</sup>. No es ésta una disposición legal cuyos contenidos hagan referencia sólo a ma-

<sup>154</sup> Cfr. F. Villacosta Baños: *Burguesía y cultura. Los intelectuales españoles en la sociedad liberal. 1800-1931*. Madrid 1980. Págs. 122-123.

<sup>155</sup> Real Cédula de 23 de junio de 1768. Colección de Pragmáticas, Cédulas, Provisiones, Circulares, Autos acordados y demás providencias dadas durante los reinados de Carlos III y Carlos IV. Madrid 1805. Págs. 112-114.

teria educativa. Los primeros seis artículos contienen una serie de medidas unificadoras para todo el Reino en cuestiones tales como aranceles, tasación, tribunales superiores y tribunales eclesiásticos. Es en este contexto unificador donde se nos enmarcan los artículos VII y VIII, que propiamente hacen referencia a los estudios primarios:

*«VII. Que la enseñanza de primeras letras, se haga en lengua castellana generalmente, donde quiera que no se practique.*

*VIII. Cuidarán de este cumplimiento las Audiencias y Justicias respectivas, recomendándose también por el Consejo a los Obispos, Universidades y Superiores Regulares, para su exacta observancia y diligencia en entender el idioma general de la Nación, para su mayor armonía y enlace recíproco»*<sup>156</sup>.

La ubicación de esta primera disposición homogeneizadora de la enseñanza primaria en un contexto homogeneizador mucho más amplio, nos revela lo dicho en otros capítulos al describir la intervención estatal: asistimos a un proceso de reorganización del gobierno interior orientado a la intervención más intensa y minuciosa del Estado, con claros tintes unificadores.

Centrándonos propiamente en materia educativa, se intenta con esta medida impedir el uso de lenguas existentes en algunas zonas peninsulares tales como Cataluña y Galicia. Al mismo tiempo, de forma implícita, se están sentando las primeras bases para un futuro plan de estudios con carácter nacional. Difícilmente se podría llegar a este punto si previamente no se había conseguido homogeneizar todas las partes que componen el Reino en la lengua usada en sus enseñanzas primarias.

Un último elemento de interés en esta primera disposición legal homogeneizadora, es el hecho de que se encargue a las Audiencias y Justicias respectivas el cumplimiento de la misma. Aparte de ser la primera vez que se atribuye a este tipo de organismos funciones dentro de la enseñanza primaria, y que pueden ser el germen de la futura inspección escolar, es significativa la decidida intervención estatal en materia educativa a través de las competencias otorgadas a estas instituciones.

El segundo paso de la homogeneización de la enseñanza primaria viene con la Real Cédula de 11 de julio de 1771<sup>157</sup>. Si la anterior

<sup>156</sup> Real Cédula de 23 de junio de 1768: *op. cit.* Pág. 114.

<sup>157</sup> Real Cédula de 11 de junio de 1771: *op. cit.* Págs. 211-213.

disposición legal, enmarcada en un contexto unificador, tenía como pretensiones la unificación lingüística en la enseñanza de primeras letras, la presente Cédula intenta la unificación de los libros de texto usados en estos niveles. Se pretende evitar así el caos reinante tanto en materias como en contenidos. Para justificar tal pretensión, en el preámbulo de esta Real Cédula, se desarrolla un ataque y crítica de los textos utilizados hasta entonces:

*«... Fábulas frías, historias mal formadas, devociones indirectas sin lenguajes ni máximas sólidas, en las que se desprecia el gusto de los mismos niños y se les acostumbra a alocuciones impropias, a credulidades nocivas, y a muchos vicios transcendentales a toda la vida, especialmente en los que no adelantan o mejoran su educación en otros estudios»*<sup>158</sup>.

Como obras recomendadas de uso común aconsejaba, además del pequeño o elemental catecismo que señalara el Ordinario de la diócesis, el compendio histórico de la religión, el catecismo histórico de Fleury y algunos compendios de historia de la nación, dejando al criterio de las Audiencias y Justicias respectivas su elección. Con ello —afirmaba la citada disposición— «se interesará la curiosidad de los niños y no recibirán el fastidio e ideas que causan en la tierna edad ciertos males otros géneros de obras»<sup>159</sup>.

Una vez más encontramos como organismos dependientes del Estado —Audiencias y Justicias— poseen competencias en materias educativas. Según esta disposición, en lo referente al establecimiento de libros de textos en los centros de enseñanza primaria.

Isabel Gutiérrez Zuloaga califica estos criterios orientativos tendentes a la unificación nacional de los textos como las medidas propias de un gobierno ilustrado que en sus ansias de control y organización pretenden establecer un orden dentro del caos reinante<sup>160</sup>.

Unificación de la lengua y unificación de los textos utilizados son pues los primeros pasos dados por el Estado Ilustrado en aras de la consecución de un plan de estudios a nivel nacional. Como decíamos con anterioridad, difícilmente se podía plantear la posibilidad de implantar un mismo plan de estudios, si previamente no existía una unificación de lenguas y de textos.

<sup>158</sup> Real Cédula 11 de junio de 1771: *op. cit.* Pág. 211.

<sup>159</sup> Real Cédula de 11 de junio de 1771: *op. cit.* Pág. 212.

<sup>160</sup> Cfr. Isabel Gutiérrez Zuloaga: «Influencia del concepto francés de profesor en la política educativa española», en VV.AA.: *La revolución francesa y su influencia en la educación española*. Madrid 1990. Pág. 257-258.

Aparte de lo que suponen ambas cédulas, como embrión para un futuro y homogéneo plan de estudios, interesa tener presente una serie de orientaciones recogidas en la Cédula de 11 de julio de 1771, orientaciones que con posterioridad irán tomando cuerpo en diversas disposiciones legales y que serán tema de debate en las discusiones parlamentarias gaditanas:

1. Especial preocupación hacia algunas materias, como la ciencia histórica, que rebasan inicialmente el reducido campo de los conocimientos impartidos en las Escuelas de primeras letras<sup>161</sup>.
2. Captación de lo que en la moderna Pedagogía constituye la motivación esencial del alumno, sea cual fuere la disciplina impartida y que gira en torno a la necesidad de despertar en el alumno la debida curiosidad<sup>162</sup>.
3. Importancia atribuida a la enseñanza primaria, elemento este vinculado a su influencia decisiva en la formación humana<sup>163</sup>.

Nueve años más tarde, otra Real Cédula, promulgada el 22 de diciembre de 1780<sup>164</sup>, suponía un nuevo hito en el proceso homogeneizador de los estudios elementales dirigidos por el Estado. Los planteamientos anteriormente esbozados van tomando cuerpo. Al margen de ello, las novedades más significativas podrían agruparse en los siguientes apartados:

- a) Obligación de enseñar a los niños la lengua castellana por la Real Gramática de la Academia de la Lengua. Lo estable-

<sup>161</sup> Por primera vez se recoge de forma legislativa la preocupación por ésta y otras materias, presentes en el pensamiento educativo de Feijoo, Sarmiento y Saavedra Fajardo. Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Págs. 110-114.

<sup>162</sup> Para García Garrido, la incorporación de los principios de la moderna Pedagogía se deben en gran medida a las influencias de la Enciclopedia, que presenta un plan de estudios que parte de lo concreto y no de lo abstracto, fenómeno éste, que trae consigo la aplicación e interés del alumno. Cfr. J. L. García Garrido: «La influencia e impacto de la Revolución Francesa en los sistemas educativos europeos», en VV.AA.: *La Revolución Francesa y su influencia en la educación en España*. Madrid 1990. Págs. 175-177.

<sup>163</sup> No es novedosa esta importancia que ya nos aparece recogida en las obras y pensamientos de Ignacio de Loyola y José de Calasanz. Cfr. J. Valera: «Elementos para una genealogía de la escuela primaria en España», en *Trabajos elementales sobre la escuela primaria*. Madrid 1979. Págs. 46-48. Se analiza en esta obra la importancia de la enseñanza desde una concepción foucaultiana del poder.

<sup>164</sup> Real Cédula de 22 de diciembre de 1780: *op. cit.* Págs. 311-312.

cido en la Real Cédula de 1768 ha adquirido ya su forma definitiva. Se ha conseguido una unificación lingüística y el establecimiento de un texto común para la enseñanza de la misma.

- b) Estudio de la Ortografía, según la obra publicada por dicha Academia. Al mismo tiempo se previene a los maestros «pongan en las muestras que den a los niños para escribir las reglas prácticas, pues con el ejercicio continuo de escribirlas diariamente las aprenden de memoria»<sup>165</sup>.
- c) Utilizar como libro de lectura el escrito por Luis Vives: «Introducción y camino para la sabiduría», considerado por su buena doctrina y buen lenguaje como el más indicado para instruir a los niños en todas las obligaciones propias de un cristiano verdadero y un buen ciudadano. A estas características se añadían su corto volumen y su facilidad de compra, circunstancia interesante «porque la mayor parte de los que concurren a estas escuelas son pobres»<sup>166</sup>.
- d) Prohibición de que los niños «se ocupen de leer novelas, romances, comedias, historias profanas y otros tipos de libros que suelen ser perniciosos y no permiten dar instrucción»<sup>167</sup>.
- e) Lectura de algún compendio histórico de la nación, a elegir por los maestros, en espera de que el Consejo de Castilla acuerde el que debía usarse.

Todos estos conocimientos de Doctrina Cristiana, Lectura, Escritura, Aritmética, Gramática y Ortografía adecuada van a constituir el primer gran bloque de la enseñanza elemental. La ratificación, por Real Orden de 11 de febrero de 1804<sup>168</sup>, es buena muestra de ello. Para Eloísa Mérida-Nicolich, constituye este ordenamiento de la enseñanza primaria el más claro antecedente legislativo del Plan Quintana, fruto este último de la labor desarrollada por las Cortes de Cádiz<sup>169</sup>. Dejando inalterable el cuadro de las enseñanzas impartidas, fue introducido un concepto esencial y novedoso desde la perspectiva pedagógica que se erigía como requisito obligatorio para el acceso a la docencia:

<sup>165</sup> Real Cédula de 22 de diciembre de 1780: *op. cit.* Pág. 311.

<sup>166</sup> Real Cédula de 22 de diciembre de 1780: *op. cit.* Pág. 312.

<sup>167</sup> Real Cédula de 22 de diciembre de 1780: *op. cit.* Pág. 312.

<sup>168</sup> Real Orden de 11 de febrero de 1804: *op. cit.* Págs. 114-115.

<sup>169</sup> Cfr. Eloísa Mérida-Nicolich: *El concepto de Instrucción Pública. Sus notas características en Campomanes, Jovellanos, Cabarrús y Quintana*. Madrid, 1982. Págs. 205-206.

«El arte de comunicar todos estos conocimientos a los niños por el orden y método más breve y más provechoso»<sup>170</sup>.

A partir de estos momentos para alcanzar su correspondiente titulación, los maestros necesitarán acreditar no sólo una adecuada base cultural, sino también deberán tener dominio de unas elementales técnicas docentes con las que hacer más eficaz su labor en las escuelas<sup>171</sup>.

Con esta Real Orden de 1804 culmina la labor ilustrada en los niveles primarios para la homogeneización educativa. El siguiente paso vendrá de manos de los constituyentes gaditanos que toman como precedente más inmediato los proyectos con anterioridad estudiados y las normas legales dictaminadas durante el periodo ilustrado.

Antes de terminar este punto conviene señalar que desde la génesis (Real Cédula de 1768) hasta la culminación del plan de estudios ilustrado (Real Orden de 1804) han estado presentes en este proceso de homogeneización dos constantes anteriormente estudiadas en los proyectos ilustrados de enseñanza primaria:

1. La incorporación de nuevas materias, tales como la Ciencia Histórica o la Aritmética.
2. Los pretendidos deseos de renovación pedagógica que tienen como punto de partida la motivación del alumno y la mejora de los métodos de enseñanza de los profesores.

### 3.1.2. *La enseñanza secundaria, un antecedente de las enseñanzas universitarias*

Si el proceso de homogeneización de la enseñanza primaria, anteriormente analizado, ha tenido como principal objetivo el establecimiento de un plan de estudios uniforme para este nivel con

<sup>170</sup> Real Orden de 11 de febrero de 1804: *op. cit.* Pág. 115.

<sup>171</sup> Tales reivindicaciones pueden parecer mínimas y de escaso significado en relación al progreso general de la enseñanza, y en mayor medida si se toman como punto de referencia las figuras de Rousseau y Pestolazzi, auténticos innovadores de la Pedagogía en el S. XVIII. Las aportaciones teóricas de ambas figuras, principalmente del pedagogo suizo, marcarán la pauta de una futura renovación pedagógica al plantear el fenómeno educativo desde la triple perspectiva de la intuición, el progreso del conocimiento y la actividad individualizada. Pero no por ello deja de ser significativo que a nivel legal se cuestione y se plantee una mejora de los sistemas y métodos de enseñanza.



carácter nacional, este proceso, dentro de la enseñanzas secundarias, va a perseguir fundamentalmente convertir este nivel de enseñanza en un auténtico antecedente de las enseñanzas universitarias. Al mismo tiempo se detecta en este proceso la incorporación de nuevas materias y saberes, fenómeno este en gran medida ligado a la influencia de proyectos y propuestas ilustradas.

Los primeros intentos de planificación estatal de la enseñanza secundaria se remontan al reinado de Felipe III. El poder real pretende limitar el número de centros en aras a conseguir una mejora de la calidad de enseñanza. Por la Real Pragmática de 10 de febrero de 1623 —inserta en el Título II del Libro VIII de la Novísima Recopilación— la Corona redujo el número de escuelas de enseñanza secundaria a:

1. Las ciudades y villas donde hubiere corregidores.
2. Los colegios cuya renta fuera de trescientos ducados como mínimo.

Limitando el excesivo número de centros se confiaba en aumentar la calidad de su enseñanza, pues como reconocía expresamente la citada ley:

*«Ni en tantos lugares del reino puede haber comunidad para enseñarlas, ni los que la aprenden quedan con el fundamento necesario para acceder a otras facultades»*<sup>172</sup>.

La crisis a que se encuentran sometidos los centros de enseñanza secundaria —cuyos objetivos docentes básicos eran la enseñanza del latín para capacitar al máximo a los futuros alumnos universitarios en el conocimiento de dicha lengua<sup>173</sup>— queda recogida en el Real Decreto de 21 de junio de 1747. Se encargaba al Consejo de Castilla tomar las medidas adecuadas «dando nuevas reglas si las considerase necesarias», a fin de recobrar su antiguo prestigio<sup>174</sup>.

La iniciativa de la Corona, que no se tradujo por el momento en la elaboración del oportuno plan de reformas, constituye un fiel exponente de los problemas detectados en este nivel educativo:

<sup>172</sup> Título II. Libro VIII. Novísima Recopilación. Pág. 314.

<sup>173</sup> Cfr. Antonio Viñao Frago: *Política y Educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*. Madrid 1981. Págs. 50-56.

<sup>174</sup> Real Decreto de 21 de junio de 1747. Colección de Reales Decretos, Ordenes y Providencias dadas por su Majestad el Rey Fernando VI y su Supremo Consejo. Madrid 1760. Págs. 320-321.

1. Baja calidad de los métodos aplicados a la enseñanza de las distintas materias<sup>175</sup>.
2. Necesidad de libros de texto, resultando conveniente el uso de manuales<sup>176</sup>.
3. No existencia de rigor y caos en las materias impartidas, a la par que encontramos un atraso en los conocimientos que se enseñan<sup>177</sup>.

Esta parcela educativa continuó, no obstante, durante más de dos décadas al margen de la atención y la regulación directa del Estado, siendo precisamente a raíz de la expulsión de la Compañía de Jesús —con su incidencia negativa en la enseñanza y concretamente en su nivel secundario, donde la Compañía había ejercido una clara hegemonía en relación con las demás ordenes religiosas<sup>178</sup>— cuando se decidió afrontar la necesaria reforma.

El eje central en torno al cual se articulan todas las pretensiones de reforma y homogeneización para los niveles secundarios de enseñanza está constituido por el Real Decreto de 19 de enero de 1770. Supuso esta disposición una metódica ordenación de los Estudios de Gramática, tanto en materias, contenidos como autores. Se pretendía poner fin a la situación de caos reinante, y de la cual se hizo eco la disposición de 1747. Las materias y autores aconsejados que recogen este auténtico plan de estudios para la enseñanza secundaria eran los siguientes:

- Rudimentos de latinidad con el conocimiento de todas las partes de la oración latina.
- Preceptos de sintaxis latina, ejercitando a los alumnos en autores como Cornelio Nepote y en los principios de hablar y escribir latín.
- Cualidades de buena versión y propiedad latina, con el estudio de algunas obras de Cicerón, César, Tito Livio y la realización

<sup>175</sup> «La mayor parte de los profesores de la Escuela de Gramática imponen una enseñanza de tipo memorística, más valdría que memorizar hacer llegar mejor los conocimientos a los alumnos, presentando a éstos el contenido atrayente que poseen». Real Decreto de 21 de junio de 1747: *op. cit.* Pág. 320.

<sup>176</sup> «Es necesario el empleo de determinados libros que sirvan como guía de los conocimientos, tal es el caso de la Prosodia y la Retórica del Brocense». Real Decreto de 21 de junio de 1747: *op. cit.* Págs. 320-321.

<sup>177</sup> «A las enseñanzas del Latín, es necesario que se añadan otros conocimientos útiles para la economía y bien del Reino. Tiene que pensarse que la educación de nuestros futuros universitarios ha de adecuarse a las necesidades del Reino». Real Decreto de 21 de junio de 1747: *op. cit.* Pág. 321.

<sup>178</sup> Cfr. J. A. Maravall: *op. cit.* Tomo II. Pág. 415.

de ejercicios de traducción del castellano al latín, así como la redacción original de diferentes textos en esta última lengua.

- Arte Poética, que incluía el análisis de los diferentes poemas y figuras poéticas, según obras de Virgilio, Horacio, Cátulo, Plauto, Tibulo y Terencio, así como ejercicios de composición y versos.
- Preceptos de retórica y elocuencia, tomando como base de tal estudio las oraciones de Cicerón, Tito Livio y otros autores tanto clásicos como modernos.
- Sintaxis de lengua griega y estudio de los autores más destacados como Esopo, Tucídides, Demóstenes y otros poetas.
- Idioma hebreo con la versión original de la Sagrada Biblia.
- Idioma árabe erudito.
- Estudio de lógica.
- Física experimental, cuyos alumnos deberían ser examinados previamente de Lógica, Aritmética y Geometría.
- Estudio de Matemáticas.
- Filosofía moral, que comprendía todas las obligaciones del hombre para con Dios, consigo mismo y con otros hombres.
- Derecho Natural y de Gentes.
- Disciplina eclesiástica, Liturgia y Ritos Sagrados.

Como podemos observar sigue existiendo en este plan de estudios una honda preocupación por la formación en la lengua latina. Ya dijimos con anterioridad que estos estudios estaban concebidos principalmente para capacitar al máximo a los futuros alumnos universitarios en el conocimiento de dicha lengua. Pero junto a ella, encontramos la incorporación de nuevos saberes como el Derecho Natural y de Gentes, la Física experimental, la Aritmética y la Geometría. Antonio Jara vincula la incorporación de estos nuevos saberes al fermento depositado por proyectos y propuestas ilustradas a lo largo de esta centuria, proyectos y propuestas que están íntimamente ligados a las influencias francesa e inglesa<sup>179</sup>. De forma más inmediata, François López establece la influencia ejercida en esta disposición legal por parte del proyecto presentado por Juan Pablo Fornés en 1753<sup>180</sup>. Concretamente de este último toma la estructu-

<sup>179</sup> Antonio Jara: *Derecho Natural y conflictos ideológicos en la Universidad Española. 1750-1850*. Madrid 1977. Págs. 210-211.

<sup>180</sup> Sobre la figura de Juan Pablo Fornés, y más concretamente sobre el proyecto de plan de Estudios para la Academia de Latinidad, se encuentra el trabajo monográfico de F. López: *Juan Pablo Fornés et la crise de la consciencie espagnola au S. XVIII*. Burdeos 1978. Págs. 134-138

ración dada a la enseñanza de las lenguas clásicas y la remodelación de los estudios experimentales.

Dejando a un lado estas novedades, el elemento más significativo que posee este «plan de estudios» para la enseñanza secundaria es la concepción que él mismo entraña. Por primera vez, igual que ocurrió en los niveles primarios, aparece un plan global y uniforme para toda la enseñanza secundaria con carácter nacional y propuesto por el Estado. Esa es su mayor aportación, la cual le convierte en el más claro antecedente de la concepción global existente para la enseñanza secundaria en el Plan Quintana de las Cortes gaditanas. Para Quintana en el Informe de 1813, el objeto de este segundo grado de la Instrucción es preparar «el entendimiento de los discípulos para entrar en los estudios universitarios», para ello adopta ya la división de los conocimientos en los de ciencias matemáticas y físicas por un lado y literatura y artes por otro<sup>181</sup>. De forma embrionaria esta concepción y división nos aparece en el Decreto de 1770, es por ello que podemos considerarlo como su antecedente más inmediato, ubicado, claro está, en esa línea homogeneizadora que para todos los niveles de enseñanza dictamina la política ilustrada de la segunda mitad del XVIII.

### 3.1.3. *Unificación y Modernización en la Universidad española del siglo XVIII*

El proceso de uniformidad y homogeneización de la enseñanza —anteriormente descrito para los niveles primario y secundario y tendente por un lado a unificar la docencia en sus métodos, autores y materias impartidas y por otro a la introducción de las nuevas ciencias experimentales— describe para los niveles universitarios o superiores una actuación legislativa por parte del Estado que puede dividirse en tres etapas claramente diferenciadas:

- Fase inicial: Encontramos como punto de partida la Real Orden del Consejo de Castilla fechada el 23 de marzo de 1770 animando a que todas las universidades redacten nuevos planes de estudios. Para la elaboración de estos nuevos planes de estudio se establecen una serie de requisitos comunes en relación a la iniciación de los estudios, obtención de grados y

---

<sup>181</sup> Cfr. Enrique Guerrero: *Historia de la educación en España. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Vol. I. Págs. 377-419.

oposiciones a cátedra. En opinión de Sarrailh, se inicia un proceso de reajuste tendente al control sucesivo por parte del gobierno de los contenidos de la enseñanza en aras a la uniformidad académica<sup>182</sup>.

- Fase intermedia: Continuación de esta política de reforma y uniformidad con la Real Cédula de 22 de enero de 1786 en virtud de la cual se generaliza a todas las universidades el plan de estudios aprobado para la de Salamanca en 1771. Para Mariano y José Luis Peset, esta segunda medida legislativa viene a completar la labor iniciada por la Real Orden de 1770 intentando hacer extensivo para el conjunto de Universidades españolas un plan de estudios, que como el resto de los elaborados durante este periodo, incorpora académicamente las necesidades metodológicas y docentes del espíritu ilustrado<sup>183</sup>.
- Fase final ilustrada e inicio de la uniformidad universitaria liberal: Esta fase está marcada por la promulgación del Plan Caballero, primer plan obligatorio para todas las Universidades españolas, que consigue, siguiendo el modelo de la de Salamanca, una enseñanza uniforme<sup>184</sup>. Mientras que la reforma de Carlos III —según las disposiciones de 1770 y 1786— se habían ido aplicando individualmente a cada universidad, por primera vez se pensaba en una centralización de los planes de estudio que enlazará directamente, tanto en contenidos como en fines, con el Plan Quintana (1813) generado por las Cortes gaditanas. A causa del inminente estallido de la Guerra de la Independencia, este plan de 1807 tendría una escasa vigencia.

La Real Orden de 1770 posee como precedentes más inmediatos los proyectos de Mayans (1766) y Olavide (1769) —anteriormente descritos al analizar los proyectos de reforma para la universidad elaborados por los ilustrados—. En opinión de J.L. Abellán, ambos proyectos estimulan los deseos por parte de la Corona de reformar

<sup>182</sup> J. Sarrailh: *op. cit.* Págs. 17 y ss.

<sup>183</sup> «Aunque en la Real Orden de 1770 encontramos ciertas pretensiones de unidad académica, base sobre la cual han de asentarse los nuevos planes de estudios que se mandan elaborar, hay que esperar hasta 1786 para que esa pretendida uniformidad académica tome cuerpo con el intento de aplicar a nivel nacional un plan de estudios que recoja en todos los sentidos las nuevas necesidades del último tercio del S. XVIII». Mariano y J. L. Peset: *El reformismo de Carlos III y la Universidad de Salamanca. Plan general de Estudios dirigido a esta Universidad por el Real Consejo de Castilla en 1771*. Salamanca 1969. Pág. 48.

<sup>184</sup> Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Págs. 123 y ss.

los estudios universitarios a la par que ejercen una notable influencia en los contenidos de la citada Real Orden<sup>185</sup>. Los presupuestos en torno a los cuales se articula esta Orden del Consejo de Castilla, nos ayudarán a comprender la magnitud de la influencia de los proyectos anteriormente citados y las pretensiones de uniformidad existentes en la Corona:

1. Crítica del pensamiento y métodos escolásticos que se concreta en los intentos de imponer para cada disciplina un manual o libro de texto que ofrezca una visión sintética, amplia y panorámica de cada materia<sup>186</sup>.
2. Reforma de los estudios de filosofía, concretando dicha orientación en la incorporación de las más importantes teorías de los tratadistas extranjeros, siempre que se mantuvieran a salvo las verdades y principios fundamentales de la religión católica<sup>187</sup>.
3. Alienta la introducción en los nuevos planes de estudios de las ciencias experimentales —llamadas útiles por los ilustrados— tales como la Economía, la Química, la Física, la Botánica, a la par que promueve la creación de sus cátedras correspondientes<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> Cfr. José Luis Abellán: *op. cit.* Vol. II. Págs. 165-166.

<sup>186</sup> «El pensamiento y métodos escolásticos han convertido a muchas universidades en establecimientos frívolos e ineptos que tan sólo se ocupan de cuestiones ridículas, hipótesis quiméricas y distinciones sutiles. Hay que poner freno a esta anarquía que repercute en los contenidos de las materias y de las disciplinas, mediante el buen uso de libros y obras que recojan los principales postulados y argumentaciones de cada disciplina». Real Orden de 23 de marzo de 1770 en Colección de Pragmáticas, Cédulas, Provisiones, Circulares, Autos acordados y demás providencias, durante los reinados de Carlos III y Carlos IV. Vol. I. Madrid 1805. Págs. 203 y ss. Ya Olavide, en el Plan de Estudios presentado al Consejo en el año 1769, se había pronunciado en términos similares sobre la necesidad de unificar contenidos y materias sobre la base del uso común de libros de texto. Cfr. F. Aguilar Piñal: «La Universidad de Sevilla en el S. XVIII», en *Anales de la Universidad hispalense*. Sevilla 1969. Págs. 75 y 76.

<sup>187</sup> A tal fin, el Consejo abrió un concurso para premiar el mejor libro de Filosofía, que incluyera las teorías de Descartes, Malebranch y Leibniz, siendo premiado en 1779 el escrito por Villalpando, que pasaría a ser obligatorio para todas las Universidades. Cfr. Luis Rodríguez Aranda: *El Desarrollo de la razón en la cultura española*. Madrid 1962. Pág. 121. Tanto Mayans como Olavide hacen especial hincapié en sus respectivos planes de estudio para la necesidad de reformar los estudios de la enseñanza de la filosofía y apartarla de los viejos postulados escolásticos. Cfr. A. Alvarez de Morales: *op. cit.* Págs. 63-64.

<sup>188</sup> «Las nuevas necesidades de los tiempos y del saber exigen que se introduzcan nuevas materias como la Economía, la Física experimental, la Química, la Botánica. Su incorporación

4. La renovación de los planes de estudios no sólo afecta a estudios tradicionales como los de Filosofía o la incorporación de nuevas disciplinas, el espíritu racionalista ilustrado también aparece en la citada cédula cuando se afronta la reforma de los clásicos estudios de Derecho. En este sentido, se plantea la necesidad de incorporar a los futuros estudios jurídicos materias como el Derecho Natural y de Gentes. Para tal fin «se encargará a D. Joaquín María y Mendoza la elaboración del Manual indicado y correspondiente»<sup>189</sup>. La incorporación de estas materias tendrá como fin el examinar las cuestiones jurídicas a la luz de la razón, separándose el criterio de autoridad y casuístico típico del Derecho Romano que tradicionalmente se empleaba<sup>190</sup>.
5. Se esboza el atraso y la propia inutilidad de la Teología escolástica. Fundamentada sobre la filosofía aristotélica, poco había en ella de revelación y tradición, «dando así lugar a que en vísperas de recibir su correspondiente grado de doctor, los teólogos no supieran más de la verdadera teología que lo aprendido en el catecismo»<sup>191</sup>.
6. Por último, interesa señalar las aportaciones, o mejor dicho indicaciones, que da esta Orden en el plano académico. Concretamente se intentan sentar unas bases uniformes en aspectos relativos a la provisión de cátedras, concesión de grados y métodos vigentes en las aulas universitarias. Respecto al primer punto, la citada Orden obligaba —dentro del inicial planteamiento del proceso homogeneizador— a conferir todas las cátedras en regencia y ninguna en propiedad, sin perjuicio de las que estuvieran sujetas a prebendas. Los méritos del profesorado, en continua valoración, se erigían así en una de las bases del proceso de homogenei-

---

y estudio repercutirá de modo favorable en beneficio del Reino y sus moradores». Real Orden de 23 de marzo de 1770: *op. cit.* Vol. 1. Págs. 204-205.

<sup>189</sup> En 1776 saldría a la luz el citado texto, para uso universitario, bajo el título: Historia de Derecho Natural y de Gentes: Cfr. J. L. Abellán: *op. cit.* Pág. 166.

<sup>190</sup> Cfr. Antonio Jara: *op. cit.* Págs. 76-77.

<sup>191</sup> Cfr. *op. cit.* Real Cédula de 23 de marzo de 1770. Pág. 205. Tanto Mayans como Olavide habían manifestado el rechazo de la Teología escolástica al tiempo que hacen mayor hincapié en la Teología dogmática. Cfr. para el planteamiento de Gregorio Mayans, la obra de Mariano y J. L. Peset: *Gregorio Mayans y la Reforma Universitaria*. Valencia 1985. Pág. 87. En el caso de Olavide, resulta de especial interés el estudio preliminar de F. Aguilar Piñal en la obra de Pablo Olavide: *Plan de estudios para la Universidad de Sevilla*. Sevilla, 1769. Págs. 13 y 14.

zación ilustrado<sup>192</sup>. Para la concesión de grados, se establecieron unas directrices comunes para todas las universidades con la pretensión de poner fin a la anarquía reinante y unificar criterios a la hora de la obtención de los títulos de bachiller, licenciado, doctor o en el hecho de superar curso académico los alumnos<sup>193</sup>. En cuanto a la metodología, conviene recordar en palabras de Zabala de Lera que «la actividad docente se basaba fundamentalmente hasta mediados de la centuria en el dictado por los profesores de las correspondientes lecciones del curso»<sup>194</sup>. Tal método había sido duramente criticado por Olavide en 1769 en el citado plan de estudios para la Universidad hispalense<sup>195</sup>. La Orden de 1770 no realiza grandes aportaciones en este terreno, pero sí merece la pena destacar el consejo que formula la citada Orden para las disciplinas experimentales y que se convertirá en una constante en disposiciones legales posteriores: «Las disertaciones de rigor en disciplinas como la Física, la Química, las Matemáticas u otras que lo requieran deberán ir acompañadas de demostraciones prácticas o experiencias, según lo exija la materia»<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> Ante este punto, las Universidades mostraron, sin embargo, una cerrada oposición, elevando al Supremo Consejo de Castilla numerosas representaciones en las que exponían los inconvenientes, incluso de tipo económico, que tal medida implicaba. Ello motivó, que cuatro años más tarde se promulgara una nueva Real Cédula, de fecha de 18 de octubre de 1774, que derogaba este punto, volviéndose en consecuencia al sistema tradicional. Cfr. A. Álvarez de Morales: *op. cit.* Págs. 157 y ss.

<sup>193</sup> Para la consecución del título de bachiller o grados menores se establece que ello habrá de efectuarse ante tres catedráticos. Por su parte, la obtención de la licenciatura precisaba para su concesión de un acto de conclusiones públicas, consistente en una lección sacada en sorteo sobre algunas de las materias cursadas en la Facultad en cuestión y contestar a las preguntas de los doctores y examinandos. Finalmente el grado de doctor —mera confirmación de lo anterior o, en palabras expresadas por la Real Orden citada «de pura ceremonia»— revestía una paralela solemnidad y su obtención entrañaba menores dificultades; la obtención de este grado permitiría opositar a las cátedras mayores en todas las Facultades. En cuanto a la superación de curso por parte de los alumnos de las respectivas facultades, estos deberían obtener las correspondientes cédulas de aprobación, firmadas por los catedráticos o lectores extraordinarios, tras haber seguido las lecciones de las distintas materias, haber asistido a las academias y no haber faltado durante más de cinco días lectivos salvo caso de enfermedad. Cfr. *op. cit.* Vol. I. Págs. 206-207.

<sup>194</sup> P. Zabala de Lera: *op. cit.* Págs. 88-89.

<sup>195</sup> «Con estas prácticas de enseñanza no se produce otro efecto que el de hacer perder a los alumnos el tiempo y las letras». Pablo Olavide: *op. cit.* Págs. 112-113.

<sup>196</sup> *Op. Cit.* Vol. I. Pág. 208.



Las consecuencias directas de esta Real Orden no se dejaron esperar. A partir del año 1771 se inicia la presentación de nuevos planes de estudio por parte de las distintas universidades —siguiendo las directrices marcadas por la Real Orden de 1770— y la aprobación correspondiente por parte del Consejo de Castilla: en 1771 se presentan y aprueban los planes de Valladolid, Salamanca y Alcalá de Henares, en 1772 el de Santiago de Compostela, en 1774 el de Oviedo, en 1776 los de Granada y Zaragoza, en 1786 el de Valencia y uno nuevo para la citada universidad aragonesa.

Del contenido de estos planes de estudios destaca como dato especialmente significativo, por manifestar esa tendencia a la uniformidad en la Universidad española de acuerdo con las directrices emanadas de la Corona, la renovación de las materias impartidas. En Salamanca se estableció la enseñanza de la Física y la Anatomía, la Filosofía Moral y las Matemáticas; en Alcalá, Santiago y Granada, la Física experimental, y en esta última, además el Derecho Natural y las Matemáticas; en Zaragoza se abrieron nuevas cátedras de Cirugía, Lugares Teológicos, Instituciones Civiles y Canónicas, y en teoría Física Experimental; en Valencia, los estudiantes de Filosofía debían adquirir conocimientos de Filosofía Moral, Matemáticas y Física y los de Derecho Civil o Canónico, los propios de Derecho Natural y de Gentes<sup>197</sup>. Sobre este aspecto, Formentín señala que la homogeneización y uniformidad de la educación universitaria, pretendida por el poder ilustrado, se concreta en sus primeros momentos en la aplicación individual de las reformas a cada universidad y en la incorporación de nuevas materias dentro de los planes de estudio que ven la luz a partir de la década de los setenta<sup>198</sup>.

En síntesis, las aportaciones y pretensiones de esta Real Orden pueden concretarse en:

1. Actualizar las enseñanzas tanto a nivel científico como filosófico.
2. Sentar las bases para una pretendida uniformidad tanto en el plano docente como académico.

Dicho de otra forma, nos encontramos ante un primer y tímido intento de homogeneizar la enseñanza universitaria apoyado en la base de la incorporación de nuevos saberes. Sobre este aspecto hay

<sup>197</sup> Cfr. Gonzalo Anes: *op. cit.* Págs. 183-185.

<sup>198</sup> Cfr. J. Formentín: *Pensamiento Pedagógico de la Ilustración española*. Madrid 1975. Págs. 132-134.

que puntualizar que la intervención estatal, en aras a la pretendida uniformidad y homogeneización, aún se encuentra un poco lejos de una posible centralización de los planes de estudio. Las reformas se van aplicando de forma progresiva e individual a cada universidad.

En el año 1786 se daba un nuevo paso hacia la pretendida unificación académica a través de la intervención estatal. La Real Cédula de 22 de enero de 1786 (inserta en la Novísima Recopilación, Ley V, Título V, Libro I) apuntaba en este sentido las normas que deberían observar las Universidades respecto a la duración del curso escolar —que sería en adelante del 18 de octubre al 18 de junio—, matrícula de los estudiantes, asistencia a las cátedras, ejercicios de las Academias, oposiciones, número de cursos y materias. Pero quizá, la resolución o medida más interesante y significativa, dentro de este proceso de homogeneización académica, la constituye la generalización para todas las Universidades españolas del plan de estudios salmantino aprobado en 1771. Si hasta entonces se había tenido gran cuidado en convencer a las universidades de que los planes de estudios establecidos para cada una de ellas perfeccionaban lo prescrito en sus estatutos —a fin de que no se sintieran heridas en su tradicional autonomía e independencia— a partir de estos momentos se proclama, de forma abierta, el objetivo unificador y centralista<sup>199</sup>. En este sentido la citada Real Cédula expresaba lo siguiente:

*«La uniformidad de la enseñanza de todas las Universidades es uno de los principales objetivos que ha tenido mi Consejo en los nuevos Planes de Estudios prescritos modernamente, y que la falta de rentas en muchas de ellas no ha dejado arbitrio para arreglar en todas el mismo número de cátedras y asignaturas que exigen la sólida y verdadera formación en las ciencias, de donde proviene estar algunas con el pie antiguo y el aliciente de que concurran a ellas los estudiantes en mayor número que en las novísimamente arregladas. Conociendo que no todas las universidades se hallan en disposición de adoptar un método de estudios con la extensión necesaria por la insinuada falta de rentas he juzgado que todas puedan y deban sujetarse a una misma regla»*<sup>200</sup>.

<sup>199</sup> Para Manuel de Puelles Benítez con la Real Cédula de 1786, puede decirse que en cierto modo, los objetivos de los ilustrados se han cumplido: se ha mejorado la enseñanza, o al menos se han puesto los medios para hacerlo, se han establecido las bases para la uniformidad de todas las Universidades y se ha realizado la centralización. Cfr. Manuel de Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 40.

<sup>200</sup> Real Cédula de 22 de enero de 1786: *op. cit.* Vol. I. Págs. 556-567.

Como la uniformidad universitaria dependía básicamente del establecimiento de las mismas materias, contenidos y autores, y ello a su vez obliga a dotar las correspondientes cátedras, al desentenderse el poder central del problema financiero, no llegó a culminarse este proceso —aunque supusiese un gran avance— en la política de homogeneización universitaria. No hemos de olvidar en este sentido que los futuros planes liberales para la Universidad —tales como el Plan Quintana (1813) y el Plan Carlomarde (1824)— proponen la uniformidad de la enseñanza universitaria a partir de la existencia de unas materias, libros de texto y métodos de enseñanza comunes<sup>201</sup>.

Para Maravall, las dificultades económicas suponen un recorte en el propio desarrollo y magnitud de la uniformidad ilustrada, pero al mismo tiempo son la causa de la aceleración de un proceso centralizador<sup>202</sup>. Habida cuenta de la penuria en la que se veían obligadas a moverse las respectivas haciendas universitarias, el poder central desarrollaría un creciente intervencionismo a fin de potenciar la política ilustrada de reforma. Este fenómeno, que es calificado por Sainz de Robles como de estatalización, registró un rápido progreso en el tránsito del siglo XVIII al XIX<sup>203</sup>. Si bien la uniformidad pretendida no pudo alcanzar los fines deseados, este proceso de estatalización y centralización cubrió, de forma precaria, el objetivo homogeneizador.

Tres manifestaciones claras encontramos dentro de la legislación ilustrada de este proceso estatalizador y unificador:

1. La supresión de las facultades de Medicina de todas las universidades de la Nación —y, concretamente, las cátedras de Medicina, Cirugía y Anatomía— por Real Orden de 20 de abril de 1799 en favor de la llamada Facultad Reunida, controlada por los Reales Colegios de Cirugía y regentada por la Junta Suprema<sup>204</sup>.
2. La reforma planteada por el Consejo el año 1802 en torno a los estudios de jurisprudencia. La diferente instrucción observada en quienes se dedican al ejercicio de la abogacía, y concretamente el abandono en que se hallaba la enseñanza del Derecho Patrio, determinó, por Real Cédula de

<sup>201</sup> Cfr. Julio Ruiz Berrio: *Política escolar de España en el S. XIX (1808-1833)*. Madrid 1970. Págs. 363-379.

<sup>202</sup> Cfr. J. A. Maravall: *op. cit.* Tomo II. Págs. 214-215.

<sup>203</sup> Cfr. F. Sainz de Robles: *op. cit.* Págs. 87 y ss.

<sup>204</sup> Real Orden de 20 de abril de 1799: *op. cit.* Vol. II. Págs. 266-267.

17 de octubre de 1802, la obligatoriedad de cursar, una vez obtenido el grado de bachiller, durante cuatro años, las Leyes del Reino —sobre la base, principalmente, del texto de Asso y Manuel titulado «Instituciones de Derecho Patrio»—, además de ejercer dos años de pasantía en el despacho de cualquier abogado, y de asistir a las vistas de los pleitos de los Tribunales<sup>205</sup>.

3. Finalmente, la tercera de las manifestaciones distintivas de este proceso unificador y centralista tuvo lugar en vísperas de la Guerra de la Independencia con el plan de Estudios de 1807, aprobado por la Universidad de Salamanca y mandado observar para todas las restantes.

Si la Real Orden de 1770 supuso el inicio de la política de uniformidad universitaria fomentando la creación de planes de estudio que incorporaran un conjunto de innovaciones en el campo docente, académico y metodológico, y la Real Cédula de 1786 intentó dar un ámbito nacional a esta reforma universitaria, convirtiendo el plan de estudios de la Universidad de Salamanca en modelo a seguir por todas las universidades españolas, el plan de estudios de 1807, también llamado Plan Caballero, marcará un hito significativo dentro de esta marcha hacia la uniformidad universitaria. Por primera vez se pensaba en una centralización de los planes de estudios, aplicados de una manera uniforme<sup>206</sup>. Dicho de otra manera, nos encontramos ante el primer plan obligatorio para todas las universidades. En este sentido, podemos calificarlo como el colofón de las reformas ilustradas o, como bien señala Álvarez de Morales, el primer eslabón de la cadena que llevó, junto con la labor de las Cortes de Cádiz y el Plan Carlomarde (1824), a la organización uniforme universitaria del sistema liberal que establece de forma definitiva las bases para considerar a ésta como un servicio público<sup>207</sup>.

A tenor de estas consideraciones, cabe preguntarse cuáles son las aportaciones que orden a la uniformidad universitaria presenta dicho plan. Desde un primer momento hemos de dejar bien claro que el citado plan no presenta grandes contenidos novedosos: tan sólo puntualiza que si las reformas del reinado de Carlos III se habían ido aplicando individualmente a cada universidad, el presente plan

<sup>205</sup> Real Orden de 17 de octubre de 1802: *op. cit.* Tomo III. Págs. 114-115.

<sup>206</sup> Cfr. Manuel de Puelles Benítez: *op. cit.* Págs. 46-47.

<sup>207</sup> Cfr. Álvarez de Morales: *op. cit.* Págs. 18-24.

de estudios, tiene como punto de partida la centralización de los planes de estudio, aplicados de una manera uniforme a todas las universidades.

En cuanto a los contenidos del Plan Caballero, estos podrían quedar sintetizados de la siguiente forma:

1. Obligaba a todas las universidades a establecer el mismo plan de estudios siguiendo el modelo de la de Salamanca.
2. A simple vista, lo reglamentado es similar a lo contenido en la Real Cédula de 1776, en cuanto que ésta también obligaba, o mejor dicho, aconsejaba, el establecimiento del Plan de Estudios elaborado por la Universidad de Salamanca en 1771. Pero el Plan Caballero va mucho más lejos, del consejo orientativo de la Real Cédula de 1776 se pasa a un imperativo legal: «Se suprimirán todas las universidades que para sus dotaciones académicas no pueden adoptar el plan de estudios elaborado por la de Salamanca»<sup>208</sup>.
3. Se mantiene el requisito del examen de latinidad como imprescindible para el acceso a los estudios universitarios. A este requisito se añade ahora la necesidad de haber realizado ocho cursos en los anteriores niveles para acceder a la Universidad<sup>209</sup>.
4. En referencia a las «Ciencias útiles» o experimentales la reordenación establecida por el Plan Caballero se sitúa en varios frentes. En primer lugar se introducen en las Facultades de Artes las disciplinas de Matemáticas, Física, Química e Historia Natural. En un segundo término, continuando con las orientaciones metodológicas que recoge la Real Cédula de 1786, se establece que en la docencia e impartición de tales enseñanzas, las disertaciones de rigor y clases magistrales deben ir acompañadas de demostraciones prácticas o experiencias según lo exija la materia. Por último se establecían manuales obligatorios para tales materias: en el

<sup>208</sup> Por esta resolución se verán afectadas Universidades tales como las de Almagro, Ávila, Osuna, Baeza, Gandía, Irache, Oñate, Orihuela, Sigüenza y Toledo. Todas ellas, en función de sus dotaciones académicas, no podían asumir las pretensiones docentes y metodológicas del plan de estudios elaborado para la de Salamanca. Cfr. F. Aguilar Piñal: *op. cit.* Págs. 89-92.

<sup>209</sup> Este requisito aparecerá como una constante en posteriores proyectos tales como el Informe Quintana (1813) y el Plan Carlomarde (1824). Citamos estos dos proyectos por ser su más próximas continuadores tanto en cronología como en contenido.

caso de la Medicina sería el de Boherade, para la Botánica el de Lorenzo Heister, en Física experimental el de Mussehembruek y en Química el de Juan Guter<sup>210</sup>.

5. Respecto a los estudios de Humanidades, la Filosofía Moral aparece como estudio obligatorio para los alumnos de las facultades de Leyes, Cánones y Teología. La tendencia al libro de texto o manual también se establece para algunas disciplinas de estas facultades, sírvanos de ejemplo el establecimiento de la Historia Eclesiástica de Amat para la facultad de Cánones o la Historia Eclesiástica de los salamanticenses de Fray Marcos de Santa Teresa para la de Teología<sup>211</sup>.

Los acontecimientos de 1807 no permitieron su aplicación. Sin embargo, la idea central de establecer un mismo plan homogéneo para todas las universidades españolas sería recogida por el Informe Quintana de 1813, tras haber constituido uno de los temas debatidos en las Cortes gaditanas. La idea de homogeneización en los niveles universitarios culminaría con el establecimiento de la Dirección General de Estudios que:

*«Debía cuidar de la distribución de los fondos, de las oposiciones a cátedra, de los planes y reglamentos de organización, de la redacción de obras elementales, de las bibliotecas, de la inspección y dar cuenta anual a las Cortes y a la Nación del estado de la enseñanza universitaria»*<sup>212</sup>.

Con posterioridad se analizará más detenidamente la posición adoptada por las Cortes gaditanas ante la reforma de los estudios universitarios.

### 3.2. Ordenación y mejora del magisterio

Si la calidad de toda enseñanza depende del nivel alcanzado por los tres factores básicos sobre los que se asienta —libros, métodos y materias—, una de las obligadas parcelas de intervención estatal va

<sup>210</sup> Cfr. V. de la Fuente: *Historia de las universidades, Colegios y demás establecimientos de enseñanza en España*. Madrid 1885. Págs. 186-192.

<sup>211</sup> Cfr. V. de la Fuente: *op. cit.* Pág. 202.

<sup>212</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5131.

a estar constituida por el intento de ordenación y mejora del magisterio, máxime si tenemos en cuenta, como señala Miguel Pereyra, que nos encontramos en una época en que parecía darse más importancia al maestro que al discípulo, al corresponderle dispensar una educación que se concibe como la adecuada aplicación de unos principios de los que se seguirán, de modo casi necesario, unas favorables consecuencias en los alumnos<sup>213</sup>.

Al igual que lo planteábamos para el tema referente a la homogeneización y unificación de los estudios, la intervención estatal en aras de conseguir una mejora del magisterio debe interpretarse como una nueva actitud del Estado ante la educación, valorándose ésta como un servicio público que tiene relación con el bienestar de la comunidad. Este es el verdadero motor que explica la preocupación estatal y las disposiciones legales encaminadas a la mejora y control del ejercicio docente. Así lo expresa el autor anónimo de las «Cartas al Conde de Floridablanca»:

*«Toda buena educación depende del que tengamos buenos o malos maestros. El Estado, nuestro padre y protector, debe cuidar de que esto sea así, pues siendo la educación uno de los pilares de la gloria de la nación, es él quién debe velar para que tengamos buenos maestros que enseñen las doctrinas correctas»<sup>214</sup>.*

La concepción, por parte del Estado, de la educación como un servicio público, se manifiesta en tres hechos concretos de la intervención estatal en torno a la ordenación y mejora del magisterio:

1. El intento de otorgar a los maestros similares privilegios que a los trabajadores encuadrados en las artes liberales. Buena prueba de ello es la sustitución de la Hermandad de San Casiano, de estructura gremial de cofradía o hermandad, por el Colegio Académico. La creación de esta nueva institución no supone una simple renovación terminológica, se constituyó como un colegio o corporación profesional al estilo del que ya tenían, por ejemplo, los letrados, los abogados y médicos.
2. El progresivo establecimiento de unas normas básicas para el ejercicio del magisterio. Estas normas abarcan desde as-

<sup>213</sup> Cfr. Miguel A. Pereyra: «Hubo una vez unos maestros ignorantes. Los maestros de primeras letras y el movimiento ilustrado de las Academias», en *Revista de Educación*. nº Extraordinario. Madrid 1988. Págs. 195-196.

<sup>214</sup> Correo de Madrid. 17.VII.1790.

pectos puramente docentes —dominio de las materias que se imparten y conocimiento de las metodologías más adecuadas— hasta la exigencia de un comportamiento cívico y cristiano a los docentes.

3. El tímido aunque real intento de establecer ciertos medios de control respecto de una actividad pública. Nos estamos refiriendo a las atribuciones otorgadas a Corregidores y Justicias encargados de inspeccionar el cumplimiento del ejercicio docente por parte de los maestros de Primeras Letras y los profesores de las Escuelas de Gramática.

La revaloración profesional del magisterio, el establecimiento de unos mecanismos de acceso al ejercicio docente y la inspección estatal de una actividad considerada como pública, son los tres pilares sobre los que se asientan el conjunto de disposiciones legales dadas durante el siglo XVIII para la ordenación y mejora del magisterio en los niveles primarios y secundario de enseñanza.

Difícilmente se pueden comprender estas tres líneas de actuación estatal si no tenemos en cuenta el panorama docente que nos ofrecen estos niveles de enseñanza para el periodo que estamos analizando. Así nos lo resume una carta del Maestro Cascaciruuelas publicada por D. Santos Dagelio en el «Correo de Madrid»:

*«Nuestros maestros y educadores son por lo general mal pagados y mal vistos por su comunidad. Difícilmente tienen conocimiento y maestría de las enseñanzas que ejercitan. A todo ello habría que poner remedio en claro beneficio para la Nación (...)»*<sup>215</sup>.

Todo el conjunto de disposiciones analizadas afrontan este panorama y preparan la labor que, en referencia al magisterio, realizarán los constitucionales gaditanos.

### 3.2.1. *El Estado ante los maestros de Primeras Letras*

Los inicios de la intervención estatal en torno a la ordenación, mejora y regulación del ejercicio del magisterio en los niveles primarios, se remonta al reinado de Felipe IV con la creación de la Hermandad de San Casiano. En 1642 había sido erigida por dicho Monarca esta congregación con el objeto de reforzar la condición de

<sup>215</sup> Correo de Madrid. 21.XI.1789.



la enseñanza como profesión, más allá de la simple labor catequética que tradicionalmente se le atribuía<sup>216</sup>. Para ello se favorecía indirectamente la emancipación del magisterio de la tutela eclesiástica, al tiempo que se evitaba la intromisión de extraños en el ejercicio docente.

Las ordenanzas y provisiones del Consejo de Castilla en la primera mitad del siglo XVIII van encaminadas a organizar la citada Hermandad<sup>217</sup>. Este proceso culminó con la Real Cédula de 1 de septiembre de 1743 (inserta en el Título I del Libro VIII de la Novísima Recopilación) por la cual se concretaban las siguientes bases:

1. Los maestros gozarían de iguales privilegios que los trabajadores encuadrados en las artes liberales.
2. Todos los profesionales de la docencia deberán ser tenidos en buenos hábitos, ser honrados y cristianos viejos.
3. Les serán aplicadas las exenciones de quintas, levas y sorteos, así como las cargas concejiles y oficios públicos.
4. Exclusión de las penas de cárcel por causa civil.
5. Introducción de los visitadores para inspeccionar la actividad docente por mandato del Consejo.
6. Inclusión de la doctrina cristiana entre las materias de examen de los maestros.

Según Galino Carrillo, nos encontramos ante el primer intento serio de regulación oficial del ejercicio del Magisterio con carácter nacional<sup>218</sup>.

Más explícita resultó, no obstante, la Real Cédula de 11 de julio de 1771 al distinguir claramente los tres apartados que daban acceso a la titulación docente y las actividades llamadas a controlar cada una de ellas:

1. Quienes deseaban ser admitidos como maestros de primeras letras por el Consejo de Castilla —a través de la Hermandad de San Casiano— debían presentar ante el Corregidor o Alcalde mayor de la respectiva cabeza de partido y a los

<sup>216</sup> Cfr. J. A. Maravall: *op. cit.* Pág. 210.

<sup>217</sup> Sirva como ejemplo la promulgada el 28 de enero de 1740, con el fin de concretar las diligencias necesarias para ser examinados los aspirantes al magisterio. Novísima Recopilación. Título I. Libro VIII.

<sup>218</sup> Cfr. M. A. Galino Carrillo: «Nuevas fuentes para la Historia de la educación española en el S. XVIII». Tomo II. *Actas del Congreso Internacional de Pedagogía*. Santander-San Sebastián 1949. Madrid 1950. Págs. 87-88.

- Comisarios nombrados para ello «prueba auténtica del ordinario eclesiástico de haber sido examinados y aprobados en doctrina cristiana»<sup>219</sup>.
2. Estaban obligados a dar cuenta a las autoridades de justicia de sus respectivas localidades —que posteriormente informarían al respecto— noticias de su vida, costumbres y limpieza de sangre<sup>220</sup>.
  3. Finalmente serían examinados ante escribano «sobre la pericia del arte de leer y escribir así como contar»<sup>221</sup>.

Formación cristiana, rectitud de vida y una cierta competencia en la esfera del conocimiento se erigían así, según una ordenada escala de valores, en los condicionantes básicos de la profesión docente en su nivel primario.

Un paso decisivo de la intervención del Estado en el control docente es la Real Orden de 22 de diciembre de 1780 (inserta en el Título I del Libro VIII de la Novísima Recopilación). Se procedía por esta disposición a la disolución de la Hermandad de San Casiano, pasando íntegramente sus facultades y privilegios a una nueva institución, el Colegio Académico del Noble Arte de las Letras Primeras. Difería esta nueva institución de la anterior en un aspecto esencial: «Su transcendencia a todo el reino», como expresamente concretaba la citada disposición. A través de ella, el Consejo de Castilla insistiría en la triple vertiente —religiosa, moral y cultural— como decisiva para el ejercicio de la profesión docente. Sin embargo, se apuntaba en la educación de la juventud el criterio —básico, por otra parte, de la Ilustración cristiana<sup>222</sup>— de que el cultivo de la virtud y la inteligencia en los años de infancia constituía «el ramo más interesante de la Policía y Gobierno económico del Estado», lo cual parecía justificar su creciente intervencionismo y control en la parcela educativa.

En este sentido la citada ley reguló: primero, el acceso de los maestros a las escuelas públicas de la Corte mediante provisión de las vacantes existentes por el Supremo Consejo de Castilla, prohibiendo además expresamente que figurara al frente de ellas —por cesión o traspaso— personas distintas de las nombradas a efecto<sup>223</sup>;

<sup>219</sup> Real Cédula de 11 de julio de 1771: *op. cit.* Vol. I. Pág. 206.

<sup>220</sup> Real Cédula 11 de julio de 1771: *op. cit.* Pág. 206.

<sup>221</sup> Real Cédula de 11 de julio de 1771: *op. cit.* Pág. 207.

<sup>222</sup> Cfr. María A. Galino Carrillo: *Tres hombres y un problema: Feijoo, Sarmiento y Jovellanos ante la Educación Moderna*. Madrid 1953. Págs. 87-88.

<sup>223</sup> Cfr. Ley 4. Título I. Libro VIII. Novísima Recopilación.

segundo, la admisión como pasante o leccionista —especie de auxiliar de maestros titulados— subordinada a las correspondientes pruebas de sangre, buena vida y costumbres, no haber sido notados ascendientes de infamia, ni haber obtenido por sí ni por sus padres empleo vil o mecánico, valorándose para el nombramiento de leccionista además de los conocimientos de lectura, escritura y cálculo, los años que los respectivos aspirantes hubieran ejercido de pasantes<sup>224</sup>; tercero, los exámenes de maestros de Primeras Letras, ratificando en líneas generales lo ya expresado por la Real Cédula de 11 de julio de 1771, si bien introducía algunas novedades<sup>225</sup>.

Respecto a este último punto, una de las novedades más destacables era acaso la que prohibía terminantemente el ejercicio de la docencia —excepción hecha a los maestros titulados en este último año— a todos aquéllos que no hubieran sido aprobados por el reciente Colegio Académico<sup>226</sup>. Detrás de ello, se pretendía afirmar definitivamente a tal institución en las estructuras docentes del Estado erigiéndola en Supremo Tribunal examinador de los aspirantes —mayores de 25 años de edad— al ejercicio del magisterio elemental. Para los que residían fuera de la Corte, se distribuiría un llamado «examen impersonal» que, evitando las molestias de los largos desplazamientos de la época, facultaba a los interesados la obtención del correspondiente título expedido por el Consejo de Castilla<sup>227</sup>. Valorando su significado real no se oculta que con este sistema —en el que se atendía principalmente a «las muestras de escribir y cuentas recibidas»— quedaba abierto un amplio margen para el fraude y el engaño, por cuanto el citado Colegio daría el visto bueno a determinados ejercicios que acaso no correspondían a sus verdaderos autores nominales.

Prescindiendo, sin embargo, de esta posibilidad, conviene destacar la doble fórmula desarrollada en dicha Real Cédula, respecto al criterio de valoración que había de seguirse en el futuro:

*«Si advirtieron (los examinadores del Colegio Académico) que el pretendiente es digno de aprobación y título para todas las ciudades, villas y lugares del reino, le darán aprobación absoluta; pero reconociendo que no lo son y que pueden bastar para la enseñanza en villas y lugares y aldeas que no suban de cien veci-*

<sup>224</sup> Cfr. Art. 15. Ley 4. Título I. Libro VIII. Novísima Recopilación.

<sup>225</sup> Cfr. Ley 6. Título I. Libro VIII. Novísima Recopilación.

<sup>226</sup> Ley 7. Título I. Libro VIII. Novísima Recopilación.

<sup>227</sup> Ley 6. Título I. Libro VIII. Novísima Recopilación.

nos, se le aprobará únicamente (para el ejercicio) en ellas, para que no carezcan de maestros»<sup>228</sup>.

Del texto se deduce —y ello es en gran medida lo que justifica la nueva modalidad de examen implantado— que uno de los principales problemas con los que se enfrentaban el poder central, en el plano educativo, consistía en la falta de maestros<sup>229</sup>. Si la Corona y su equipo ilustrado perseguían la elevación del nivel cultural de la sociedad española —al igual que hacían en sus respectivos países los gobiernos ilustrados del continente europeo— ello obligaba a contar con el personal docente imprescindible para proyectar dicha política hasta el último rincón del reino. Tan urgente parecía considerarse su realización, que llegó a posponerse, al menos en apariencia, el criterio formativo de aquél a la extensión geográfica de la actividad escolar. Como bien señala Puelles Benítez, la calidad de la enseñanza se sacrificaba así en favor de «cualquier tipo de enseñanza»<sup>230</sup>.

Aunque inicialmente puede extrañar esa capacidad legal otorgada para la docencia a los considerados «no aptos» por el Tribunal del Reino, debe señalarse el planteamiento realista con que el Consejo de Castilla abordaba tal cuestión. En primer lugar, permitiendo a aquéllos un acceso restringido a la docencia, se solucionaba, en cierto modo, la situación existente en algunas localidades pequeñas donde acaso no llegaba la benéfica acción de las Ordenes religiosas<sup>231</sup>. En segundo término, posiblemente también, se pretendía sancionar de esa manera situaciones de hecho, según las cuales personas no tituladas desempeñaban con mayor o menor fortuna, pero siempre de acuerdo con los ayuntamientos respectivos, el papel de maestros de Primeras Letras<sup>232</sup>. Y por último, debe interpretarse como fórmula más o menos eficaz de levantar una estructura

<sup>228</sup> Ley 6. Título I. Libro VIII. Novísima Recopilación.

<sup>229</sup> No existen estudios e investigaciones que en función de los datos suministrados por los censos evalúen el número de maestros existentes durante este periodo para el territorio peninsular. Sirva como cifra indicativa, teniendo en cuenta los peligros que conlleva el hacerlo extensivo para todo el territorio peninsular, la dada para el Madrid de 1787 por María Ángeles Durán: 250 maestros de primeras letras para un total de 7.455 niños en periodo de escolarización. Cfr. María Angeles Duran: «Notas para el estudio de la estructura social de España en el S. XVIII», en VV.AA.: *Mujer y Sociedad en España (1700-1975)*. Madrid 1982. Págs. 31-32.

<sup>230</sup> Manuel Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 19.

<sup>231</sup> Cfr. A. Galino Carrillo: *op. cit.* Pág. 210.

<sup>232</sup> Cfr. A. Cabre Monserrat: *Problemas de la enseñanza en época de Feijoo*. Oviedo 1970. Págs. 17-18.

educativa —que nunca es posible improvisar— en la que aquellos, mientras tanto conseguían la aprobación definitiva que les diera acceso a la enseñanza en todo el Reino, la ejercían temporalmente en pequeños niveles de población en lo que podría considerarse como periodo de práctica docente.

Los posibles efectos perniciosos que quizá se derivaron de este planteamiento, en orden a la calidad de la enseñanza, intentaron ser atajados a finales del reinado de Carlos III —Real Cédula de 15 de mayo de 1788— situando a dicho profesorado bajo directa vigilancia de Corregidores y Justicias, hecho este el cual suponía un paso más en el control e inspección por parte de los poderes públicos de este sector de la enseñanza primaria:

*«Siendo tan importante a la Religión y al Estado la primera educación que se da a los niños, porque las primeras impresiones que se reciben a la tierna edad duran por lo regular toda la vida, y la mayor parte de ellos no adquieren otra instrucción cristiana y política que la que recibieron en las escuelas, será uno de los principales encargos de los Corregidores y Justicias el cuidar de que los Maestros de Primeras Letras cumplan exactamente con su ministerio, no sólo en cuanto a enseñar con cuidado y esmero las primeras letras a los niños, sino también y más principalmente en formarles las costumbres, inspirándoles con su doctrina y ejemplos buenas máximas morales y políticas»*<sup>233</sup>.

Para Ruiz Berrio, debe considerarse esta disposición como el verdadero inicio de la inspección docente contemporánea, al propio tiempo que un hito destacado en la política educativa ilustrada encaminada a convertir la educación en un servicio público de control y dirección estatal<sup>234</sup>.

La labor ilustrada, anterior a los planes establecidos por las Cortes de Cádiz y tendente a la ordenación, mejora y control del ejercicio del magisterio en los niveles primarios, culmina con la Real Cédula de 11 de febrero de 1804. Por esta disposición se concedió libre facultad para el ejercicio del Magisterio a todos aquellos que superando el correspondiente examen obtuvieran el título del Consejo de Castilla «siendo cada maestro dueño de establecer su escuela en cualquier barrio, calle o lugar que bien le pareciera»<sup>235</sup>. Se pretendía en consecuencia:

<sup>233</sup> Real Cédula de 15 de mayo de 1788: *op. cit.* Pág. 615.

<sup>234</sup> Cfr. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 19-21.

<sup>235</sup> Real Cédula 11 de febrero de 1804: *op. cit.* Pág. 485.

1. Mantener el control estatal en torno al ejercicio de esta profesión.
2. Hacer del magisterio una carrera abierta, con ejercicio no condicionado por privilegios ni interés de grupo.

Según Sarrailh, en vísperas de la Guerra de la Independencia, la legislación vigente respecto al ejercicio del magisterio presentaba importantes avances, aunque también notables lagunas, que los Constituyentes gaditanos abordarían<sup>236</sup>. Desde nuestro punto de vista la principal laguna estaba constituida por la no existencia de una titulación previa para el ejercicio del magisterio en Primeras Letras. De esta forma tanto bachilleres como licenciados o individuos sin carrera, que manifestasen el grado de aptitud exigido al efecto, podían regentar una escuela de Primeras Letras. Sin embargo a pesar de este vacío legal, el conjunto de disposiciones ilustradas que hemos ido analizando habían conseguido:

1. Reforzar la condición de la enseñanza como profesión, más allá de la simple categoría catequética que tradicionalmente se le atribuía.
2. Que el magisterio se presentara como una carrera abierta no sujeta a los privilegios e intereses de grupo.
3. Establecer una serie de requisitos morales e intelectuales para los aspirantes a maestros, requisitos que debían demostrar y superar en cada caso.
4. Que el Estado asumiera, aunque fuera de forma embrionaria, competencias de control e inspección sobre estos niveles de enseñanza.

### 3.2.2. *Virtud, erudición y celo en los docentes de secundaria*

Los niveles secundarios de enseñanza —las llamadas Escuelas de Gramática y Latinidad— también van a ser objeto de la intervención estatal en aras a la ordenación, mejora y control del ejercicio docente. Al igual que en la enseñanza primaria se piensa que la calidad educativa está en gran medida ligada a la existencia de buenos profesores «donde concurren la virtud, la erudición y el celo»<sup>237</sup>.

<sup>236</sup> Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Pág. 342.

<sup>237</sup> Real Decreto de 19 de enero de 1770: *op. cit.* Pág. 155.

En la primera mitad del siglo XVIII asistimos a un vacío legal con respecto a este nivel educativo. No encontramos ninguna disposición que haga alusión a la enseñanza secundaria, tanto en lo que se refiere a los contenidos de esta enseñanza, como en lo referente al control y ordenación del ejercicio del magisterio. Domínguez Ortiz vincula esta ausencia de legislación al tradicional monopolio que en torno a este nivel de enseñanza ejercían las Ordenes religiosas, en especial la Compañía de Jesús y la Orden Calasancia. El que los estudios de Latínidad y Gramática fueran controlados por jesuitas, escolapios y, en menor medida, por dominicos y claretianos, impedían una plena intervención estatal<sup>238</sup>.

La primera disposición legal que hace referencia al control del ejercicio del magisterio en la enseñanza secundaria es el Real Decreto de 21 de junio de 1747 —anteriormente estudiada cuando analizábamos el proceso de homogeneización que nos describe la política educativa del siglo XVIII—. En un contexto que viene caracterizado por el intento de dotar de cuerpo a estos estudios, en cuanto que en teoría suponen una preparación para los niveles universitarios<sup>239</sup>, se encargaba al Consejo de Castilla que adoptase las medidas de control adecuadas para los que fueran a ejercer el magisterio en las Escuelas de Latínidad y Gramática<sup>240</sup>. Para Emilio Redondo, este Real Decreto, al igual que otras disposiciones legales dadas por la Corona para otros niveles educativos y durante este mismo periodo, responde al planteamiento general de progresiva intervención estatal en materias educativas fruto del éxito obtenido en otros terrenos<sup>241</sup>.

Consecuencia directa de esta disposición real es la Provisión dada por el Consejo de Castilla el 15 de enero de 1749. De acuerdo con

<sup>238</sup> Cfr. A. Domínguez Ortiz: *Las claves del Despotismo ilustrado*. Madrid 1990. Págs. 48-49.

<sup>239</sup> Cfr. F. Aguilar Piñal: «Entre la Escuela y la Universidad: La enseñanza secundaria en el S. XVIII». *Revista de Educación*. Número Extraordinario. Madrid 1988. Págs. 227-228. Se analiza en esta ponencia la diversidad de centros, la anarquía de contenidos y heterogeneidad de docentes existentes en este nivel de enseñanza. Desde un primer momento, Aguilar Piñal establece que uno de los objetivos prioritarios de los monarcas ilustrados es racionalizar y ordenar estos estudios, dotándolos de una estructura que los convierta en un auténtico antecedente de las enseñanzas universitarias.

<sup>240</sup> «Deberá el consejo de Castilla tener entre sus funciones el establecer las correspondientes disposiciones necesarias que regulen el acceso al Magisterio en las Escuelas de Latínidad y Gramática». Real Decreto de 19 de enero de 1770: *op. cit.* Págs. 155-156.

<sup>241</sup> Cfr. Emilio Redondo: «La secularización docente en la segunda mitad del S. XVIII español: labor de los políticos», en *Revista Española de Pedagogía*. Núm. 96. Madrid, 1966. Págs. 283-284.

lo emanado del Real Decreto de 1747, el Consejo de Castilla intentaba establecer a través de esta Provisión las directrices básicas para la formación de un Tribunal Nacional que examinase a los candidatos a profesores en Escuelas de Latinidad y Gramática:

*«Primero: Se nombrará un Tribunal Examinador igual para todo el Reino, nombrado por la Corona y previa elección del Consejo de Castilla.*

*Segundo: En dicho Tribunal estarán presentes dos miembros del Consejo de Castilla.*

*Tercero: Será el Tribunal el que proponga al Monarca los más dignos, hábiles y beneméritos para el ejercicio del magisterio.*

*Cuarto: Tendrá en cuenta este Tribunal de forma especial, mediante exámenes de latín oral y escrito, el conocimiento de dicha lengua por los pretendientes»<sup>242</sup>.*

Dos aspectos destacan en esta Provisión. En primer término el carácter nacional que presenta dicho Tribunal. Si con anterioridad veíamos como una de las máximas pretensiones de la intervención estatal era el establecer un plan de estudios uniforme para todo el conjunto nacional, esta uniformidad va a estar también presente en los intentos de ordenación y control del magisterio. En segundo lugar la importancia del Latín. No en vano el aprendizaje y conocimiento de esta lengua era el objetivo básico de las escuelas de Gramática, intentando capacitar al máximo a los futuros alumnos universitarios<sup>243</sup>.

Este Tribunal nunca se constituyó. Puelles Benítez aduce como argumento la propia naturaleza y carácter de este nivel educativo, en el que la participación estatal era mínima, salvo contados casos en que algunos Ayuntamientos con sus propios fondos sostenían algunos establecimientos<sup>244</sup>. Si este nivel educativo hubiera estado controlado en su mayor parte por el Estado, las atribuciones y funciones de este Tribunal habrían sido una realidad, significando el primer intento de ordenación y control por parte del Estado del magisterio de secundaria<sup>245</sup>.

<sup>242</sup> Provisión del Consejo de Castilla de 15 de enero de 1749. Inserta en el Título II. Libro VIII de la Novísima Recopilación.

<sup>243</sup> La causa no era otra que la de ser el idioma culto por excelencia, obligatorio en libro de texto y aun en la viva escuela, tanto en las aulas como en los ejercicios públicos.

<sup>244</sup> Cfr. Manuel Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 22.

<sup>245</sup> No se trata de hacer hipótesis históricas sobre lo que podría haber pasado, pero siendo como era una realidad el monopolio eclesiástico de los niveles de enseñanza



A la escasa participación estatal, hemos de añadir la propia autonomía de las Ordenes religiosas, monopolizadoras de este nivel educativo. Abastecían las necesidades docentes de cada centro en función de sus propios criterios y recursos<sup>246</sup>.

Buena prueba de que la disposición de 1749 no se aplicó es el Real Decreto de 19 de enero de 1770. En él se nos repiten de forma muy parecida los contenidos y objetivos de la Provisión dada por el Consejo de Castilla veinte años antes. Sin embargo, hay dos elementos decisivos que determinan el contexto en el que se ubica el decreto de 1770. El primero, de carácter lejano, es definido por Mateos Carretero como el éxito obtenido por la intervención estatal en otros niveles educativos. Las disposiciones legales de 1740 y 1743 referentes a la ordenación del magisterio en los niveles primarios y con amplia repercusión nacional, sentaron las bases para una decidida intervención estatal en torno a la ordenación del magisterio en los niveles secundarios<sup>247</sup>. El segundo elemento, y con un carácter próximo, está constituido por la expulsión de la Compañía de Jesús en 1766. Constituye éste un hecho determinante para que la atención estatal cubra las necesidades de un nivel que es el que más sufre las duras consecuencias de la expulsión de la Compañía. Roto el monopolio casi exclusivo de los jesuitas, el Estado intenta aplicar a los estudios secundarios la ordenación del magisterio puesta en práctica en los niveles primarios de enseñanza.

El Real Decreto de 1770 se hace eco del planteamiento existente en las disposiciones legales que hacen referencia a la enseñanza primaria, donde se es consciente que el óptimo desarrollo de la educación dependía de la existencia de buenos maestros. Así nos lo recoge textualmente el Decreto de 1770:

*«Para que estos estudios tengan unos principios sólidos con que pueda yo prometerme un señalado bien para mis Reinos con el aprovechamiento de la juventud y progresos de la literatura, es mi voluntad que se establezcan desde luego con la mayor perfección posible, eligiendo, para Maestros, sujetos en quienes concurran la*

---

secundaria, difícilmente podría tener aplicación práctica esta disposición emanada del poder estatal.

<sup>246</sup> Sobre la dotación docente de los centros de enseñanza pertenecientes a la orden jesuita existe el estudio de P. Mesnard: «La pedagogía de los Jesuitas», en: *op. cit.* Méjico 1974. Para los centros dependientes de los escolapios está la obra de C. Vila Pala: *Las Escuelas Pías. Su historial Pedagógico*. Barcelona 1972.

<sup>247</sup> Cfr. María P. Mateos Carretero: *La enseñanza en el Alicante del S. XVIII*. Valencia 1982. Págs. 87-88.

*erudición, virtud, celo y demás cualidades que les hagan dignos de mi confianza en esta parte»*<sup>248</sup>.

Con este objetivo se abrió un concurso a nivel nacional. Los exámenes propuestos a tal objeto por la citada ley constaban de tres partes: una primera, en la que habrían de ejercitarse los concursantes «escribiendo en latín alguna disertación, oración o poesía (según la condición de la enseñanza) sobre el asunto que les sorteasen, y esto en el término de 24 horas, trabajándolo dentro de la Biblioteca con sólo el auxilio de un escribiente y de los libros que pidiera». En segundo lugar, explicarían los fundamentos de su obra respondiendo a las objeciones que los examinadores hicieran sobre ella. Y, finalmente, se desarrollaría otro ejercicio, esta vez de carácter público «en que recitarán lo que antes hubieran escrito y defenderían dos conclusiones de aquello que por suerte eligieron, respondiendo a los argumentos propuestos por dos de los concurrentes»<sup>249</sup>. Para una mayor objetividad en la valoración de los resultados, la Corona retoma el modelo de Tribunal propuesto por el Consejo de Castilla en la Provisión de 15 de enero de 1749. En dicho Tribunal estarían presentes los individuos previamente seleccionados por el Consejo y ratificados por la Corona, a los que se sumarían dos ministros del citado Consejo. Juzgados los conocimientos y demás circunstancias que pudieran concurrir en los aspirantes, e informado aquel a este respecto, propondría al Monarca «los más dignos, hábiles y beneméritos»<sup>250</sup>. Propuesta que no ha de considerarse como un simple y rutinario trámite, por cuanto el Rey, lejos de limitarse a sancionarlo, la sometía a su vez a un nuevo estudio a fin de «nombrar a los que estimare más a propósito para cada una de dichas enseñanzas»<sup>251</sup>.

Este manifiesto interés hacia la preparación del magisterio de las enseñanzas secundarias, inmerso lógicamente en el contexto general de la política ilustrada, respondía además a una circunstancia determinante. Las Escuelas de Gramática, con la variedad de disciplinas, estudiada en anteriores apartados, representaban el nivel intermedio de las enseñanzas, preparando en consecuencia a los alumnos para acceder a cursar estudios en las diferentes facultades universitarias. De ahí que la formación obtenida en tales centros

<sup>248</sup> Real Decreto de 19 de enero de 1770: *op. cit.* Pág. 155.

<sup>249</sup> Real Decreto de 19 de enero de 1770: *op. cit.* Págs. 155-156.

<sup>250</sup> Real Decreto de 19 de enero de 1770: *op. cit.* Pág. 156.

<sup>251</sup> Real Decreto de 19 de enero de 1770: *op. cit.* Págs. 156-157.

secundarios asumiera un papel clave en el marco educativo nacional. Si era común el criterio de que la existencia de buenos maestros constituía un elemento básico para la modernización cultural, parecía necesario exigir a quienes accedían al máximo nivel de la enseñanza —que nutría a su vez todas las escuelas docentes— el mayor grado posible de instrucción.

Para J. Sarrailh el Real Decreto de 1770 significará un notable progreso en la historia de la enseñanza. Junto a la incorporación de nuevas materias como las Matemáticas, la Física, el Derecho Natural y de Gentes, asistimos a un verdadero control del profesorado que será elegido por concurso fuera de las Ordenes religiosas<sup>252</sup>. Del éxito de esta disposición, en lo referente al control del magisterio, son buenas muestras las dotaciones del profesorado que encontramos en los centros de este nivel educativo repartidos por el territorio peninsular<sup>253</sup>.

Hasta el Plan de Caballero de 1807 no existe ninguna disposición legal más que haga referencia al asunto estudiado. La única novedad que aporta este último con respecto al Decreto de 1770 es la necesidad de dar un mayor realce a otras disciplinas en los exámenes para el futuro profesorado. Si en las disposiciones de 1749 y 1770 se había hecho especial hincapié en el conocimiento del latín, la progresiva incorporación de nuevas materias exige que el profesorado que las imparte tenga perfecto conocimiento de las mismas. Así, a los exámenes de latín oral y escritos, se añadirán los de Hebreo, Griego, Física, Matemáticas, Derecho Natural y de Gentes. De esta, forma según dice el citado plan, «nuestros profesores de latinidad y gramática podrán dar a los jóvenes una cultura general necesaria e imprescindible para el acceso a la Universidad»<sup>254</sup>.

<sup>252</sup> Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Pág. 214.

<sup>253</sup> Aún falta bastante para tener un perfecto conocimiento de las repercusiones regionales y provinciales, en cuanto a la dotación docente de los centros, por parte de la citada disposición. Sólo existen algunos estudios monográficos que revelan la mejora de la calidad de las enseñanzas impartidas, de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto de 19 de enero de 1770. Para el caso de Córdoba está la obra de José M. de Bernardo Aser: *Las cátedras de Gramática en los pueblos de Córdoba en la segunda mitad del S. XVIII*. Sevilla 1978. Págs. 93-98. El área levantina ha sido estudiada por David Garzón Cerezo: *Las cátedras de Gramática en la Valencia del último tercio del S. XVIII y primeros del XIX*. Murcia 1983. Págs. 117-132. Francisco Aguilar Piñal ha trabajado sobre el caso de Madrid y su Corte en: «La Real Academia Matritense en los planes de la Ilustración», En *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*. Tomo III (1966). Págs. 183-188.

<sup>254</sup> *Historia de la Educación en España. Tomo I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Madrid 1979. Pág. 317.

### 3.2. Participación estatal en el gobierno y control ideológico de las instituciones universitarias

Junto al desarrollo de una legislación encaminada al fomento e incorporación de nuevos planes de estudio en las distintas universidades, fomento e incorporación que culminan con el Plan Caballero de 1807 y el establecimiento de un único y homogéneo plan de estudios para todas las universidades españolas, la otra gran parcela de la acción del Estado en los niveles universitarios está constituida por su progresiva participación en la estructura de gobierno y el establecimiento de mecanismos de control ideológico.

Como bien señala Álvarez de Morales, hasta finales del siglo XVIII las Universidades habían permanecido al margen de la acción del Estado y las pocas decisiones que los Monarcas adoptaron respecto de ellas quedaron normalmente sin aplicar ante la resistencia que estaban en condiciones de ofrecer<sup>255</sup>. Sólo en un punto resultó, durante los siglos XVI, XVII y buena parte del XVIII, importante la acción de la Monarquía con respecto a la Universidad y fue su actitud de favorecer la fundación de Universidades por toda la península, de forma que en estos siglos se llegaron a fundar 24, acercándose así a 40 el número de universidades que existían en el siglo XVIII<sup>256</sup>.

En el último tercio del siglo XVIII asistimos a la creación de dos nuevas figuras dentro de la estructura universitaria, los Directores de universidades y los Censores Regios<sup>257</sup>, que suponen el inicio de la concentración en manos del gobierno de la dirección y control ideológico del estamento universitario.

La aparición de estas dos nuevas figuras ha de vincularse a dos fenómenos concretos: la propia transformación del Estado y, de forma más directa, la expulsión de la Compañía de Jesús. Respecto al primero hemos de señalar, como hemos puesto de relieve en anteriores apartados, que durante el siglo XVIII nos encontramos

<sup>255</sup> Cfr. A. Álvarez de Morales: «La Universidad en la España de la Ilustración», en *Revista de Educación*. Número Extraordinario. Madrid 1988. Pág. 470.

<sup>256</sup> Por razones políticas y por tanto extrañas a toda reforma universitaria, tras la guerra de Sucesión, Felipe V impuso como castigo a Cataluña la pérdida de todas las Universidades catalanas que existían en ese momento, que eran siete, y la sustitución por una nueva fundada en Cervera, que se instituyó de acuerdo con el modelo de la Universidad de Salamanca y entregó a los jesuitas.

<sup>257</sup> En sentido estricto los Censores Regios no puede decirse que sean una figura de nueva creación. Su precedente más inmediato está constituido por los visitadores temporales recogidos en la Not. 9. Título VIII. Libro VIII de la Novísima Recopilación.

con un Estado que va a intervenir en materias que hasta entonces eran privativas de la sociedad, como la beneficencia o la enseñanza. Ello se traduce de forma concreta, en los niveles universitarios, en un intento por parte del Estado de intervenir y participar en la estructura gubernativa de las instituciones universitarias. Directores de Universidad y Censores Regios son un fiel reflejo, como posteriormente veremos, de intervención estatal, en cuanto que ejercerán funciones de control y gobierno en la tradicional y anquilosada estructura universitaria. Por su parte, la expulsión de los jesuitas abrió las puertas a una acción en las Universidades hasta entonces desconocida. Mariano y José Luis Peset ponen de relieve el control universitario ejercido por la Compañía y las consecuencias negativas derivadas de ello. Ante esta situación, ilustrados y hombres de gobierno, como Manuel de la Roda, Campomanes u Olavide, abogaron por la ruptura del monopolio universitario jesuítico y la necesidad de intervención del Estado<sup>258</sup>. Nuestros hombres de la Ilustración están de acuerdo en afirmar la decadencia universitaria y ven como vía de solución la intervención progresiva del Estado<sup>259</sup>.

Siguiendo el modelo genérico establecido por Puelles Benítez, la estructura gubernativa que presenta la Universidad española en el siglo XVIII es la siguiente: la máxima autoridad se centraba en la figura del rector —que había de ser bachiller al menos por la Universidad donde ejercía el cargo—. Su mandato era por un año y junto a atribuciones propiamente académicas —supervisar la labor de los catedráticos, visitar las aulas e inspeccionar el funcionamiento de las distintas Facultades, controlar la perfecta impartición de las diversas materias, etc.— asumía también funciones civiles y criminales, privativas en todas las causas relacionadas con los graduados, catedráticos, estudiantes, ministros y oficiales de la Universidad<sup>260</sup>. Al lado del rector se encontraba el vicerrector, nombrado cada año por sorteo en el primer claustro del mes de Septiembre. Debía ser dignidad o canónigo de la Sta. Iglesia Metropolitana de la ciudad, estar ordenado «in sacris», tener veinticinco años cumplidos y ser bachiller por alguna de las facultades de la Universidad. Ejercía la

<sup>258</sup> Cfr. M. y J. L. Peset: *La universidad Española (siglos XVIII y XIX)*. Madrid 1974. Cap. II dedicado al control efectuado por la Compañía de Jesús en torno a los establecimientos universitarios y la crítica realizada por los sectores ilustrados.

<sup>259</sup> Un fiel exponente de esta crítica a la decadencia universitaria y la necesidad de intervención estatal nos lo constituye Pablo Olavide para quien la universidad debe ser «una oficina pública que instituye el gobierno para dar buenos estudiantes». Pablo Olavide: *Plan de Estudios de la Universidad de Sevilla*. Sevilla, 1769. Pág. 91.

jurisdicción del rector en ausencia de aquél y como tal no disfrutaba de asiento ni procedencia alguna en ella<sup>261</sup>. Por otra parte, se encontraban los consiliarios —seis en número, de los cuales uno era el rector saliente y los otros cinco elegidos por sorteo— cuyas funciones consistían en asistir al rector en todo lo referente al gobierno ordinario de la Universidad, excepción hecha de lo propiamente jurisdiccional<sup>262</sup>. Con atribuciones de inspección se encontraba el cargo de fiscal, elegido por votación de entre tres doctores de la Facultad de Leyes o Cánones en el primer claustro del rector, consiliarios y catedráticos. No podía ser ni catedrático, ni eclesiástico, ni consiliario. Controlaba todos los oficios del centro, al corresponderle cuidar de que todos ellos —desde el rector hasta el último estudiante— cumplieran con sus particulares obligaciones<sup>263</sup>. Completaban el gobierno de la Universidad un receptor, un contador y el síndico, ocupados respectivamente en la administración de sus rentas, la supervisión de estas y el arreglo de los asuntos de la misma fuera de la ciudad<sup>264</sup>. Todos ellos debían prestar juramento de acatar lo establecido en los estatutos.

A esta estructura de administración y gobierno, iniciando el proceso de intervención estatal, se añade por Real Cédula de 14 de marzo de 1769 y Auto Acordado del Consejo de 20 de diciembre de 1768 la figura del director de Universidad. Los motivos que aduce esta Real Cédula para la creación de este nuevo cargo son los siguientes:

*«Dado el deplorable estado de decadencia en que se encuentran estas nuestras Universidades es necesario el establecimiento de una persona de mi confianza que me informe con exactitud de cada una de sus necesidades para poner con ello remedio a su estancamiento»*<sup>265</sup>.

Poner fin a la decadencia universitaria y decidida intervención estatal, son las motivaciones iniciales para el establecimiento de este nuevo cargo cuyo nombramiento había de recaer en alguien que fuera ministro del Real y Supremo Consejo de Castilla, y no hubiera

<sup>260</sup> Cfr. Ley 8. Título VI. Libro VIII. Novísima Recopilación de las leyes de España. Madrid 1829.

<sup>261</sup> Cfr. Ley 9. Título VII. Libro VIII: *op. cit.*

<sup>262</sup> Cfr. Ley 8. Título VI. Libro VIII. Nota 6: *op. cit.*

<sup>263</sup> Cfr. Ley 7. Título VI. Libro VIII: *op. cit.*

<sup>264</sup> Cfr. Ley 3. Título VI. Libro VIII: *op. cit.*

<sup>265</sup> Real Cédula de 14 de marzo de 1769: *op. cit.* Vol. 1. Págs. 137-138.

estudiado en la Universidad para la que era designado. De esta forma se pretendía evitar la corrupción o la posible justificación de la misma.

Las atribuciones del Director de Universidad, concretadas en cuarenta puntos, abarcaban todo lo relativo a los estudios, hacienda universitaria, provisión de cátedras y acuerdos del Claustro, siendo uno de sus cometidos principales, enterarse del estado de la Universidad y del carácter de sus enseñanzas, a fin de determinar con exactitud las causas de su decadencia.

Parece lógico sospechar que a tenor de las personas escogidas y las atribuciones que este cargo poseía, coadyuvarían indirectamente a concentrar la dirección del estamento universitario en manos del gobierno ilustrado. Sin embargo, a pesar de la importancia intrínseca de tal creación y de lo concreto de sus objetivos, los directores desempeñaron un papel de escasa importancia. Ello en gran medida se encuentra motivado por una serie de elementos:

1. En primer término, el hecho de que tales directores residieran en Madrid, donde resultaba bastante problemático enterarse del verdadero estado de su Universidad.
2. El propio recelo de las Universidades hacia esta nueva figura. Siempre desconfiaron de la intromisión de estos hombres de la Corona en su diaria actividad académica y gubernativa<sup>266</sup>.
3. Una situación equívoca y ambigua que invalidó de hecho su propia gestión. Buena muestra de esto es que cuando se reclamó su intervención no fue para el puntual cumplimiento de sus deberes, sino para apoyar las demandas de su Claustro, opuestas en ocasiones a las propias directrices de la política real<sup>267</sup>. Esta situación había de comprometer la tarea y, en definitiva, la misma existencia del cargo directorial. Obligado por ley a defender la teoría de reforma y centralización universitaria, no podía desdeñar simultáneamente, ya que era parte de su misión, el papel de valedor y protector de los intereses del estudio que regía.

<sup>266</sup> F. Aguilar Piñal nos recoge en su obra *Los comienzos de la crisis universitaria en España*. Madrid 1967. Págs. 117-135 la oposición del claustro de algunas universidades —entre otras la de Valladolid, Alcalá, Santiago y Granada— hacia la figura del Director de Universidad. Existe la opinión común en los claustros de estas universidades de ver en este nuevo cargo un intento por parte de la Monarquía de romper la tradicional autonomía universitaria.

<sup>267</sup> Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Págs. 207 y ss.

A pesar del fracaso de esta figura de nueva creación y primer embrión de la participación estatal en el gobierno universitario, el Plan Caballero de 1807 la recupera<sup>268</sup>. Con esta recuperación, al propio tiempo se intentan subsanar algunos de los defectos que anteriormente habían invalidado el verdadero ejercicio de sus funciones:

- El cargo de Director de Universidad será incompatible con cualquier otro oficio público.
- Deberá residir en la ciudad donde se encuentra ubicada la Universidad que está a su cargo.
- Presentará semestralmente a la Secretaría de Gracia y Justicia un informe referente al estado económico de la universidad, dotación académica y evolución en la aplicación de los planes de estudio.

Las Cortes de Cádiz anularán esta figura. Tanto el plan Quintana como el Dictamen y Proyecto de Decreto de 1814, tendrán una actitud de respeto a lo que tradicionalmente había constituido la autonomía universitaria.

Si los Directores de universidades marcan el inicio de la participación estatal en la estructura gubernativa de la Universidad, los Censores Regios van a suponer el punto de partida del control ideológico y doctrinal de la enseñanza universitaria por parte del Estado. Su aparición se vincula a un suceso ocasional: el «incidente Ochoa»<sup>269</sup>. El 30 de enero de 1770 de bachiller Ochoa defiende en Valladolid una tesis claramente contraria a las regalías. El doctor Torres la denuncia vivamente, siendo severamente atacado por la Universidad, obligándole a recurrir ante el Consejo de Castilla. La respuesta del Consejo es sumamente dura: reprende con gran energía a todos los doctores que se opusieron al doctor Torres, y especialmente al decano; se prohíbe formalmente enseñar doctrinas contrarias al regalismo o a la autoridad regia; se nombra un censor real para asistir en esta Universidad al examen de las enseñanzas<sup>270</sup>. Este primer paso, como consecuencia de los acontecimientos sucedidos en la Universidad vallisolitana, adquiere un carácter nacional, extensible a todas las universidades del Reino con la Provisión del Consejo de 6 de septiembre de 1770. Concretaba dicha ley el cometido de los Censores Regios estableciendo que «examinarán las con-

<sup>268</sup> Cfr. M. Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 46.

<sup>269</sup> Cfr. R. Herr: *España y la Revolución del S. XVIII*. Madrid 1971. Págs. 89-90.

<sup>270</sup> Cfr. Provisión del Consejo de 5 de abril de 1770: *op. cit.* Vol. I. Págs. 164-165.



clusiones que hubieran de defenderse en estos centros, antes de imprimirse y repartirse, no permitiendo que se enseñen directrices contrarias a la autoridad real y las regalías de la Corona»<sup>271</sup>, con la particularidad de que en las Universidades donde hubiera Chancillerías o Audiencias serían censores los respectivos fiscales.

El plan Caballero de 1807 aumenta los poderes y atribuciones de los Censores Regios. Las funciones de control e inspección que les otorgaba la Provisión de 1770 se completan al darle a los censores la potestad para suspender de empleo y sueldo a todos aquellos docentes que enseñen doctrinas contrarias a la autoridad real<sup>272</sup>. De esta forma el cargo de fiscal, figura ésta elegida por la propia universidad y a quien correspondía verdaderamente aplicar estas suspensiones, queda vacía totalmente de contenido. Con este plan, es una persona, impuesta por el Estado, quien ejerce las funciones de inspección, control y aplicación de penas, en caso de que sean necesarias, dentro de la docencia universitaria.

Al igual que con los directores de Universidad, el Proyecto Quintana y el Dictamen y Proyecto de Decreto de 1814, anularán esta figura. Es una muestra más del respeto que los constituyentes gaditanos tienen hacia el gobierno autónomo universitario.

### 3.4. El Estado ante las enseñanzas profesionales

En páginas anteriores hemos recogido la preocupación existente en el pensamiento ilustrado por la enseñanza profesional o práctica, preocupación que en gran medida esta motivada por la impronta de lo económico. Los poderes públicos, según señala Sarrailh, recogen este fermento y a lo largo de toda la centuria intervienen de forma decisiva en el fomento, ordenación y estructuración de la llamada educación informal<sup>273</sup>.

La atención e intervención estatal en el campo de las enseñanzas técnicas o informales describe para el siglo XVIII dos etapas claramente diferenciadas, diferenciación que en gran medida responde a la distinta política de actuación seguida por el Estado en torno a estas enseñanzas. Si en un primer momento la intervención estatal se limita a seguir confiando a los gremios la enseñanza de estas artes profesionales y erigir algunas fábricas reales que actúan

<sup>271</sup> Provisión del Consejo de 6 de septiembre de 1770: *op. cit.* Vol. I. Pág. 176-177.

<sup>272</sup> Cfr. Manuel Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 48.

<sup>273</sup> J. Sarrailh: *op. cit.* Págs. 174 y ss.

como talleres-escuelas donde ejercen una notable influencia técnicos traídos del extranjero, a partir del reinado de Carlos III se nos desarrolla un amplio programa de fomento económico en cuyo contexto asistimos al origen y reforma de escuelas de tipo técnico, así como a otras iniciativas pedagógicas reformistas.

La que podríamos llamar primera etapa, corresponde a los reinados de Felipe V y Fernando VI. La política de los primeros Borbones, dentro del terreno que estamos analizando trajo consigo:

1. La creación bajo tutela estatal de Reales Fábricas como las de Guadalajara, San Fernando y Brihuega.
2. La incorporación a éstas y otras manufacturas de numerosos técnicos extranjeros.
3. Establecimiento de medidas proteccionistas.
4. Potenciación y creación de Compañías comerciales.
5. Traslado de la Casa de Contratación de Sevilla a Cádiz.
6. Desarrollo de un programa netamente mercantilista.

A lo largo de esta etapa, como concluye Domínguez Ortiz, los políticos lograron un cierto renacimiento de las actividades económicas, en base a la mayor eficacia del Estado; pero no pudieron superar el retraso estructural de nuestro país respecto a otras áreas europeas, lo que habría exigido un esfuerzo más enérgico y continuado para modificar mentalidades y superar el atraso técnico, esfuerzo que debería haberse hecho notar más en el sector educativo, estableciendo nuevos centros de enseñanza —como después se hizo— en vez de confiar la innovación a la búsqueda de especialistas extranjeros<sup>274</sup>.

Desde la perspectiva del análisis de la intervención estatal en las enseñanzas profesionales o técnicas, hay que subrayar que la política mercantilista se limitó a seguir confiando a los gremios la enseñanza de estas artes tradicionales —conviene recordar aquí que Felipe V amplió el número de corporaciones<sup>275</sup>— y a la introducción en el marco de las manufacturas reales del modelo fábrica-escuela, concibiendo aquéllas como unidades de enseñanza y producción dirigidas por técnicos, generalmente importados, que difundían entre los operarios y aprendices las innovaciones estilísticas y metódicas.

---

<sup>274</sup> A. Domínguez Ortiz: *Sociedad y Estado en el S. XVIII español*. Barcelona 1986. Págs. 102-103.

<sup>275</sup> L. Enciso Recio: *Los establecimientos industriales españoles en el S. XVIII*. Madrid 1963. Pág. 14.

Durante el primer tercio del siglo, además de las Reales fábricas, citadas anteriormente, se pusieron bajo la dirección del Estado, sometidas a este régimen pedagógico-laboral, las manufacturas de textiles y objetos de lujo de Talavera, Valencia, Murcia, Ezcaray, Segovia, La Granja, Sevilla y Granada entre otras<sup>276</sup>.

Cada una de estas fábricas-escuelas se concibió como centro de irradiación laboral y técnica. La población agrícola y artesana próxima a las manufacturas realizaba las manipulaciones primeras a que había de someterse la materia prima, sobre todo en el sector textil. En cuanto a la organización interna de las fábricas-escuela, los nuevos centros reflejan numerosas influencias del régimen gremial: limitación del número de aprendices, reserva de plazas a hijos de maestros gremiales, implantación de escritura de aprendizaje, larga duración del proceso formativo, participación de algunos gremios en la inspección y en la junta de exámenes, persistencia del examen de maestría<sup>277</sup>.

No obstante lo anterior, las fábricas de nueva planta introdujeron innovaciones importantes en orden a la flexibilización y modernización de los sistemas de trabajo y enseñanza: intervención de artistas extranjeros —franceses, italianos, ingleses y holandeses, principalmente—, dotación de ayudas a los aprendices con cargo a fondos gremiales y municipales, concesión de premios, reducción de costes en las pruebas de maestría, participación de la Junta de Comercio en la inspección y del Intendente y los municipios en los exámenes, libertad para variar la parte técnica de las ordenanzas gremiales, etc.<sup>278</sup>.

Pese a todo, las actitudes de los observadores de la época y de los historiadores no fueron siempre coincidentes<sup>279</sup> y en todo caso

<sup>276</sup> J. Vicens Vives: *Historia Económica de España*. Barcelona 1967. Pág. 478-480.

<sup>277</sup> A.G.S. Secretaría de Hacienda, leg. 789, R.C. de 29 de septiembre de 1756 sobre la Real Casa Fábrica de Valencia.

<sup>278</sup> A.G.S. Secretaría de Hacienda, leg. 789, doc. de 7 de abril de 1753.

<sup>279</sup> Unos, como Múzquiz recomendaban a los fabricantes —en este caso los valencianos— que se dedicaran a «cortejar» a los técnicos extranjeros y a «seguir con paciencia y buen modo los consejos y documentos que estos famosos artifices les diesen para perfección de su maniobra». Cfr. R. Herr: *op. cit.* Pág. 167. Otros en cambio como Capmany, se lamentaban del escaso arraigo que en nuestros naturales habían tenido las artes e invenciones foráneas. Replicando a Larruga, el defensor de los gremios, pedía que se fomentara más la laboriosidad de los españoles: «Aunque se establezcan —dice— mil fábricas, mil talleres, nunca diríamos que los españoles son industriuosos, sino que en España hay industria, que son dos cosas muy diferentes. Pero como esta industria —se refiere a la regentada por maestros extranjeros— es precaria, o como forzados no se arraigue, no forma escuela y así no deja discípulos, por consiguiente, sufre contratiempos, transmigra, cae

parece evidente que la política industrial y educativa de los primeros Borbones no fue suficiente, como ya se ha advertido, para sacudir el atraso, superar la decadencia e impulsar el fomento.

Los últimos años del reinado de Fernando VI parecen indicar, sin embargo, un importante cambio de actitud que se sitúa como precedente de la posterior política bajo el reinado de Carlos III. El hecho más significativo de este cambio de actitud está constituido por la influencia de los planes de Bernardo Ward —anteriormente estudiado y recogidos en su obra «Proyecto económico»— que tienen como consecuencia la aparición de las dos primeras corporaciones locales para el fomento de la economía y la instrucción profesional. Nos estamos refiriendo a la Sociedad Económica Bascongada autorizada en 1765 y la Junta de Comercio de Barcelona que inicia su singladura en 1758<sup>280</sup>.

Si con anterioridad, la intervención estatal, en el campo de las enseñanzas profesionales, se había limitado a seguir confiando a los gremios las tradicionales funciones de instrucción y a la introducción de técnicos extranjeros que con sus enseñanzas incorporan al aprendizaje mejoras de tipo metódico y artístico, el surgimiento de este tipo de corporaciones constituye el primer embrión para crear con posterioridad un marco legal apropiado que fomente estas juntas o academias que afrontan de forma directa la reforma y mejora de las enseñanzas profesionales.

Llegados a este punto, que podríamos denominar segunda etapa de la actuación estatal en las enseñanzas técnicas, cabe preguntarse ¿qué contexto es el que origina la reforma de estas enseñanzas y el surgimiento de escuelas técnicas de nueva planta orientadas a la formación profesional de los trabajadores de la navegación, la industria, el comercio y la agricultura? El contexto no es otro que un marco de programas de fomento económico tendentes a la promo-

---

y al fin desaparece» A. Capmany: *Memorias Históricas sobre Marina, Comercio y Artes de la antigua Ciudad de Barcelona*. Madrid 1792. Vol. III. Págs. 316-317. El Testimonio de Capmany, hay que interpretarlo necesariamente en relación con actitud apologética de los Gremios, pero su argumento no está muy alejado del aducido con anterioridad a partir de la opinión de Domínguez Ortiz.

<sup>280</sup> Para Sarrailh el nacimiento de ambas corporaciones está en gran medida ligado al modelo de academias defendidas por Ward en su *Proyecto Económico*. Siguiendo los modelos establecidos en Bretaña, Toscana, Dublín y Suecia, el irlandés plantea la creación de juntas o academias que tengan como objetivos «atender todos los ramos de los intereses domésticos de la nación», a través de los cuales se difundirían «luces ciertas tocantes a la agricultura, fábricas y demás asuntos de su inspección». Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Págs. 207 y ss.

ción y desarrollo de corporaciones tales como los Consulados, las Juntas de Comercio o las Sociedades Económicas. Este conjunto de instituciones incorporan a la incipiente burguesía y a los poderes económicos tradicionales que, al amparo de los cambios operados en la coyuntura económica, de la política general en favor del fomento y de la influencia de las ideas ilustradas, impulsaron la reforma y creación de establecimientos docentes de marcado carácter utilitario para la promoción de sus intereses en los campos relativos a la agricultura, la navegación, la industria y el comercio<sup>281</sup>.

De forma legislativa estos programas de fomento económico tienen su inicio con la Real Cédula de 13 de junio de 1770, verdadero estatuto de la Junta General del Comercio. En función de tal disposición se atribuye a la corporación todos los temas relativos al fomento, tanto los gubernativos como los propiamente técnicos. Entresacamos de esta disposición algunos aspectos relevantes para nuestro propósito:

*«Examinar y extender todas las providencias gubernativas de Comercio y fábricas, las ordenanzas que miran a la perfección y progreso del mismo comercio, y de las artes y maniobras en sus materias y artefactos, los establecimientos y renovaciones de fábricas, y los proyectos de extensión y adelantamiento del comercio (...) Que tales ordenanzas o reglas, si fueren generales, se comunicaran por mí al Consejo, para que se haga su publicación en forma de Ley, se incorporen al cuerpo del Derecho del Reino, y se avise y encargue su cumplimiento a todos los tribunales de las provincias (...) Que la Junta entienda en todo lo relativo a las reglas y perfección de aquellas artes y maniobras que formen materia y objeto de comercio»<sup>282</sup>.*

El gran paso en el desarrollo de estos programas de fomento viene de la mano de Campomanes, buen conocedor de las iniciativas vascas y catalanas, así como de las ideas de Ward, cuyo proyecto manda publicar de nuevo<sup>283</sup>. Sus «Discursos» y la Circular de 18 de

<sup>281</sup> Antonio Elorza en su obra *La ideología liberal en la Ilustración española*. Madrid 1970. Págs. 30 y ss., analiza con profundidad las composiciones de este tipo de instituciones, a las que él denomina de transición por aunar en su seno planteamientos económicos liberales, pero manteniendo unos privilegios sociales claramente estamentales.

<sup>282</sup> A.H.N. Consejos, leg. 1485. R.C. de 13 de junio de 1770.

<sup>283</sup> A. Viñao Frago: *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea*. Madrid 1982. Págs. 134 y ss.

noviembre de 1774 constituyen el marco de referencia de la mayor parte de las acciones de fomento que se emprendieron a partir de este momento.

La circular de 18 de noviembre de 1774 se articulaba fundamentalmente en torno a la promoción de corporaciones tales como las Sociedades Económicas y Consulados, las cuales tendrían como uno de sus fines fundamentales la mejora, reforma y fomento de las enseñanzas técnicas.

Respecto a las primeras, se las concebía como una «escuela plenamente de ciencia económica». Ellas se encargarían de «discurrir con acierto y cálculo» acerca del estado económico de cada provincia, de valorar el crecimiento de la riqueza en cada uno de sus «ramos», de llevar a cabo censos de población, de conocer el número de vagos y mendigos y de procurar su ocupación, de fomentar la agricultura, la industria, el comercio y la navegación... Todo ello se llevaría a cabo incorporando «reflexiones científicas», traduciendo obras y acomodándolas al país, «haciendo experimentos y cálculos públicos», publicando memorias sobre conocimientos útiles y estableciendo enseñanzas de Matemáticas, maquinaria, diseño, tintes y otras que se ordenen al perfeccionamiento de las artes. Igualmente intervendrían las sociedades en la reforma de la enseñanza gremial y en el estímulo de la inventiva, en la dotación de pensiones para que los discípulos sobresalientes estudiaran en el extranjero, en la redacción de un «diccionario de artes y oficios», en la capacitación de las mujeres en las artes adecuadas a su sexo y en la difusión de cualquier conocimiento técnico nuevo<sup>284</sup>.

Este ambicioso plan era completado con la creación de los Consulados de Comercio en las ciudades habilitadas por el Reglamento de libre comercio para traficar directamente con las colonias<sup>285</sup>. En la citada cédula se disponía que los Consulados se encargarían de las reformas de las enseñanzas prácticas tradicionales, el establecimiento de escuelas técnicas de nueva planta, así como otras iniciativas pedagógicas reformistas, orientadas a la formación profesional de los trabajadores de la navegación, la industria, el comercio y la agricultura que la expansión de nuestra economía demandaba. En opinión de Gonzalo Anes, la convergencia de los intereses gubernamentales

<sup>284</sup> A.H.N., Colección Reales Cédulas, nº 713. RC 18 de noviembre de 1774 y también en Pedro Rodríguez de Campomanes: *Discurso de la educación popular de los artesanos y su fomento*. Madrid 1775. Págs. 247 y ss.

<sup>285</sup> Cfr. Reglamento y aranceles para el libre comercio de España a Indias. Madrid 1778. Pág. 63.

y de los grupos económicamente activos propiciaría el despegue de este sector de la economía institucional<sup>286</sup>.

Antes de pasar a analizar la estructura institucional de la educación técnica fruto de la labor desarrollada por estas corporaciones, conviene puntualizar la diferencia de actuación existente por parte del Estado en estas enseñanzas si la comparamos con la actuación estatal en los niveles primario, secundario o universitario.

En los niveles tradicionales de enseñanza podemos hablar de una intervención directa por parte del Estado que desarrolla una política tendente a la homogeneización de los planes de estudio, incorporación de reformas metodológicas o mejora de la calidad docente a través de un control estatal del magisterio. En las enseñanzas técnicas o profesionales, no encontramos tal actuación directa; la intervención estatal se limita al establecimiento de nuevas instituciones —Sociedades Económicas— o a la remodelación de otras antiguas —Consulados—, instituciones que entre sus fines recogen el fomento y desarrollo de iniciativas pedagógicas reformistas dirigidas a la formación profesional de los trabajadores de los distintos ramos de la producción.

Para Demerson esta actuación indirecta del Estado en las enseñanzas profesionales está motivada en gran medida por la influencia extranjera. Se persigue la reforma y mejora de este tipo de enseñanzas según los modelos establecidos en Suecia, Francia, Toscana e Inglaterra. En dichos países estos niveles educativos eran competencia de juntas o «academias», integradas por intelectuales y sectores económicos, los cuales difundían la agricultura, fábricas y demás asuntos de su inspección. En este sentido, Demerson hace especial hincapié en la influencia ejercida por Bernardo Ward y su obra, difundida ampliamente por España y que recoge estos modelos institucionales extranjeros<sup>287</sup>.

Por su parte, Domínguez Ortiz considera que este tipo de intervención estatal está ligada al poder y dominio que aún siguen ejerciendo los gremios en la docencia y ejercicio de los trabajos artesanales y técnicos. Un tipo de actuación similar a la que se estaba ejerciendo en otros niveles de enseñanza hubiese supuesto un enfrentamiento directo con estas corporaciones que, aunque anquilosadas y en difícil situación para satisfacer las necesidades técnicas y docentes que los tiempos imponen, podían continuar siendo útiles

<sup>286</sup> Cfr. Gonzalo Anes: *Economía e ilustración en la España del S. XVIII*. Barcelona 1972. Págs. 178-179.

<sup>287</sup> Paula y Jorge Demerson: *op. cit.* Pág. 87-90.

funcionalmente a la sociedad del Antiguo Régimen: daban trabajo a importantes sectores poblacionales, proporcionaban una organización y división del trabajo coherente con las expectativas del sistema social tradicional, colaboraban con el gobierno en ciertas tareas fiscales, ejercían una influencia reconocida en cuanto a la policía de las costumbres del municipio. La mejor manera de recortar los amplios poderes de los gremios a la par que fomentar los programas de desarrollo económico era crear unas nuevas instituciones cuyas atribuciones y funciones contrapesaran el peso de los gremios tradicionales<sup>288</sup>.

Sin olvidar en ningún momento el peso y transcendencia de estas dos interpretaciones, la influencia extranjera y el tradicional poder de las corporaciones gremiales, hay que tener en cuenta que detrás del fomento y desarrollo de la educación informal existe una honda preocupación económica, como ya pusimos de manifiesto al analizar el pensamiento ilustrado ante la educación profesional. La reforma y mejora de este tipo de educación aparece como un instrumento apropiado para afrontar las necesidades económicas que exigen una determinada provincia o comarca, y qué mejor manera de fomentarla que a través de unas corporaciones que reúnan en su seno las principales poderes económicos de la zona donde se ubiquen. No se pretende pues un uniformidad de la educación informal, al estilo de la planteada para otros niveles de enseñanza que por las circunstancias que atraviesan así lo exigen, tampoco se persigue dotarlas de una estructura homogénea en planes de estudio y docentes, como ocurre en los niveles primario, secundario y universitario. Teniendo en cuenta que la principal pretensión es que este tipo de enseñanzas sirvan como instrumento para el fomento y desarrollo económico, la mejor manera de conseguirlo es a través del establecimiento de unas nuevas instituciones, integradas por los poderes económicos-políticos locales, que conocen perfectamente las necesidades de cada comarca y que adecuarán tales enseñanzas a dichas necesidades.

Campomanes, al referirse al caso concreto de las Sociedades Económicas, explica cuáles han de ser sus objetivos fundamentales, puntualizando el carácter concreto de estas enseñanzas según las necesidades del lugar donde se instalen:

*«Uno de los fines de estas asociaciones es discernir el estado económico de la provincia y a tenor de ello incorporar las reformas*

---

<sup>288</sup> A. Domínguez Ortiz: *op. cit.* Barcelona 1976. Págs. 425-30.



*que sean precisas (...) En el caso concreto de las enseñanzas que se reformen o mejoren por estas academias, se tendrá presente la tradición y las necesidades de cada provincia, persiguiendo en todo momento el dar respuesta a unos problemas concretos»*<sup>289</sup>.

La estructura institucional de la educación técnica, fruto de la labor de Sociedades y Consulados, ofrece tres tipos de establecimientos docentes:

- a) Taller-escuela o fábrica escuela, que son centros mixtos de producción y enseñanza, como su misma denominación indica. Conservarán muchas reminiscencias gremiales del aprendizaje corporativo, pero se introducen algunas medidas liberalizadoras, generalmente en lo relativo a los tiempos de aprendizaje, a las reglas técnicas, a las condiciones de trabajo y estudio y a las formalidades de las pruebas de maestría. A través de estos talleres y fábricas se divulgaron numerosas invenciones, como la fabricación y montaje de telares, los métodos de hilar, las orientaciones técnicas y estilísticas de diseño<sup>290</sup>.
- b) Escuelas de «principios técnicos de cada arte», denominación utilizada por Jovellanos. En estos centros —de náutica, diseño textil, nobles artes, comercio— se impartían enseñanzas especializadas nuevas o liberalizadas de la jurisdicción gremial. También las de idiomas y taquigrafía<sup>291</sup>.
- c) Escuelas de «principios generales», encargadas de impartir estudios complementarios de las enseñanzas del taller o de las escuelas de un arte particular. A este grupo corresponderían las escuelas de dibujo, matemáticas, mecánica y química aplicada, que fueron concebidas justamente como centros de funcionalidad polivalente, por cuanto podían ser útiles a un personal muy heterogéneo<sup>292</sup>.

<sup>289</sup> Pedro Rodríguez Campomanes: *Discurso sobre el fomento de la industria popular*. Madrid, 1774. Págs. CXLI-CLXXV.

<sup>290</sup> La similitud de este tipo de establecimientos docentes con los tradicionales centros de formación gremial ha sido con profundidad estudiados por A. Rumeu de Armas en: *Historia de la Previsión social en España*. Madrid 1981. Págs. 318-324.

<sup>291</sup> Para Agustín Escolano Benito, estos centros siempre estuvieron bajo dependencia de las nuevas corporaciones económicas, aunque hubo ciertos intentos fracasados de intervención uniformista del gobierno central. Cfr. A. Escolano Benito: *Educación y Economía en la España Ilustrada*. Madrid 1988. Pág. 182.

<sup>292</sup> Una muy buena descripción de este último tipo de centros docentes de enseñanza profesional aparece en la citada obra de J. Sarrailh, *op. cit.* págs. 221 y ss.

Unas últimas pinceladas sobre la pedagogía, los contenidos programáticos, los métodos de enseñanza, el profesorado y el alumnado, nos sirven para analizar el alcance de la intervención estatal dentro de estos niveles de enseñanza, a través del conjunto de corporaciones que se desarrollaron.

Desde el punto de vista pedagógico, para Puelles Benítez, la característica común a estas escuelas es su orientación utilitaria<sup>293</sup>. Las enseñanzas de Matemáticas, Cosmografía, Química o Mecánica se orientaron decididamente a sus aplicaciones técnicas, y hasta las nobles artes se plegaron a las necesidades de innovación de las artes industriales.

Los contenidos programáticos, en general, expresaron la influencia y la técnica de la Ilustración, en la medida en que éstas fueron recibidas en nuestro país<sup>294</sup>.

Tanto en los métodos de enseñanza empleados como en el profesorado que ejercía la docencia, de acuerdo con el sesgo utilitarista y realista de los estudios, se adoptó una marcada orientación experimental y práctica. Muestra de todo ello es la abundancia, en los métodos de enseñanza, de material experimental<sup>295</sup>. En referencia al profesorado, hemos de señalar que éste se reclutaba de forma preferente en los sectores profesionales afectados por estas enseñanzas<sup>296</sup>.

En cuanto al alumnado que asistió a estos centros fue muy diverso, salvo en el caso de enseñanzas muy específicas, como la náutica. Cuando los estudios tenían un carácter general o polivalente, el grupo de asistentes a clase era más heterogéneo. Así ocurría en las escuelas de principios generales y ciencias aplicadas —Dibujo, Matemáticas, Mecánica, Economía, etc.—, cuyos contenidos eran útiles a diversos sectores profesionales. En el caso de las enseñanzas impartidas en los talleres y fábricas, al ir dirigidas puntualmente a determinados oficios, sólo asistían los aprendices y oficiales del sector profesional más específico<sup>297</sup>.

<sup>293</sup> Manuel Puelles Benítez: *op. cit.* 42-44.

<sup>294</sup> Para Escolano Benito: *op. cit.* 152-154, quizá fue éste el punto en el que mejor se cumplieron las disposiciones legislativas emanadas de la Corona, referentes al fomento de las innovaciones extranjeras y su incorporación. La Revolución francesa, superó en este sentido un importante riesgo —continúa Escolano Benito— para la incorporación de otros adelantos e inventos.

<sup>295</sup> R. Herr. *op. cit.* Págs. 134-135.

<sup>296</sup> J. Sarrailh: *op. cit.* Págs. 114-117.

<sup>297</sup> Viñao Frago: *op. cit.* Págs. 88 y ss.

### 3.5. La Educación de la mujer: Escuelas Reales y Escuelas Patrióticas

Con anterioridad a las reformas de Carlos III, sabemos muy poco sobre la enseñanza de mujeres. La mayor parte de los trabajos, tanto monográficos como generales que existen en la actualidad, se centran más sobre el problema de la alfabetización que sobre el aprendizaje, y han corregido ciertas apreciaciones excesivamente catastróficas, sobre todo para el mundo urbano, en el que el nivel cultural de sus habitantes al corresponderse con el socioprofesional, es más alto. Pero se mantiene la tesis de una sociedad mayoritariamente iletrada y el predominio abrumador de las mujeres que ni siquiera saben firmar<sup>298</sup>. Incluso en los niveles económicos y profesionales elevados encontramos esposas analfabetas, pero no encontramos el caso de una mujer alfabetizada casada con un hombre que no lo fuera<sup>299</sup>.

Para Carmen Martín Gaité, la política de intervención estatal en la educación de la mujer se inicia ya desde el siglo XVI<sup>300</sup>. A partir de estos momentos las niñas estarán autorizadas a asistir a las Escuelas de Primeras letras con los niños, pero en la práctica esto se aceptaba

<sup>298</sup> En primer término, y con un carácter de fuente documentada, nos encontramos con la clásica obra de J. Penades y Plobet: *La educación de la mujer según los más ilustres moralistas e higienistas de ambos sexos*. Barcelona 1878. Se nos recoge aquí una amplia panorámica de los contenidos que posee la educación femenina en el Antiguo Régimen, centrada más en aspectos materiales y teóricos que propiamente culturales. Un buen y breve estudio del papel de la mujer en el Antiguo Régimen es el de María Elena Sánchez Ortega: «La mujer, el amor y la Religión en el Antiguo Régimen», en VV.AA.: *La mujer en la Historia de España (siglos XVI-XX)*. Madrid 1983. Págs. 35-38. Centrándose en el lugar que ocupa la mujer en la estructura social de los siglos XV al XVIII describe qué tipo de educación es la impartida, en que sectores sociales tiene más cabida y cuáles son los fines y objetivos de una educación. Por su parte María de los Angeles Durán, a partir de los datos suministrados por los censos efectuados por la Corona durante todo el siglo XVIII, reconstruye el panorama numérico de la alfabetización de la mujer en la España del S. XVIII, aunque no entra en detalles explicativos. Cfr. María de los Angeles Durán: «Notas para el Estudio de la Estructura Social de España en el S. XVIII», en VV.AA.: *Mujer y sociedad en España (1700-1975)*. Madrid 1982. Págs. 19-46. Por último, resulta de especial interés para el conocimiento del nuevo protagonismo de la mujer en la vida española del XVIII y el desarrollo de distintas actividades y centros educativos, tanto públicos como privados la obra de Paloma Fernández-Quintanilla: *La mujer ilustrada en la España del siglo XVIII*. Madrid 1981.

<sup>299</sup> R. L. Kagan: *Universidad y sociedad en la España moderna*. Madrid 1981. Pág. 70.

<sup>300</sup> Cfr. Carmen Martín Gaité: *Usos amorosos en la España del XVIII*. Madrid 1972. Dedicar el capítulo VIII a la educación de las mujeres, haciendo de forma indirecta referencia al papel jugado por el Estado en este sector de la educación.

con dificultad. Muestra de ello es la actitud de la Hermandad de San Casiano a finales del siglo XVII que, por los «peligros morales y espirituales» que podía traer consigo esta educación mixta, optó por exigir establecimientos diferentes para ambos sexos<sup>301</sup>. El resultado fue que, donde se cumplió este precepto, las niñas se quedaron sin escolarizar, ya que la mayoría de los pueblos no tenían recursos suficientes para sufragar dos establecimientos de enseñanza.

Siguiendo los datos que nos aporta el Censo de Aranda, elaborado en 1768-69, momento en el que se inicia la intervención estatal en materia de enseñanza femenina, nos encontramos con un total de 816.487 niños en edad de escolarizar —entre los 7 y los 14 años—, de los cuales 304.613, se encuentran inscritos en algún centro educativo. Ello supone un 37% de la población masculina escolarizada. Este mismo censo cifra la población femenina en edad de escolarizar en un total de 801.299 niñas, de las cuales sólo se encuentran inscritas en centros educativos 83.288. Se sitúa por tanto el porcentaje de población femenina escolarizada en torno al 10%. Más crudo se nos presenta el panorama de la educación femenina si tenemos en cuenta que este 10% de escolarización no es uniforme para el territorio peninsular. Las provincias con mayor porcentaje de escolarización femenina son Valencia y Sevilla, que no superan el 16%, mientras que las provincias con los índices más bajos son Cuenca con 1%, Guadalajara con 0,4% y Zamora con un 0,2%<sup>302</sup>.

Aunque la legislación promulgada durante el siglo XVIII, y más concretamente durante el reinado de Carlos III, dentro del ámbito docente se orientó preferentemente a la consecución de una unificación de materias, a una reforma metodológica y una regulación de la actividad de los maestros y requisitos necesarios para su titulación, no quedó por ello marginada la enseñanza femenina de la planificación estatal. Así lo demuestran, respectivamente, las Reales Cédulas de 14 de agosto de 1768 —estableciendo «Casas de ense-

<sup>301</sup> Cfr. A. Galino Carrillo: «Nuevas fuentes para la Historia de la Educación española en el S. XVIII», Tomo II *Actas del Congreso Internacional de Pedagogía*. Santander-San Sebastián. 1949. Madrid 1950.

<sup>302</sup> Cfr. Censo español executado de orden del Rey comunicada por el Excmo. Sr. Conde de Flondablanca... Madrid, Imprenta Real 1787. En sus primeras páginas recoge los datos de la población española en 1768-69. Sobre estos censos y la evolución demográfica del S. XVIII pueden consultarse los libros de J. Nadal: *La población española del S. XVI a XX*. Barcelona 1988. P. Romero de Solís: *La población española en los siglos XVIII y XIX*. Madrid 1973. El análisis más detallado en F. Bustelo: «La población española en la segunda mitad del S. XVIII», en *Moneda y Crédito*. Nº 123. Diciembre 1972.

ñanza para niñas»— y de 11 de mayo de 1783, por la cual se regulaba la creación de «escuelas gratuitas en Madrid para la educación de niñas y su extensión a los demás pueblos». Junto a esta actuación directa del Estado que tendría como consecuencia el establecimiento de las llamadas Escuelas Reales, sostenidas con erario público, el Estado también apoyaría indirectamente iniciativas particulares como las derivadas de las Sociedades Económicas —como ejemplo más significativo es la tarea emprendida por la Real Sociedad Económica Matritense— y la erección por parte de estas instituciones de Escuelas Patrióticas, sostenidas por las aportaciones particulares de los socios de estas instituciones<sup>303</sup>.

Para Antonio Mestre, es la expulsión de la Compañía de Jesús el hecho determinante de la atención gubernamental hacia este sector de la enseñanza<sup>304</sup>. Aún cuando su intervención y ordenación deben situarse en el contexto general de la política docente seguida en España en la segunda mitad del siglo XVIII y, más concretamente en el descubrimiento por parte del pensamiento ilustrado de la mujer como sujeto de atención pedagógica con vista a su desarrollo, especialmente en aquellas tareas que le son propias, perfeccionan y adornan su condición femenina, parece que el extrañamiento de los jesuitas obligó a la Corona a poner con urgencia las medidas necesarias para suplir la labor que aquéllos venían desarrollando a este respecto.

Por la Real Cédula de 14 de agosto de 1768, Carlos III ordenó establecer casas de enseñanza para niñas y aplicó a su manutención los bienes de los jesuitas destinados a idéntico fin. Encareció, además, con entusiasmo la conducta de los obispos que costeaban maestras a sus expensas, contribuyendo así a que la educación de la juventud no se limitara sólo a varones<sup>305</sup>. Sin embargo, siguió manteniendo la prohibición de que se juntasen ambos sexos en un mismo establecimiento, si bien para compensarlo ordenó que se establecieran escuelas gratuitas de niñas<sup>306</sup>. Aunque su número y ubicación era limitado, 32 y en Madrid, su objetivo principal según expresaba era:

<sup>303</sup> Cfr. María Victoria López-Cordón: «La situación de la mujer a finales del Antiguo Régimen. (1760-1860)». En VV.AA.: *Mujer y sociedad en España (1700-1975)*. Madrid 1982. Págs. 90-91.

<sup>304</sup> Cfr. Antonio Mestre: *Despotismo e Ilustración en España*. Barcelona 1976. Pág. 154.

<sup>305</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Ley II. Título I.

<sup>306</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VII. Título I. Ley II.

«Fomentar con trascendencia a todo el Reino la buena educación de jóvenes en los rudimentos de la fe católica, en las reglas del bien obrar, en el ejercicio de las virtudes y en las labores propias de su sexo; dirigiendo a las niñas desde su infancia y en los primeros pasos de su inteligencia, hasta que se promocionen para hacer progresos en las virtudes, en el manejo de sus casas y en las labores que las corresponden, como que es la raíz fundamental de la conservación y aumento de la religión, y el ramo que más interesa a la policía y gobierno económico del Estado»<sup>307</sup>.

El plan de estudios era el adecuado a estos objetivos: catecismo, aseo personal y costura. Las más inteligentes podrán ser iniciadas en el arte de «hacer cofias o redecillas, sus borlas, bolsiños y sus diferentes puntos, cintas caseras de hilo, de hilaza, de sedas, galón, cintas de cofia y todo género de listonería»<sup>308</sup>. Un último punto significativo de esta disposición era el lugar preferente que se daba en estas instituciones educativas a niñas de extracción social inferior. Frente al carácter tradicional de esta enseñanza como propia de niñas nobles «se dirigirán estas escuelas a las hijas de labradores y artesanos, porque a las otras puede proporcionárseles enseñanza a expensas de sus padres»<sup>309</sup>.

La cédula anteriormente estudiada es el inicio de la intervención estatal en el terreno educativo de la enseñanza femenina. Como posteriormente veremos, los buenos resultados de esta política real tendrán como consecuencia, aparte de la propia intervención estatal más decisiva, la iniciativa de otras instituciones privadas amparadas por los poderes públicos.

Un segundo y definitivo paso de la intervención directa del Estado en la educación femenina lo constituye la Real Cédula de Carlos III de 11 de mayo de 1783<sup>310</sup>. Como consecuencia de la disposición de 1768, en el ámbito madrileño se habían establecido 32 escuelas para niñas controladas directamente por el Estado, al mismo tiempo que la Sociedad Económica Madrileña se había decidido a crear cuatro escuelas gratuitas, que bajo el nombre de Patrióticas debían funcionar en las cuatro principales parroquias de Madrid: San Ginés, San Sebastián, San Martín y San Andrés<sup>311</sup>.

<sup>307</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título I. Ley IX.

<sup>308</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título I. Ley X.

<sup>309</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título I. Ley V.

<sup>310</sup> *Op. cit.*, Vol. I. Págs. 464-471.

<sup>311</sup> Cfr. María Victoria López-Cordón: *op. cit.* Pág. 94. Respecto a las Escuelas Patrióticas, en realidad eran escuelas de hilanzas, es decir, profesionales, y aunque

Dejando a un lado estas iniciativas particulares fruto de la labor desarrollada por asociaciones que posteriormente analizaremos, en 1783 se pretende trasportar al ámbito nacional la experiencia madrileña. Así nos lo recoge en su preámbulo la citada disposición:

*«Con motivo de los buenos efectos que se habían experimentado de la disposición de 14 de agosto de 1768 para la educación femenina en la Villa y Corte de Madrid, como así lo recoge la consulta del Sr. Fiscal de 7 de marzo de 1783, es mi deseo facilitar y difundir estos establecimientos en todas las ciudades y villas populosas del Reino»*<sup>312</sup>.

Diez son los apartados que posee esta Real Cédula y que abarcan los siguientes temas:

1. Fines y objetivos de estos establecimientos.
2. Requisitos, formación del personal docente y dotación económica.
3. Contenidos de las enseñanzas.

El propio carácter nacional que se pretende dar a esta disposición así como sus contenidos, convierten a esta Real Cédula en el primer intento estatal de organizar, unificar y homogeneizar estas enseñanzas tanto en el plano docente como en el académico.

En primer término, se pretendía colocar estas escuelas bajo el control directo de las Diputaciones a quienes le incumbía el cuidado, inspección y sostenimiento económico de las mismas<sup>313</sup>. También sería de su competencia la realización de las correspondientes pruebas de aptitud para el profesorado, ordenándose su acceso según un doble tipo de exámenes:

1. Los referidos al conocimiento de la doctrina cristiana, que podían suplirse en su caso demostrando los interesados haber sido examinados por sus respectivos párrocos<sup>314</sup>.

---

en un primer momento se pensaron para niños y niñas, pronto quedaron reservadas exclusivamente para éstas.

<sup>312</sup> Real Cédula 11 de mayo de 1783: *op. cit.* Pág. 464-465.

<sup>313</sup> «Los individuos de las Diputaciones tendrán por encargo de velar por el cuidado de las Escuelas, deberán visitarlas y auxiliar a las maestras, recomendar la observancia de este Reglamento, y dar a la Diputación cuenta de quanto considerasen digno de remedio», *op. cit.* Pág. 467.

<sup>314</sup> «Las maestras han de ser rigurosamente examinadas en la Doctrina Cristiana o traerán certificación de haber sido examinadas por sus párrocos», *op. cit.* Pág. 468.

2. Los que tenían como objeto demostrar su grado de habilidad en los ejercicios de labores, centrados en el modo de hacerlas, el método de enseñarlas y la presentación de alguna muestra<sup>315</sup>.
3. Sobre estas mismas cuestiones versarían los exámenes de las ayudantas —auxiliares de aquéllas—, debiendo acreditar en ambos casos las exigencias referentes a la bondad de vida y costumbres, así como la de los esposos si estuvieran casadas<sup>316</sup>.

En el marco de un horario escolar, rígido en apariencia —cuatro horas por la mañana y otras tantas por la tarde—, que era posible variar según las estaciones del año, pero nunca disminuir en duración, se hacía mención expresa de la metodología a seguir en tal enseñanza:

*«Usarán las maestras de un estilo claro y sencillo en la explicación que dieran a sus discípulas, y no permitirán a éstas usar de palabras indecentes, equívocas, ni de aquéllas que se dicen impropias de la mujer»*<sup>317</sup>.

La enseñanza femenina asumía por tanto un carácter eminentemente práctico —de acuerdo con la función que tenía la mujer en la sociedad de la época— y que la citada Real Cédula sintetizaba, por un lado, en «el manejo de sus casas» y por otro, en «las labores que les corresponden»<sup>318</sup>. Estas dos facetas constituían el fundamento de su instrucción como futuras madres de familia, y con arreglo a ellas se valoraba básicamente la competencia de las que aspiraban a dirigir su enseñanza.

Únicamente en el párrafo XI de la citada ley, al contemplar la posibilidad de que «alguna de las muchachas quisiera aprender a

<sup>315</sup> «Se las preguntará el modo de hacer cada labor y el método de enseñarla, y presentarán algún trabajo de lo que deben de enseñar hecho de su mano», *op. cit.* Pág. 469.

<sup>316</sup> «Se tomarán informes por las Diputaciones de su buena vida y costumbres, y de las de sus maridos si fueren casadas», *op. cit.* Pág. 469.

<sup>317</sup> *Cfr. op. cit.* Pág. 469.

<sup>318</sup> Un interesante y clásico estudio sobre la educación de la mujer en el siglo XVIII lo encontramos en la obra de Palacio Atard: *Los Españoles de la Ilustración*. Madrid 1969. Págs. 241-264. Tomando como hilo conductor la educación de la mujer en la obra de Moratín, analiza aspectos tan importantes como: la promoción social de la mujer en el S. XVIII, la decisión libre en el amor, los vicios de la educación femenina. Todo ello desde la óptica del nuevo clima histórico y sus repercusiones en la educación femenina.



leer» se establecía la obligación de la maestra de enseñarlas y por tanto, que ésta fuera examinada de dichos conocimientos<sup>319</sup>. Ahora bien, siempre teniendo presente «que el principal objeto de estas escuelas ha de ser la labor de manos y demás enseñanzas que hagan que estas niñas futuras madres laboriosas de familia»<sup>320</sup>. Comparando los requisitos establecidos para la titulación de maestras y maestros, queda claro, en consecuencia, la discriminación existente tanto en el modo de acceso a la enseñanza, como la calidad de la misma<sup>321</sup>.

No han de verse tan sólo en esta cuestión los naturales condicionamientos sociológicos a que en parte respondían las directivas emanadas del poder central. En mayor o menor medida se detectarán a lo largo del último cuarto de la centuria criterios económicos que condicionarían, cimentándolo incluso, el tradicional enfoque de la educación femenina<sup>322</sup>.

Sería incompleto el análisis de la intervención estatal durante el siglo XVIII en el terreno de la educación femenina si éste lo redujéramos a las dos cédulas anteriormente citadas. Aunque ambas constituyen el eje central sobre el que se articula la intervención directa de la Corona en estos niveles de enseñanza, aparte de esta

<sup>319</sup> «Tendrá que ser examinada la maestra del arte de leer y de primeras letras», *op. cit.* Pág. 470.

<sup>320</sup> *Cfr., op. cit.* Pág. 470.

<sup>321</sup> Esta discriminación entre la enseñanza masculina y la enseñanza femenina, también queda reflejada en el predominio del concepto «educación» sobre el de «instrucción», que se reserva exclusivamente para la enseñanza masculina. Es evidente que la palabra educación supone una acepción más amplia que la segunda, que sólo se refiere a la formación intelectual. Su contenido en nuestros días es notoriamente más rico porque presupone una concepción integral de la persona, pero en el S. XVIII, la diferencia era claramente discriminatoria: se dirigía a la formación de las costumbres y de las ideas en un sentido unidireccional, y era compatible, incluso, con la no enseñanza de la lectura. La legislación educativa española del siglo XVIII lo confirma: mientras que las escuelas masculinas se llamaban de Primeras Letras, las femeninas eran de Educación, y las alumnas aprendían tan sólo doctrina cristiana y un oficio.

<sup>322</sup> Un ejemplo lo encontramos en la creación, por parte de la Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País, de una Escuela de flores y otras manufacturas de moda el año 1784, creación que había sido propuesta por el Fiscal de la Real Audiencia del citado cuerpo patriótico, con el objeto de evitar «la salida del dinero al extranjero al comprar esta moda», *Cfr. J. Plaza Prieto: Estructura económica de España en el S. XVIII. Madrid 1976. Págs. 94-98.* Si tal hecho debe ponerse en relación con el Discurso de Campomanes sobre el fomento de la industria popular en 1774, no es menos cierto que en las actividades de tales instituciones se advierte, en líneas generales, una mayor preocupación por extender a los niños los beneficios de la enseñanza elemental, dejando para las muchachas, las actividades del hogar y artesanales a las que se ha hecho referencia.

llamada intervención directa, podemos hablar de una intervención indirecta del Estado, representada por la labor desarrollada por las Sociedades Económicas.

Ya en el apartado dedicado a las enseñanzas profesionales hicimos alusión al carácter, composición, fines y objetivos de estas corporaciones. Compuestas por los poderes económicos e ideológicos de cada comarca y contando con el beneplácito y apoyo de la Corona nacen las Sociedades Económicas cuya propia organización interna refleja la importancia e interés de las enseñanzas profesionales, y concretamente las del sexo femenino<sup>323</sup>.

Campomanes, partidario entusiasta de estas nuevas instituciones concebidas como cauces para propagar las luces entre los súbditos e iniciar la labor de reforma económica, en su «Discurso sobre el fomento de la Industria Popular» hace alusión al papel y fines que en estas corporaciones deben cobrar «las enseñanzas del sexo femenino»:

*«En estas Corporaciones de Amigos del País tiene una especial cabida la educación, y más concretamente la educación femenina. Todos sabemos el bien que para nuestra economía, nuestros hogares y en fin para nuestro reino se deriva de la formación de las mujeres en sus deberes cristianos y en sus deberes de mujer. Cuan buen labor podría hacer auxiliando a ciertas industrias y textiles proporcionando manos y conocimientos (...) En cada una de las Sociedades que se establezcan deberá haber escuelas femeninas orientadas a la formación de futuras madres y mujeres del reino, en cada una de las labores que les son propias»*<sup>324</sup>.

<sup>323</sup> Siguiendo el modelo de la Bascongada, cada sociedad se compone de varias secciones: una dedicada a la agricultura, otra a la industria y otra al comercio; también en algunas sociedades nos aparece una sección que tiene como objetivo la arquitectura y la construcción racional de viviendas. Esta organización interna, que manifiesta claramente una preocupación práctica por los temas económicos, ve en la educación el instrumento apropiado y necesario para el fomento y desarrollo de cada una de estas secciones, incorporando las nuevas innovaciones de este periodo y haciendo llegar a un público cada vez más amplio y heterogéneo cada una de ellas. Todo ello en gran medida justifica la importancia que en estas corporaciones se atribuye a la educación profesional y, de forma concreta, a la educación profesional femenina. Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Capítulos IV y V.

<sup>324</sup> Pedro Rodríguez de Campomanes: *Discurso sobre el fomento de la industria popular*. Madrid, 1774. Págs. LIX-LX. La mayor parte de los historiadores de este periodo, como Domínguez Ortiz, Sánchez-Agesia, Herr, Demerson o Aguilar Piñal, están de acuerdo en señalar que este Discurso constituye el aldabonazo estatal para el fomento y desarrollo de las Sociedades Económicas de Amigos del País.

Las primeras escuelas de niñas que aparecen son las creadas por la Sociedad Económica Matritense en 1776. Como dijimos con anterioridad, eran cuatro escuelas establecidas en distintas parroquias: San Ginés, San Sebastián, San Martín y San Andrés. Dependían del departamento de industria de la sociedad, que se reservaba la supervisión general del funcionamiento del conjunto y al que debían rendir cuentas. El enfoque de la enseñanza era fundamentalmente profesional. Repartida en tres años, cubría los siguientes objetivos: catecismo, aseo personal y costura. Para pasar el tercero, en que se comenzaban las labores de tejido, era necesario saber contar. En cuanto a su sostenimiento económico, contaron con el apoyo real, máxime si tenemos en cuenta que la orientación profesional de estas enseñanzas exigía adquirir la maquinaria necesaria y las materias primas —lana, lino, cáñamo...—, todo lo cual representaba una inversión inicial considerable y un fuerte gasto de mantenimiento<sup>325</sup>.

En cuestión de pocos años la experiencia madrileña adquirió un carácter nacional: Sevilla a finales de los ochenta tenía trece escuelas que enseñaban a tejer y premiaban con medallas de oro a sus mejores alumnas; la Sociedad de Mallorca abrió tres escuelas de hilanzas apoyadas por el obispo; la de Zamora tenía en 1788 una escuela de hilado para treinta niñas; la de Lugo tenía tres escuelas patrióticas y repartió entre sus estudiantes 1.560 reales en premios; la de Valencia estableció cuatro escuelas patrióticas ofreciendo premios a sus alumnas; la Sociedad Aragonesa de Zaragoza contaba en 1790 con tres escuelas de hilazas para niñas...<sup>326</sup>.

No es preciso poner de relieve el contraste entre las Escuelas Reales y las Patrióticas. En las primeras la intervención directa del Estado a través de las Diputaciones fue fundamental, pues contaban con una organización permanente y bien desarrollada, a la par que un respaldo económico que les permitió afrontar gastos. En tanto que la aportación de los socios de las Económicas era esporádica y salía —como podía— de sus propios bolsillos<sup>327</sup>. La diferencia del

<sup>325</sup> Cfr. Paloma Fernández-Quintanilla: *La mujer ilustrada en la España del siglo XVIII*. Madrid 1981. Págs. 47-48.

<sup>326</sup> Cfr. R. Herr: *España y la Revolución del S. XVIII*. Madrid, 1971. Págs. 131-132. Junto a estos datos nos aparece una interesante relación documental y de fuentes que sirven de apoyo.

<sup>327</sup> Sobre la Sociedad Económica Matritense es interesante el estudio que hace Paloma Fernández-Quintanilla, referente a las aportaciones económicas individuales de los socios de la corporación. Aunque no puede ser extrapolable del resto peninsular, si puede servirnos como dato indicativo: *op. cit.* Págs. 88-89.

enfoque de la enseñanza —doctrina y labores contra formación profesional—, agravaban aún más el problema financiero.

La Guerra de la Independencia supuso en muchas ocasiones un parón en la vida de estos centros que, según el Censo de población de 1797, abarcaban a 88.513 niñas formadas en un total de 2.303 centros educativos<sup>328</sup>. Si embargo, las experiencias derivadas de la política real durante el último tercio del siglo XVIII, realizadas bien de forma directa o bien de forma indirecta, son el más claro ejemplo precedente de la labor desarrollada por las Cortes de Cádiz en este terreno. Sirva de muestra el tratamiento dado a la educación femenina en dos de las memorias más significativas presentadas a las Cortes de Cádiz: Bases para la formación de un plan General de Instrucción Pública de Jovellanos e Informe de la Junta de Instrucción Pública, presidida por Quintana. En ambas se recogen las experiencias, contenidos, fines y objetivos que hemos encontrado para el siglo XVIII. Todo ello se estudiará más adelante, cuando analicemos el papel de las Cortes de Cádiz en la educación femenina.

---

<sup>328</sup> Cfr. Victoria López-Cordón: *op. cit.* Pág. 96.

## PARTE SEGUNDA: LAS CORTES DE CÁDIZ ANTE LA EDUCACIÓN: UN NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO, UNA NUEVA SOCIEDAD

Durante el siglo XVIII, en especial bajo el reinado de Carlos III, el mundo de la educación había sido ampliamente abordado por ilustrados y hombres de gobierno. Buena muestra de ello es ese continuo afloramiento de proyectos y leyes que se suceden, de forma casi ininterrumpida, a lo largo de la centuria. De ser una parcela totalmente olvidada por los poderes públicos y en consecuencia, controlada y dirigida por la Iglesia e instituciones amparadas por ella, se ha pasado a una progresiva intervención estatal. Apoyado en la idea de que la instrucción es el mejor y más seguro medio para alcanzar el estado virtuoso de los individuos, a la par que se estima que una nación en la que reine la virtud será más fácil gobernar y ello permitirá a la larga conseguir la felicidad pública, el Estado ilustrado ha puesto en marcha una reforma del mundo educativo que abarca cada uno de sus niveles —primario, secundario y universitario— y contenidos —método, libros y docentes—.

Cuando las Cortes de Cádiz aprobaron el título IX de la Constitución, dedicado a la Instrucción Pública, los diputados gaditanos estaban reconociendo de hecho su deuda con los hombres de la Ilustración. En éste, como en tantos otros aspectos de la mítica Constitución gaditana, nuestros diputados aparecen como herederos de las ideas matrices del periodo ilustrado. La fe en la educación básica común a todos los hombres, la conveniencia de la gratitud total de la instrucción pública, la necesidad de una plan nacional de educación, son ideas que hombres como Jovellanos, Cabarrús, o Campomanes habían difundido por todo el territorio nacional<sup>329</sup>.

---

<sup>329</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *Historia del Constitucionalismo español*. Madrid 1955. Pág. 27.

No obstante, las Cortes de Cádiz no se limitaron a administrar inteligentemente el rico legado de la Ilustración. Aun cuando los diputados gaditanos comparten con los ilustrados la obsesión por ciertos temas y, uno de ellos es la educación pública, se observan importantes diferencias en su tratamiento.

Para analizar y comprender estas diferencias de tratamiento hay que tener en cuenta los objetivos fundamentales que los diputados gaditanos atribuyen a la Constitución y que, según Artola, quedan sintetizados en: la formación de un nuevo régimen político y la configuración de una nueva sociedad<sup>330</sup>.

¿Cuál es el nuevo régimen que ahora se busca? El régimen político protagonizado por el constitucionalismo gaditano supone el tránsito de la condición de vasallos a la de ciudadanos. Supone, frente a la arbitrariedad del poder regio, el imperio de la ley. De los gobernados, sujetos ahora de una serie de derechos naturales, inalienables e imprescindibles, anteriores al Estado y garantizados por éste, emanará la voluntad general cuyo resultado es la ley. La ley se configura, pues, como una norma racional, general, impersonal, fruto de la voluntad de todos los ciudadanos. Finalmente, supone la instauración de un gobierno representativo, es decir, la existencia de una asamblea elegida por los ciudadanos que no sólo hace leyes, sino que también vota impuestos y, en general, se asocia a los actos de gobierno más importantes<sup>331</sup>.

Al mismo tiempo que las Cortes instituyen un nuevo régimen político, dan a luz una nueva sociedad basada en los principios de libertad, igualdad y propiedad. La vieja sociedad estamental va a ceder su lugar a la nueva sociedad de clases. Esta nueva sociedad se basará fundamentalmente en una concepción antropológica que sitúa a la felicidad como finalidad del hombre. La palabra felicidad

<sup>330</sup> Cfr. Miguel Artola: *La Burguesía Revolucionaria (1808-1874)*. Madrid, 1976. Págs. 32-36.

<sup>331</sup> Sobre el régimen político salido de la asamblea constituyente gaditana hay, entre otras, dos obras que deben considerarse fundamentales. En primer lugar nos encontramos con la de Manuel Martínez Sospedra titulada: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Valencia 1978. En el capítulo VIII nos analiza el sistema y régimen político de la Constitución de 1812, tomando como punto de referencia las posibles influencias de la Constitución francesa de 1791. Por su parte Joaquín Varela Suances en: *La Teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo hispano (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid 1983, estudia de forma pormenorizada cada uno de los elementos del nuevo régimen político, distinguiendo tres grandes corrientes en la asamblea constituyente gaditana: realistas, americanos y liberales. La corriente triunfadora, los liberales, es presentada como el resultado del legado ilustrado y las nuevas necesidades de la burguesía liberal revolucionaria.

es una palabra clave en el vocabulario de los diputados gaditanos, como lo había sido en el de los ilustrados<sup>332</sup>. Los gaditanos creen que la felicidad, a la que el hombre tiende necesariamente, es posible porque está inserta en el orden de la naturaleza. Pero a la vez se carga aquí de un contenido material: felicidad equivale a riqueza, a bienestar material. Lógicamente, la sociedad debe permitir la felicidad de todos, el bienestar general. Para conseguirlo, todos los hombres aspirarán a la propiedad, aplicando para ello su trabajo, su tiempo y su capacidad. El fin de la sociedad será remover los obstáculos que lo impidan, dejando obrar libremente a las reglas naturales del mercado. La libertad asegurará la capacidad para intercambiar sus bienes y la igualdad garantizará que todos tengan las mismas posibilidades para incrementar su patrimonio. La propiedad será, pues, libre —lejos de las antiguas trabas que impiden la transacción de bienes— e individual —ninguna persona colectiva podrá justificar derecho alguno a poseer—.

En función de estos objetivos, aun cuando la fe en la fuerza transformadora de la educación proviene de la herencia de la Ilustración, el papel de la educación en el nuevo régimen político y en la nueva sociedad salida del proceso constituyente gaditano, adquiere connotaciones propias y relevantes. Los hombres del 12, según Ruiz Berrio, arraigados en la tradición progresista del siglo XVIII español, tienen fe en el progreso, ligado al desarrollo de la instrucción, pero al mismo tiempo tienen fe en la igualdad, que para los constituyentes de Cádiz, no es sólo igualdad, sino fundamentalmente igualdad ante las luces, igualdad ante la educación<sup>333</sup>. De ahí que la instrucción, tal como la definiese el Informe Quintana de 1813, deba ser universal —extensible a todos—, pública —abierto a todos los ciudadanos—, gratuita, uniforme y libre.

Para los hombres de Cádiz la educación aparece pues, no sólo como factor de progreso<sup>334</sup> sino, también, como elemento básico del nuevo régimen político y de la nueva sociedad que nacen. Son conscientes de que una democracia estable sólo es posible si cuenta con una población educada para la libertad, con una población básicamente instruida, conocedora de sus derechos y de sus deberes,

<sup>332</sup> Cfr. María Cruz Seoane: «El primer lenguaje constitucional español», en *Moneda y Crédito*, Madrid 1968. Págs. 29 y ss.

<sup>333</sup> Cfr. Julio Ruiz Berrio: *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833)*. Madrid 1970. Pág. 44.

<sup>334</sup> Son en este sentido muy numerosas las intervenciones parlamentarias, como posteriormente veremos, que al afrontar el tratamiento del mundo educativo recogen el legado ilustrado de presentar la educación como un instrumento de progreso.

forjada en la difícil virtud de la convivencia y de la tolerancia. Tal es la concepción que late en el Dictamen que la Comisión de Instrucción Pública de las Cortes realizara en torno al primer proyecto legislativo regulador de la educación:

*«Sin educación, es en vano esperar la mejora de las costumbres; y sin éstas son inútiles las mejores leyes, pudiéndose quizás asegurar que las instituciones más libres, aquellas que más ensanche conceden en los derechos de los ciudadanos, y dan más flujo a la Nación en los negocios públicos, son hasta peligrosas y nocivas, cuando falta en ella razón práctica, por decirlo así, aquella voluntad ilustrada, don exclusivo de los pueblos libres y fruto también exclusivo de una recta educación nacional. Con justicia, pues, nuestra Constitución política, obra acabada de la sabiduría, miró la enseñanza de la juventud como el sostén y apoyo de las nuevas instituciones, y al dedicar uno de sus postreros títulos al importante objeto de la instrucción pública, nos denotó bastantemente que ésta debía ser el coronamiento de tan majestuoso edificio»*<sup>335</sup>.

A partir de esta concepción, los diputados españoles trazarán el esquema básico del edificio educativo preconizado por los nuevos tiempos. Siguiendo las pautas que marca Condorcet en sus famosas «Memorias sobre la Instrucción Pública», pautas que en España son recogidas e introducidas por Jovellanos en sus «Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública»<sup>336</sup>, establecerán tres grados en el proceso educativo: una primera enseñanza, de «extrema importancia» para la nación; una segunda enseñanza, cuya esencia es «en sentir de la Comisión la principal causa del atraso en que se halla la educación en nuestra Monarquía»; y una tercera enseñanza que facultará para el ejercicio profesional.

La importancia de la labor educativa desarrollada por las Cortes de Cádiz no sólo está en este aunamiento de la herencia ilustrada y los nuevos planteamientos políticos y sociales del pensamiento liberal. Sus repercusiones se prolongan a lo largo de todo el siglo XIX. Como bien señala Puelles Benítez, las ideas y directrices emanadas de los constituyentes gaditanos son las que van a fijar el

<sup>335</sup> Dictamen sobre el arreglo de la Enseñanza Pública. El texto íntegro aparece recogido en la obra ya citada de Julio Ruiz Berrio. Págs. 363-379.

<sup>336</sup> Véase el *Diario de Jovellanos*, referente al día 20 de septiembre de 1796, en el que se nos indica que ha leído a Condorcet. (En el vol. XIV de la Biblioteca de la Cultura Española, dedicado al pensamiento de Jovellanos, hay una alusión expresa a dicho día en la Pág. 30).



rumbo de toda la política educativa del resto del siglo<sup>337</sup>. Los principios constitucionales gaditanos referidos a educación, recogidos en el Título IX, y el desarrollo y ampliación de los mismos, a través del Informe Quintana y el Dictamen de la Comisión de 1814, serán el modelo a seguir por el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, el Plan literario de estudios y arreglo de las Universidades de 1824, el Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras letras del Reino de 1825, el Plan General de Instrucción Pública de 1836, por citar los más inmediatos temporalmente.

## I. EL PRECEDENTE DE LA CONSULTA AL PAÍS

No es dable exagerar la importancia que para el conocimiento de la crisis que inicia la España Contemporánea tienen las respuestas que las Juntas, Tribunales, Ayuntamientos, Obispos, Universidades y particulares, dieron a la consulta formulada por la Junta Central; consulta que en nuestro país ocupa lugar parejo al de los «*cahiers de doléances*» que se presentaron a los Estados Generales<sup>338</sup>. El extenso ámbito geográfico, social, institucional y profesional del que proceden las respuestas aleja toda idea de parcialidad o partidismo y otorgan a las memorias una valor representativo inapreciable.

En el archivo de las Cortes se conserva una relación de esta consulta, que no podemos afirmar que sea completa, de las diversas autoridades consultadas. Comprende 15 Juntas Supremas, 7 Audiencias, 1 Chancillería, 36 Ayuntamientos, 41 Cabildos y 9 Universidades, amén de todas las autoridades Canarias y el arzobispo de Toledo<sup>339</sup>. Tan sólo en dos ocasiones han sido utilizados, y ni siquiera en su totalidad, los documentos que vamos a analizar<sup>340</sup>.

<sup>337</sup> Cfr. Manuel Puelles Benítez: *Educación e ideología en la España contemporánea*. Madrid 1986. Pág. 69.

<sup>338</sup> Cfr. Miguel Artola: *Los orígenes de la España Contemporánea*. Vol. I. Madrid 1960. Pág. 287.

<sup>339</sup> Cfr. Relación de Circulares enviadas en 24 y 30 de junio de 1809. A. C. Leg. 3; núm. 5.

<sup>340</sup> En primer lugar nos encontramos con la obra de Gregorio Jiménez: «Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional (la Convocatoria de Cortes constituyentes en 1810). Aportaciones documentales inéditas acerca del Estado de la nación española». Madrid 1936. *Estudios de Historia Moderna V*, págs. 223-347. Incluye en su extenso apéndice documental, las que parecen ser respuestas a la Consulta al País, cuando en realidad no se trata sino de unos extractos muy resumidos hechos por el autor, que tampoco respeta la redacción original, con lo que se pierde necesariamente la precisión y riqueza que encierran los originales. Por otra

El origen de esta consulta se encuentra en el segundo semestre de 1809. La Comisión de Cortes —órgano dependiente de la Junta Central que tiene como encargo la realización y dirección de los trabajos preparatorios para la Convocatoria de Cortes— encarga a las autoridades antes mencionadas la elaboración de un cuestionario cuyas preguntas clave son:

1. Medios de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del reino.
2. Medios de mejorar nuestra legislación, desterrando los abusos introducidos y facilitando su perfección.
3. Recaudación, administración y distribución de las rentas del Estado.
4. Reformas necesarias en el sistema de instrucción y educación pública.

Si bien, con respecto a las tres primeras cuestiones, las respuestas son de una extremada amplitud y en ocasiones llegaron a ser proyectos constitucionales totalmente articulados, el interrogante educativo muchas veces no es abordado<sup>341</sup> y, los que lo tratan, dan unas respuestas que, no tienen la suficiente entidad como para calificarlos de Proyectos de Reglamento de la Instrucción Pública. A pesar de ello, ya en esta Consulta al País, se encuentra el germen del concepto de educación defendido por los constitucionales gaditanos y el planteamiento de las posteriores reformas que abordaron los hombres de Cádiz.

---

parte, se encuentra la obra de Miguel Artola: *Los orígenes de la España contemporánea*. Madrid 1960. Vol. I. Págs. 287-369. Es quizá el estudio más profundo y amplio existente. Se abordan temas referentes a la cuestión política —el problema de la soberanía, los límites del poder real, los derechos del individuo, el problema de los fueros personales y regionales y la codificación, las Cortes, la Constitución— y los problemas sociales —la configuración de la sociedad, las reformas en la Hacienda Pública, el régimen de propiedad, la racionalización de la administración y de la justicia, la reforma de la disciplina externa—, sin embargo, existen importantes lagunas como las relativas a ejército, marina, educación y América.

<sup>341</sup> Es el caso de los Informes elaborados por el obispo de Cartagena, el obispo de Lérida, el obispo de Urgel, el obispo de Córdoba, el cabildo de Cuenca, el cabildo de Lérida, el cabildo de Tortosa, la Audiencia de Galicia, el Ayuntamiento de Cartagena, el Ayuntamiento de Yecla, la Junta de Trujillo y la Junta de Cataluña. De los Informes remitidos por particulares resulta más fácil, por ser menor el número, citar aquellos que abordan el interrogante educativo: Ramón Lázaro de Dou, Fray José Rius, Francisco Javier Borrull, Pedro María Ric y Antonio Capmany. Todos ellos serán diputados a Cortes y sus intervenciones, como posteriormente se verá, serán importantes respecto a la reforma de la educación e instrucción pública.

## 1.1. La Educación: entre la herencia ilustrada y los postulados liberales

Los planteamientos políticos, sociales, económicos e ideológicos de nuestros diputados gaditanos hunden sus raíces en dos grandes fuentes: la herencia ilustrada y el legado doctrinal de la gran revolución de 1789<sup>342</sup>. La aplicación de esta herencia y este legado al terreno educativo tienen como resultado la concepción de la instrucción pública no sólo como instrumento de prosperidad de la nación o de reforma social, sino también como elemento esencial de una pedagogía y de la democracia.

En cuanto que sucesores de nuestros ilustrados comparten con ellos la fe en la instrucción pública como instrumento principal de renovación y reforma; en tanto que como hijos de los grandes principios revolucionarios, creen en la democracia y en la necesidad de una educación para la libertad<sup>343</sup>. Progreso de la humanidad ligado a progreso de la instrucción, igualdad entendida como igualdad ante las luces y responsabilidad concebida como libertad fruto de una completa instrucción, constituyen los pilares sobre los que se edifica y construye el sistema educativo generado por los hombres del 12.

Estos fundamentos o principios, que serán temas de amplio debate en las Cortes de Cádiz y que tendrán su plasmación legal en el título IX de la Constitución, aparecen en los Informes remitidos a la Comisión de Cortes por autoridades, instituciones y particulares consultados. No en vano, como señala Miguel Artola, la educación es considerada desde el siglo XVIII como la primera piedra sobre la que las naciones deben levantar el edificio social, el cimiento sobre el que se ha de edificar la gran obra del hombre<sup>344</sup>.

En el tratamiento que la Consulta al País hace del interrogante referente a las reformas necesarias en el sistema de instrucción y educación pública, nos encontramos con dos posturas claramente diferenciadas: la ilustrada y la liberal. No son dos planteamientos en oposición, más bien habría que decir que la segunda, la liberal, en cuanto a fines y contenidos de la educación, aúna y supera a la primera, la ilustrada.

<sup>342</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *Historia del Constitucionalismo español*. Madrid 1955. Pág. 79.

<sup>343</sup> Nos referimos naturalmente, al liberalismo democrático de los primeros años. Posteriormente, el triunfo del moderantismo liberal supondrá un retroceso en los principios básicos del liberalismo político primigenio. Cfr. Luis Díez del Corral: *El liberalismo doctrinario*. Madrid 1956. Págs. 312-315.

<sup>344</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Págs. 64-65.

Por postura ilustrada entendemos aquella que se limita a señalar como fin de la educación el propio progreso, tanto material como espiritual, de la misma sociedad. Se prolonga y comparte la convicción existente en el siglo XVIII de que con la instrucción «todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina el Estado»<sup>345</sup>. Para nada se trata el tema de la igualdad y su relación con la educación.

Este primer planteamiento nos lo encontramos en las respuestas procedentes del estamento eclesiástico y nobiliario, así como el emitido por algún particular<sup>346</sup>. También será el adoptado por la Junta de Instrucción pública tal como nos lo reflejan sus Bases:

*«El fin último de la instrucción es habilitar a los individuos del Estado, para adquirir su felicidad personal, y concurrir al bien y prosperidad de la nación en el mayor grado posible. Mirando este fin la educación se considera cifrada en la perfección de las facultades físicas, intelectuales y morales de los ciudadanos hasta donde pueda ser alcanzada»*<sup>347</sup>.

Las que denominamos posiciones liberales recogen este fin, la fe en el progreso, progreso que aparece ligado a la instrucción, pero al mismo tiempo añaden la necesidad de la educación para la libertad. Los Informes que se sitúan en estas posiciones liberales realizan una dura crítica a la política educativa desarrollada en la etapa ilustrada. A pesar de la abundancia de proyectos y leyes, existe una realidad clara y evidente que es la desigualdad cultural origen de la desigualdad social<sup>348</sup>. A tenor de estos presupuestos, abogan por una exten-

<sup>345</sup> Melchor Gáspar de Jovellanos: «Memoria sobre la educación pública», en *Obras de...*, BAE. Tomo L. Madrid 1952. Págs. 123 y ss.

<sup>346</sup> En los siguientes términos se manifiesta el Barón de Castellet: «Nadie duda de que la instrucción es el mejor instrumento del que cuenta todo Estado para procurar la felicidad individual y colectiva de sus moradores (...). Con la instrucción todo avanza, la agricultura, el comercio, las manufacturas. La instrucción ilumina toda profesión y oficio útil». (A. C. Junta Superior. Caja 11). Muy parecidos son los argumentos del Cabildo de Segorbe: «Con la instrucción todo progresa, las costumbres, la moral y el comportamiento individual, amén de la economía del Estado» (A. C. Leg. 6; núm. 6). Sería un poco repetitivo ir colocando de forma sucesiva las distintas argumentaciones que justifican y valoran la importancia de la instrucción pública en el progreso individual y colectivo del Estado. Hemos colocado las anteriores por ser dos de los ejemplos más significativos.

<sup>347</sup> «Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública», en *Historia de la Educación en España*. Tomo I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz. Madrid 1979. Pág. 347.

<sup>348</sup> Cuando el denominado sector ilustrado trata la extensión de la educación, lo hace teniendo como planteamiento de fondo la consecución de la prosperidad individual y colectiva. Por su parte el sector liberal, cuando aboga por la extensión de

sión de la educación a todos los individuos del reino, no sólo como instrumento de progreso individual y colectivo, sino también con la pretensión de hacerlos hombres libres, iguales y responsables. Una buena manifestación de estos planteamientos nos la presenta el Informe elaborado por Pedro María Ric, Regente de la Audiencia de Zaragoza:

*«Cuando la ley traiga consigo la igualdad de todos los hombres, la única distinción que la supera es la que nace de la educación (...) El hijo del rico no será de la misma clase que el hijo del pobre si no les acerca la instrucción (...) Existirá pues una distinción real que no estará al alcance verdadero entre los que tienen las luces y los que son privativos de ellas, las convertirán en un instrumento de poder para unos y no en un remedio de felicidad para todos»*<sup>349</sup>.

Las argumentaciones liberales en torno al fin de la educación, argumentaciones que serán recogidas en el título IX de la Constitución<sup>350</sup>, tienen su defensa en los Informes remitidos por parte de las Juntas y algunos particulares<sup>351</sup>.

Esta división de planteamientos se va a prolongar a los debates parlamentarios. Cuando se esgriman los distintos argumentos en

---

la educación, sin olvidar la anterior argumentación, considera que la desigualdad cultural atenta contra la libertad, pilar básico de la nueva sociedad. Así lo expresa Francisco Javier Borrull, que de forma particular, elabora un informe y que con posterioridad será diputado en las Cortes de Cádiz: *«No es libre el que por ignorancia coloca su destino en manos de otro. La libertad nace de tener un padre que se llama igualdad y la igualdad tiene realidad de su unión con la educación»*. A. C. leg. 6; núm. 13.

<sup>349</sup> Pedro María Ric. Bernabarre, 31 de julio de 1809. A. C. leg. 6; núm. 28.

<sup>350</sup> Los artículos 366 y 367 son una buena muestra de ese intento de hacer llegar la instrucción a todos los ciudadanos como paso previo para conseguir la igualdad social, que tiene sus orígenes y fundamentos, según los constituyentes gaditanos, en la igualdad cultural.

<sup>351</sup> La existencia de planteamientos liberales en las Juntas, tanto en el tema educativo como en otros, es justificado por Miguel Artola en función de su propia composición y fines: *«Las Juntas que nacen en la España de la Guerra de la Independencia, surgen como consecuencia de un vacío de poder. Integradas por los elementos más progresistas y liberales, aprovechan este vacío para llevar a la práctica un conjunto de ideas vinculadas a la Gran Revolución, que el Gobierno de Godoy frenó»*. Miguel Artola: *op. cit.* Págs. 9-10.

En cuanto a los particulares que defienden estas posiciones liberales frente a los fines de la educación: Ramón Lázaro de Dou (A. C. Junta Superior. Caja 11), Francisco José Ríus (A. C. Junta Superior. Caja 11), Francisco Javier Borrull (A. C. leg. 6; núm. 13) y Pedro María Ric (A. C. leg. 6; núm. 28), tan sólo señalar que todos ellos con posterioridad serán diputados en el proceso constituyente de 1812, donde defenderán las posiciones que habían mantenido en sus informes.

torno a los fines de la educación, encontraremos la presencia de estas posturas ilustradas y de estas posiciones liberales. No en vano, como hemos puesto de manifiesto en distintas ocasiones, las Cortes de Cádiz, al propio tiempo que participan de la herencia ilustrada se abren de forma definitiva a las ideas y fórmulas del pensamiento liberal<sup>352</sup>.

## 1.2. El Estado como motor de la Reforma

Bien sea considerando como fin de la educación el progreso individual y colectivo, material y espiritual, bien sea atribuyendo a la educación el origen de la igualdad social, condición previa para la consecución de la libertad, todos los informes enviados a la Comisión de Cortes, que tratan el interrogante referente a las reformas necesarias en el sistema de educación e instrucción pública, están de acuerdo en señalar que se trata de una parcela cuyo ordenamiento y mejora corresponde a los poderes públicos.

Tanto los planteamientos ilustrados como las posiciones liberales al defender la intervención Estatal en materia educativa heredan la actitud adoptada por proyectistas y hombres de gobierno del siglo XVIII. Consideran a la educación no como un acto de beneficencia social, sino como un acto de gobierno y una obligación del Estado en cuanto que tiene relación con el bienestar de la comunidad. Así se expresa el Ayuntamiento de Cádiz sobre este punto:

*«Durante muchos años, decenios, la educación de nuestra ilustrada nación ha estado sometida a la anarquía y a la barbarie. Era un territorio de todos y de nadie (...). Hoy nadie duda de la grandeza y beneficios que se derivan para un Estado de la existencia de unos hombres bien instruidos, germen de la paz y bienestar, individual como comunal. Siendo esto así, debe ser el Estado, padre y guía del reino, el baluarte de todas las reformas y entre ellas las referentes a las necesidades de la educación nacional» (...). «Forma parte de la esencia de todo Estado el intentar dar una buena*

<sup>352</sup> La situación del liberalismo español antes de 1808 ha sido ampliamente tratada por Manuel Martínez Sospedra en su obra: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Valencia 1978. Capítulo II. Págs. 19-43. Según este autor, las principales influencias que configuran el primer liberalismo español son: Las del Derecho Natural y de Gentes, la británica, la francesa (destacando en ésta las aportaciones de Montesquieu y Rousseau), la de la renovación de los estudios históricos y la de la escolástica.

*instrucción a sus ciudadanos. Es una labor de gobierno que está enmarcada en sus competencias, como lo es la Salud, el mantenimiento de la paz o el fomento de la población. Si el Estado está para el bien de todos y la educación el instrumento para conseguirlo, que menos que el Estado la cuide, mantenga y gestione»<sup>353</sup>.*

En esta unanimidad existente en la Consulta al País referente a las consideraciones de la educación como un servicio público, no faltarán quienes critiquen el control y gobierno hasta ahora mantenido en este sector por la Iglesia o instituciones amparadas por ella. Este es el caso de la Junta de Badajoz que llega incluso al plantear el apartamiento total de los eclesiásticos del mundo educativo:

*«Ha llegado la hora en que curas y frailes se dediquen a las labores pastorales y de feligresía que son las propias de su cargo y sea el Estado quien ocupe una parcela tan descuidada y tan necesaria de atención como es la instrucción del pueblo. Cuánto bien se derivaría para la gloria del Estado y de la nación si todos los bienes y rentas que eclesiásticos dedican a la educación fueran administradas y regentadas por el Estado, auténtico representante de los intereses y bienestar del pueblo»<sup>354</sup>.*

Los informes del Ayuntamiento de Córdoba<sup>355</sup>, del Ayuntamiento de Granada<sup>356</sup> y de la Junta de Mallorca<sup>357</sup> concretan esta concepción de la educación como un servicio público atribuyendo a los Ayuntamientos el mantenimiento, cuidado y dirección de los establecimientos educativos que se paguen con los fondos del común.

<sup>353</sup> Ayuntamiento de Cádiz. Cádiz 26 y 30 de septiembre de 1809. A. C. leg. 5; núm. 53.

<sup>354</sup> Junta de Badajoz. Badajoz 12 de noviembre de 1809. A. C. leg. 10; núm. 39.

<sup>355</sup> «Siendo necesario establecer en cada pueblo escuelas de primeras letras para instruir a la población, además de otros establecimientos para la enseñanza de mujeres y artes profesionales, tiene que ser el propio Estado, a través de los Ayuntamientos, quien debe hacerse cargo tanto del sostenimiento económico como de su inspección (...). Al mismo tiempo sería también pertinente establecer una Junta Central de Inspección e Instrucción pública que tenga como encargo velar por el cumplimiento de los planes educativos establecidos en introducir las reformas que se estimen convenientes en el ramo de la educación» A. C. leg. 5; núm. 50.

<sup>356</sup> «Es misión de los ayuntamientos encargarse de sus establecimientos de educación e instrucción, cuidando de su mantenimiento y velando por el estrecho cumplimiento de sus obligaciones (...) Con un carácter nacional deberá haber una Comisión que se encargue del sostenimiento e inspección de la Instrucción Pública» A. C. leg. 6; núm. 1.

<sup>357</sup> «Deberá debatirse en las Cortes las atribuciones de los ayuntamientos, siendo una de estas atribuciones velar por la Instrucción Pública que con carácter nacional estará bajo el control de una Junta Central de Instrucción Pública» A. C. leg. 5; núm. 47.

Al mismo tiempo, plantean la necesidad de crear una Comisión o Junta que, a nivel nacional, tenga como encargo la inspección de la enseñanza pública. El especial interés de estas propuestas radica en la posterior ratificación que recibirán cada una de ellas en el texto constitucional gaditano. Así el artículo 321.5 otorgará a los Ayuntamientos las atribuciones antes señaladas<sup>358</sup> y el artículo 369 mandará establecer una Dirección General de Estudios bajo cuya autoridad estará el gobierno e inspección de toda la enseñanza pública<sup>359</sup>.

En cuanto a los niveles y ramos que necesitan de una especial atención por parte de los poderes públicos, la Consulta al País no ofrece grandes diferencias con respecto a la serie de terrenos que habían sido abordados por proyectistas y hombres de gobierno de la Ilustración:

1. La necesidad de dotar a todos los pueblos del reino de establecimientos educativos de primeras letras.
2. Organizar la segunda enseñanza de tal forma que sea un auténtico antecedente de los estudios universitarios.
3. Prestar mayor atención a las enseñanzas profesionales, bien mediante la creación de centros destinados a ellas, bien mediante la incorporación de nuevos conocimientos y técnicas.
4. Establecimiento de centros de educación femenina donde se enseñe a las mujeres las labores propias de su sexo, de acuerdo con un fin: el ser madres de familia.
5. Dar a todas las Universidades del Reino un único plan de estudios de acuerdo con las necesidades que los tiempos exigen, incorporando nuevos conocimientos y materias.

Como podemos observar, las cuestiones que había sido objeto de proyectos y disposiciones legales durante el siglo XVIII, continúan estando vigentes. No en vano, como señala Álvarez de Morales, lo propio del siglo XVIII en materia educativa fue proyectar y legislar, pero los hechos muestran que sólo fueron eso, proyectos y leyes que tuvieron una escasa aplicación real<sup>360</sup>.

<sup>358</sup> Artículo 321.5: «Estará a cargo de los Ayuntamientos cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común».

<sup>359</sup> Artículo 369: «Habrá una Dirección General de Estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del gobierno, la inspección de la enseñanza pública».

<sup>360</sup> Cfr. Antonio Álvarez de Morales: «La Universidad en la Ilustración», en *Revista de Educación*. Núm. Extraordinario. Madrid, 1988. Pág. 468.



Ninguno de los Informes estudiado trata de forma total cada uno estos aspectos. Educación primaria, enseñanzas femeninas y profesionales, educación secundaria y estudios universitarios son abordados de forma parcial, sin que ningún informe, como dijimos con anterioridad, tenga el carácter de ser un auténtico proyecto de Plan General de la Enseñanza e Instrucción Pública. Sin embargo, analizando de forma detallada el tratamiento que cada una de las cuestiones, antes señaladas, recibe por parte de la Consulta al País, como si de un rompecabezas se tratase, podremos ver hasta qué punto el ordenamiento educativo salido de las Cortes de Cádiz se encuentra influenciado por estos Informes; Informes que, a su vez, recogen el testigo de la Ilustración.

### 1.2.1. La Enseñanza primaria

Todos los reformadores que tratan el interrogante referente al mundo de la educación coinciden en considerarla como «la más importante, la más necesaria y por consiguiente aquella en la que el Estado debe emplear más atención y empeño»<sup>361</sup>.

Los Informes del Ayuntamiento de Cádiz, del Ayuntamiento de Granada y de la Junta de Badajoz concretan esta necesaria intervención estatal en Enseñanza Primaria en una serie de reformas, ya abordadas en el período ilustrado, que recibirían un mayor tratamiento en las Cortes de Cádiz y en el Proyecto de ley sobre el arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública de 1814:

- a) Dotar de escuelas de Primeras letras a todos los pueblos de la Monarquía, encargándose a los ayuntamientos su sostenimiento e inspección. Si se diera la circunstancia de que el Ayuntamiento de una localidad no tiene suficientes recursos y medios económicos para mantenerla, se reunirá con los ayuntamientos más cercanos para que ningún español quede sin la instrucción necesaria<sup>362</sup>.

<sup>361</sup> Informe de la Junta de Mallorca. Mallorca 30 de agosto de 1809. A. C. leg. 5; núm. 47.

<sup>362</sup> «Deben ser los ayuntamientos, conocedores de las necesidades locales, quienes cuiden de la enseñanza de primeras letras destinando para ello los fondos del común. De esta forma quedarán cubiertas las necesidades de instrucción primaria de cada localidad» Informe del Ayuntamiento de Cádiz. A. C. leg. 5; núm. 53.

«Considerada la primera enseñanza como de vital importancia, el objeto primario que se presenta es la distribución de escuelas (...). En consecuencia con estos principios hemos creído que debía establecerse, controlada y dirigida por el Ayuntamiento, una escuela de prime-

- b) Establecer unos mecanismos de control y examen para los futuros docentes en este nivel de enseñanza. Al igual que en los proyectos y en la legislación dieciochesca, en estos mecanismos y exámenes se valorarán tanto la virtud —entendida ésta como el comportamiento moral y social de los futuros maestros— como la preparación académica<sup>363</sup>.
- c) Unificar la diversidad de enseñanzas existentes en estos niveles primarios con el establecimiento de un único plan de estudios que sea común a toda la Monarquía. Recogiendo el legado depositado por los proyectos y leyes de la Ilustración, este único plan de estudios deberá prestar especial atención a materias tales que la lectura, escritura, ortografía y aritmética<sup>364</sup>.

### 1.2.2. *La Enseñanza Secundaria*

Juntas, tribunales, ayuntamientos, obispos, universidades y particulares están de acuerdo en concebir la enseñanza secundaria o «segundo grado de instrucción» como el nivel docente encargado «de preparar a los discípulos para afrontar el aprendizaje de aquellas ciencias que son en la sociedad el objeto de una profesión liberal enseñada en nuestras universidades»<sup>365</sup>. Dicho de otra manera, consideran la enseñanza secundaria como el antecedente preparatorio de los estudios universitarios.

---

*ras letras en todos los pueblos que la puedan sostener. Los que no puedan hacerlo, que se reúnan uno o dos más de ellos para costearla en común, estableciéndose en el lugar más apropiado para la asistencia de los infantes» Informe de la Junta de Badajoz. A. C. leg. 10; núm. 39.*

<sup>363</sup> «Parece absolutamente necesario que los nombramientos de maestros no recaigan en sujetos incapaces. Por ello proponemos un examen en cada provincia del reino, valorándose conocimiento y métodos (...) Un encargo como éste, de tanta confianza, sólo puede recaer en hombres agradables y virtuosos. No basta con ser bueno, también hay que parecerlo». Informe del Ayuntamiento de Granada. A. C. leg. 6; núm. 1.

<sup>364</sup> «Este Ayuntamiento ha creído conveniente la necesidad de que todos los establecimientos de primeras letras del Reino tengan como enseñanza común leer con sentido, escribir con claridad y buena ortografía, poseer y practicar las leyes elementales de la aritmética». Informe del Ayuntamiento de Cádiz. A. C. leg. 5; núm. 53.

«De nada sirve establecer escuelas si en todas ellas no es común la enseñanza de unos conocimientos necesarios y válidos para todo hombre, tales que el leer, el escribir y practicar las reglas elementales de la aritmética». Informe de la Junta de Badajoz. A. C. leg. 10; núm. 39.

<sup>365</sup> Informe del Ayuntamiento de Palma de Mallorca. Palma de Mallorca 20 de septiembre de 1809. A. C. leg. 5; núm. 56.

De todos los Informes analizados, sólo el del Ayuntamiento de Palma de Mallorca trata con mayor profundidad la necesaria reforma de este nivel educativo. Merece la pena detenerse a estudiar sus principales aportaciones por lo que tienen de parecidas con las propuestas planteadas por el Informe Quintana.

Tras realizar una dura crítica a la política gubernamental por la indiferencia y descuido con que ha tratado a este nivel de enseñanza, propone como medio de solución, el establecimiento en cada capital de provincia de una escuela de enseñanza secundaria que satisfaga las propias necesidades provinciales. Con esta medida cree solucionar la tradicional falta de preparación de que adolecían los futuros estudiantes universitarios que para inscribirse en las facultades mayores no requerían más conocimiento que «alguna tintura superficial de lengua latina, algunas nociones de lógica, metafísica y moral por lo común absurdas o viciosas».

Al amplio elenco de asignaturas que establecía el Real Decreto de 19 de enero de 1770, última disposición del siglo XVIII para la enseñanza secundaria y que según Enrique Guerrero tuvo una dificultosa aplicación<sup>366</sup>, se le intenta poner orden y racionalidad estableciendo la siguiente división:

1. Ciencias matemáticas y físicas.
2. Ciencias morales y políticas.
3. Literatura y artes.

El establecer esta división no responde a otros objetivos que los de preparar desde la enseñanza secundaria «a los futuros universitarios que más tarde o temprano deberán ejercer su profesión en beneficio de la sociedad civil»<sup>367</sup>.

La sección de ciencias matemáticas y físicas comprenderá las materias de Aritmética, Álgebra, Geometría, Trigonometría, Historia Natural, Botánica, Química, Geología y Mecánica elemental. Los estudios de ciencias morales y políticas tendrán como contenidos «aquellos estudios que nos den a conocer nuestros derechos y obligaciones, sea como individuos, sea como miembros de una asociación formada para adquirir y asegurar la felicidad común, estos

<sup>366</sup> Para Enrique Guerrero el Decreto de 1770 tuvo una escasa aplicación. Se trataba de una disposición con amplias pretensiones que encontró como dificultades la necesidad de una importante inversión económica y la existencia de un profesorado cualificado, el cual no lo había. Cfr. Enrique Guerrero: «Estudio Preliminar», en *Historia de la Educación en España. Tomo I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Madrid 1979. Pág. 21.

<sup>367</sup> Informe del Ayuntamiento de Palma de Mallorca. A. C. leg. 5; núm. 56.

estudios son conocidos con el nombre de *Ética, Filosofía Moral, Derecho Natural, Derecho Político y Derecho de Gentes*»<sup>368</sup>. Por lo que respecta a la sección de Literatura y arte englobará ésta las enseñanzas de Poética, Retórica, Latín, Griego e Historia.

Como podemos observar, no existen aportaciones novedosas si establecemos como punto de referencia el Real Decreto de 1770. Ahora bien, este intento de organización y división, que guarda un notable parecido con el Informe Quintana, pone de manifiesto el interés y preocupación existente por dotar de cuerpo a las enseñanzas secundarias, valoradas como auténtico antecedente de los estudios universitarios.

### 1.2.3. *Las Enseñanzas Profesionales o Prácticas*

Las enseñanzas profesionales, uno de los grandes caballos de batalla de los proyectos y leyes del XVIII español, también van a estar presentes en la Consulta al País. La política educativa del periodo ilustrado había vinculado la necesidad de desarrollar estas enseñanzas a la utilidad económica y social que representaban. En función de ello, había planteado su necesaria independencia de la Universidad, a la par que había orientado una serie de instituciones para su promoción y desarrollo —Consulados, Juntas de Comercio y Sociedades Económicas de Amigos del País—.

La Consulta al País recoge esta herencia y la concreta en una serie de puntos:

1. Establecer en cada capital de provincia un instituto de ciencias útiles que esté en contacto directo con el mundo económico laboral. Se pretende así institucionalizar de forma definitiva estos estudios<sup>369</sup>.
2. El sostenimiento económico de estos centros correrá a cargo de los Ayuntamientos, contando en todo momento con

<sup>368</sup> Informe del Ayuntamiento de Palma de Mallorca. A. C. leg. 5; núm. 56.

<sup>369</sup> La ubicación provincial de los centros de enseñanzas profesionales, propuesta que es proyectada por el Ayuntamiento de Cádiz (A. C. leg. 5; núm. 53), la Junta de Córdoba (A. C. leg. 5; núm. 45) y algunos particulares como Pedro María Ric (A. C. leg. 6; núm. 28), José Sala (A. C. A. Junta Superior; caja 11) y Fernando Andrés Benito (A. C. leg. 6; núm. 10), también aparece en las Bases elaboradas por Jovellanos para la Formación de un Plan General de Instrucción Pública (1809): «*Conviene a las enseñanzas profesionales y prácticas dar institutos separados, erigidos en las capitales de provincia o pueblos que haga mejor proposiciones para ello*». Enrique Guerrero: *Historia de la Educación en España. Vol. I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Pág. 360.

la ayuda y fomento de las Sociedades Económicas de Amigos del País<sup>370</sup>.

3. Se prestará especial atención a los estudios de Dibujo natural y científico, Comercio, Economía civil y reglas prácticas de la profesión mercantil, Estadística y «todas las materias físico-matemáticas que perfeccionan el conocimiento de los entes reales» y que tienen gran aplicación en la agricultura, industria y comercio<sup>371</sup>.

#### 1.2.4. La Educación de la Mujer

El tratamiento que dan a la enseñanza femenina los distintos Informes que constituyen la consulta al País no presenta ninguna diferencia con el realizado por el pensamiento y política ilustrada. Se valora la importancia de esta parcela de la educación por su influencia en el buen funcionamiento de la «república familiar»; en consecuencia debe tener como objetivo la formación de buenas y virtuosas madres de familia. De esta forma, al igual que los proyectos y leyes del XVIII, la escritura y la lectura quedan relegadas a un segundo plano, en cuanto que se las considera «como enseñanzas más propias del sexo masculino».

Una vez más es el Ayuntamiento de Cádiz quien concreta un detallado plan de enseñanza femenina: plan que presenta muchos

<sup>370</sup> Resultan interesantes las proposiciones de la Junta de Badajoz (A. C. leg. 10; núm. 39) y de la Junta de Mallorca (A. C. leg. 5; núm. 47). Por primera vez se plantea la participación directa de los poderes públicos en el sostenimiento económico de este tipo de centros educativos. Recordemos que con anterioridad el mantenimiento económico de estos centros había corrido a cargo de instituciones no propiamente estatales que entre sus fines aunaban el fomento y desarrollo de este tipo de enseñanzas.

<sup>371</sup> No se trata de materias nuevas. Cuando analizamos los proyectos y legislación del S. XVIII para enseñanzas profesionales, recogían cada uno de estos contenidos docentes. Ya dijimos en su momento que la preocupación por este tipo de enseñanzas está íntimamente ligada a la conciencia de decadencia española. Esta sensación de decadencia ve en las enseñanzas profesionales el instrumento apropiado para fomentar el desarrollo de la economía española. Sobre este aspecto, quien se manifiesta con una mayor contundencia es Ignacio María Funes de Ulloa, abogado de los Reales Consejos, al afirmar: «Los contenidos de estos establecimientos de enseñanzas técnicas deberán abarcar todo tipo de conocimiento útil que tenga aplicación en la agricultura, manufactura y comercio. Para poner remedio a nuestra economía, campo trillado por los gobiernos despóticos y la Guerra que nos ocupa, nada mejor que la enseñanza de técnicas comerciales, economía civil, estadística y demás saberes con los que se formarán buenos agricultores, buenos artesanos y buenos comerciantes. Hay que estar al ritmo que marcan los tiempos» A. C. leg. 6; núm. 5.

rasgos comunes con el presentado por la Comisión de Instrucción Pública en el Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la Enseñanza Pública (1814):

*«Deberán establecerse escuelas gratuitas, generales y públicas para que las niñas aprendan las habilidades propias de su sexo y si alguna quisiera, también se le enseñarán reglas prácticas de lectura y escritura»*<sup>372</sup>.

Respecto a estas enseñanzas femeninas, los Ayuntamientos tendrán encomendadas las atribuciones de sostenimiento económico y material así como todos los aspectos referentes a las dotaciones y examen del personal docente. Al igual que en los exámenes del personal docente masculino «deberán tenerse en cuenta no sólo su preparación académica, también su vida virtuosa y social»<sup>373</sup>

### 1.2.5. La Universidad

Los niveles educativos superiores son los que reciben un más pobre, por no decir nulo, tratamiento por parte de la Consulta al País. Según el leg. 1, núm. 6 del Archivo de las Cortes, nueve fueron las universidades consultadas por la propia Comisión de las Cortes: Valladolid, Salamanca, Mallorca, Cervera, Santiago, Granada, Sevilla, Valencia y Alcalá de Henares. Sólo conservamos los Informes remitidos por las Universidades de Cervera y Mallorca. Del resto de autoridades, instituciones y particulares consultados, ninguno hace referencia a la enseñanza universitaria, tan necesaria de reforma como de planificación.

Tanto el Informe de la Universidad de Cervera como el de la Universidad de Mallorca inciden en la necesidad de establecer un único plan de estudios para todas las Universidades del Reino. En los siguientes términos se expresa la Universidad de Mallorca:

*«Siendo como son los estudios universitarios menos generales y de menor extensión en cuanto a número de individuos se hace necesario un único plan de estudios para toda y cada una de las universidades existentes. Este único y mismo plan de estudios deberá comprender Facultades, asignaturas, manuales y requisitos para el ascenso en la carrera universitaria (...) Al mismo tiempo, se ha de procurar que el acceso e incorporación a cada Universidad*

<sup>372</sup> Informe del Ayuntamiento de Cádiz. A. C. leg. 5; núm. 53.

<sup>373</sup> Informe del Ayuntamiento de Cádiz. A. C. leg. 5; núm. 53.

*esté precedido de la certificación de haber cursado y aprobado los estudios de segunda instrucción»*<sup>374</sup>.

Aunque sea desde posiciones ideológicas diferentes, estas pretensiones de uniformidad coinciden de forma plena con las directrices emanadas del Plan Caballero de 1807 y con las establecidas por el Informe Quintana y el Proyecto de Decreto sobre el arreglo General de la Enseñanza Pública (1814). Según Mariano y José Luis Peset son motivaciones de eficacia, calidad académica y racionalidad, las que hacen que una de las pretensiones de la política educativa para la Universidad de los siglos XVIII y XIX esté encaminada al establecimiento de un único plan de estudios<sup>375</sup>.

Un punto en el cual los Informes de ambas universidades mostrarán una total oposición a lo establecido por el Plan Caballero y, en general, a todo lo planteado por la legislación ilustrada alusiva a universidad, fue en lo referente al control ejercido por el Estado en la estructura de gobierno universitario. Celosas de su tradicional autonomía, critican las atribuciones y poderes del Censor Regio, auténtico delegado del Gobierno en la Universidad<sup>376</sup>. Estas protestas se agudizaron en los debates parlamentarios, como posteriormente veremos. El Informe Quintana se hará eco de las mismas dejando como objeto de los reglamentos particulares de cada Universidad los siguientes campos de actuación:

*«Cada Universidad arreglará su gobierno, cuerpos, distribución de la enseñanza, horas, cursos, exámenes, libros»*<sup>377</sup>.

Se rompía así, de forma momentánea pues algunos planes del XIX recuperan la figura del Censor<sup>378</sup>, el control ideológico y gubernativo que desde el siglo XVIII el Estado había pretendido incorporar a la Universidad.

<sup>374</sup> Informe de la Universidad de Mallorca. A. C. leg. 5; núm. 58.

<sup>375</sup> Mariano y José Luis Peset: *La Universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo Ilustrado y Revolución Liberal*. Madrid, 1974. Págs. 93 y ss.

<sup>376</sup> «Durante los años de gobierno despótico nuestras universidades sufrieron su mayor atraso y opresión. Se rompió su tradicional forma de gobierno y dirección, intentando controlar algo que está impreso en el propio talante de la universidad: la libertad de ciencia y autonomía de gobierno». Informe de la Universidad de Cervera. A. C. Leg. 3; núm. 44.

<sup>377</sup> Enrique Guerrero: *Historia de la Educación en España. Vol. I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Madrid 1979. Pág. 400.

<sup>378</sup> Aunque aparecerá con otra denominación, en concreto Director de Estudios, el Plan Carlomarde y el Plan del Duque de Rivas recuperan la figura y atribuciones del Censor Regio.

## 2. LA JUNTA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA: BASES PARA LA FORMACIÓN DE UN PLAN GENERAL DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

La abundancia de Informes emitidos —no menos de 150 instituciones y personas— superaban las posibilidades de la Comisión de Cortes. Hubo de proceder ésta a la creación de una Junta de ordenación y relación de escritos e informes relativos a los puntos que se habían de tratar en las Cortes. La misión de esta Junta —misión que, según Artola, desempeñó ampliamente<sup>379</sup>— consistía en resumir lo que de sustancia pudiera haber en los Informes presentados —hubo ocasiones en que éstos superaron el centenar de folios—. Para el funcionamiento de esta Junta, Jovellanos redactó unas instrucciones que fueron puestas en práctica por el secretario de la misma, el poeta Juan Nicasio Gallego<sup>380</sup>.

A medida que esta Junta daba curso a los Informes recibidos, se fueron creando otras, cuya misión consistiría en estudiar y preparar un programa en cada una de sus especialidades. Surgieron así:

1. La Junta de Medios y recursos extraordinarios, de la que fue presidente Garay, y Polo y Catalina secretario (14 de septiembre de 1809).
2. La Junta de Real Hacienda y Legislación, que tuvo a Rimelque como presidente y a Argüelles como secretario (27 de septiembre de 1809).
3. La Junta de Materias eclesiásticas. Fue la más nutrida —15 vocales—, con Castañeda en la presidencia (9 de noviembre de 1809).
4. La Junta Ceremonial de Cortes, que tenía al Conde de Ayamans y a Ramírez en los cargos antes dichos respectivamente (25 de noviembre de 1809).
5. La Junta de Instrucción Pública, cuya presidencia se reservó Jovellanos, sin duda alguna inspirador de toda esta organización<sup>381</sup>.

Tomando como punto de partida las preguntas y proyectos formulados por los distintos Informes que constituyen la Consulta al País, la Junta de Instrucción Pública elaboró las «Bases para la for-

<sup>379</sup> Cfr. Miguel Artola: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*. Madrid 1976.

<sup>380</sup> 13 de agosto y 2 de diciembre de 1809. Inicialmente contó con 6 miembros a los que se añadieron en la fecha última dos más. A. C. leg. 3; núm. 5.

<sup>381</sup> Cfr. Miguel Artola: *Los orígenes de la España Contemporánea*. Vol. I. Madrid 1960. Págs. 265-266.



mación de un plan general de Instrucción Pública»<sup>382</sup>. En palabras de J. Sarrailh, se trata de un metódico y detallado programa de gobierno, fruto del trabajo y pensamiento de Jovellanos, que en el diseño de la España por hacer otorga una trascendental importancia a la instrucción<sup>383</sup>.

Las Bases están influenciadas por los liberales franceses, en especial por el famoso «Rapport» que Condorcet presentará a la Asamblea Legislativa en 1792. En este sentido, hemos de señalar que, si establecemos un examen comparativo entre ambos Informes, encontramos el desarrollo de un mismo programa educativo:

1. Tanto las Bases como el Rapport consideran a la educación como un deber público<sup>384</sup>.
2. En ambos Informes la educación recibe los adjetivos de pública, universal y gratuita<sup>385</sup>.
3. En sendos casos se percibe una buena carga de utopía<sup>386</sup>.

<sup>382</sup> El texto completo lo encontramos en *Historia de la Educación en España. Tomo I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Madrid 1979. Págs. 347-369.

<sup>383</sup> Cfr. J. Sarrailh: *La España Ilustrada de la segunda mitad del S. XVIII*. Madrid, 1974. Pág. 229.

<sup>384</sup> Así se expresa Condorcet sobre este punto: «Es obligación del Estado todo lo concerniente al ramo de la instrucción, un gobierno que no se hiciera cargo de la instrucción se destruiría a sí mismo», en *Escritos pedagógicos*. Madrid 1922. Pág. 17. Idea similar, aunque planteada con un sentido positivo, encontramos en las Bases: «La educación, que tiene por objeto la perfección física, moral e intelectual de los ciudadanos, pertenece al gobierno por los bienes que se derivan de prestar atención a este ramo, tanto de forma individual como colectiva». *Op. cit.* Pág. 348.

<sup>385</sup> Cuando Condorcet aplica los adjetivos pública, universal y gratuita a la educación, lo hace planteando las consecuencias negativas que se derivarían de la no existencia de los mismos: «Una constitución libre que no correspondiese a la instrucción pública, universal y gratuita de los ciudadanos, se destruiría en su seno después de algunas tormentas, y degeneraría en una de esas formas de gobierno que pueden conservar la paz en medio de un pueblo ignorante y corrompido». *Op. cit.* Págs. 35-36. Vincula en consecuencia la libertad a la instrucción y de ahí su carácter universal, público y gratuito. Para Condorcet, una libertad prematuramente adquirida, sin la instrucción necesaria, conduce a la anarquía o al despotismo, pero no a la moralidad ni al progreso. Por su parte, las Bases ligan el carácter universal, público y gratuito de la educación a la consecución de la felicidad personal y al bien y prosperidad de la nación: «Conviene la generalidad de la enseñanza a todos los ciudadanos, que sea pública y gratuita, para que los individuos del Estado, de cualquiera clase y profesión que sean, puedan adquirir su felicidad personal y concurrir al bien y prosperidad de la nación en mayor grado posible». *Op. cit.* Pág. 364. Si Condorcet, por su parte, vincula el carácter universal, público y gratuito de la educación al orden político, las Bases se sitúan todavía dentro de los planteamientos ilustrados de identificar educación con felicidad y bienestar individual y colectivo.

<sup>386</sup> Tanto el Rapport como las Bases unen al desarrollo y fomento de la educación, la felicidad individual como colectiva. De esta forma nos lo presenta el Rapport: «La

Esta influencia que ejerce el «Rapport» de Condorcet sobre las Bases es un hecho inevitable en atención a las siguientes razones: primero, el Informe de Condorcet es posiblemente la obra más influyente de la pedagogía revolucionaria, constituyendo, junto con sus cuatro «Memorias sobre la instrucción pública», la base de la moderna enseñanza democrática; segundo, el pensamiento político francés del siglo XVIII es, como sabemos, el que protagoniza el cambio de la sociedad contemporánea; tercero, es bien conocida la recepción que hace nuestra minoría ilustrada de la savia cultural del país vecino<sup>387</sup>. Se trata pues de un fenómeno que debe ser englobado en otro más amplio, el de la cultura europea, si bien al adaptarse a nuestro país sufre las modificaciones propias de nuestro contorno social, político y económico.

Para una exacta comprensión de las Bases conviene distinguir en ellas lo que es programa de enseñanza, de las premisas y consecuencias que su realización implica.

El primero es un estudio, más admirable si se piensa en las circunstancias en que fue escrito, de las disciplinas que el país necesita para su desarrollo y de los centros que es preciso reformar o crear para impartirlas. Las principales aportaciones son las siguientes:

1. La amplitud de miras que supone una educación cifrada en «la perfección física, intelectual y moral de los individuos»<sup>388</sup>

---

felicidad y paz de toda nación depende del grado de instrucción de sus individuos. Cuanta mayor instrucción mayor paz y felicidad» Op. cit. Pág. 52. Las Bases recogen este mismo planteamiento: «La instrucción nacional es la primera y más abundante fuente de la pública felicidad; porque no se puede acordar, que sin educación física no se podrán formar ciudadanos ágiles y robustos; sin instrucción pública y moral no se podrán mejorar las leyes con que estos ciudadanos deben vivir seguros, ni el carácter y costumbres que los han de hacer felices y virtuosos; y que sin ciencias prácticas y conocimientos útiles no se podrán dirigir y perfeccionar la agricultura, la industria, el comercio y demás profesiones activas que las han de multiplicar, enriquecer y defender». Op. cit. Pág. 369.

<sup>387</sup> Véase nota 336.

<sup>388</sup> «La Educación física tendrá por objeto general la perfección de los movimientos y acciones naturales del hombre, concretándose este objetivo en mejorar la fuerza, la agilidad y la entereza de los ciudadanos (...) La educación literaria pública tendrá por objeto particular la perfección de las facultades intelectuales y morales del hombre. Puede dividirse en dos ramos: primero, la enseñanza de los métodos necesarios para alcanzar los conocimientos; segundo la de los principios de varias ciencias que abrazan estos conocimientos. La primera de estas enseñanzas se debe a todos los ciudadanos que han de profesar las letras, y conviene generalizarlo cuanto sea posible; la segunda a la que se destinen particularmente a algunas de las ciencias, y conviene facilitarlas». Op. cit. Págs. 348-350.

2. La preocupación por lo que hoy llamamos técnicas y que las Bases denominan filosofía práctica frente a la filosofía especulativa<sup>389</sup>.
3. La renovación de los centros docentes con la creación, junto a las universidades, limitadas a enseñar «las ciencias intelectuales, de unos institutos en que se cursarán las «ciencias experimentales» a los que se añadirán colegios, seminarios y academias en un vasto plan que cubriría a España de centros de enseñanza<sup>390</sup>.
4. La preocupación por la educación de la mujer. Siguiendo las pautas establecidas por la Ilustración, la educación femenina ha de ir orientada a la formación de buenas y virtuosas madres de familia que jueguen un papel transcendental tanto en la economía doméstica como en la formación literaria, moral y civil de la juventud<sup>391</sup>.

Destaquemos, por su notable claridad, el esquema en que armoniza las distintas enseñanzas:

---

<sup>389</sup> «Esta Junta es consciente de la grande importancia si la midiere por los inmensos bienes que aplicación a los usos de la vida civil ofrece a la nación las filosofías prácticas. Por lo mismo examinará con la mayor atención los medios de mejorar y difundir su enseñanza (...) Esta filosofía práctica abraza todas las ciencias conocidas con el nombre de matemáticas puras, todas las físico-matemáticas y todas las que se pueden llamar experimentales y que se perfeccionan por la aplicación del cálculo al conocimiento de los entes reales». *Op. cit.* Págs. 359-360.

<sup>390</sup> «Conviene dar estas enseñanzas de filosofía práctica en institutos separados, erigidos en las capitales de provincia o pueblos de nuestras provincias en que haya mejor proposición para ello, la junta examinará, así los medios de erigirlas, multiplicarlas y dotarlas (...) Conviene así mismo la necesidad de establecer junto a estos institutos otros establecimientos como seminarios en favor de aquellos jóvenes huérfanos, hijos de viudas o de padres ausentes que no pueden esperar de la educación doméstica los principios de enseñanza literaria, moral y civil, que tan necesaria es para formar buenos e ilustres ciudadanos (...) Junto a las universidades es necesario que haya colegios destinados a aquellos hijos de familias pudientes, que aspirando a la carrera de la magistratura o de la Iglesia, se apliquen a los estudios que requiere su profesión». *Op. cit.* Pág. 361.

<sup>391</sup> «La educación de las niñas, que es tan importante para la instrucción de esta preciosa mitad de la nación española, y que debe tener por objeto el formar buenas y virtuosas madres de familia, lo es mucho más tratándose de unir a esta instrucción la provida de sus costumbres; de una y otra dependen las mejoras de la educación doméstica, así como las de esta primera educación tiene luego tan grande y conocido influjo en la educación literaria, moral y civil de la juventud». *Op. cit.* Pág. 352.

EDUCACIÓN FÍSICA			
EDUCACIÓN LITERARIA	1º «La enseñanza de los métodos necesarios para alcanzar los conocimientos» (arte de hablar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Primeras letras.</li> <li>— Aritmética y Geometría.</li> <li>— Lengua Castellana.</li> <li>— Lengua Latina.</li> <li>— Lengua Griega y Hebrea.</li> <li>— Lengua inglesa, italiana, francesa.</li> </ul>	
	2º Filosofía especulativa (derivada del arte de pensar).	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Lógica.</li> <li>— Ontología.</li> <li style="text-align: center;">o</li> <li>— Metafísica.</li> <li>— Ética.</li> <li>— Economía civil</li> <li>— Legislación y jurisprudencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Teología natural.</li> <li>— Ética natural.</li> <li>— Moral social.</li> </ul>
EDUCACIÓN CIENTÍFICA	1º Enseñanza de los medios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ontología.</li> <li>— Moral.</li> <li>— Dibujo Natural.</li> <li>— Dibujo Científico.</li> <li>— Comercio y contabilidad.</li> <li>— Lenguas.</li> </ul>	
	2º Filosofía práctica (derivada del arte de calcular).	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Matemáticas.</li> <li>— Ciencias físico-matemáticas.</li> <li>— Ciencias experimentales.</li> </ul>	

Por lo que respecta a las premisas y consecuencias que su realización implica, conviene señalar en primer lugar la uniformidad de la enseñanza. Con ella se pretendía poner fin a la ancestral lucha entre los sistemas y a la diversidad de interpretaciones<sup>392</sup>. Unida a esta uniformidad de la enseñanza encontramos el uso exclusivo del castellano, que busca acabar con el carácter esotérico de la educación, encubridor, la más de las veces, de una insufrible pedante-

<sup>392</sup> «Convendrá que todas las enseñanzas de las escuelas, universidades e institutos del reino se haga por un mismo método y unas mismas obras, para que uniformada la doctrina elemental, se destierren los varios sistemas caprichosos y opinables, que no tienen más origen que la diferencia de las obras estudiadas y la arbitrariedad de los maestros en la expansión de su doctrina». *Op. cit.* Pág. 369.

ría<sup>393</sup>. Aún nos interesa más lo que las Bases dicen respecto al carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza, que se concibe como obligatoria para todos los ciudadanos, llegando a sugerir incluso la inconveniencia de sanciones para los remisos<sup>394</sup>. En otro lugar somete a la Junta la siguiente proposición:

*«Si convendrá que toda la enseñanza conveniente a la generalidad de los ciudadanos, ya para su primera educación, ya para el estudio de las ciencias experimentales y prácticas, sea enteramente gratuita»*<sup>395</sup>.

En el plano organizativo y de gobierno recogen las Bases una preocupación detectada en algunos de los Informes: la necesidad de establecer un Consejo de Instrucción pública que tenga como encargo velar por la enseñanza general del reino. El término velar incluye todo lo referente a métodos, materias, docentes, dotación económica y, cómo no, inspección de centros educativos<sup>396</sup>.

### 3. LA EDUCACIÓN EN EL DIARIO DE SESIONES: IDEAS Y PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Nada más comenzar las sesiones de las Cortes de Cádiz, concretamente el 9 de diciembre de 1810, el Sr. Espiga hacía la siguiente proposición a la Cámara:

<sup>393</sup> «(...) la Junta tendrá presente: 1º Que siendo la lengua nativa el instrumento natural, así para la comunicación de las ideas propias como para la perfección de las ajenas, en ninguna otra lengua podrán los maestros exponer más clara y distintamente su doctrina y en ninguna podrán percibir y entender mejor sus discípulos». *Op. cit.* Pág. 354.

<sup>394</sup> «A este fin examinará si es conveniente, que la legislación prive de algunas gracias o derechos a los ciudadanos que no las hubieren recibido, para ofrecer un estímulo más poderoso a su estudio». *Op. cit.* Pág. 351. Resulta éste un punto de especial interés que se someterá a debate en las Cortes de Cádiz cuando se establezca la necesidad de saber leer y escribir para ejercer los derechos de ciudadano. Ver Diario de Sesión Vol. III. Discusión sobre el Párrafo VI del art. 22 del proyecto de constitución. Págs. 1799-1800.

<sup>395</sup> *Op. cit.* Pág. 364.

<sup>396</sup> «Examinará la Junta si convendrá erigir un tribunal o Consejo de Instrucción Pública, o bien confiar el cuidado particular de ella a alguna sección o Sala del Consejo de Estado o del Supremo de España e Indias, para que velando por la enseñanza general del reino, promueva sus mejoras y dirija cuanto fuese necesario de alterar o establecer, así en los métodos y a la doctrina de la enseñanza elemental, como en los estudios transcendentales de las ciencias, y cuanto sea relativo a la protección y gobierno de los institutos y cuyos encargados de promover una y otros a fin de que un cuerpo tan recomendable sea dirigido por un cuerpo permanente y regido por máximas constantes de protección y vigilancia». *Op. cit.* Pág. 368.

«Habiendo sido convocadas las Cortes generales y extraordinarias, no sólo para formar una Constitución, sino también para reformar nuestra legislación, y conteniendo ésta diversas partes que exigen comisiones, pido que se nombre una para reformar la Legislación civil, otra para la criminal, otra para el sistema de Hacienda, otra para el Comercio y otra para un plan de Educación e Instrucción Pública»<sup>397</sup>.

Junto al testimonio del Sr. Espiga, encontramos otra serie de intervenciones que nos revelan desde un primer momento la importancia atribuida por nuestros diputados gaditanos al mundo de la educación y su reforma<sup>398</sup>.

Ante la abundancia de intervenciones, propuestas y proyectos que recogen el Diario de Sesiones en referencia a la educación cabe un interrogante: ¿por qué este interés por el mundo educativo por parte de los hombres de Cádiz? Julio Ruiz Berrio responde de manera acertada a esta pregunta de la siguiente forma: «En medio de esa pugna social e ideológica que reflejan las Cortes de Cádiz, una labor se realiza en común, la de señalar los vicios de la sociedad y de la de hacer solemnes y urgentes llamamientos sobre el valor de la educación para remediar aquellos (...). Se dictaminará que la educación es la gran solución a todos los problemas de España, sean económicos, sociales, políticos, culturales o religiosos»<sup>399</sup>.

En efecto, los diputados de Cádiz nos ofrecen una lista interminable de vicios de la sociedad española, exagerando su intensidad y su número, y olvidando citar a su lado las virtudes que innegablemente coronaban esta sociedad. Son precisamente los hombres de ideas más liberales, los que más exageran estos vicios, aunque a veces lo hagan así para resaltar el gran papel que tiene que desem-

<sup>397</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 153.

<sup>398</sup> Sirva como ejemplo la intervención del Sr. Zorraquín, el 19 de diciembre de 1810: «El pueblo español, deseoso de su libertad, puso en esta Cámara su confianza y toca a ésta conservar los verdaderos intereses de la nación (...) Uno de ellos es la instrucción y educación del pueblo, ramo este necesitado de intervención y reforma, para ello estamos aquí». Diario de Sesiones Vol. I. Pág. 251. En términos parecidos se habían manifestado con anterioridad el Sr. Muñoz Torrero: «Estamos aquí reunidos para dar la felicidad a nuestro pueblo. Esta felicidad exige afrontar una serie de reformas en los más diversos ramos (...) La educación e instrucción del pueblo no puede pasar desapercibida a esta Cámara, pues de ella dependerá el que nuestra nación tenga honrados, hábiles e instruidos ciudadanos. Debe ser este ramo, el de la educación, uno de los que le prestemos mayor importancia, por los bienes y dichas que de él se derivan». Diario de Sesiones Vol. I. Pág. 41.

<sup>399</sup> Julio Ruiz Berrio: *Política escolar de España en el S. XIX. (1808-1833)*. Madrid 1970. Pág. 10.

pañar la educación e nuestro país. Uno de ellos, José María Calatrava, diputado por Extremadura, presentó a la Cámara el 17 de abril de 1811 una «Memoria sobre los males que pueden producir los vicios en cada uno de los ramos de la prosperidad pública», y en ella comienza haciendo una relación de esos vicios en los pueblos y en las ciudades. Es una relación larga, en la que olvida que esos vicios son comunes muchos de ellos a otras naciones en aquel momento y en la que se omiten las nobles virtudes españolas, pero tiene el interés de ser un documento de la época y de presentar las faltas que los diputados de Cádiz veían en su nación; por ello vamos a transcribirla. Dice así:

*«Porque hoy puede decirse de nosotros generalmente hablando que ni la ley evangélica ni las instituciones de nuestros mayores son cosa alguna, y que debemos reputarnos peores que un pueblo sin historia. En efecto ¿quién dudará de esta verdad si se quiere recorrer los pueblos, las ciudades, los caminos y las soledades? ¿Dejará de observar en aquéllos la ignorancia absoluta de todo principio religioso, la rusticidad, la incivilidad, el desaseo, el amor al vino, la estupidez, la ignorancia, el poco respeto a las autoridades, el desprecio y la inobservancia de las leyes, la ociosidad, las rapiñas, la animosidad contra toda persona principal, las venganzas particulares, los adulterios, la doblez, el fraude, el egoísmo y cuanto puede oponerse a la sencillez primitiva que caracterizó a los habitantes de los campos? ¿Puede menos de ofrecérsele en las ciudades, a más de muchos de los vicios que acabo de mencionar, la envidia, la falta de ocupación, la retracción, la vaguez, la mendicidad, la repetición doquiera de palabras obscenas y blasfemias, la pasión a los juegos prohibidos y no prohibidos en los días de trabajo, las raterías, la pasión a las comilonas, el lujo, la descomposición, la prostitución, y, en fin, el absoluto olvido de todas las obligaciones sociales y recíprocas? ¿Y qué vemos en los caminos y en la soledad? Pordioseros, gente errante, ladrones, asesinos. De modo que el hombre de bien a cada paso es víctima de cualquiera de estos vicios, esa vida en el sagrado asilo de su casa, esa fauna buscando su subsistencia por cualquiera de los medios honestos que haya elegido, bien el taller que le ocupe, o el arado, bien las relaciones comerciales llama su atención»<sup>400</sup>.*

Ante este cuadro tremebundo, que parece más bien trazado por el Bosco, no debemos horrorizarnos, porque es una gran caricatura.

<sup>400</sup> Diario de Sesiones Vol. II. Pág. 874.

Debemos más bien ver en él el interés que tienen aquellos españoles en satirizar sus vicios para justificar la necesidad de abordar la extensión y reforma de la educación.

Como ya dijimos con anterioridad, los hombres de Cádiz hunden sus raíces en dos grandes fuentes: la herencia de la Ilustración y el legado doctrinal de la gran Revolución de 1789. Como sucesores de los ilustrados, comparten con ellos la fe en la instrucción pública como instrumento de renovación y reforma; como hijos de los grandes principios revolucionarios creen en la democracia y en la necesidad de una educación para la libertad. La distinción entre ilustrados y liberales que hacíamos para la Consulta al País se va a prolongar a los debates parlamentarios. Habrá quienes participan de esa fe en el progreso que heredan como patrimonio del siglo XVIII y habrá quienes a este planteamiento añaden las ansias de libertad e igualdad, ansias que sólo son realizables por la educación<sup>401</sup>.

En la estructura de este apartado intentamos recomponer el ideario pedagógico existente en las Cortes de Cádiz, mostrando la dualidad entre dos posiciones representadas por las fórmulas ilustradas una, y la otra por el ansia reformadora inspirada por el pensamiento extranjero en cierta parte. En el fondo de las dos, herederas de la civilización del siglo XVIII, late un notable interés por la educación, creyéndola panacea mágica que solucionará todos los problemas políticos y económicos que tiene España. Consecuencia natural de esta creencia es la atención que, en los debates parlamentarios se concede al profesorado primario, así como a la instrucción religiosa y moral, que deben sustentar la reforma educativa.

Al final, como resultado brillante de estos debates, mostramos los preceptos constitucionales que el texto de 1812 dedica a la Instrucción Pública. Son cada uno de los seis artículos del título IX de la Constitución, una buena síntesis y conclusión de lo planteado en las sesiones del parlamento gaditano, a la par, que una base fundamental para una posterior ley general de Instrucción Pública.

---

<sup>401</sup> Así lo expresa el Decreto de la Comisión de Justicia referente al cierre de las Universidades presentado a las Cortes el 16 de abril de 1811: «El influjo de la educación nacional no sólo se manifiesta en las mejoras de las costumbres y en progreso, también se pone de manifiesto en el orden político y social, al proporcionar a cada individuo la libertad y la igualdad a que tanto aspiran. Todo progreso debe ir acompañado de una igualdad ante las luces, que dará a cada ciudadano la llave de la libertad frente a la ignorancia». Diario de Sesiones Vol. II. Págs. 879-880.



### 3.1. La Educación, un derecho del hombre

En todas las intervenciones parlamentarias que hacen referencia a la educación existe la unanimidad de reconocer el derecho que el hombre tiene a educarse, aunque este derecho se haga nacer de concepciones distintas. Mientras las posiciones ilustradas vinculan este derecho a la consecución de la prosperidad de la nación, los planteamientos liberales lo justifican en aras de la igualdad:

*«El derecho de todo hombre a educarse nace del principio de igualdad, utopía que sólo es realizable desde el momento en que todos los hombres puedan acceder a las luces»*<sup>402</sup>.

Unas veces el derecho a la educación se reconoce de forma implícita y otras explícitamente. Ejemplo de esta última es el caso de la intervención del Sr. Argüelles. En la discusión sobre el artículo 321 de la Constitución, referente a las atribuciones de los Ayuntamientos, habla sobre la necesidad de la educación, que se manifiesta «consignada en el Código mismo de la naturaleza», y alega que:

*«(...) el hombre nacido de otro hombre tiene, como todo ser, un derecho sagrado a que sus padres lo alimenten y socorran; racional sobre los demás, tiene derecho a que lo instruyan; miembro de la sociedad, apenas nace tiene derecho a reclamar las atenciones de ella en su conservación y educación; destinado por fin a una sociedad eterna y bienaventurada, tiene derecho a recibir los auxilios de una Iglesia encargada de formarle para ser algún día conciudadano de los ángeles. El padre que se hace sordo a los deberes de la naturaleza debe ser reprimido por la potestad civil; la potestad humana, respetando y auxiliando los derechos de la Religión, no debe oponerse jamás a unos derechos de orden superior; entrelazadas entre sí estas autoridades, deben concurrir una en particular, y todas en común, a una obra en que todos son igualmente interesados»*<sup>403</sup>.

El deber correspondiente a tal derecho se hace recaer sobre la sociedad civil, que debe encargarse de planificar la enseñanza de modo que todo español pueda recibirla. El Estado, pues, como presidente de esa sociedad, procurará los medios económicos necesarios y proveerá la manera de que exista el profesorado que se re-

<sup>402</sup> Intervención del Sr. Polo. Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1881.

<sup>403</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Págs. 2458-2459.

quiera y, en último término, que ese profesorado tenga la formación adecuada. Con ello contribuye a su misma prosperidad y a la igualdad de todos sus individuos.

No todos los grados de enseñanza se reconocen necesarios al individuo, pero sí el primero. La enseñanza primaria, por consiguiente, constituirá el centro de atención de la labor educativa del Estado. Buena muestra de ello es el artículo 25, párrafo VI del proyecto de Constitución que establece la necesidad de saber leer y escribir para ejercer los derechos de ciudadano a partir del año 1830. En la discusión y debate existente en torno al citado artículo nos queda claramente puesta de manifiesto la necesidad e importancia que se atribuye a esta enseñanza primaria. Así se manifiesta el Sr. Argüelles:

*«No es posible que un ciudadano ejerza sus derechos sin saber leer y escribir. Soy favorable a este artículo. Pero siendo la educación como es, un derecho de todo ciudadano, deben concentrarse todas las fuerzas del Estado para que sus individuos alcancen los conocimientos de lectura y escritura (...) No existen en la actualidad ni centros ni dotaciones suficientes para satisfacer este derecho, aunemos nuestras fuerzas en conseguirlo, pues de ello dependen muchas cosas para el bien y prosperidad de ciudadanos y nación»*<sup>404</sup>.

Para dar vigor a este derecho a la educación, centrado en la necesidad de una enseñanza primaria, los diputados gaditanos abogan por:

1. Una centralización en la dirección de la enseñanza.
2. Una intervención estatal en materia educativa a través de Ayuntamientos y diputaciones.

La centralización en la dirección de la enseñanza aparece como una urgencia dentro de los debates parlamentarios. Es interesante al respecto la crítica que muchos diputados hacen al carácter gremial que ésta venía prestando, carácter gremial que según ellos está lastimando a la educación primaria y que no presenta seguridades en la formación de los españoles respecto a su grado de cultura y al carácter de su ideología<sup>405</sup>. Como bien señala el Sr. Villanueva «el

<sup>404</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2755.

<sup>405</sup> Especialmente significativa es la intervención del Sr. Ros, intervención que tiene como marco de fondo la propuesta de destinar a la enseñanza primaria los bienes pertenecientes a la Inquisición: «(...) Colegiados como están los maestros por ciudades y pro-

reino desea que todos sus súbditos tengan una misma formación religiosa y política, para que no puedan darse repentinos cambios en la marcha general»<sup>406</sup>.

Los diputados gaditanos desean que sea el mismo Estado el que, mediante el organismo nacional conveniente dirija la enseñanza en todo el territorio. Se proyecta así lo que con posterioridad será la futura Dirección General de Estudios, y que en realidad venía a ser un esbozo de los actuales Ministerios de Educación; es decir, que no sólo se ocupará de la enseñanza primaria, sino también de la media y de la superior, así como de cualquier otro problema educativo<sup>407</sup>.

El derecho a la educación puede quedarse en una mera utopía si, a la par que se reclama, no se establecen los medios económicos necesarios para darle realidad. Intervención significativa sobre este punto es la del Sr. O'Gavan:

*«Todos somos conscientes de que la educación es un derecho. ¿Pero de qué sirve esto si no se establecen las dotaciones económicas necesarias para que todos los ciudadanos alcancen la instrucción primaria? ¿De qué sirve decir que la educación debe estar al alcance de todo ciudadano si no se reglamentan y dotan los instrumentos y escuelas apropiadas?»*<sup>408</sup>.

---

*vincias, aunque el Consejo de Castilla falle todos los casos de problemas, con estos particularismos no vamos a ninguna parte. No es la instrucción primaria un gremio de intereses y privilegios sino un deber del Estado con sus ciudadanos. Y como tal deber debe organizar, consignando la estructura que le sea apropiada para hacerlo efectivo». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6095. Similar planteamiento encontramos en la exposición presentada por la Real Academia de la Historia a la cámara: «Hasta ahora la instrucción primaria ha sido el cortijo de unos cuantos que amparados en su organización gremial han hecho cuanto han querido. La educación ha estado descuidada por estos privilegios. Se hace necesario poner fin a todo ello. No hay más solución, con carácter nacional, que una organización de instrucción y docentes que lleve las luces a todo el pueblo». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 5876-5877.*

<sup>406</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2726.

<sup>407</sup> Son numerosas las intervenciones parlamentarias que desde el inicio de las Sesiones hacen referencia a la necesidad de erigir un organismo nacional que dirija la enseñanza en todo el estado. Estos deseos alcanzan por primera vez la realidad legal en el Proyecto presentado por la Comisión encargada de formar un plan para el arreglo de las Comisiones el 9 de abril de 1811. En su artículo 10 dice: «La Comisión de Instrucción y de la educación pública tendrá por objetivo presentar un plan de enseñanza y de moral, en que la juventud adquiera todos los conocimientos necesarios para que la Iglesia tenga dignos ministros, el gobierno sabios magistrados, los ejércitos generales esforzados y virtuosos, y toda la Nación honrados e ilustrados ciudadanos. Para la puesta en vigor de tal plan, dicha Comisión establecerá las bases de una futura Dirección General de Estudios, cuerpo este que tendrá como encargo todo lo referente a la educación del pueblo con un carácter nacional». Diario de Sesiones. Vol. VII. Págs. 849-850.

<sup>408</sup> Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4540.

Las distintas intervenciones parlamentarias que afrontan esta utopía abogan por una municipalización de la educación, es decir, que sean los propios ayuntamientos las instituciones que tengan a su cuidado el sostenimiento económico de los centros educativos. Junto a los ayuntamientos, también se pretende que tengan competencias en materia educativa las Diputaciones provinciales. A estas instituciones se les intenta otorgar funciones de inspección respecto a los gastos e inversiones realizados por los ayuntamientos<sup>409</sup>.

Esta municipalización de la educación, a la par que intenta dar realidad a un derecho, responde también a las modificaciones que los constitucionales del 12 introducen en el gobierno local, tanto a nivel municipal como a nivel provincial. Como bien señala Martínez Sospedra, ayuntamientos y diputaciones son concebidos como cuerpos de naturaleza administrativa a los que se otorga una amplia extensión de facultades en detrimento de los Regidores Perpetuos y las Audiencias provinciales respectivamente<sup>410</sup>.

### 3.2. El valor de la Educación

Ante una crisis, como la que azota a la España de comienzos del XIX, se echa mano de una panacea esperanzadora, la educación. Los políticos piensan que extendiéndola a todos los españoles, asentándola sobre principios que ellos estimen pertinentes, controlándola férreamente, estableciéndole los límites oportunos, su gobierno se

<sup>409</sup> El Sr. Argüelles concreta las atribuciones de los Ayuntamientos en materia educativa en los siguientes campos «(...). Conventrá que los ayuntamiento de cada localidad sostengan económicamente sus escuelas públicas con los fondos del común. También observarán los adelantos del alumnado ejerciendo una labor de control sobre los docentes. Será competencia de los ayuntamientos, junto a las dos anteriores, inspeccionar todos los centros educativos particulares que no se paguen con los fondos del común». Manifestaron su apoyo a esta propuesta los Sres. García Herrerros, Pérez de Castro, el obispo de Calahorra, Oliveros, Gordillo, Espiga y Aner. Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2062.

Respecto a las competencias de las Diputaciones destaca la Memoria presentada por el Sr. Larrabal el 14 de febrero de 1812. Tal y como se recoge en el Diario de Sesiones, recibirá «esta Memoria un apoyo unánime por parte de toda la Cámara». Las funciones atribuidas son las siguientes: «Siendo como es la educación la primera base de las virtudes y de la felicidad pública de los pueblos, tocará a las Diputaciones provinciales el control e inspección de los fondos invertidos por los ayuntamientos que deberán remitir escrito un informe de los mismos. También es competencia suya, en caso de que los ayuntamientos locales no cuenten con los suficientes recursos, valerse de aquellos arbitrios que sean proporcionados con las circunstancias de los pueblos (...). Velarán las Diputaciones por el estricto cumplimiento de las funciones de inspección atribuidas por los ayuntamientos». Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2778.

<sup>410</sup> Cfr. Manuel Martínez Sospedra: *op. cit.* Págs. 348-349.

estabilizará y nunca tendrán que preocuparse de remediar o contrarrestar acciones subversivas que turben la paz que ellos han establecido<sup>411</sup>. Los economistas sueñan con que una enseñanza bien dirigida, con unos programas extensos y especializados, con una orientación profesional descollante, podrán arreglar la crisis agrícola e industrial que padece España, y surgirán los obreros cualificados que compongan los cimientos de una nueva etapa de prosperidad<sup>412</sup>. Los intelectuales desean ardientemente que la educación se imparta en todos los rincones de la patria, para que sus ideas, sus libros preferidos, sus pensamientos sociales, su cultura más o menos cultivada, lo que ellos entienden por civilización, tenga eco en España entera y le proporcione la felicidad que ellos predicán<sup>413</sup>. Las autoridades religiosas esperan de la educación que consolide la formación correspondiente de los individuos y los cristianos superen la tibieza en que muchos de ellos se encuentran entonces, reuniendo las capacidades necesarias para no peligrar su convicción ante el ataque o las insinuaciones de los impíos enciclopedistas o los obcecados sensualistas<sup>414</sup>. Por su puesto que cada uno mantiene un

<sup>411</sup> Un claro testimonio de esta aptitud nos la ofrece Domingo Fernández Campo-manes, diputado por Asturias y ministro del Consejo Real en 1808: «Señores, la educación pública es la única que puede poner límites a los abusos siendo la única garantía para la paz y estabilidad; la educación hará conocer a los ciudadanos el contrabando, el robo, los asesinatos, los deberes para con la Patria, con los familiares y con los vecinos. Delitos, deberes y derechos apartecerán iluminados y la nación tendrá el orden que de desea». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 5670.

<sup>412</sup> En el preámbulo del Proyecto de Decreto presentado por la Comisión de Agricultura el 18 de noviembre de 1812 encontramos un buen ejemplo de la posición de los economistas ante el valor de la educación: «Todo beneficio posible de la agricultura y demás ramos de la industria, que constituyen principalmente la felicidad de la Nación, depende de la instrucción de los que se dedican a ellas y de la protección y atención que el gobierno dedica a esta instrucción». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4032.

<sup>413</sup> Las aspiraciones y deseos de los intelectuales españoles ante la educación han sido ampliamente estudiados por Antoni Jutglar en su obra: *Ideología y clases en la España contemporánea*. Madrid 1968. Vol. I. Págs. 117-153. Salvando los distintos posicionamientos ideológicos y políticos de la intelectualidad española de comienzos del XIX, todos están de acuerdo en atribuir a la educación el papel de hilo conductor de ideas y pensamientos. Esta misma actitud la encontramos en la intelectualidad de la Ilustración, ampliamente estudiada por Richar Herr en su obra: *España y la Revolución del S. XVIII*. Madrid 1971. Pág. 136-144.

<sup>414</sup> Especialmente significativa es la opinión de Pedro Ignacio Bejarano, obispo de Sigüenza en 1801: «Es la educación la luz de las conciencias de los cristianos. Un alma educada conoce más a Dios, en su conocimiento encuentra su amor. Cuántas almas están sumidas en el más profundo de los pecados fruto de la ignorancia. Cuánta doctrina errónea, salida de la soberbia de los hombres, aleja al hombre de su Creador. Sólo una educación limpia, como las aguas que fluyen, permitirá renacer el reinado de Cristo». Citado por

concepto de la educación y una visión distinta de su planificación, pero creen en ella, no con los límites que realmente tiene, sino como en un milagro que a manera de maná les alimente su seguridad y progreso.

Es el mismo criterio que mantienen los diputados gaditanos, se interesan por la educación, se preocupan de criticar la educación de la etapa anterior y de ofrecer una nueva, de vigilar los profesores precedentes y de introducir otros que le ofrezcan mejores garantías, de repudiar los otros horarios y de plantear unos distintos, de vituperar los procedimientos pasados y de cacarear la necesidad de otros. Actuarán a veces negativamente, se equivocarán otras —equivocación honrada en casi todos los casos—, anunciarán cosas que no podrán realizar, pero de ellos respecto de la educación, como cuenta la historia del célebre Galileo respecto de la Tierra, habrá que decir siempre ¡Sin embargo, se preocuparon!... ¡Y mucho!

Hay declaraciones explícitas del valor que se le concedía a la educación como instrumento político necesario para cualquier clase de régimen. Y las hay tanto en las posturas que hemos llamado ilustradas, como en los planteamientos que hemos denominado liberales. Son todos ellos testimonios interesantes de las reflexiones que acabamos de hacer. Ejemplo de las posturas ilustradas es la intervención de Felipe Aner, para quien no hay duda de que la instrucción es la primera piedra de un reino católico, ilustrado y floreciente:

*«Conocían los piadosos monarcas Carlos III y Carlos IV que la base más segura de un reino católico y floreciente es la primera instrucción, como lo son de un vasto edificio los sólidos cimientos. Penetraban su bondad que la grandeza de los imperios y reinados más consiste en que los vasallos se acostumbren a la virtud desde la edad más tierna que en andar las cortes ricas y suntuosas. Meditaron con la prudencia que la filosofía de sus dominios depende principalmente de lanzar de ellos la ociosidad, origen de daños incalculables. Estaban bien convencidos de que a semejanza de los diamantes, que no manifiestan su brillantez sino después de labrarse, cultivados en los principios de los ánimos de los niños pobres, descubrirán algún día talentos singulares cuyas luces vengán a ser la defensa de nuestra fe, el honor de la buena literatura.*

*y el muro inexpugnable en que se estrellen y caigan derrotados los asaltos todos de malicia y de la infidelidad»*<sup>415</sup>.

En la proposición hecha por el Sr. Borrull el 29 de marzo de 1813, relativa a que los bienes del extinguido Tribunal de la Inquisición se inviertan en el fomento de la educación de la juventud, encontramos similares argumentaciones:

*«La Educación es la primera piedra sobre la que las naciones deben levantar el edificio social, si se ha de sostener; el cimiento sobre el que se ha de edificar la grande obra del hombre, si se ha de ser útil a la Patria, si no se quiere hacer del ser más perfecto una bestia feroz que sólo sirva a destrozar los pueblos. El mayor cuidado debe ponerse en instruir rectamente la juventud. Éste es el negocio más importante de cuantos pesan sobre los gobiernos: nada hay que deba merecer tantos desvelos. Así pensaban los dos filósofos más apreciables que acaso tuvo la gentilidad, Séneca y Platón. Y no se hallará uno solo hasta Rousseau que pensare de otro modo, así como ningún otro había pretendido hasta él hacer del hombre una bestia salvaje»*<sup>416</sup>.

De las posturas liberales podemos recoger, entre las muchas que existen, dos en el mismo sentido, en las que destaca además la relevante personalidad de sus autores, en un caso Agustín de Argüelles, en otro, Antonio de Oliveros. Argüelles, en su intervención sobre las consecuencias negativas derivadas del Real Decreto de 30 de abril de 1810 por el cual se mandaba cerrar los establecimientos educativos, dice en vibrante alocución:

*«Podemos acaso desconocer que las sociedades subsisten hoy día por la civilización y que la instrucción pública es su elemento primordial y esencial. Destruyémosla, o, lo que es lo mismo, dejémosla abandonada, y se verá al instante destruido el nervio más necesario a la conservación y prosperidad del Estado. ¿Qué importa que éste viva y que el daño al principio no se advierta, o porque nuestras pasiones o nuestros intereses no nos lo dejen conocer? Vive el Estado, sí, pero para estar de juguete y de triunfo de las demás naciones; vive para contemplar con envidia en las unas mayor poder; en las otras mayor riqueza, en todas mayor acierto y fortuna; vive, pues, para ser llevado con hombros de una generación*

<sup>415</sup> Citado por Joaquín Varela Suáñez: *op. cit.* Pág. 358.

<sup>416</sup> Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4907.

*raquítica que inhábil e incapaz a toda carga de todo ministerio público, le deja consumirse lentamente, y, al fin irremediamente perecer»*<sup>417</sup>.

Oliveros, en el debate sobre el Informe de la Comisión de Guerra referente al ingreso en Academias y cuerpos militares, empieza su intervención así:

*«Una nación, gobernada por principios liberales, necesita ante todas las cosas que los jóvenes adquieran ciencia y virtudes; sin estas dotes, ni amarán el régimen constitucional, que constituye la justicia a las pasiones y al favor, ni podrán ser útiles a la patria y a sí mismos; porque en los gobiernos libres el hombre sin instrucción sirve de poco, el hombre sin virtudes es peligroso»*<sup>418</sup>.

### 3.3. El poder de la Educación

Los diputados gaditanos van a atribuir a la educación un gran valor como pilar que es para la construcción de un nuevo régimen político y de una nueva sociedad. Ante esta afirmación cabe un interrogante: ¿de dónde arranca ese ilimitado valor que nuestros constitucionales atribuyen a la educación? Sencillamente, del ilimitado poder que se le reconocía. Así lo expresa el Sr. Espiga en su proposición, relativa a la presentación de Proyectos para la Constitución Política de la Monarquía:

*«El alma del individuo es como una tabla de cera virgen donde la educación va a marcar a fuego los caracteres que se estimen convenientes. Lo que sea el hombre y la sociedad el día de mañana es obra exclusiva de la educación (...) Instruyendo al niño en la idea del bien llegará a comprenderla y amará el bien y se comportará bien. Eso sí, no debe faltar la comprensión de las ideas, porque entonces naufragará la obra educativa. Pero si se le enseña bien, si se le hace comprender lo que se desea que comprenda, es seguro que todos los hombres futuros de la nación serán buenos, actuarán honradamente, respetarán a las autoridades y al gobierno, y una balsa de aceite cubrirá benéficamente a España sin peligro de acidarse»*<sup>419</sup>.

<sup>417</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 832.

<sup>418</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1554.

<sup>419</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 153.



No es difícil deducir que la idea de educación que tienen los hombres de Cádiz está influenciada por John Locke<sup>420</sup>. En el resto del continente europeo se ha dejado sentir esta influencia con mucha anterioridad, ha tenido una gran secuela de discípulos e incluso ha hecho nacer un movimiento filosófico de reacción como puede serlo el idealismo. En España se han tenido contactos con Locke desde los mismos comienzos del siglo XVIII, se le ha leído con avidez y se le ha defendido con entereza, pero su extensión completa al campo de la cultura española no ha llegado hasta finales del siglo XVIII, y lo ha hecho de manos de Jovellanos<sup>421</sup>. En los debates parlamentarios de Cádiz de 1812 el poder de la educación es admitido con firmeza, consciente o inconscientemente, con todas sus consecuencias o a medias tintas, pero al menos se cree en ella, de una manera parecida a como los egipcios creen en la labor benéfica del Nilo.

La divulgación de las obras de Locke, las varias traducciones que se hacen de sus obras, son notables. Por el carácter de este trabajo no es el caso hacer un estudio adecuado de ello, pero no podemos menos de citar el hecho de que hasta un diputado gaditano, el Obispo de Calahorra, que da normas para la enseñanza de los religiosos, cita varias veces en defensa de sus argumentos a Locke, reproduciendo literalmente pensamientos del empirista inglés:

*«Los hombres se encuentran con que poseen en su mente ciertas ideas, blancura, dureza, pensar, moción, hombre, elefante, ejército, obesidad. Estas ideas vienen de la experiencia, que es el fundamento de nuestro saber. Si pretendemos enseñar a los niños lo oficios de hombre y de cristiano se ha de empezar por ahí, por la experiencia. El poder de la educación, es casi absoluto. Una educación*

---

<sup>420</sup> Locke, que ha sido llamado «padre de la Ilustración», ha influido decisivamente en la evolución de la pedagogía posterior por los principios filosóficos y psicológicos que sienta en su obra. En primer lugar, si todo conocimiento humano viene del exterior y está limitado por la propia experiencia concreta del sujeto, la educación adquiere una gran importancia, y las diferencias que observamos entre los hombres no dependerán de su propia naturaleza ni de nada innato en ellos, sino de la educación o instrucción que hayan recibido: «*las diferencias que se encuentran en las costumbres y las aptitudes de los hombres son debidas a su educación, más que a ninguna otra cosa (...)*». La reducción del número de materias que dan conocimiento de la realidad inmediata circundante, el sentido utilitarista y práctico de la enseñanza, propugnada por el empirismo lockiano, son factores decisivos en una educación de carácter realista. Cfr. Isabel Gutiérrez Zuloaga: *op. cit.* Págs. 249-251.

<sup>421</sup> Cfr. Juan Francisco Fuentes: «Luces y sombras en la Ilustración Española», en *Revista de Educación*. Núm. extraordinario. Madrid 1988. Págs. 21-22.

*que esté apoyada en la experiencia permitirá conseguir estos fines pues labraremos en el alma de los individuos cada uno de los principios fundamentales de los deberes de ser cristiano»<sup>422</sup>.*

De la educación se espera que pueda corregir todos nuestros vicios y defectos. El pobre desarrollo de España por aquel entonces en el terreno agrícola e industrial está presente en los debates parlamentarios, se espera poner fin a este panorama mediante la educación de los individuos<sup>423</sup>. Instruyéndoles se cree posible lograr que todos los ciudadanos sean responsables en su trabajo y que su rendimiento sea alto. Se hace necesario mostrarle al hombre el bien, aunque, como dice el Sr. Galiano en una intervención ante la Cámara el 5 de marzo de 1813, «no basta hacerle ver al hombre el bien, es menester que lo comprenda, y por ello es necesario darle una disposición que no nace de él, y que es fuerza que adquiere por la educación. Ésta es la grande obra que hace al hombre laborioso, que le aparta del mal, lo dirige al bien, le hace útil a la sociedad en que vive, y abre su entendimiento y su corazón a la virtud y al deber, y sin esto no rendirán sonados frutos cuantas instituciones se adopten, o si dan alguno será tardío y escaso»<sup>424</sup>.

Hay que preocuparse de las ideas. Cuando son inexactas nos conducen al error, cuando son exactas se convierten en caminos de la verdad. Lo peor es si las inexactas llegan a arraigarse en nuestro entendimiento, pues corremos el riesgo de que no las podamos desalojar. La ciencia está formada por ideas exactas, la instrucción se fundamenta en la ciencia, y la educación en la instrucción, y como sin educación el hombre se verá aherrojado en un abismo de ignorancia e ignominia, se pone de relieve el valor de esas ideas exactas.

Cuando el hombre se vea alimentado con ideas exactas, cuando las comprenda, empezará a estar instruido, y ello significará su recuperación para sí mismo y por ende para la nación.

Para los diputados gaditanos, pues, la educación todo lo puede. El hombre será lo que sea tan sólo por la educación recibida. No

<sup>422</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2601.

<sup>423</sup> Así se expresa sobre este punto el Sr. Morejón: «Nuestra agricultura está decadente, nuestra industria arruinada. La mala instrucción de nuestro pueblo nos ha llevado ella. Hay que poner fin, proporcionando a cada ciudadano el maravilloso unguento de la educación que los transformará en ciudadanos útiles, ilustrados y laboriosos». Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4907.

<sup>424</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5775.

cuentan para ellos factores genéticos, ni el medio ambiente, ni las capacidades físico-psíquicas de que está dotado el individuo, ni sus tendencias de nacimiento. La educación lo superará todo.

### 3.4. Cualidades atribuidas a la Educación

A través de las distintas intervenciones parlamentarias que hacen referencia a la educación, bien de forma directa o indirecta, bien de manera explícita o implícita, se nos especifican las cualidades que ha de reunir la instrucción que se proporcione a los españoles.

Las cualidades que los diputados gaditanos requieren para la instrucción eran las de **universalidad, unidad, pública, gratuidad y libertad**. No podemos decir que cada una de por sí sean originales de los hombres de Cádiz, pero sí les pertenece a ellos su agrupación y exigencia en común. Con ello se ofrecía un concepto de la instrucción bastante parecido, en su enfoque general, al que tenían el proyecto de Condorcet presentado en Francia unos años antes y las «Bases para la formación de un Plan General de instrucción Pública» elaboradas por la Junta de Instrucción Pública en 1809, e inspiradas en el anterior.

Destaca, sobre todas, la nota de **universalidad** en la instrucción. Cualquier español debe recibir la instrucción que le corresponde y debe tener el acceso necesario para que le sea impartida. Es más, debe haber una parte de la enseñanza que sea obligatoria. En tal sentido se alzaron voces importantes como las de la Comisión de Guerra el 15 de agosto de 1811. De los cinco a los diez años el individuo debe asistir a la escuela para aprender a leer, escribir y contar, y a los diez años, unos podrán cursar Latinidades y otros se hallarán en «aptitud de poder dedicarse a alguna profesión»<sup>425</sup>. Se piensa que la obligación del padre es más que cuidar del cuerpo de su hijo, alimentar su alma, ya que Dios nos hizo seres racionales. Pero el sentido de esta obligatoriedad se hace difícil inculcarlo en la voluntad de todos los padres españoles, aunque se está generalizando en aquellos momentos. Por eso, hombres de espíritu práctico como el Sr. Argüelles sostienen que:

*«(...) Es necesario, por decirlo así, poner a los españoles los buenos estudios a la puerta de casa; es necesario que el gobierno*

<sup>425</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Págs. 1641-1642.

*por su parte haga sacrificios para favorecer las buenas disposiciones que manifiesta en el día nuestra nación. Cuando no haya padre que no esté dispuesto y convencido de la necesidad de saber, y se ponga a hacer todos los sacrificios necesarios para la instrucción de sus hijos, entonces se podrá tratar de libertad al erario público de una gran parte de los costes de la instrucción»<sup>426</sup>.*

Este carácter de universalidad de la instrucción no se limita a la extensión del territorio nacional, sino también a la extensión de la misma ciencia, esto es, que según los diversos grados de la enseñanza, ésta comprenda en su totalidad los conocimientos humanos que existen hasta el día, y, es más, que el individuo pueda en cualquier momento de su vida ir adquiriendo nuevos conocimientos<sup>427</sup>.

Otro gran baluarte de los diputados gaditanos preocupados por la educación, tras el cual luchan incansablemente, es la *unidad* de la instrucción. Que sea una la doctrina, uno el método, una la lengua en que se enseñe. Es una clara reacción contra la dispersión de métodos y de sistemas que se seguían en las distintas escuelas de España, en los diversos Colegios de Latinidad y Humanidades, en las distintas Universidades, dispersión a la que había intentado hacer frente la política educativa del último tercio del siglo XVIII español.

A la confusión anterior se achaca la poca eficacia de la educación, se le culpa de no haber logrado el rendimiento deseable a todas las grandes cantidades que el Estado se ha gastado en la enseñanza desde siempre. Interesa este enfoque central, porque, como dice el Sr. Rives en su exposición:

*«Unidad de acción, unidad de sistema, unidad de opiniones ha constituido la fuerza de los Estados y siendo como es la educación la conservadora de ellos, debe ser una y uniforme»<sup>428</sup>.*

Dentro del aspecto de unidad, al igual que en el periodo ilustrado, destaca, curiosamente, el interés de los diputados gaditanos por que la enseñanza se dé en todos los centros únicamente en lengua castellana. El Sr. Llamas, por ejemplo, en su intervención sobre el

<sup>426</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1818.

<sup>427</sup> Así lo pone de manifiesto el Sr. Morales Gallego: «Aun cuando muchos pueblos de ambos hemisferios se hallan sin instrucción, debemos dejar claro que desde las escuelas de primeras letras hasta la Universidad ésta debe abarcar todos los conocimientos válidos que a cada grado de instrucción corresponde». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1817.

<sup>428</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5846.

Dictamen de la Comisión de Guerra referente a las admisiones en los Colegios militares, lo manifiesta explícitamente:

«(...) Que sea una única lengua en la que se enseñe, y que ésta sea la lengua castellana»<sup>429</sup>.

Se quería también por parte de los diputados gaditanos, que la enseñanza fuera pública. Entendida la educación como un instrumento para la prosperidad individual y colectiva y para la igualdad, se la considera: como un servicio público que el Estado tiene la obligación de prestar. Sobre esta concepción de la educación como un servicio público nos resulta altamente clarificadora la intervención del Sr. Gordillo:

«La Instrucción pública ha de perseguir ofrecer a todos los individuos los medios de proveer a sus necesidades, de conseguir su bienestar; asegurar a cada uno su bienestar, que conozca y defienda sus derechos y que entienda y llene sus deberes; asegurar a cada uno la facilidad de perfeccionar su industria, de capacitarse para las funciones sociales a que tiene derecho a ser llamado, para desenvolver toda la extensión de los talentos que ha recibido de la Naturaleza y para establecer una igualdad de hecho y hacer real a igualdad política reconocida por ley. Siendo éstos sus objetivos el Estado ha de mantenerla, cuidarla, inspeccionarla y fomentarla»<sup>430</sup>.

Al igual que ocurría con la beneficencia, se transfiere a la sociedad, entendida como entidad colectiva, la obligatoriedad de atender todas y cada una de las necesidades de la educación. De ahí que el término instrucción esté siempre acompañado y seguido del apelativo de pública. La educación es concebida como un acto de gobierno y una obligación de los poderes públicos, en cuanto que tiene relación con el bienestar de la comunidad.

<sup>429</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1632.

<sup>430</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1685. En términos parecidos se expresa el Sr. Gordillo en la sesión del 8 de agosto de 1811: «¿No es una de las primeras atenciones del gobierno proteger las ciencias, promover y fomentar la ilustración en todas las clases del Estado? ¿No hace ello buenos beneficios para el Estado y para sus individuos? No hemos de someter a duda en ningún momento que la educación es y debe ser una carga del Estado». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1637. También el Sr. Aner será de la misma opinión: «Aquí hemos venido a hacer el bien de la Nación de sus ciudadanos ¿y cómo se hará? Proporcionando en todas partes colegios donde se instruya la juventud y siendo el Estado quien se encargue de ellos. Las circunstancias de la nación son tales, que es necesario que se ponga al nivel de sus enemigos». Diario de Sesiones. Vol. III. Págs. 1632-1633.

También cuando los diputados gaditanos señalan que quieren una enseñanza que fuera pública, está haciendo referencia a que ésta no se impartiera ni se enfocara tan sólo para los que se matriculaban para seguir un curso en cualquier centro de enseñanza. Hay otros individuos que tienen deseo de educarse, de adquirir conocimientos de una determinada disciplina, y no es precisamente para ganar curso, por tener un título, sino simplemente por el humano afán de saber; para ellos tiene que estar abierta la enseñanza, tiene que proporcionárseles huecos en las aulas y métodos adecuados. Se hace necesario llevar las luces a todo el mundo, como dice el Conde de Toreno ante la cámara el 13 de agosto de 1811, «la Nación tiene la obligación de instruir a todos sus individuos, unos lo harán con el fin de adquirir la formación necesaria para el ejercicio de una profesión u oficio, otros por las ciencias y deseos de saber. Debe ser la educación por tanto pública, que todos puedan acceder a ella, lo contrario sería hacerla el monopolio de unos cuantos»<sup>431</sup>.

Junto a la universalidad y el carácter público, la **gratuidad**. No es ésta una característica especial de la enseñanza en los debates parlamentarios, sino general en varios siglos. En las Cortes de Cádiz cuando se aborda y defiende el carácter gratuito de la enseñanza se le hace depender de dos pilares:

1. La obligatoriedad que tiene el Estado en proporcionarla, en cuanto que es un servicio público.
2. El derecho que el hombre tiene a educarse, derecho que, como hemos desarrollado en otro apartado, se vincula a la prosperidad individual y colectiva y a la igualdad.

Apoyándose en estos dos pilares, pilares que son usados como argumentos, la gratuidad aparece como una característica indispensable de la enseñanza para nuestros diputados gaditanos<sup>432</sup>.

Una última cualidad que se atribuye por parte de los diputados gaditanos a la enseñanza es la **libertad**. No basta que el Estado proporcione escuelas a los ciudadanos donde adquieran los conoci-

<sup>431</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1632.

<sup>432</sup> El Sr. Antillón en su intervención sobre las reformas que deben llevarse a cabo para la prosperidad y gloria de la nación lo expresa claramente: «No debemos en ningún momento desentendernos de establecer las bases de la instrucción pública, manantial fecundo de errores o de luz para los pueblos (...) Es la educación un derecho de todo ciudadano y a la par una obligación de quienes lo protegen, cuidan y custodian. Nadie lo duda y ahí se explica que al ser un bien, un deber y un derecho, su gratuidad debe ser una de las bases sobre las que se establezca su arreglo». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5648.

mientos que le van a habilitar para el ejercicio de una profesión y de sus derechos, es preciso que cada uno pueda buscarlos dónde, cómo y con quién quiera, a la par que exista una libertad en el ejercicio de la profesión docente por parte de aquellos que están dotados para ejercerla. Libertad de elección y libertad en el ejercicio de la profesión docente son las dos cualidades que exigen nuestros diputados gaditanos a la enseñanza.

Al materializar la libertad en la enseñanza bajo estas dos formas, se desarrolla una importante crítica en torno a cualquier privilegio o monopolio en el sector educativo, en cuanto que la libertad docente y la libertad de elección —piensan los diputados gaditanos— conducen a la perfección que nace de la concurrencia y libertad de los esfuerzos individuales<sup>433</sup>. Al propio tiempo, también se piensa que ambas suplirán la insuficiencia de medios de los que dispone el Estado para hacer frente a la universalidad de la instrucción<sup>434</sup>.

Cada una de estas cualidades, que afloran con espontaneidad en los debates parlamentarios, serán recogidas, como posteriormente veremos, en el Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de Instrucción Pública, escuchado por las Cortes y la Comisión de Instrucción Pública que redacta un Dictamen y Proyecto de Decreto.

### 3.5. La Instrucción religiosa y moral

En el ideario de los constituyentes gaditanos encontramos una atención preferente por la educación religiosa y moral de los individuos. En sus distintas manifestaciones sobre la enseñanza distin-

<sup>433</sup> Buen ejemplo de esta actitud crítica lo encontramos en el Proyecto de Decreto presentado por la Comisión de Agricultura referente al establecimiento de Cátedras de Economía Civil: «No se pone en duda ya que la perfección y la abundancia nacen de la concurrencia y de la rivalidad de los esfuerzos individuales, y que todo privilegio exclusivo, por naturaleza odioso, es destructor también por naturaleza de toda perfección y todo progreso en el ramo a que corresponde. En la Instrucción sería más absurdo y más odioso todavía». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4032.

<sup>434</sup> Es frecuente en las intervenciones parlamentarias que abordan el tema educativo dejar constancia de la imposibilidad de medios con que cuenta el Estado para hacer universal la educación. Ante esta imposibilidad se presenta como vía de solución la libertad en el ejercicio de la docencia. Así lo recoge el Obispo de Canarias en una intervención ante la Cámara el 25 de abril de 1813: «La libertad de enseñar, declarada a todos los que tengan discípulos que quieran ser instruidos por ellos, suple la insuficiencia de medios para universalizar la instrucción, si se permite hablar así». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5112.

guen claramente dos tipos de educación: la literaria y la religiosa. Esta distinción es también grata a la sociedad española en general. Como señala Carlos Corona, desde los humildes artesanos hasta los catedráticos o los miembros de Cuerpo de la Nobleza se establece una diferenciación marcadísima entre lo literario y lo religioso<sup>435</sup>. No se les ocurre a nuestros diputados del 12 que la educación es un todo en el que las distintas partes que armónicamente la forman deben cooperar al unísono al perfeccionamiento de las facultades del alumno, en último término, al perfeccionamiento, a la educación del individuo. Así se expresa el Obispo de Calahorra en el debate sobre el Proyecto de Constitución política de la Monarquía, Título I, Capítulo I:

*«Aquí se trata de una Constitución elemental para España; se trata de una Nación católica, la primera de mundo. Pieza clave de esta Constitución debe ser la educación, distinguiendo en ésta: la educación literaria que lo prepara para el ejercicio de una profesión y la educación religiosa, primera leche que han de mamar los individuos para el conocimiento de Dios, autor de todo, salvador y remunerador justo»*<sup>436</sup>.

Una vez que parten de esta separación entre uno y otro tipo de educación, señalan con la misma claridad que la instrucción importante, la que más hay que cuidar es la religiosa.

Pero al principio no hemos dicho religiosa a secas, sino religioso-moral. Es ésta la expresión verdaderamente acertada. Consciente, o inconscientemente, los diputados gaditanos consideran que en esta parte de la educación hay una realización que se debe asentar sobre principios sobrenaturales y otra que debe tener como base la especulación filosófica. La Fe y la Razón deben estar en la base de esta educación. Y nominalmente, no separan lo religioso de lo moral. Exigen garantías de seguridad en la formación religioso-moral del alumno. La consideran piedra angular de la educación en general. El Estado prosperará y se consolidará con ciudadanos dispuestos a sostenerlo ya sea con las armas, ya sea con su trabajo constante y racional. Y esta sociedad de hombres se debe conseguir mediante la educación. La educación aparece como el instrumento para lograr la

<sup>435</sup> Cfr. Carlos Corona Baratech: «Opinión pública y oposición al poder en la España del S. XVIII y principios del XIX», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, núm. 174. Madrid, 1977. Pág. 529.

<sup>436</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1686.



felicidad y la igualdad, individual y nacional. La educación es la condición «*sine qua non*» para que la nación logre su prosperidad. Y dentro de la educación, es la religiosa-moral la que fundamenta la literaria. Porque se opina que el hombre convencido de sus deberes para con Dios, con el prójimo y con la sociedad, no estorbará nunca la acción gubernamental; antes, por el contrario, la secundará. El hombre convencido de sus deberes, se estimará a sí mismo como cooperador activo en la obra de la nación, y mostrará un gran interés por adquirir la instrucción literaria en menos tiempo y en mayor extensión, con la cual pueda participar en la consecución del bien que desea para la Patria. Y en la formación religioso-moral, es la parte religiosa la que debe preceder a la moral, ya que el que conoce las obligaciones del cristiano, el que conoce las verdades de la Fe, sentirá ansias de educación moral que le conduzca a la práctica del amor al prójimo que la religión le ha enseñado como uno de sus deberes más importantes. Cuando hablan de la formación religiosa le unen la moral, y nunca se les ocurre citar la moral si no es unida a la religiosa. En cuestión de terminología podrán omitir uno u otro nombre, como epígrafe de lo que van a decir, pero el contenido siempre presenta los dos aspectos, unidos fuertemente.

Este pensamiento, típico del siglo XVIII llega a ser manifestado explícitamente en varios casos. Un ejemplo, aunque sea un poco largo, lo constituyen las palabras que sobre tal tema se recogen en las Felicitaciones de la Universidad de Salamanca a las Cortes por la Constitución el 7 de agosto de 1812:

*«(...) El estudio de la Religión fue aun entre los paganos el objeto principal de los maestros de la niñez; porque siendo ésta el Seminario General de donde salen todos los individuos que componen los reinos y repúblicas, se persuadieron de que sus gobiernos nunca serian felices o infelices sino a proporción de lo que atendieren o descuidaren en este primer ramo de seducción. Quitese el culto de la religión y el respeto a Dios —decía Cicerón—, y resultará una confusión en la vida y un trastorno en la sociedad humana; que será peor que habitar entre fieras. Los hijos bien criados hacen felices a las familias, así como la felicidad de éstas hace feliz al Estado. El gobierno público es un resultado de los gobiernos domésticos, y jamás será buen súbdito el que no fue buen hijo, ni buen superior el que no es buen padre de familia. Apoyados en estas máximas que dicta la experiencia y la sana razón, se deja conocer claramente cuan necesarias es a un buen maestro la inteligencia en los misterios de nuestra santa fe, el don de caridad para*

*explicarlos a sus discípulos la posesión y el ejercicio de las virtudes para que les sirva de ejemplo»<sup>437</sup>.*

Y no deja de ser curioso que estos razonamientos se apoyen en testimonios paganos. Lo hace la Universidad de Salamanca, y lo hace también, entre otros, el Sr. Caneja en su intervención sobre la necesidad de la formación de una Junta que arregle y plantee el futuro plan de Estudios. Después de hablar sobre la importancia de la educación y qué tipo de educación es la que debe proporcionarse, resume y justifica así:

*«He aquí por dónde debe empezarse: por enseñarles la Religión y la moral; por instruirlos en la virtud. Quizás los llamados Filósofos apellidarán a esto fanatismo, más yo conducía entonces a los hombres a escoger las lecciones de unos filósofos que no conocieron la religión cristiana; a éstos oirán decir: Padres de familias, buscad para vuestros hijos maestros sabios, sí, pero de una vida irrepetible, de una doctrina sana, de unas costumbres no menos puras y santas (Plutarco. Coment. de liberis educandis). Poned vuestros hijos, amigo mío, en poder de maestros, que comiencen enseñándoles el modo de arreglar sus costumbres antes de formarlos en la docencia (Plinio. Cord. Hist. Lib 3. Epist. 8)»<sup>438</sup>.*

Una vez sentado el principio de que la formación religioso-moral debe constituir el fundamento de toda educación, los hombres de Cádiz se enfrentan con el problema de la edad en que debe empezarse esa instrucción religioso-moral, unido estrechamente al método conveniente. El Diario de Sesiones constituye una buena fuente en la que se nos recogen numerosas intervenciones, propuestas y trabajos sobre el tema en cuestión. A partir de él podemos tener un índice muy claro de la atención que se presta al problema por los diputados gaditanos.

Respecto a la edad en que debe comenzar tal instrucción no puede haber diversidad de opiniones. El Concilio Lateranense había confirmado y mandado cumplir lo que el Concilio de Trento, en la sesión 22, cap. 7, y en la sesión 13, cap. 9 decía: «Si alguno negare que todos y cada uno de los cristianos, cuando ha llegado al uso de razón no está obligado en cada año, a lo menos en la Pascua, a recibir la Eucaristía, según precepto de nuestra Madre la Iglesia, sea

<sup>437</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3562-3563.

<sup>438</sup> Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3511.

excomulgado». Este precepto significa que, como para percibir tal Sacramento es necesario tener una instrucción cristiana adecuada, además de saber los oficios del cristiano, antes del uso de razón, hacia los siete u ocho años, debe haber comenzado la instrucción religiosa.

Pero si la edad no podía variarse mucho, sí podía modificarse en gran parte, si resultaba conveniente, la calidad y la cantidad de la instrucción que se proporcionara, así como el método que se siguiera al impartirla.

Durante el periodo que nos ocupa el catecismo que se usaba en casi toda la península era el del Padre Ripalda, ampliado por un canónigo de la Iglesia de Cartagena. Alejandro Mayordomo nos lo define como un buen resumen de la instrucción cristiana, destinado a los niños pequeños, con el objeto de que antes de los cinco o seis años lo supieran muy bien<sup>439</sup>. Para los muchachos mayores se utilizaba el catecismo del P. Fleury, que era una especie de historia de la religión cristiana desde la creación del hombre hasta el momento presente; catecismo que, por su carácter narrativo y exposición un poco más amena, solía atraer más a los jóvenes. Recibió este último un conjunto de críticas favorables por parte de algunos ilustrados, tales como Jovellanos:

*«El catecismo del P. Fleury constituye una gran obra, un texto principal de estudio. Se ejercita nuestra juventud con su estudio en conocimiento de la fe, los fundamentos de la Revelación y en el aprendizaje de la Historia del Viejo y Nuevo Testamento»*<sup>440</sup>.

En cuanto a la práctica de la enseñanza religiosa-moral, ésta se limitaba, tanto en pequeños como en mayores, a la lección de catecismo los sábados, lección que se daba en la misma escuela, y los domingos iban los niños a la iglesia por la tarde, acompañados por el maestro. Allí el párroco iba preguntando por clases la Doctrina cristiana, y explicaba a veces la misma con ejemplos<sup>441</sup>.

En numerosas intervenciones parlamentarias se censuró la brevedad del catecismo de Ripalda, así como su amezacotamiento: «es de desear que se extendiese más, y se amenizara para la más fácil

<sup>439</sup> Cfr. Alejandro Mayordomo: «Iglesia, Religión y Estado en el Reformismo Pedagógico de la Ilustración Española», en *Revista de Educación*. Núm. Extraordinario. Madrid 1988. Pág. 451.

<sup>440</sup> Melchor Gaspar de Jovellanos: «Oración sobre la necesidad de unir el estudio de la literatura al de las ciencias», en *Obras de...* B.A.E., T. L. Madrid, 1952. Pág. 330.

<sup>441</sup> Cfr. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 39.

comprensión de los niños»<sup>442</sup>. Pero más se censura la formación religiosa en su conjunto, acusándola de limitarse, en la mayor parte de las ocasiones, al aprendizaje memorístico, rutinario, del catecismo del P. Ripalda. Se le concedía, por supuesto, que contenía verdades «sólidas», pero se le tachaba de que «no basta para dar una idea clara de la religión, y si se entra a desentrañar cada proposición, se halla que excede su explicación del talento de los niños»<sup>443</sup>.

A lo que aspiraban los diputados gaditanos era a que en las escuelas se proporcionara a los niños algo más que una enseñanza memorística, a que la formación religiosa fuera auténtica y, para ello, se necesitaba de una acción magistral que continuara hasta que el niño abandonara la escuela y que estuviera dotada de la amabilidad, claridad y seguridad que requiere la formación escolar. Se quería que junto a la instrucción cristiana se aprendiera, como dicen las palabras que pertenecen a su terminología, el Oficio Cristiano. Y este oficio si que no puede darse memorísticamente, tiene que estar arraigado en el corazón del niño, tiene que dominar su vida, tiene que dirigir e impulsar sus actos. Su conducta ha de ser cristiana; entonces será cuando el niño sea verdaderamente cristiano en sus obras y pensamientos. Así lo expone García Herreros en su intervención dentro del debate sobre el art. 27 del proyecto de Constitución:

*«El origen, la religión, el destino, la educación, las costumbres y todo lo que influye en la moralidad de las personas debe valorarse. No puede consentirse un desfase entre las verdades que han aprendido en la Religión y su comportamiento extraescolar o extraparroquial. El cristiano lo es siempre, desde que es bautizado hasta que muere; no puede vivir distinguiendo dos tipos de comportamiento en el mismo»<sup>444</sup>.*

Para lograr esta educación religioso-moral, los diputados gaditanos centran su atención de forma especial en la figura del profesor. Coinciden en que éste no ha de contentarse con ser un mero apun-

<sup>442</sup> Intervención del Sr. Castillo. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3886.

<sup>443</sup> Intervención del Sr. Pelegrín. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3672. Sobre este mismo punto también resulta interesante la intervención del Sr. Zorraquín que se manifiesta en términos similares: «De contentarse con que aprendan esta proposiciones resulta por necesidad que el niño no entiende lo que se le enseña, y resulta con frecuencia que, no siendo su instrucción a este punto más extensa su religión viene a ser casi natural». Diario de Sesiones. Tomo I. Pág. 251.

<sup>444</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1799-1880.

tador, un simple informador, un vendedor de fórmulas de cultura o religión, ha de pasar a ser un maestro, «con todo el contenido reverente que la palabra entraña». Teniendo en cuenta la psicología del niño, verificará su actuación formativa para lograr al final del periodo escolar la educación que necesita el individuo. Y, claro es, que esa educación conviene que principie desde la más tierna edad. Resulta especialmente interesante la intervención del Sr. Lisperguer que sintetiza un conjunto de elementos que debe cuidar todo buen maestro:

*«Para que los maestros den satisfacción a Dios y a la sociedad de no haber estado en su mano la pérdida de los jóvenes cuidarán las malas expresiones, evitarán el castigo, corregirán el orgullo, el desprecio, la soberbia, la terquedad, la indiferencia entre el mal y el bien, excitarán el amor al prójimo, la docilidad, la obediencia, la caridad, la buena opinión(...).»*<sup>445</sup>.

### 3.6. La Preocupación por el profesorado

Dentro del ideario educativo planteado y defendido por los parlamentarios gaditanos, un punto, de especial interés e importancia, lo constituía la preocupación por el profesorado. Las Cortes de Cádiz y sus diputados hacen un llamamiento sobre la consideración en todos órdenes que se debe a los docentes<sup>446</sup>.

El más abandonado era el de la enseñanza primaria, y sobre éste se recalcó más la mejora que se debía experimentar. Buena muestra de ello, aparte de las distintas y abundantes intervenciones parlamentarias que abordan el tema, es el número de memoriales presentados —bien por particulares, bien por los maestros de alguna zona—, que

<sup>445</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1857.

<sup>446</sup> Un buen reflejo de esta actitud es la intervención del Sr. Villanueva en la discusión relativa de arreglo de la Comisiones interiores del Congreso: *«Vergüenza de país, que mata a sus maestros de hambre y desprecio, ellos que son como los segundos padres de nuestros hijos»*. Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 1347. En términos parecidos, aunque en un contexto totalmente diferente, se expresa el Sr. García Herreros dentro de la discusión referente al ingreso en Academias, Colegios y Cuerpos Militares: *«De qué nos sirven luchas y guerras si estamos perdiendo una batalla interior. Maestros y docentes son despreciados y humillados por la sociedad, sometidos a las más diversas vejaciones económicas y sociales, no se valora el bien hacer que su actuación hace consigo y que tantos bienes individuales y colectivos conlleva»*. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 862. La enumeración de intervenciones se hace interminable, tan sólo hemos recogido estas dos, por ser de las más significativas.

hacen referencia al estado y necesidad de reforma de los maestros de primeras letras<sup>447</sup>. Esta mayor atención prestada al profesorado de primaria no sólo se debe al mísero estado en que se encuentran muchos maestros, sino al pensamiento de que la educación primaria constituye el eje cardinal del edificio de la educación; una educación que es vista por los planteamientos ilustrados como el fundamento de la prosperidad de la nación y a la que los postulados liberales añaden el ser el paso primero para la consecución de la igualdad. La importancia que se concede a lo económico y a lo político hace que bajo esos dos aspectos se exija desde cualquier postura, liberal o ilustrada, la reivindicación del magisterio de primaria<sup>448</sup>.

Los fallos que detectan los hombres de Cádiz respecto al profesorado de primaria no son nuevos. Los proyectos y leyes del siglo XVIII, como en su momento vimos, ya abordaban temas tales como la mala retribución económica, la falta de formación cultural adecuada, el desprecio de la sociedad por esta profesión, la ausencia

<sup>447</sup> En concreto nos encontramos con la «Memoria sobre maestros de primeras letras» presentada por D. Pascual Castellano, Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 113-114; el «Memorial de los Maestros de Primeras Letras de la Isla de León», Diario de Sesiones Vol. I, Pág. 419; la «Memoria del Sr. Larrabal sobre la profesión de Maestros de Primaria», Diario de Sesiones Vol. IV, Págs. 2778-2779; la «Memoria de los Maestros de Primeras Letras de Guadix», Diario de Sesiones Vol. IV, Págs. 2800-2803; el «Memorial sobre las funciones y profesión de maestros de primeras letras elaborado por el Sr. Mejía», Diario de Sesiones Vol. V, Págs. 3672-3673; «Memoria sobre los maestros de primeras letras elaborado por el Ayuntamiento de Cartagena», Diario de Sesiones, Vol. VII, Págs. 4541-4542; el «Proyecto para el oficio de maestro de primeras letras presentado por los maestros de primeras letras de Valencia», Diario de Sesiones, Vol. VIII, Págs. 6165-6166.

<sup>448</sup> La preocupación por el profesorado de primaria existente, tanto en ilustrados como en liberales, tiene varias argumentaciones de defensa. Para los ilustrados, la necesidad de mejorar de los docentes radica en la importancia que se atribuye a este nivel educativo en la consecución de la prosperidad individual y social. Un buen ejemplo de esta postura lo encontramos en el Memorial presentado a la cámara el 23 de enero de 1811 por los maestros de las primeras letras de la isla de León: «Siendo como es la enseñanza primaria la fuente de la felicidad y el bienestar de la nación qué menos que sus impartidores gocen de buena formación y con arreglo a sus funciones sean retribuidos en economía y privilegios». Diario de Sesiones Vol. I. Pág. 419. Por su parte, las posturas liberales cuando tratan el tema usan como argumento el papel que juega la educación en aras de la igualdad, así como la necesidad de una instrucción primaria para el ejercicio de los derechos del ciudadano. En la proposición presentada por Muñoz Torreno, referente al Decreto de la Regencia sobre el cierre de las escuelas, se recogen estas argumentaciones: «No olvidemos en ningún momento que la educación es la piedra de la igualdad. Por la educación se abren a las luces todos los ciudadanos que conocerán y ejercerán sus derechos. (...) Si esto es así, como lo es, cuidemos de quienes la imparten, pues sobre la educación primaria recae la difícil misión de fundamentar uno de los grandes pilares de nuestra sociedad, la igualdad». Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 294.

de vocación en la mayor parte de los maestros y la no posesión de conocimientos pedagógicos adecuados. En la descripción y análisis que de esta problemática hacen nuestros constitucionales del 12 encontramos la adopción de una nueva actitud: se considera que la culpabilidad de cada uno de estos fallos está en la propia sociedad y no en los maestros que son los que sufren las consecuencias de una situación creada.

Tomando como punto de partida la miseria material de los docentes fruto de las pésimas retribuciones económicas dadas por la sociedad, hecho este que les obligaba a acaparar otros oficios, el resultado es que las escuelas que quedaban desatendidas al propio tiempo que se hacía imposible cualquier tipo de perfeccionamiento en las técnicas pedagógicas. Es interesante a este respecto la intervención del Sr. Oliveros, intervención que en gran medida expresa el sentir de toda la Cámara:

*«Lástima de luces, ningún maestro de primeras letras cobra más de 1000 reales anuales, habiendo parajes en que este sueldo anual no llega a los 100 reales. Ello pone de manifiesto la poca consideración que se tiene a esta profesión que es desempeñada a la par que otros oficios como los de sacristán o secretario del ayuntamiento, sin que puedan dedicarse y perfeccionarse en cuerpo y alma a su ministerio»*<sup>449</sup>.

También las malas retribuciones económicas serán consideradas la causa de que los hombres que se dedican a la enseñanza primaria no sean lo más selecto de la sociedad a la par que el origen del desprecio social por la profesión de maestro. Como bien había puesto de manifiesto Jovellanos, los individuos dedicados a la enseñanza primaria eran intelectualmente hombres de poco relieve «careciendo de toda iniciativa y sometidos a todas las imposiciones que las gentes de los pueblos o los organismos de las mismas le hacían»<sup>450</sup>. Y la misma sociedad que los vejaba sentía desprecio por ellos, precisamente por esas causas de ganar poco y aguantar mucho. Ante estas circunstancias y siendo como era un oficio mal retribuido y no valorado socialmente, «no se puede pretender que accedan a él hombres que han hecho estudios superiores y que están capacitados para desempeñar puestos mejor subencionados y considerados»<sup>451</sup>.

<sup>449</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 1347-1348.

<sup>450</sup> M. G. de Jovellanos: «Memoria sobre educación Pública», en: *op. cit.* Pág. 118.

<sup>451</sup> Intervención del Sr. Ros. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6095.

Frente a esta situación y movidos, como hemos dicho antes, por intereses políticos y económicos en la mayor parte de las veces, se alzaron numerosísimas voces que pusieron en ridículo las retribuciones que percibían los maestros así como la poca consideración que la sociedad les prestaba. Fue un tema que hoy llamaríamos de moda entre las personalidades de la nación. Cualquier discusión sobre educación terminaba centrándose en él. Era, en suma, una nota descollante en la preocupación educativa de las Cortes de Cádiz.

Se empezó por poner de manifiesto la importancia de la enseñanza primaria, menospreciada en general. La escuela no debía ser el sitio donde un hombre rutinario enseñaba a un montón de niños solamente la escritura, la lectura y algunas reglas de aritmética. El maestro debía ser algo más que un calígrafo, algo más que el iniciador de un oficio manual. La educación debía ser objeto de la escuela y el maestro; y por educación no se podía concebir tan sólo la instrucción en unas reglas del arte de escribir, o como mucho el aprendizaje memorístico del catecismo. En el Informe presentado por la Diputación de Cataluña, referente a la necesidad de crear nuevas escuelas de primeras letras, queda perfectamente recogida esta revalorización de la enseñanza primaria en función de sus objetivos:

*«El Estado necesita de ciudadanos cuyo corazón sea honrado, que le guarden fidelidad a él y a sus leyes, que sientan gran amor por el trabajo. Todo ello se tiene que inculcar en la enseñanza primaria, donde los maestros labren en el corazón de los jóvenes cada uno de estos deberes y no solamente los rudimentos de escritura y lectura que también son necesarios»<sup>452</sup>.*

Esta revalorización de la enseñanza primaria lleva aparejada la exigencia de una reglamentación seria del ingreso del maestro en la enseñanza pública. Todos los Memoriales referentes a la enseñanza primaria remitidos a la Cámara hacen hincapié en esta exigencia. Los campos que esta reglamentación debería contemplar son los siguientes:

1. Evaluación del género de vida de los futuros maestros.
2. Establecimiento de exámenes y pruebas referentes a las materias que se deben impartir.

---

<sup>452</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6172.



3. Valoración de sus conocimientos pedagógicos y de sus métodos para hacer llegar a los alumnos una buena explicación de las materias.

Exigencias de tipo económico, metodológico y social son las bases de una futura reglamentación de magisterio de primaria. Detrás del cumplimiento de cada uno de estos requisitos se esconde una visión optimista, típicamente ilustrada. Así se manifiesta el Sr. Larrazábal en el «Memorial sobre la profesión de maestro de primeras letras» remitido a la Cámara el 14 de febrero en 1812:

*«Regulando con exámenes las materias a impartir, controlando la vida social de los docentes, exigiendo unas buenas explicaciones de las materias, contaremos con buenos maestros, en los que se pueda tener confianza completa y gran equidad en su labor. A partir de ahí vendrá la actitud de reforma en la sociedad»*<sup>453</sup>.

A la par que una visión más positiva de la enseñanza primaria encontramos, tanto en los debates parlamentarios que hacen referencia a la educación como en los «Memoriales» elaborados y remitidos a las Cortes, una revalorización de la misión del maestro. No hay quien duda en considerar a esta profesión «como la más noble después del sacerdocio»<sup>454</sup>. En función de ello, la sociedad debe apreciarlo y tener para los profesores una actitud de respeto y consideración que conviene.

Esta situación de la profesión docente se concreta en dos puntos que están entre sí íntimamente conectados:

1. El aumento de las retribuciones económicas<sup>455</sup>.
2. La prohibición por parte de los organismos pertinentes de que el maestro tenga otras ocupaciones que su escuela. Se es consciente de que esta segunda exigencia sólo es posible en la medida que se cumpla la primera<sup>456</sup>.

<sup>453</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2779.

<sup>454</sup> «Memorial sobre funciones y profesión del maestro elaborado por el Sr. Mejía». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3673.

<sup>455</sup> Así recoge el Sr. Pelegrín esta primera exigencia en una proposición hecha a la Cámara el 21 de julio de 1812 referente al establecimiento de una Dirección General de Estudios: «(...) lo primero es necesario proveer a la subsistencia de los que se dedican a la enseñanza pública. Si sacrifican su quietud y su vida para dedicarse al más molesto de los empleos y el más útil a la sociedad, ella misma le ha de alimentar decentemente». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3455.

<sup>456</sup> Sobre este segundo punto Antonio Gil de Zárate en su obra *De la Instrucción Pública en España*. Madrid 1855. Págs. 180-193, nos hace una muy buena descripción

La preocupación por el profesorado, detectada en los debates parlamentarios y en las Memorias remitidas a la Cámara, trae consigo una revalorización de la enseñanza primaria y de su profesorado, y será uno de los puntos centrales del Informe elaborado por Quintana y del proyecto de 1814, como posteriormente veremos.

### 3.7. Conclusiones: El título IX de la Constitución

Conscientes de la importancia de la educación, los hombres del 12 dedicaron el título IX de la Constitución gaditana a la Instrucción Pública<sup>457</sup>. Es un título breve que consta de seis artículos, pero aun cuando la urgencia de la reforma política impidiera darle un mayor tratamiento, aún en su seno todos los principios fundamentales del pensamiento ilustrado y todos los postulados básicos del pensamiento liberal aparecidos en las sesiones parlamentarias. Este carácter de síntesis explica en gran medida el hecho de que su aprobación fuera unánime, reduciéndose la discusión sobre alguno de sus artículos a cuestiones puramente terminológicas, sin entrar en planteamientos de fondo.

Los artículos 366 y 367 se limitan a respetar la estructura educativa existente. Sólo se recogen la enseñanza primaria y la de las universidades, sin que se haga referencia a la segunda enseñanza que, como sabemos, no existía de modo independiente<sup>458</sup>. No obstante, se señala la obligatoriedad de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la Monarquía «en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las

---

de las tareas docentes que nunca eran las únicas ejercidas por los maestros. Su situación económica les obligaba al desempeño de otros oficios lo cual repercutía en la propia consideración social de la profesión docente.

<sup>457</sup> Existen diversas colecciones de los textos constitucionales. Nosotros hemos utilizado dos. La obra de Enrique Tierno y Galván: *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid 1984, en la que se recogen las Constituciones que han regido en España desde el Estatuto de Bayona hasta la Constitución de 1978. Véanse las págs. 57-58. También hemos utilizado la obra de Jorge Esteban: *Constituciones españolas y extranjeras*, 2 Vols. Madrid, 1977. Contiene desde la de 1812 hasta la ley 1/1977, de 4 de Enero, para la Reforma Política. Véanse las págs. 122-123.

<sup>458</sup> Aunque el texto constitucional no hace referencia a la enseñanza secundaria, tanto el Informe Quintana como el proyecto de Decreto de 1814, recogen la propuesta del Ayuntamiento de Palma en el Informe remitido a la Comisión de Cortes, referente al establecimiento provincial de centros de segunda enseñanza, como posteriormente veremos.

obligaciones civiles». Queda con ello puesto de manifiesto el interés atribuido en los debates parlamentarios a la enseñanza de primeras letras y la formación religioso-moral de los ciudadanos. El sostenimiento y cuidado de estos centros correrá a cargo de los Ayuntamientos, que a su vez deberán rendir cuentas a las Diputaciones provinciales de las labores realizadas<sup>459</sup>. Nos encontramos, en consecuencia, ante una mandato constitucional que implica de forma indirecta la estatalización y universalidad de la enseñanza primaria, estatalización y universalidad que se justifican en el exiguo número de escuelas existentes<sup>460</sup> y en el principio constitucional del saber leer y escribir para ejercer los derechos del ciudadano<sup>461</sup>.

El artículo 368 es importante en cuanto que recoge la que había sido una de las grandes pretensiones de la política ilustrada del siglo XVIII, a la par que una de las cualidades atribuidas por los diputados gaditanos a la educación: la uniformidad de la enseñanza. Expresamente se señala que «el plan de enseñanza será uniforme para todo el reino...».

Junto a la necesidad de un plan general de enseñanza<sup>462</sup>, aparece la Dirección General de Estudios, órgano encargado de la inspección de la enseñanza pública (art. 369). Aunque nos ocuparemos de ella más adelante, tan sólo señalar que esta institución ya había sido esbozada por algunos Informes de la Consulta al País<sup>463</sup>

<sup>459</sup> Las competencias de Ayuntamientos y Diputaciones habían quedado establecidas en los artículos 321. Párrafo V y 323, respectivamente.

Artículo 321. Párrafo V: «Estará a cargo de los Ayuntamientos cuidar de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se paguen con los fondos del común».

Artículo 323: «Los Ayuntamientos desempeñarán todas estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial a quien rendirán cuenta justificada de cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido».

<sup>460</sup> Tal es, por otra parte, la interpretación que los contemporáneos dieron a este proyecto. Así, el dictamen de la Comisión al proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública de 7 de marzo de 1814, del que nos ocuparemos más adelante, al justificar el carácter universal que deberá reunir la primera enseñanza, alude, entre otras razones, al artículo 366 de la Constitución.

<sup>461</sup> Art. 25. Párrafo VI: «Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir lo que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano».

<sup>462</sup> Para Manuel de Puelles Benítez, el mandato constitucional gaditano referente a la uniformidad de la enseñanza constituye una auténtica novedad. Cfr. *op. cit.* Pág. 57. En nuestra opinión esta pretensión ya estaba presente en los numerosos proyectos y leyes del S. XVIII, que hemos analizado en páginas anteriores.

<sup>463</sup> En concreto por los Informes del Ayuntamiento de Córdoba, A. C. leg. 5; núm. 50, de la Junta de Badajoz, A. C. leg. 10; núm. 39, del Ayuntamiento de Granada, A. C. leg. 6; núm. 1, y de la Junta de Mallorca, A. C. leg. 5; núm. 47.

y por las Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública (1809).

El art. 370 es una buena muestra de la importancia y valor que los hombres de Cádiz, herederos de la Ilustración y del legado doctrinal de la gran revolución de 1789, concederán a la educación: la competencia para entender de «cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública» corresponderá a las Cortes. La máxima competencia no la tendrá, pues, el gobierno, sino que recaerá exclusivamente en la Asamblea Legislativa que representa a la nación.

Por último, el artículo 371 establece la libertad de expresión: «Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes». Que la libertad de expresión aparezca proclamada dentro de un título que tiene por objeto la instrucción pública, ha parecido desconcertante a alguno de nuestros estudiosos, hecho sin duda motivado por no haber sabido ver la íntima conexión que para nuestros diputados gaditanos tiene la educación y la libertad de expresión<sup>464</sup>. Sin embargo, que la libertad de expresión se empareje a la instrucción pública es, en los hombres del 12, una premisa necesaria de esa pedagogía de la democracia que subyace en todo el ideal gaditano. Basados en una concepción antropológica optimista, heredada de la Ilustración, necesitarán de la libertad de imprenta para propagar las luces. Al igual que los ilustrados tendrán fe en la razón, una razón que, debidamente iluminada puede conocer «la verdad» y triunfar sobre «el error». De este modo la libertad de imprenta se convierte en un medio de ilustración, de educación, que difundirá «el espíritu público y formará la opinión pública»<sup>465</sup>. No cabe duda de que para los diputados gaditanos la instrucción no se reduce sólo a un plan de enseñanza mejor o peor realizado, sino que comporta un entramado público donde nada que atañe a la libertad le es ajeno. Así se señala, por otra parte, en el discurso preliminar de la Constitución al referirse a este punto:

*«Como nada contribuye más directamente a la ilustración y al adelantamiento general de las naciones y a la conservación de su*

<sup>464</sup> Este desconcierto nos aparece tanto en Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Págs. 110-111, como en Manuel Martínez Sospiedra: *op. cit.* Págs. 284-285.

<sup>465</sup> Cfr. María de la Cruz Seoane: *op. cit.* Págs. 141-142.

*independencia que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un Estado, la libertad de imprenta, verdadero vehículo de las luces, debe formar parte de la ley fundamental de la Monarquía, si los españoles desean sinceramente ser libres y dichosos»<sup>466</sup>.*

Con la promulgación de cada uno de estos artículos, que sintetizan y dan realidad al ideario educativo propuesto y defendido por los diputados gaditanos en las sesiones parlamentarias, quedan sentadas las bases constitucionales para la elaboración de una ley general de instrucción pública que amplíe y desarrolle dichos principios.

#### 4. LA LEGISLACIÓN GADITANA SOBRE EDUCACIÓN

Para el primer tercio del siglo XIX español, la mayor parte de los historiadores suelen señalar dos momentos en que el trabajo legislativo sobre educación fue mayor. Uno, durante el periodo liberal de 1820 a 1823. El otro, a continuación de aquél precisamente, en los años 1824, 1825 y 1826<sup>467</sup>. Con esta división queda un poco oscurecida la labor desarrollada por las Cortes de Cádiz en legislación educativa, presentándola como un mero proyecto que no llega a cumplirse en tales años. Sin embargo, a pesar de que fuera eso, un proyecto que no vio la realidad, igual que ocurrió con lo legislado en materia de beneficencia o sanidad, no por ello hay que deslucir su trascendencia así como la influencia que posteriormente ejerce durante todo el siglo XIX en la edificación del sistema educativo liberal<sup>468</sup>.

<sup>466</sup> Enrique Tierno y Galván: *op. cit.* Pág. 27.

<sup>467</sup> Este es el caso de Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 51-55, Eloy Terrón: *Sociedad e Ideología en la España contemporánea*. Madrid 1969. Págs. 80-83, Antonio Juglar: *Ideologías y clases en la España contemporánea*. Madrid 1968. Vol. I. Págs. 25-29, por citar algunos.

<sup>468</sup> Buena muestra de ello es que las tres producciones legislativas del llamado Trienio liberal —el Reglamento general de Instrucción Pública de 1821, el Proyecto de Reglamento general de la primera enseñanza de 1822 y la Revisión de textos que debían seguirse en las distintas universidades de España, fechado el 20 de septiembre de 1820— son prácticamente una copia literal de las principales disposiciones legislativas emitidas por las Cortes Gaditanas, esto es, del Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los remedios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública, emitido en Cádiz el 9 de septiembre de 1813 y del Dictamen y proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública, fechado el 7 de marzo de 1814.

Promulgada la Constitución, será preocupación constante de los hombres de Cádiz la elaboración de una ley general de Instrucción Pública que amplíe y desarrolle los principios constitucionales con anterioridad analizados. A tal fin, la Secretaría de Despacho de la Gobernación remite una circular a las Universidades para que informen sobre los problemas existentes<sup>469</sup>, al mismo tiempo que constituye una Junta de Instrucción Pública y se encarga un informe sobre la reforma general de la educación nacional<sup>470</sup>.

Si bien las universidades no respondieron adecuadamente<sup>471</sup>, la Junta de Instrucción Pública cumplió su cometido. Se trata del famoso «Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública». Estamos en Cádiz a 9 de septiembre de 1813. Según Albert Derozín, parece que su redacción la realizó el poeta Manuel José Quintana, hombre ilustrado y profundamente liberal, que al referirse a la Junta explica así su labor:

*«(...) y encargado por mis compañeros de todo el trabajo que en ella se hizo: trabajo que, a pesar de la falta de libros y de la*

<sup>469</sup> En el Diario de Sesiones hay constancia de la emisión de dicha circular y de sus contenidos: «A consecuencia de lo resuelto en sesión del 4 de Diciembre último, el Secretario de la Gobernación envió una nota circular a todas las Universidades peninsulares en la que se instaba a las mismas a que presentasen un Informe en el que hicieran constar cuáles son los principales fallos que presenta el ramo de instrucción pública. No tiene esta circular otro fin que el que estas instituciones educativas señalen cuáles son los principales obstáculos para dar vigor a un plan nacional de Instrucción Pública, asentado en los principios constitucionales». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5676.

<sup>470</sup> La primera Junta de Instrucción Pública fue designada el 23 de septiembre de 1811. Formaban parte de ella: Jovellanos, del Consejo de Estado, Luis de Salazar, del Consejo de Guerra, Vicente Blasco, canónigo de Valencia y rector de su Universidad, Manuel Quintana, secretario de la interpretación de lenguas, Manuel Avella, oficial de la Secretaría de Estado, Juan de Arés, coronel del cuerpo de artillería, José Rebollo, catedrático de matemáticas, Martín de Navas, canónigo de San Isidro, Eugenio Tapia, secretario de la Junta de Filipinas, Bartolomé Gallardo, bibliotecario de V. M., Diego Clemencín, y José Eduardo, oficial de la Secretaría de Hacienda y de Indias. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. III. Págs. 1901-1902. El 18 de junio de 1813, la Regencia, juzgando que la Junta de 1811 no ha elaborado ningún tipo de conclusiones y por instancia de la Secretaría del Despacho de Gobernación, nombra otra nueva, que es la de nuestro interés, a la que pertenecen Martín González de Navas, José Vargas Ponce, Eugenio de Tapia, Diego Clemencín, Ramón de la Cuadra y Manuel Quintana. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 5710-5711.

<sup>471</sup> De las siete universidades a las que se envía la circular —Alcalá de Henares, Valencia, Santiago, Granada, Salamanca, Sevilla y Valladolid—, solamente, según nos consta en el Diario de Sesiones, vol. VIII. Págs. 6051-6055 remitieron el citado Informe las de Salamanca y Valladolid.

*premura de tiempo en que se hizo, tuvo la fortuna de merecer la aprobación no sólo de la Comisión sino de la Regencia y de las Cortes que lo examinaron después y que lo elogiaron públicamente»<sup>472</sup>.*

El Informe, una vez entregado al Gobierno, fue remitido a las Cortes para su discusión y debate. El texto será analizado por la Comisión de Instrucción de las Cortes<sup>473</sup> que emitirá el Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo General de la enseñanza pública. Está firmado por José Miguel Gordo, José Mintegui, Andrés Navarro, Diego Clemencín, Nicolás García Paye, José Joaquín de Olmedo, Francisco Martínez de la Rosa y Ramón Felio, y lo hacen en Madrid, a 7 de marzo de 1814. Ellos mismos reconocen, al principio del Dictamen, la deuda que esta primera ley general de instrucción pública tiene con el llamado Informe Quintana:

*«(...) Si además de las luces que prestaron a la Comisión varios escritos de españoles laboriosos, no se hubiera adelantado el gobierno a los benéficos deseos del Congreso, presentándole para su*

<sup>472</sup> Albert Derozín: *Manuel José Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*. Madrid 1978. Págs. 702 y ss.

<sup>473</sup> La primera referencia que nos aparece en el Diario de Sesiones respecto a esta Comisión de Instrucción Pública de las Cortes la encontramos en la propuesta hecha a la Cámara por parte del Sr. Espiga el 9 de diciembre de 1810: «*Habiendo sido convocadas las Cortes generales y extraordinarias, no solo para reformar una Constitución, sino también para reformar nuestra legislación, y conteniendo esta diversas partes que exigen diferentes comisiones, pido que se nombre una para formar la legislación, otra para la criminal, otra para el sistema de Hacienda, otra para el comercio y otra para un plan de educación e instrucción pública*». Quedó sometida esta proposición a discusión. Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 153. Su aprobación tuvo lugar el 9 de febrero de 1811, quedando delimitadas sus competencias y atribuciones: «*Tocará a esta Comisión de Instrucción pública revisar todas las propuestas e informes referentes al ramo de la educación, para establecer, de acuerdo con los principios constitucionales el plan que se debe seguir en la enseñanza, no sólo en las grandes capitales, sino descendiendo hasta la más infeliz aldea*». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 824. Plenamente configurada aparece ya la Comisión de Instrucción Pública en el Proyecto presentado a la Cámara por la Comisión encargada de formar un Plan para el arreglo de las Comisiones, el 9 de abril de 1811. Se compondrá de un presidente, cuatro individuos y un secretario. Celebrará sus reuniones en casa del Presidente los lunes, martes, jueves y sábados de cada semana. Contará con el auxilio de personas fuera del seno de las Cortes, que puedan facilitarle datos, antecedentes, noticias, libros y demás material. Por último, tendrá como misión «*presentar un plan de enseñanza y de moral en que la juventud adquiera los conocimientos necesarios para que la Iglesia tenga dignos ministros, el Gobierno sabios magistrados, los ejércitos generales esforzados y virtuosos, y toda la Nación honrados e ilustres ciudadanos*». Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 849-850.

*aprobación un plan general de enseñanza, formado por orden de la Regencia por una Junta de literatos distinguidos. Este plan, no menos honroso al gobierno que lo promovió, que a los sabios que lo formaron, ha servido constantemente de base a las discusiones de la Comisión; y no duda ésta afirmar, sin querer hacer gala de una fingida modestia, que el profundo discurso preliminar que precede a las bases para el arreglo de la Instrucción Pública, y en estas mismas bases, formado todo por la expresada Junta, ha hallado la Comisión cuanto pudiera desear para llenar cumplidamente su propósito, sin lograr otro fruto de su repetido examen sobre el plan propuesto que el de hacer en él algunas ligeras variaciones»*<sup>474</sup>.

Unos cuantos meses después tuvo lugar la llegada de Fernando VII, y a continuación el decreto de 4 de mayo de 1814, donde el rey declaraba la Constitución de Cádiz y los decretos de las Cortes «nulos y de ningún valor, ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo (...)»<sup>475</sup>. Ésta es la razón por la que no se llevó a la práctica la legislación educativa emanada del proceso constituyente gaditano.

#### 4.1. El Informe Quintana

El Informe elaborado por la Junta de Instrucción Pública, previo encargo de la Regencia y cuya autoría corresponde al poeta Manuel José Quintana, constituye una exposición básica de principios. Isabel Gutiérrez Zuloaga lo considera como el inicio de la política pedagógica de la primera mitad del siglo XIX, concretada, sobre todo, en planes de alcance jurídico<sup>476</sup>.

Se parte, como era lógico, de la educación no sólo como instrumento de reforma social, sino también como medio idóneo e indiscutible para la educación y el progreso de la sociedad. Todo el

<sup>474</sup> *Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública presentado a las Cortes por su Comisión de Instrucción Pública. Mandado imprimir de orden de las mismas.* Madrid, 1814. Instituto San José de Calasanz del C.S.I.C.; signata. 40722.

<sup>475</sup> Puede verse el texto íntegro en la obra del Conde de Toreno: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España.* Madrid 1974. Vol. VI. Págs. 281 y ss. También en *Decretos del Rey Fernando VII*, vol. I, Imprenta Real, 1816. Págs. 1 y ss.

<sup>476</sup> Cfr. Isabel Gutiérrez Zuloaga: *op. cit.* Pág. 325.



Informe está, pues, presidido por esta fe en la educación que Quintana expone en estos términos:

*«Al entrar en la vida ignoramos todo lo que podemos o debemos ser en adelante. La instrucción nos lo enseña; la instrucción desenvuelve nuestras facultades y talentos, y los engrandece y fortifica con todos los medios acumulados por la sucesión de los siglos en la generación y en la sociedad de que hacemos parte. Ella, enseñándonos cuáles son nuestros derechos, nos manifiesta las obligaciones que debemos cumplir: su objeto es que vivamos felices para nosotros, útiles a los demás; y señalando de este modo el puesto que debemos ocupar en la sociedad, ella hace que las fuerzas particulares concurren con su acción a aumentar la fuerza común, en vez de servir a debilitarla con su divergencia o con su oposición»*<sup>477</sup>.

Si durante el siglo XVIII se había pensado que las causas de la decadencia española eran de carácter primordialmente económico, los hombres del XIX, y en concreto Quintana, asigna al sistema político las causas de esta decadencia. Como señala Gómez Molleda, juzgan, y éste es el caso de Quintana, que para levantar a la patria de la postración se requiere un cambio de régimen y una mejor formación del ciudadano<sup>478</sup>.

Se ha dicho que el Informe está fuertemente influenciado por los liberales franceses, en especial por el famoso «Rapport et projet de decret sur l'organisation generale de l'instruction publique» que Condorcet presentará a la Asamblea Legislativa en 1792, e incluso que no era sino una traducción de las ideas más importantes del mismo<sup>479</sup>.

Condorcet, en su Rapport, defiende la libertad de enseñanza, que entiende fundamentalmente como libertad de cátedra, y propugna una enseñanza universal y gratuita, dependiente de la Asamblea de Representantes, al objeto de que los establecimientos públicos sean más independientes. Los objetivos que debe alcanzar la instrucción pública son los de «ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios de proveer sus necesidades, de conseguir su bienestar; asegurarle a cada uno su bienestar, que conozca

<sup>477</sup> Manuel Quintana: *Obras Completas*. Tomo LX. Biblioteca de Autores Españoles. Madrid, 1962. Pág. 176.

<sup>478</sup> Cfr. María Dolores Gómez Molleda: *Los reformadores de la España Contemporánea*. Madrid 1987. Pág. 3.

<sup>479</sup> Cfr. Manuel de Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 61. J. Sarraith: *op. cit.* Pág. 229 y Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 53-54.

y defienda sus derechos y que entienda y llene sus deberes; asegurar a cada uno la facilidad de perfeccionar su industria, de capacitarse para las funciones sociales a que tiene derecho a ser llamado, para desenvolver toda la extensión de sus talentos que ha recibido de la Naturaleza y para establecer una igualdad de hecho y hacer real la igualdad política reconocida por la ley»<sup>480</sup>.

El Informe Quintana pide un mismo tipo de enseñanza para todos, unos mismos métodos de enseñanza y una misma lengua, el castellano. Una enseñanza que instruya, eduque como hombres, inculcando unos principios morales y religiosos, y como ciudadanos, fomentando unos principios cívicos. El Estado debe proporcionar la educación, sin perjuicio de la libre circulación de ideas<sup>481</sup>. Como podemos observar existe un notable paralelismo entre ambos Informes.

Las razones que argumentan la influencia del Rapport sobre el Informe son las mismas que señalamos cuando analizamos la influencia del propio Rapport sobre las Bases de Jovellanos: primero, el ser el Rapport la obra más influyente en todo el continente europeo de la pedagogía revolucionaria constituyente; segundo, el carácter de protagonista que tiene el pensamiento político francés en las transformaciones que están acaeciendo en la sociedad europea contemporánea y tercero, el conocimiento que la minoría ilustrada y liberal tenía de esta obra.

Sin más preámbulos pasamos al análisis del propio Informe. En primer término, hemos estudiado los principios generales que se establecen para toda enseñanza. En un segundo lugar hemos recogido la división y distribución de la enseñanza pública: primaria, secundaria y universitaria. En el apartado que aparece con el título de «La Administración educativa», analizamos el germen de lo que cien años más tarde sería el Ministerio de Instrucción Pública. Por último, no podía faltar, «después de haber recorrido los diferentes grados de Instrucción Pública, y de haber indicado las bases primeras y asistenciales de la organización, después de proponer máximas y principios de su gobierno en la Dirección General de Estudios, y trazado, por decirlo así, su cima y conocimiento en la Academia Nacional»<sup>482</sup>, tratamos sobre los medios económicos propuestos por la Junta de Instrucción Pública para sostener toda esta maquinaria.

<sup>480</sup> Condorcet: *op. cit.* Pág. 127.

<sup>481</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Págs. 176-178, en las que sienta las bases generales de la enseñanza.

<sup>482</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 189.

#### 4.1.1. Bases Generales de toda enseñanza

Concebida la educación como «el arte de poner a todos los hombres en todo su valor tanto para ellos como para sus semejantes»<sup>483</sup>, las características que debe reunir la educación según el informe son las siguientes: igual, universal, uniforme, pública y libre. Recoge de esta forma las cualidades apuntadas por los diputados gaditanos a la instrucción pública en los debates parlamentarios.

En primer lugar, la instrucción «debe ser tan igual y tan completa como las circunstancias lo permitan». ¿Qué quiere decir el Informe con esta afirmación? Inmediatamente éste puntualiza que «es preciso dar a todos los ciudadanos aquellos conocimientos que se pueden extender a todos, y no negar a ninguno la adquisición de otros más altos, aunque no sea posible hacerlos todos universales. Aquéllos son útiles a cuantos los reciben, y por eso es necesario establecer lo de los segundos, porque son útiles también a los que no los reciben»<sup>484</sup>. Sin duda, priman aquí el principio ilustrado de utilidad de la enseñanza y el principio liberal que exige, ante todo, igualdad de los ciudadanos ante las luces.

En segundo lugar, la instrucción «debe ser universal, esto es, extenderse a todos los ciudadanos»<sup>485</sup>. Lógicamente, esta característica no es más que la consecuencia obligada del imperativo de la igualdad<sup>486</sup>.

Haciéndola derivar de la igualdad y de la universalidad, la tercera característica que el Informe impone a la instrucción es que ésta debe ser uniforme:

*«Que el plan de la enseñanza pública deba ser uniforme en todos los estudios, la razón lo dicta, la utilidad aconseja, y la Constitución, de acuerdo con ambas, indispensablemente la prescribe. Lo contrario sería dejar la instrucción nacional y la formación de la razón de los ciudadanos al capricho y a la extravagancia; sería perpetuar la discordia repugnante que ha existido siempre en nuestras escuelas»*<sup>487</sup>.

<sup>483</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 176.

<sup>484</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 176.

<sup>485</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 176.

<sup>486</sup> Así lo expresa textualmente el citado informe: «El distribuirse la instrucción con igualdad, trae consigo que esta sea universal (...), así lograremos asegurar a los hombres en todos los estados de la vida la facilidad de conservar sus conocimientos o de adquirir otros nuevos». Manuel Quintana. *Op. cit.* Pág. 176.

<sup>487</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 177.

Se trata, en realidad, de la uniformidad de los libros de texto, la doctrina, los métodos de enseñanza y la lengua<sup>488</sup>. A la par que se daba realidad a una vieja aspiración ilustrada, presente en proyectos y leyes, como en su momento vimos, se pretendía, probablemente, asegurar no sólo que todos los ciudadanos recibieran una enseñanza, sino también una instrucción igual, o lo que en términos actuales llamaríamos la misma calidad de enseñanza.

En cuanto al lugar, debe ser pública, es decir, «que no se dé a puertas cerradas ni se limite sólo a los alumnos que se alistan para instruirse y ganar curso»<sup>489</sup>. Abierta la escuela a todos, debe ser consecuentemente gratuita:

*«Otra cualidad que nos ha parecido convenir a la enseñanza pública es que sea gratuita»*<sup>490</sup>.

Detrás de esta gratuidad de la enseñanza se esconde otra de las que habían sido grandes aportaciones del pensamiento y la legislación ilustrada, esto es, la consideración de la enseñanza no como acto de beneficencia social, practicado por las órdenes religiosas y las instituciones eclesiásticas, sino como un acto de gobierno y una obligación de los poderes públicos, en cuanto que tiene relación con el bienestar de la Comunidad. Especialmente esta gratuidad se atribuye a la primera enseñanza, porque en las escuelas de primeras letras «es donde se proporcionan al hombre aquellos conocimientos que, siendo necesarios a todos, deben ser comunes a todos; y por consiguiente, hay una obligación en el Estado de no negarla a ninguno, pues que los exige a todos para admitirlos en el ejercicio de los derechos del ciudadano»<sup>491</sup>.

Finalmente, debe ser libre: «es preciso que tenga cada uno el arbitrio de buscarlos en dónde, cómo y con quién le sea más fácil y agradable su adquisición»<sup>492</sup>. Es, pues, la consagración de la libertad de elección de centro docente, libertad que no sólo se justifica por sí misma, sino que es incluso conveniente. Como se había plan-

<sup>488</sup> «Debe ser una doctrina en nuestras escuelas, y unos los métodos de su enseñanza, a que es consiguiente que sea también una lengua en que se enseñe, y que ésta sea la lengua castellana». Manuel Quintana. *Op. cit.* Pág. 177.

<sup>489</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 177.

<sup>490</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 177.

<sup>491</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 177. Hace aquí referencia al art. 25. Párrafo VI, en que se establece la obligatoriedad de saber leer y escribir, a partir de 1830, para ejercer los derechos de ciudadano.

<sup>492</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 178.

teado en los debates parlamentarios, que no siendo posible que el Estado llegue a toda la nación, los establecimientos privados tendrán también una importante misión que realizar:

*«No pudiendo el Estado poner a cada ciudadano un maestro de su confianza, debe dejar a cada ciudadano su justa y necesaria libertad de elegir por sí mismo. Así las escuelas particulares suplirán en muchos parajes la falta de escuelas públicas, y la instrucción ganará en extensión y perfección lo que gane en libertad y desahogo»*<sup>493</sup>.

En función de estas bases, o principios sobre los que el Informe pretende edificar el sistema educativo, podemos afirmar:

1. Que nos encontramos ante una buena síntesis de las aspiraciones educativas ilustradas del siglo XVIII, aspiraciones que habían aflorado en las reuniones parlamentarias.
2. Que estamos ante la mejor formulación del ideario liberal por lo que respecta a educación.

No hay que olvidar por último, el carácter utópico de estos principios, elaborados en medio de una guerra devastadora y con una Hacienda al borde de la bancarrota<sup>494</sup>. Pero, por otra parte, debe hacerse, en descargo del pensamiento liberal que los formula, dos consideraciones: una, que todo proyecto auténtico de transformación social lleva anejo un horizonte de utopía; otra, que para hacer efectivos los principios de libertad e igualdad, principios irrenunciables del liberalismo democrático en sus orígenes, era necesario que la educación fuera pública, universal y gratuita, pues sólo entonces se haría efectiva esa pedagogía para la democracia sin la cual la nueva esperanza política no podría producir sus frutos. Lo cierto es que, al igual que la revolución liberal, sólo se produjo muy lentamente<sup>495</sup>, la parcial implantación del programa educativo de los liberales es un ejemplo más de lo que sucede cuando la ideología precede a la estructura social y económica de un país.

<sup>493</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 178.

<sup>494</sup> Miguel Artola define al periodo que abarca desde 1806 a 1840 como un periodo de estancamiento económico donde las destrucciones de la guerra y los trastornos revolucionarios impiden que el país recupere el nivel de preguerra. Miguel Artola: *op. cit.* Pág. 58.

<sup>495</sup> Resulta suficientemente conocido que hasta 1868 no se produce el sufragio universal, pieza de toque del liberalismo democrático.

#### 4.1.2. *División y distribución de la Enseñanza*

Una parte importante del Informe Quintana va a estar dedicada a la ampliación y desarrollo de los artículos 366 y 367 del título IX de la Constitución referentes a la estructura educativa. En los preceptos constitucionales encontrábamos una actitud de respeto a la tradicional división de la enseñanza, ya que sólo se recogen la enseñanza primaria y la de las universidades, sin que haga referencia a la enseñanza secundaria. Por su parte, el Informe Quintana distingue tres niveles: primario, secundario y universitario, apareciendo el secundario como nivel intermedio dotado de cuerpo y necesario para el acceso a los estudios superiores.

Esta división pretende ser justificada por el Informe con el siguiente argumento: «siendo como es la educación un arte progresivo que cesa en el momento en que el hombre tiene perfeccionadas y formadas sus capacidades para ejercer con fruto las diferentes profesiones de la vida civil, creemos conveniente la división de la enseñanza en tres niveles donde se vayan adquiriendo tales conocimientos»<sup>496</sup>. Contrasta esta argumentación con los caracteres que se atribuyen a cada nivel:

1. El primario será universal, universalidad que reside en la obligatoriedad de saber leer y escribir para ejercer los derechos de ciudadanía<sup>497</sup>.
2. Los estudios de secundaria serán generales «en cuanto que sólo tienen acceso a ellos quienes estén capacitados para el ejercicio de una carrera universitaria»<sup>498</sup>.
3. El nivel tercero de la enseñanza será particular «ya que a medida que se sube en la escala de la instrucción se va haciendo menos general y se extiende a menos individuos»<sup>499</sup>.

Según Miguel Artola, el carácter progresivo atribuido a la educación queda anulado con esta división que esconde tras de sí uno de los principios más puros del liberalismo: la desigualdad existente entre los individuos fruto del reparto que hace la Naturaleza de dones, facultades y posibilidades<sup>500</sup>.

<sup>496</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 178.

<sup>497</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 178.

<sup>498</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 183.

<sup>499</sup> Manuel de Quintana: *op. cit.* Pág. 185.

<sup>500</sup> Miguel Artola: *op. cit.* Págs. 32 y ss.

A parte de este tema, que trataremos más adelante con mayor profundidad, hemos de señalar que, en la división y distribución que se hace de la enseñanza por parte del Informe Quintana, encontramos presentes viejas aspiraciones ilustradas, propuestas y proyectos de la Consulta al País y de los diputados gaditanos e innovaciones que ejercerán una notable influencia en posteriores reglamentaciones.

Por aspiraciones ilustradas entendemos aquéllas que habían hecho acto de presencia en el siglo XVIII español. Sirva, como ejemplo, el intento de hacer extensible a todos los ciudadanos la enseñanza primaria, la preocupación por el profesorado de primeras letras y la idea de decadencia universitaria. Los Informes de la Consulta al País también aportan algunas ideas, como el intento de crear centros de enseñanza de secundaria llamados «universidades provinciales». De las intervenciones parlamentarias, el Informe Quintana recoge los intentos de revalorización profesional y social dada al magisterio de primeras letras. Por último, entre las principales innovaciones, cabe destacar las planteadas en el terreno universitario, donde encontramos una actitud de respeto a la tradicional autonomía de estas instituciones junto al intento de crear una universidad central que sirviera de modelo del resto de universidades provinciales. En último término, de forma marginal y secundaria, el Informe Quintana trata a la enseñanza femenina que recibe los calificativos de privada y familiar, quedando reducida «a las labores propias del bello sexo»<sup>501</sup>.

#### A. La Enseñanza de Primeras Letras

El Informe Quintana considera a la enseñanza primaria como «la más importante, la más necesaria, y en consecuencia aquélla en que el Estado debe emplear más atención y más medios»<sup>502</sup>. Recoge con esta valoración lo ya planteado por muchos de los Informes que constituyen la Consulta al País así como lo manifestado por los diputados gaditanos en los debates parlamentarios y ratificado por el texto constitucional en su artículo 366<sup>503</sup>.

<sup>501</sup> No es algo nuevo. Similar tratamiento habíamos encontrado en los proyectos y en la legislación ilustrada.

<sup>502</sup> Manuel de Quintana: *op. cit.* Pág. 178.

<sup>503</sup> Los argumentos esgrimidos se sitúan en la misma línea que los planteados por los Informes de la Consulta al País y las intervenciones parlamentarias. A la

Los contenidos de esta primera enseñanza deberán ser: leer con sentido, escribir con claridad y buena ortografía, poseer y practicar las reglas elementales de la aritmética, dominar los principios de la gramática castellana y tener conocimiento de los dogmas de la religión y de las máximas primeras de buena moral<sup>504</sup>.

Para dar realidad al principio constitucional que fija el establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía y, con ello, que todos los ciudadanos participen del beneficio de la primera enseñanza, el Informe Quintana recoge las propuestas presentadas a la Comisión de Cortes por el Ayuntamiento de Cádiz y la Junta de Badajoz:

*«(...) hemos creído que debía establecerse por base que haya al menos una escuela de primeras letras en todos los pueblos que la puedan sostener: que en los que no, se reúnan, dos o más de ellos para costearla en común, colocándola en el punto más proporcionado para la concurrencia de los niños; que cuando la reunión no pueda unificarse cómodamente, o no pueda sufragar el centro, la diputación de provincia les complete los medios que las fallen; en fin, que en los pueblos de crecido vecindario haga una escuela por cada quinientos vecinos»*<sup>505</sup>.

Como podemos observar, se trata de una propuesta de carácter realista ante lo que constituía una bella utopía: la educación de todos los ciudadanos. El sostenimiento económico de estos establecimientos correrá a cargo de los Ayuntamientos que los pagará con fondos del común, dando cada año cuenta detallada de tales gastos a las diputaciones provinciales.

Ya pusimos de manifiesto cómo en los debates parlamentarios referentes a educación se había revalorizado la figura del maestro. Una revalorización que se había afrontado tanto desde la óptica

---

par que se considera a la educación como una fuente de felicidad y prosperidad, individual y colectiva, se la valora como el instrumento apropiado para adquirir por parte del individuo la categoría de ciudadano. Cfr. Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 178.

<sup>504</sup> Con esta insistencia en la enseñanza religioso-moral se hace eco el Informe de la importancia atribuida en los debates parlamentarios a dicha instrucción. Es más, señala que esto debe realizarse con el uso de un catecismo en que queden contenidos los principios de todo buen cristiano y ciudadano: «Religión y moral se enseñarán, en cuarto que son los pilares de todo ciudadano cristiano, por catecismos breves, sencillos y claros donde todo esté contenido». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 178.

<sup>505</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 179.



profesional como social. El Informe Quintana la recoge concretándola en tres puntos:

1. La necesidad de superar unos exámenes que le habiliten para el ejercicio del magisterio<sup>506</sup>.
2. Poseer una buena reputación social y moral para el desempeño de las tareas docentes<sup>507</sup>.
3. Dotar económicamente, de forma holgada y decorosa, a todos los que desempeñan las tareas de enseñanza<sup>508</sup>.

De esta forma se pretende convertir al maestro en un quasi-funcionario sostenido por los ayuntamientos. De la importancia que se atribuye a esta profesión es buena muestra este triple intento de revalorizarlo académica, social y económicamente<sup>509</sup>.

Por último señalar el objetivo que se persigue con estos arreglos en la educación primaria:

*«(...) Que la gran mayoría de los españoles aprenda a leer, escribir y contar, y se imbuya de los principios que deben dirigirse su creencia y su conducta como cristianos, como hombres y como ciudadanos, entonces estos establecimientos habrán correspondido a su fin, y cuantos afanes y dispendios cueste el crearlos y sostenerlos serán dignamente invertidos y empleados»<sup>510</sup>.*

<sup>506</sup> El Informe propone el establecimiento de exámenes anuales en cada capital de provincia. En estos exámenes el futuro docente deberá demostrar sus conocimientos tanto de las asignaturas que debe de impartir como el método educativo con que pretende llevarla a la práctica. Cfr. Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 179.

<sup>507</sup> *«Este encargo, como un ministerio de confianza que es, no puede ni debe ser desempeñado sino por hombres agradables a la muchedumbre que los emplea. Que sean honrados, honestos, buenos cristianos y de buena fama, tanto de puertas para adentro como de puertas para afuera».* Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 180.

<sup>508</sup> No establece este Informe una cantidad precisa con la que se debe dotar al maestro. Considera éste un cometido de la Secretaría de Gobernación en mutuo acuerdo con los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales. Ahora bien, sí deja claro el Informe que la dotación de los maestros de primeras letras *«debe ser segura y decorosa, en recompensa de sus penosos y útiles afanes, al mismo tiempo que esto le evitará distraerse en otras ocupaciones menos dignas de esta noble profesión y que tradicionalmente le han impedido dedicarse a ella en cuerpo y alma, con descuido de la educación y de los infantes».* Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 180.

<sup>509</sup> De forma metafórica, Jovellanos lo había definido como: *«la luz que ilumina, la vela que guía, la estrella que luce entre los infantes y el pueblo que le rodean».* Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 87.

<sup>510</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 180.

## B. La Enseñanza Secundaria

Ya dijimos que los artículos 366 y 367 de texto constitucional se habían limitado a respetar la estructura educativa existente, en cuanto que sólo se recogen la enseñanza primaria y la de las universidades, sin que se haga una referencia a la segunda enseñanza<sup>511</sup>. El Informe Quintana, por su parte, dedica un capítulo amplio y profundo a este nivel educativo, donde señala objetivos, centros docentes a establecer, plan de estudios y obstáculos posibles para poner todo este programa en marcha.

El concepto que posee el Informe sobre el segundo nivel de enseñanza no es nuevo. Tanto proyectos como legislación ilustrada, Informes de la Consulta al País como intervenciones parlamentarias, conciben este nivel como el paso intermedio para acceder a la universidad. Esta misma concepción encontramos en el Informe Quintana:

*«El objeto de este segundo grado de instrucción es el de preparar el entendimiento de los discípulos para entrar en el estudio de aquellas ciencias que imparte la universidad, que son en la vida civil el objeto de una profesión liberal, y el de sembrar en sus ánimos las semillas de todos los conocimientos útiles y agradables que constituyen la ilustración general de una nación civilizada»*<sup>512</sup>.

Conceptuada así la segunda enseñanza, las pretensiones de universalidad que encontrábamos en los niveles primarios, justificadas en la necesidad de saber leer y escribir para ejercer los derechos de ciudadano, quedan reducidas para este nivel educativo en la búsqueda de la generalidad. Dicho de otro modo, que se amplíe al mayor número posible de individuos, pero partiendo de la base de que se trata de unos estudios cuyo carácter y fines reducen el número de sus aspirantes<sup>513</sup>.

<sup>511</sup> El art. 367 de la Constitución dice textualmente: *«Así mismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes»*. Quizá, como señala Viñao Frago, deba interpretarse que en esta última parte están contenidos los estudios secundarios, que como sabemos no existían de modo independiente. *Op. cit.* Pág. 87.

<sup>512</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 180.

<sup>513</sup> *«No es este grado de enseñanza lo mismo que el primario. a él sólo deben acceder aquellos individuos que por vocación quieren entrar en el estudio de ciencias que lo capacitan para el ejercicio de una profesión civil (...) No debe ser universal, pero si hemos de poner los medios para que a él accedan el mayor número posible de individuos por los beneficios que de ello se derivan»*. Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 181.

Respecto la distribución de centros de enseñanza secundaria y el plan de estudios que en ellos se debe impartir, el Informe Quintana recoge la propuesta planteada por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca en la Consulta al País. Se establecerán «universidades provinciales» donde se cursarán los estudios de ciencias matemáticas y físicas, ciencias morales y políticas, y literatura y artes<sup>314</sup>. Una de las novedades que aporta el Informe con respecto al plan de estudios es el establecimiento en cada una de estas universidades provinciales de cátedras de Estadística y de Economía política:

*«La Junta ha creído conveniente que para culminar estos estudios preparatorios de la juventud española debe incluirse en cada establecimiento cátedras en las que se estudien los principios sistemáticos de dos ciencias conocidas con el nombre de estadística y de economía política»*<sup>315</sup>.

La preocupación por esta enseñanza secundaria va más allá del establecimiento de centros y de la renovación de los planes de estudios, también se pretende la incorporación de una serie de instrumentos docentes que facilitaran la misión educadora. En este sentido se propone que cada centro esté dotado con una biblioteca, un

<sup>314</sup> «Consiguiendo a la importancia de esa enseñanza secundaria ha sido proponer que se funden establecimientos nuevos para ella con el nombre de universidades provinciales (...) En estos nuevos centros que comprende la segunda enseñanza hemos adoptado una de las divisiones más generalmente sabidas de los conocimientos humanos, y los hemos clasificados en ciencias matemáticas y físicas, ciencias morales y políticas, y literatura y artes: o lo que es lo mismo, estudio de la naturaleza y de las propiedades de los cuerpos, guiado por el cálculo y por la observación; estudio de los principios de buen lógica y buen gusto para la educación y expresión de nuestras ideas en todos los ramos que comprende el arte de escribir; estudio, en fin, de las reglas que deben dirigir la voluntad política y privada en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 181.

<sup>315</sup> *Op. cit.* Pág. 184. La incorporación de los estudios de estadística y economía política ya la habíamos encontrado en la obra de algunos ilustrados, en concreto en Campomanes y Jovellanos. También nos aparece la preocupación por ambas materias y su introducción en los planes de estudio en la propuesta presentada a la Cámara por parte de la Comisión de Agricultura el 11 de diciembre de 1812: «No debe olvidarse los beneficios que para el progreso económico de un estado se dirían de los estudios de economía política y estadística, estudios hasta ahora abandonados y que exigen una implantación nacional en todos los centros educativos de enseñanza secundaria». Diario de Sesiones. Vol. VII. 4102. Sánchez Agesta ve detrás de la potenciación de estas materias la crisis profunda en que se encuentran los estudios filológicos y teológicos. *Op. cit.* Pág. 33. A esa crisis, que podríamos denominar intelectual o académica se añade la honda preocupación, existente en la intelectualidad española del momento, por los temas de carácter económico, preocupación que está vinculada a la idea de decadencia. Cfr. J. L. Abellán: *op. cit.* Pág. 142 y ss.

gabinete de historia natural, otro de instrumentos de física, otros de modelos de máquinas, un jardín para la botánica y agricultura y una sala o dos de dibujo<sup>516</sup>. Al examinar estas pretensiones recordamos lo dicho por Campomanes tres décadas atrás:

*«Toda educación debe ir acompañada de enseñanzas de tipo práctico. No es una escuela, una burbuja de cristal de los conocimientos. A las enseñanzas de filosofía, aritmética, historia, geografía, deben acompañar una serie de instrumentos que hacen mejor su aprendizaje como es la posesión de una buena biblioteca donde se consulte, salas donde se experimente en la física, en la química o en la botánica y talleres donde se den vigor a los conocimientos de mecánica»<sup>517</sup>.*

La puesta en marcha de este utópico plan es difícil, se es consciente de ello<sup>518</sup>. Las dificultades que se señalan son las siguientes: por una parte, la falta de recursos económicos, por otra parte la escasez de profesores y libros elementales.

No se plantea ningún tipo de solución; ante ello cabe preguntarse para qué se proyecta algo, si se ve inviable su cumplimiento. La respuesta nos la da Luis Sánchez Agesta cuando al referirse a los hombres del primer tercio del siglo XIX español afirma:

*«Un punto heredado por los hombres del XIX español de sus más inmediatos antecesores del siglo XVIII es su capacidad de soñar. En un delirio de grandeza intentan arreglarlo todo, pero no son conscientes de las limitaciones reales a las que están sometidos. Sus grandes ideas son como luces de bengala que chocan con la triste y cruda realidad que los oprime y los limita»<sup>519</sup>.*

### C. Los Estudios Universitarios

Al igual que ocurre en el tratamiento de otros niveles educativos, el Informe Quintana, al establecer las bases de los estudios universitarios, hereda mucho de los planteamientos y resolucio-

<sup>516</sup> Cfr. Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 184.

<sup>517</sup> Cit. por J. Vicens-Vives: *Aproximación a la Historia de España*. Madrid 1970. Págs. 135-36.

<sup>518</sup> *«No se disimula a la Junta las diferentes dificultades que se oponen a este plan».* Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 184.

<sup>519</sup> Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Pág. 25.

nes adoptadas por los proyectos y la legislación pertenecientes al siglo XVIII. Esta herencia se manifiesta en hechos tales como: el intento de que haya un único plan de estudios para todas las universidades del reino, la reducción del número de establecimientos universitarios, el control académico de los aspirantes a los estudios superiores y la preocupación por las enseñanzas experimentales. Junto a esta herencia ilustrada, cuya última representación legal es el plan Caballero de 1807, el Informe Quintana presenta algunas innovaciones dignas de ser destacadas: el respeto a la tradicional autonomía universitaria frente al férreo control regio planteado en la política educativa del XVIII y la erección de una Universidad Central que sirva de modelo y guía a las universidades provinciales. Este conjunto de herencias e innovaciones han llevado a Julio Ruiz Berrio a calificar el Informe Quintana en materia universitaria como «el prototipo de maridaje entre lo que aporta el siglo XVIII y lo que los nuevos tiempos exigen»<sup>520</sup>.

El punto de partida del Informe es la idea de decadencia existente en los estudios universitarios, idea de decadencia que ya habíamos encontrado en Feijoo, Manuel de Roda, Mayans y Olavide:

*«(...) Pluralidad de centros, pluralidad de enseñanzas, pluralidad de métodos. El mundo universitario es una auténtica anarquía donde reinan las disputas y la controversia, nada más alejado del saber científico y académico que exigen los estudios universitarios»<sup>521</sup>.*

Ante este panorama se ofrecen como soluciones dos medidas que no podemos considerar sean novedosas: en primer lugar, mantener el número de universidades establecido por Carlos IV en su decreto de 1804, y en segundo lugar dar realidad al establecimiento de un único plan de estudios para todas las universidades<sup>522</sup>. En la

<sup>520</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 71.

<sup>521</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 185.

<sup>522</sup> Decimos que estas dos medidas no son novedosas porque ya habían aparecido en los proyectos y la legislación ilustrada. Concretamente, respecto a la primera nos encontramos con el Real Decreto de 1804, dado por Carlos IV por el cual el número de universidades quedaba reducido a nueve peninsulares y una insular: Salamanca, Santiago, Burgos, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Granada, Sevilla, Madrid y Canarias. Es decir, sólo se mantenían aquéllas que tanto por centros como por materias impartidas, cumplían los requisitos establecido por el citado Decreto. En cuanto a la segunda medida, ya vimos como desde el Plan Olavide para la Universidad de Sevilla, hasta el Plan Caballero de 1807, una de las máximas pretensiones de la política ilustrada había sido el intento de establecer un único plan de estudios con carácter nacional.

aplicación de ambas medidas se cree encontrar la solución, como ocurrió pocos años antes, a muchos de los problemas que afectan al mundo universitario:

*«Fijando el número de universidades de nueve para la península y una para Canarias, dando a cada una un mismo plan de estudios en el que se contengan todos los progresos habidos en conocimiento y método, quedarán solventadas muchas de las desgracias que en la actualidad les afectan»*<sup>523</sup>.

El plan de estudios propuesto comprende tres campos de actuación: las facultades tradicionales de Teología y Derecho, los estudios de Medicina y las enseñanzas experimentales.

Respecto a las primeras, el Informe se limita a señalar cuáles deben ser los estudios auxiliares y comunes de ambas facultades<sup>524</sup>. Más interesante es lo planteado para la enseñanza de la Medicina, intentando ubicar sus Facultades anejas a los grandes hospitales que le sirvan «de campo de ejercicio y de trato». Se pretende con ello poner fin al carácter teórico y poco práctico con que eran valorados estos estudios<sup>525</sup>. En cuanto a las enseñanzas experimentales se recoge la herencia depositada por Jovellanos en el Instituto Real de Gijón<sup>526</sup>. Surgirán, junto a las facultades tradicionales, los colegios o escuelas superiores. Los habrá de nueve tipos de enseñanza: veterinaria, agricultura experimental, nobles artes, música, comercio, construcción de canales, puertos y caminos, astronomía y navegación, depósito geográfico y otro hidrográfico<sup>527</sup>. Para algunas de

<sup>523</sup> Manuel de Quintana: *op. cit.* Pág. 185.

<sup>524</sup> «En las facultades de Teología y Derecho deberán existir estudios auxiliares y estudios comunes a una y otra. Damos el nombre de auxiliares a los conocimientos que proporcionan las lenguas, la historia y las antigüedades, y sirven tanto para la instrucción sólida de las facultades; y el de comunes, al estudio del derecho público eclesiástico, de las instituciones económicas y de la historia de la Iglesia, que, atendiendo a nuestro sistema político y religioso, puede decirse son de igual necesidad para el teólogo que para el jurista». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 186.

<sup>525</sup> Según Mariano y José Luis Peset, esta innovación es consecuencia de las protestas habidas por los Catedrático de Cirugía y Medicina tras la Real Orden de 1799 por la que se establecía la llamada facultad reunida, controlada por los colegios de cirugía y regentada por la Junta Suprema. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 212

<sup>526</sup> Citamos éste por ser el ejemplo y precedente más característico. Véase una exposición muy detallada en la obra de Sarrailh: *op. cit.* Págs. 221 y ss.

<sup>527</sup> «En cuanto al número y localidad de estos institutos, hemos llevado por principio conservar lo establecido (...) Se asignan cinco escuelas a las nobles artes, cinco a la enseñanza de comercio, tres a la astronomía y navegación, dos a la agricultura experimental, dos a la

estas enseñanzas había centros en activo con anterioridad a 1808, pero eran pocos y en muchos casos respondían a ideas, dirección y entornos particulares. Con su inclusión en la tercera enseñanza adquirirían rango universitario, tantos los centros, como las enseñanzas que en ellos se impartían, significando el reconocimiento oficial de la necesidad de desarrollar nuevas carreras y doctrinas en España, hasta entonces olvidadas, menospreciadas, y a falta de estímulos adecuados. Era abrir el camino de las ciencias experimentales y técnicas con el doble fin, de que en su día, fueran auténticas facultades universitarias y, de que dichas ciencias, se desarrollaran en nuestro país hasta ponerse al nivel que iban teniendo en Europa. Claro que al hablar de estos colegios hay que tener presente en la memoria nombres como los de Macaraz, Campomanes, Floridablanca, Olavide, Jovellanos y otros, porque ellos habían preparado el camino y dado ejemplo para ese estado positivo de cosas durante casi cincuenta años antes. Iba a ser el Informe Quintana, el que cristalizara las ideas y creaciones aisladas.

Otra gran herencia ilustrada que encontramos en el Informe Quintana es el intento de controlar el acceso a los estudios universitarios<sup>528</sup>. Se establece la necesidad de haber cursado los estudios de secundaria para entrar en la universidad:

*«Los alumnos que accedan a los estudios universitarios han de tener adquiridos y superados los conocimientos de ciencias exactas, ciencias morales y políticas y de arte y literatura que se imparten en las escuelas de Latinidad y Humanidades»*<sup>529</sup>.

En este intento de control están presentes tanto la revalorización dada a los estudios de secundaria, como las pretensiones de poner fin a la crisis universitaria a través del establecimiento de unas exigencias en el acceso.

Dentro del campo de las novedades, una de las principales aportaciones del Informe Quintana es la petición de erigir una Universidad central concebida como el primer centro cultural y científico de la nación<sup>530</sup>. Se fundirían en esta Universidad los estudios de Teolo-

---

*geografía práctica, una a la música, otra a la veterinaria, otra al depósito geográfico y otra a la hidrología». Manuel Quintana: op. cit. Pág. 213.*

<sup>528</sup> Como se recordará, ya en la primera disposición legal del S. XVIII referente a los estudios de secundaria (Real Decreto de 21 de junio de 1749) se establecía la obligatoriedad de cursar este nivel de enseñanza para acceder a los estudios superiores.

<sup>529</sup> Manuel Quintana: op. cit. Pág. 186.

<sup>530</sup> Cfr. Manuel Quintana: op. cit. Pág. 187.

gía y Jurisprudencia de la Universidad de Toledo, las enseñanzas del Colegio Imperial y las que abarcaban el Museo de Ciencias Naturales. La planta de sus estudios sería igual al del resto de universidades, aunque se ampliarían sus cátedras con la creación de: una de Cálculo Diferencial e Integral, dos de Astronomía, dos de Zoología, una de Anatomía Comparada, una de Fisiología Comparada, dos de Botánica, una de Agricultura experimental, dos de Mineralogía en sus dos ramos, dos de Química, una de Ideología, una de Gramática General, una de Literatura española, una de Historia General de España, una de Derecho político y público de Europa, una de Estudios Apologéticos de la Religión, una de Disciplina Eclesiástica general y de España, y una de Historia del Derecho español. Al frente de esta Universidad debía situarse un rector, que sería, provisionalmente, el catedrático más antiguo; el que le siguiera en antigüedad tendría el cargo de Vicerrector. Todos los catedráticos, tanto los propietarios como los sustitutos, formarían una Junta General, que debería reunirse una vez al mes y tratar todo lo relativo a la enseñanza. Como local se fijaba el de los Estudios de San Isidro de Madrid.

Ante tan ambicioso proyecto cabe preguntarse qué objetivos y fines son los que se atribuyen. Éstos pueden reducirse a uno: el de que sirviera de escuela normal para las demás universidades, así como para las que se pretendían fundar bajo la denominación de universidades provinciales. Así nos lo recoge el citado Informe:

*«No cabe duda que con la formación de esta denominada Universidad Central contaremos con un centro de luces y de modelo de enseñanza para la instrucción pública de toda la Monarquía»*<sup>311</sup>.

La creación de una Universidad Central, cuyos orígenes se encuentran en este Informe, va a ser un gran caballo de batalla de los gobiernos liberales. Buena prueba de ello es que, tanto el Proyecto de Decreto de 1814, como el Reglamento General de junio de 1821, recogen lo ya propuesto por parte de Quintana en su Informe.

Un último punto de interés en materia universitaria, también dentro del campo de las novedades, es el respeto que se mantiene a la tradicional autonomía universitaria:

*«Corresponderá a las universidades y su claustro, determinar el modo de organizar sus cuerpos, el arreglo y distribución de la*

<sup>311</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 187.



*enseñanza, las tasas, los cursos, los exámenes, la forma en fin, y solemnidades de las diferentes calificaciones de los estudiantes o llámense grados mayores y menores»*<sup>532</sup>.

Para nada se hace referencia en el Informe a la figura del Censor Regio o del Director de universidades, cargos creados por la política educativa ilustrada para establecer un control ideológico y gubernativo sobre la institución universitaria. Contrasta esta actitud con la mantenida por los ilustrados en el siglo XVIII y recuperada por Fernando VII a la vuelta del exilio francés con la implantación del Plan Caballero, donde censores regios y directores de universidad aumentan sus atribuciones de control ideológico y gubernativo desde posiciones ultramontanas. Según Puelles Benítez, el respeto que encontramos por parte del Informe Quintana a la tradicional autonomía universitaria, en materia ideológica y de gobierno, responde, en última instancia, al propio concepto de educación defendido por los diputados gaditanos, esto es, de instrumento para el progreso e instrumento para la igualdad y la libertad<sup>533</sup>.

#### D. La Educación de la mujer

Si algún calificativo podemos aplicar al tratamiento que hace el Informe Quintana de la educación de la mujer, éste es el de pobre. Sorprende este hecho si tenemos en cuenta la profundidad y amplitud con que habían sido tratados otros aspectos tales como la uniformidad de la enseñanza, la necesidad de un único plan de estudios, la universalidad de la educación o la preocupación por las enseñanzas profesionales, aspectos en los que el Informe Quintana recoge la herencia ilustrada y el legado liberal gaditano.

Se limita el citado Informe a señalar como campos propios de la instrucción femenina «todos aquellos que tengan que ver con sus funciones de mujer y madre de familia» rechazando todo conocimiento referente a la escritura, lectura o aritmética<sup>534</sup>. Por otra parte, aplica los calificativos de privada y doméstica a esta educación, calificativos con los que intenta diferenciarlos de la educación mas-

<sup>532</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 187.

<sup>533</sup> Manuel de Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 68.

<sup>534</sup> «Son la escritura, la lectura o la aritmética conocimientos vanos para el bello sexo que posee como única función y irono su hogar, sus hijos y su marido». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 191.

culina que debe ser pública. No se la considera en consecuencia como un servicio que el Estado debe prestar «sino como algo propio del ámbito familiar que es quién debe impartirla»<sup>535</sup>. Es por ello que el Estado no dedicará ningún fondo a este ramo de la educación.

En función de lo expuesto, el Informe Quintana supone un retroceso con respecto a lo planteado por parte de proyectos y legislación ilustrada que daban una cabida secundaria a materias tales como el escribir, la lectura o la aritmética, a la par que establecían una intervención estatal en este ramo educativo, bien mediante la erección de centros, bien mediante un control de magisterio.

#### 4.1.3. *La Administración educativa*

Conviene, aunque sea brevemente, recoger aquí el tratamiento que hace el Informe Quintana de lo que podríamos denominar, en un sentido muy amplio, la Administración educativa.

Los Informes de la Consulta al País, las Bases de Jovellanos y alguna que otra intervención parlamentaria<sup>536</sup>, ya habían planteado la necesidad de crear un organismo a nivel Nacional que dirigiera e inspeccionara la enseñanza. Son en este «sentido los precedentes más inmediatos; en materia educativa, de una Constitución que establece el embrión de lo que, un siglo más tarde, será el Ministerio de Instrucción Pública»<sup>537</sup>. Como ya hemos visto, la Constitución señala como competencia de las Cortes la potestad reguladora en esta materia, pero encomienda la ejecución de la gestión al que podríamos denominar Ministerio de la Gobernación, de quien depende la Dirección General de Estudios<sup>538</sup>.

Detrás, tanto de propuestas, proyectos e intervenciones como del texto constitucional, al plantear la creación de este organismo, se esconde un nuevo concepto de la educación. No es ésta un acto de beneficencia social, concepción que había traído consigo un

<sup>535</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 191.

<sup>536</sup> En páginas anteriores ya hicimos referencia a las propuestas hechas por el Ayuntamiento de Córdoba (A. C. leg. 5; núm. 50), el Ayuntamiento de Granada (A. C. leg. 6; núm. 1), la Junta de Mallorca (A. C. leg. 5; núm. 47), Jovellanos en sus Bases: *op. cit.* Pág. 369 y la propuesta de la Comisión encargada del arreglo de las Comisiones. Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 849-850.

<sup>537</sup> Manuel de Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 89.

<sup>538</sup> Véase el art. 222 de la Constitución que crea la Secretaría de Despacho de Gobernación, el art. 369 que crea la Dirección General de Estudios y el art. 370 que establece la competencia legislativa de las Cortes sobre educación.

monopolio de la instrucción por parte de la Iglesia o de instituciones amparadas por ella, sino un derecho de los ciudadanos y, en consecuencia, una obligación de la sociedad civil, que deberá encargarse de planificar la enseñanza, de modo que todo español pueda recibirla. El Estado, pues, como presidente de esa sociedad, procurará los medios económicos, proveerá la manera de que exista el profesorado que se requiere, inspeccionará los centros educativos y los métodos de enseñanza practicados y formará planes y reglamentos de organización. Con ello, a la par que se da realidad a un derecho de los ciudadanos, contribuye en verdad a la prosperidad individual y colectiva de la propia nación. Nos encontramos, por consiguiente, ante un concepto de la educación como servicio público que el Estado tiene la obligación de prestar y sus ciudadanos el derecho de recibir.

La Dirección General de Estudios aparece en el Informe Quintana como un órgano que debe tener gran independencia respecto al poder ejecutivo, a fin de evitar el monopolio ideológico del Estado y garantizar la libertad de enseñanza<sup>539</sup>. Obviamente, no se trataba de un órgano análogo a lo que hoy conocemos como Dirección General, sino de un organismo colegiado, independiente respecto a la Administración del Estado aunque inserto en ella, cuya finalidad fundamental estribaba en impedir que la educación quedara en manos de la ideología gubernamental que en cada momento dirigiera el Estado. Era, pues, en la concepción de Quintana, un órgano supremo de carácter ejecutivo y consultivo, especialmente encargado de velar por la realización de la uniformidad y de la igualdad de la enseñanza. Así nos lo recoge el citado Informe:

*«Quizá nada ha contribuido más al atraso de la enseñanza que el estar cada establecimiento sujeto a un juez o autoridad diferente, y depender todos de la arbitrariedad de los ministros (...) Para deterrar en lo sucesivo tamaños males, estableció la Constitución en su artículo 369 que haya una Dirección General de Estudios (...) Así este ramo tiene un cuerpo destinado a protegerlo, el cual, aunque bajo la autoridad del ejecutivo para que haya la necesaria unidad y subordinación entre todas las partes del Estado, tiene la competen-*

<sup>539</sup> «La Junta insiste mucho en esta independencia que la Dirección General debe disfrutar en el ejercicio de sus atribuciones (...) Independencia que debe ser casi absoluta de la potestad ejecutiva. Esta independencia de todo poder extraño en que hemos colocado la enseñanza pública no puede asustar a nadie, puesto que el abuso será corregido por el poder legislativo, cuya autoridad se ejerce inmediatamente sobre todo el sistema de instrucción». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 190.

*te independencia, asegurada en el modo de nombrar sus individuos, en la incompatibilidad de su destino con otras ocupaciones y en la cualidad de no poder ser removido sin justa causa»<sup>540</sup>.*

Se compondría la Dirección General de Estudios de cinco individuos «absolutamente exentos de cualquier otra ocupación y de cualquier cuidado», asignándosele atribuciones en materia económica<sup>541</sup>, académico-gubernativa<sup>542</sup> y de inspección<sup>543</sup>. De cada una de ellas darían anualmente cuentas a las Cortes, que entenderán, según el artículo 370 de la Constitución «de todo cuanto pertenezca al importante objeto de la Instrucción Pública».

#### 4.1.4. *Los Medios Económicos*

El último apartado del Informe Quintana está dedicado al estudio de los medios económicos necesarios para la puesta en marcha de este plan. Su presencia pone de manifiesto una voluntad de realismo que podríamos calificar de inusual, máxime si tomamos como punto de referencia los planes de reforma elaborados en materia sanitaria o benéfica, donde no existe alusión alguna al tema de los medios económicos para su realización. En cierta medida, ello constituye un signo de modernidad. El Informe los evalúa en treinta millones de reales, cifra, en opinión de Canga Argüelles, muy pobre «máxime si en esta cifra se incluye la creación de una Uni-

<sup>540</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 190.

<sup>541</sup> «Corresponderá a la Dirección General de Estudios atender a la buena distribución y versación de los arbitrios destinados a la instrucción». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 190. Ello supondrá, aunque no se dice en el texto, que este organismo controlara las inversiones de Ayuntamientos y Diputaciones, que por mandato constitucional (artículos 331.6 y 335.5 respectivamente) son los encargados del sostenimiento económico de los centros educativos.

<sup>542</sup> «También le competen a esta institución intervenir en las oposiciones de cátedras, mejora de los planes y reglamentos de organización, cuidar de la mejora de los métodos y de la redacción de las buenas obras elementales, atender al buen uso, distribución y aumento de las bibliotecas públicas del reino». *Op. cit.* Pág. 190. En el desempeño de estas atribuciones académico-gubernativas contará con el auxilio de la Academia Nacional, establecida en la capital del reino para «asesorar en los planes y reglamentos de enseñanzas y velar por la promoción y nombramiento de profesores que cumplan los requisitos establecidos». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 190.

<sup>543</sup> «Visitará e inspeccionará todos los establecimientos de enseñanzas para dictaminar las correspondientes mejoras en dotación, magisterio y método». Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 190.

versidad Central que sirva como luz y guía al resto de universidades provinciales»<sup>544</sup>. No se incluyen en este presunto presupuesto los gastos de enseñanza primaria, gastos que correrán a cargo de Ayuntamientos y Diputaciones.

Sobre los fondos que se destinen a instrucción pública se recogen tres posibilidades de administración. La primera, que sea la Dirección General de Estudios «el organismo que los administre y distribuya según las exigencias de los establecimientos». La segunda, que dicho encargo recaiga sobre las Diputaciones provinciales. Por último, una solución intermedia: que sea la Dirección General la que establezca los presupuestos y las Diputaciones provinciales, los organismos encargados de la distribución por centros y niveles educativos<sup>545</sup>. No se opta por ninguna en particular, dejando esto a elección del Congreso Nacional.

Un aspecto de especial interés es la procedencia de los fondos que se destinen a Instrucción Pública. El Informe Quintana recoge las propuestas de muchos diputados gaditanos que planteaban la posibilidad de dedicar a la Instrucción Pública los bienes procedentes del extinguido Tribunal de la Inquisición<sup>546</sup>. Así nos lo recoge el citado Informe:

*«Qué mejor forma que poner en práctica este proyecto educativo que destinando para su realización los fondos procedentes del Tribunal de la Inquisición, que tanto freno puso a la difusión de las luces. Sería ahogar el mal en abundancia de bien»*<sup>547</sup>.

Culmina este apartado dedicado a los recursos económicos y con él, el Informe Quintana, con la visión utópica de la educación que caracteriza a todo proyecto educativo del primer tercio del siglo XIX:

<sup>544</sup> Canga Argüelles: *Diccionario de Hacienda*. Segunda edición. Madrid 1834. Considera insuficiente esta cifra en función de las amplias pretensiones, tanto académicas como docentes, que recoge el Informe.

<sup>545</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 191.

<sup>546</sup> Sirvan como ejemplo la proposición del Sr. Moraguer, referente a los bienes de la Inquisición en Mallorca cuyo destino debe ser la instrucción pública, Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 4991; la propuesta de la Villa de Arroyo Frío, para que se destinen a la educación los bienes del extinguido Tribunal, Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 5713; la proposición del Sr. Morejón sobre los Bienes de la Inquisición en Méjico y su destino a la erección de centros educativos. Vol. VII. Pág. 4907; el informe remitido por el Obispo de Canarias, donde se pretende destinar las fincas, casas y demás propiedades del Santo Oficio al sostenimiento de la Universidad y las escuelas de Gramática y Latinidad. Vol. VIII. Pág. 5112.

<sup>547</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 192.

«El arreglo de la enseñanza pública, la suerte de las futuras ciencias, de las letras y de las artes, no debe ser abandonada. Con estas bases y fundamentos, España volverá a recobrar su gloria pasada. Aún más, un mayor esplendor fruto de la buena y amplia educación de sus ciudadanos, pilar del orden social y de la prosperidad de los hombres. Cádiz 9 de septiembre de 1813.—Martín González de Navas.—José Vargas y Ponce.—Eugenio Tapia.—Diego Clemencin.—Ramón de la Cuadra.—Manuel José Quintana»<sup>548</sup>.

#### 4.2. Un buen epílogo a un largo camino recorrido: El Dictamen y Proyecto de Decreto de 1814

¿Cómo entendió la Comisión de Instrucción Pública —creada para elaborar, de acuerdo con los principios constitucionales, el plan que debían seguir todos los centros educativos de la nación<sup>549</sup>— el «arreglo de la Instrucción Pública del reino»? En el Dictamen y el Proyecto de Decreto emanados de esta Comisión confluyen, como iremos viendo, cada uno de los precedentes que hemos estudiado a lo largo de estas páginas dedicadas a la educación: la fe en el poder de la educación de los proyectos de reforma ilustrados, la uniformidad, universalidad e intervención estatal presentes en la legislación ilustrada, amparadas en un concepto de educación como servicio público que el Estado tiene obligación prestar, las propuestas de los Informes de la Consulta al País y de nuestros diputados constituyentes, que tienen como colofón el tan renombrado Informe Quintana.

Aunque el Dictamen de la Comisión está fuertemente influido por el citado Informe, y aunque el proyecto de 1814 se limita a dar forma articulada a éste<sup>550</sup>, resulta sumamente ilustrativo contemplar:

1. La justificación que nuestros diputados dieron a los grandes principios del nuevo sistema educativo.
2. La concepción que se tiene sobre la primera, segunda y tercera enseñanzas, así como de la educación femenina.
3. La Administración educativa.
4. La Organización y distribución de los fondos destinados a la instrucción pública.

<sup>548</sup> Manuel Quintana: *op. cit.* Pág. 192

<sup>549</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 849-850.

<sup>550</sup> Cfr. Manuel Puelles Benítez: *op. cit.* Pág. 63.

Detrás de cada uno de estos elementos se esconde un proceso puesto en marcha en la centuria anterior y que tiene como resultado este Dictamen y Proyecto de Decreto<sup>551</sup>, base de la posterior legislación educativa liberal de todo el siglo XIX. Nos encontramos, por consiguiente, ante la ratificación legal de un camino iniciado por la Ilustración, por sus proyectos y sus leyes, y culminado por las Cortes Gaditanas, que recogen la herencia del siglo XVIII español y el legado doctrinal de la gran revolución 1789.

#### 4.2.1. Principios del nuevo sistema educativo

En primer lugar, se ratifica en el Dictamen la fe en la educación, una fe, que según los términos en que se expone, tiene sus orígenes en el plan ilustrado de reforma:

*«Sin educación, es en vano esperar la mejora de las costumbres; y sin éstas son inútiles las mejores leyes (...) Con justicia, pues, nuestra constitución política, obra acabada de la sabiduría, miro la enseñanza de la juventud como sostén y apoyo de nuestra instituciones (...) A ellas (a las Cortes) está reservado el apetecido arreglo de la enseñanza, por lo cual clama la nación entera, y en el que están fundadas la felicidad de los presentes y las esperanzas de los venideros. Sin él carecen de fundamento las nuevas instituciones; la ilustración, de su segura guía, la moral pública y doméstica, de escudo y defensa; y si la divina providencia concedió a las Cortes extraordinarias la inestimable gloria de dar a la nación la justa libertad, fundada en una sabia Constitución política, también concede a las actuales Cortes el eternizar la observancia de ese precioso código, cimentando la libertad de los españoles sobre la base firmísima e indestructible cual es una recta educación nacional»<sup>552</sup>.*

En esta fe en la educación encontramos aunados los grandes principios de la tradición ilustrada y de las posturas liberales: la

<sup>551</sup> Véase texto íntegro del Dictamen y Proyecto de Decreto en la obra de Julio Ruiz Berrio: *Política escolar de España en el S. XIX (1808-1833)*. Madrid 1970. Págs. 363-379.

<sup>552</sup> Como puede apreciarse en estas breves palabras, está concebida la educación no sólo como instrumento de reforma social o de prosperidad de la nación, sino también como elemento esencial de lo que hemos denominado una pedagogía de la democracia.

educación como instrumento de la prosperidad individual y colectiva y la educación como base de la libertad, en cuanto que prepara para la igualdad.

En segundo lugar, el Dictamen justifica la uniformidad de la enseñanza, «principio luminoso y fecundo»:

*«Quizá entre las causas que se han opuesto hasta ahora a su reforma y mejoramiento, no ha habido otra más dañosa que la falta de uniformidad de la enseñanza. Diferente era el método, diferentes los libros, opuestos muchas veces los principios que se enseñaban, y diversos siempre: de manera que invirtiendo el Estado inmensas sumas en la educación de sus súbditos la abandonaba a la arbitrariedad de cuerpos e individuos, pagaba aquí que se enseñasen verdades útiles, allí para perpetuar errores, allí, en fin, para sostener caprichos y antojos de escuelas particulares; resultando de esta falta de uniformidad tal desconcierto, tal contradicción, que nada más frecuente que ver en la nación establecimientos tan adelantados como los mejores de Europa, y otros tan apegados aún a los absurdos de la Edad Media; nada más lejos y triste que ver a la nación pagar la enseñanza de principios contradictorios a sus propios derechos; nada en fin más doloroso que notar la absoluta falta de una educación verdaderamente nacional»<sup>553</sup>.*

Se recoge con este principio de uniformidad uno de los ejes centrales de la política educativa ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII: la homogeneización y planificación de la enseñanza, puesta de manifiesto con ese continuo suceder de disposiciones legales encaminadas a dotar de cuerpo uniforme, tanto en contenidos como en metodologías, a los niveles de enseñanza primaria, secundaria y universitaria. Una uniformidad que se plantea tanto para poner fin a la anarquía reinante como para modernizar los contenidos y métodos docentes. Tras ella se esconde una nueva concepción de la educación, considerada como un servicio público, no como un acto de beneficencia social, un servicio que el Estado debe de prestar en las mejores condiciones en cuanto que redunde en beneficio de la nación, tanto individual como colectivamente.

En tercer lugar, la instrucción ha de ser gratuita «para que todos puedan libremente instruirse y participar de la enseñanza que la Nación paga para todos sus hijos». Unida a la gratuidad, será también la instrucción pública, para que «todos puedan acercarse a

<sup>553</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 364-365.



recibirla». El carácter público y gratuito de la instrucción no sólo revelan, una vez más, la concepción de la enseñanza como un servicio público de obligada asistencia estatal, también intentan dar realidad a uno de los preceptos fundamentales del texto constitucional gaditano: la necesidad de saber leer y escribir para ejercer los derechos de ciudadano. Se aspira, no sin cierto carácter ingenuo, a desterrar el analfabetismo en el territorio nacional<sup>554</sup>.

Junto a los principios de uniformidad, gratuidad y carácter público, conviene ahora detenernos en otro de los grandes pilares que formulan el Dictamen y Proyecto de Decreto de 1814 para el sistema educativo; nos referimos a la libertad de enseñanza:

*«Estos son los principios en que debe estribar la enseñanza costeada por el Estado, pero al mismo tiempo es necesario dejar en libertad a los que quieran enseñar o aprender en escuelas particulares. Nada más contrario a los principios y derechos más preciosos del hombre, y al mismo tiempo al adelanto de las ciencias, que ese empeño de entrometerse el gobierno en señalar el camino que han de seguir los que quieran dedicarse a enseñar por su cuenta, y los que anhelan instruirse con maestros que ellos mismos costeen. Esa manía reglamentaria de que adolecen tanto los gobiernos, quita concurrencia, y ahorra el talento, lo mismo con respecto a las ciencias que a las letras; y si éstas han logrado la justa libertad que necesitan no se debe privar de ella a la enseñanza particular»<sup>555</sup>.*

Este principio del Dictamen se incorporará después al Proyecto de Decreto para el arreglo general de la enseñanza pública de 7 de marzo de 1814, cuyo artículo sexto señala indubitablemente lo siguiente:

*«Los anteriores artículos no se entenderán en manera alguna con la enseñanza privada, la cual quedará absolutamente libre, sin ejercer sobre ella el gobierno otra autoridad que la necesaria*

<sup>554</sup> Cfr. Mariano F. Enguita: «Sociedad y educación en el legado de la Ilustración: crédito y débito», en VV.AA.: *Educación e Ilustración. Dos siglos de Reformas en la Enseñanza*. Madrid 1988. Págs. 140-142.

<sup>555</sup> En opinión de Luis Díez del Corral, será el tema de la libertad de enseñanza un apartado que cambiarán las Cortes de 1820, y con ellas todo el liberalismo español del S. XIX. En adelante, ya no habrá unanimidad sobre este asunto: el tema de la libertad de enseñanza se convertirá en uno de los más polémicos del Constitucionalismo español de los siglos XIX y XX. Cfr. Luis Díez del Corral: *El liberalismo doctrinario*. Madrid 1956. Pág. 425.

*para hacer observar las reglas de la buena policía, establecida en otras profesiones igualmente libres, y para impedir que se enseñen máximas o doctrinas contrarias a la Religión divina que profesa la nación, y a los principios de la Constitución política de la Monarquía»<sup>556</sup>.*

Aunque la educación nos aparece en el Dictamen y Proyecto de Decreto como un servicio público que el Estado tiene la obligación de prestar, no asistimos a un monopolio estatal, tal y como lo intentara la Universidad Imperial Napoleónica. Se trata de conciliar los aspectos público y privado, es decir, que contrariamente a lo que la influencia francesa demandara, los hombres de Cádiz afirmaron la libertad de enseñanza<sup>557</sup>.

La declaración de la libertad de enseñanza por el Cádiz de 1812, que no se agota en la libertad de creación de centros sino que se afirma al mismo tiempo como libertad de expresión docente, hay que entenderla como una decisión política conscientemente asumida. Nos referimos a la voluntad de hacer convivir un sistema público con otro privado. A nuestro modo de ver, no se trata de una estrategia más, o de una situación de recursos escasos, o de aunar voluntades ante la desastrosa situación económica que la guerra de la Independencia lleva consigo, que algo de todo ello hay, sino de un fenómeno complejo de carácter más general. Los diputados encerrados en Cádiz responden a la invasión con un rearme ideológico, que en este punto concreto de la libertad de enseñanza sólo bebe en parte de las mismas fuentes que el invasor y que es también fruto de una situación de guerra que no permite una división interna. Hay, sí, una voluntad de romper el monopolio eclesiástico creando una red pública de educación, voluntad que se hereda de los proyectos y legislación ilustrada, pero también la hay de respetar al mismo tiempo la red privada cuyo titular casi uno es la Iglesia, en un intento decidido de evitar un enfrentamiento, no deseado posiblemente por la mayoría de los diputados gaditanos. Todo ello

<sup>556</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 379.

<sup>557</sup> Recuérdese a este respecto las dificultades que tanto la libertad de cátedra como la creación de centros docentes tuvo, entre los revolucionarios franceses; dificultades que se agudizaron más tarde con la creación de la Universidad Imperial. Recuérdese también el pensamiento napoleónico y el de la burguesía que le apoyaba: «Enseñar es una función del Estado porque es necesidad de la nación. En consecuencia las escuelas han de ser establecimientos estatales y no establecimientos en el Estado». Cfr. Manuel de Puelles Benítez: *La Reforma educativa del liberalismo español en la Enseñanza*. Madrid 1988. Págs. 412-413.

con independencia de la viabilidad de un camino como este de tan difícil andadura, en el que a la larga la libertad de enseñanza será sometida a un reduccionismo ideológico —sólo creación de centros— en detrimento de su otra vertiente —libertad de cátedra—<sup>558</sup>.

#### 4.2.2. Estructura de la Instrucción Pública

Analizados los principios del nuevo sistema educativo, veamos ahora la concepción que recoge el Dictamen y Proyecto de Decreto de 1814 sobre la primera, segunda y tercera enseñanza así como de la educación femenina.

Esto opinaba la Comisión de Instrucción Pública de la Primera enseñanza:

*«En cuanto a la primera, sería inútil tratar de persuadir al Congreso de su extremada importancia. En la edad tierna se fijan en el alma muchas impresiones que no se borran en el resto de la vida, a pesar de que apenas dejan un lejano recuerdo de sus orígenes; en esa edad es en la que se deben grabar en el corazón de los niños los principales dogmas de nuestra divina religión, las máximas más sencillas de moral y buena crianza, y una idea acomodada a su alcance de los principales deberes y derechos del ciudadano (...) Sin que sea universal esta primera enseñanza, es imposible que haya en una nación aquella cultura general, aquel discernimiento en todos sus individuos que suaviza las costumbres, y contribuye al bienestar de los particulares y a su adelantamiento en cualquiera profesión u oficio, al mismo tiempo que proporciona la felicidad de la nación, poniéndola en estado de hacer recto y comedido uso de la libertad»<sup>559</sup>.*

A parte del gran valor que se le atribuye como seguro medio para construir un régimen constitucional, valor que reside en el ilimitado poder que se le reconoce, puede observarse aquí cómo la religión y la libertad no están divorciadas en los diputados gaditanos. A diferencia de la cruenta revolución vecina, la española es una revolución pacífica, en su nacimiento, promovida por ilustrados y liberales que son en su mayoría católicos sinceros. Sobre este

<sup>558</sup> Cfr. Antonio Moreno González: «Sobre la Secularización de la Instrucción Pública», en VV.AA.: *op. cit.* Pág. 248.

<sup>559</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 365-366.

aspecto Luis Sánchez Agesta señala que sólo la hostil cerrazón de los partidarios del trono y el altar, con todo lo que ello supone, hará nacer en el seno del liberalismo español el anticlericalismo de nuestro siglo XIX<sup>560</sup>.

El título III del Proyecto de Decreto ratifica esta concepción de la primera enseñanza. En primer término le atribuye ese carácter universal que intenta hacer realidad mediante el establecimiento de escuelas de primeras letras por todo el territorio nacional<sup>561</sup>. En segundo lugar encarga a Ayuntamientos y Diputaciones provinciales la responsabilidad del funcionamiento de estos centros educativos<sup>562</sup>.

Siguiendo la tradición iniciada por los proyectos y leyes del periodo ilustrado, tradición que es continuada por los Informes de la Consulta al País y los debates parlamentarios, el Proyecto de Decreto muestra una especial preocupación por el profesorado de primaria. Se fijarán exámenes provinciales donde mostrarán sus conocimientos, se tendrá en cuenta en la elección del profesorado su conducta individual y colectiva, y, por último, se intentará revalorizar su condición social y profesional mediante el establecimiento de unas rentas anuales adecuadas<sup>563</sup>.

Universalidad, municipalización y atención al profesorado son los ejes centrales que fija por tanto este Proyecto de Decreto para la enseñanza primaria.

No menos significativo es el entendimiento de la segunda enseñanza, tal y como aparece reflejada en el dictamen:

<sup>560</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Pág. 114-115.

<sup>561</sup> Título III. art. 8: «La primera enseñanza es la general e indispensable que debe darse a toda la infancia (...)» y art. 12: «Para facilitar la más cumplida observancia del artículo 366 de la Constitución: 1º en cada pueblo que llegue a cien vecinos no podrá dejar de haber una escuela de primeras letras; 2º con respecto a las poblaciones de menos vecindario, donde no la haya las Diputaciones provinciales propondrán el modo de que no carezcan de esta primera enseñanza; 3º en los pueblos de gran vecindario se establecerá una escuela por cada quinientos vecinos». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 380.

<sup>562</sup> Título III. art. 13: «Los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de toda la Monarquía cuidarán de establecer desde luego, bajo su estrecha responsabilidad, estas escuelas, dando cuenta al gobierno de haberlo verificado». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 3181.

<sup>563</sup> Título III. art. 13: «Los maestros de estas escuelas públicas deberán necesariamente ser examinados: por ahora se verificarán estos exámenes en la capital de la respectiva provincia (...)», art. 15: «Con la elección de maestros se cuidará y vigilará su conducta individual y para la comunidad (...)» y art. 16: «Ayuntamientos y Diputaciones provinciales fijarán la renta anual que deban gozar los maestros de la escuelas públicas que será decorosa y holgada de acuerdo con el cargo, posición y profesión que ocupan». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 380-381.

«Si esta primera educación debe ser universal, como es absolutamente indispensable, también debe ser bastante general y fácil de adquirir la segunda enseñanza, que aunque no necesaria en tanto grado como la primera, lo es, sin embargo, mucho más de lo que comúnmente se imagina, puesto que abraza todos aquellos conocimientos que preparan a los adultos para emprender con provecho estudios más profundos, al mismo tiempo que se promueve la civilización general del Estado. Sin esta segunda enseñanza, tan favorable a la cultura de una nación, no puede ninguno prometerse grandes adelantos en las artes y demás ramas de la riqueza pública, ni aquella instrucción general a todas las clases que mejora la moral de un Estado y evita sus delitos (...) la falta de esta segunda enseñanza es, en sentir de la comisión, la principal causa del estado en que se hallan la educación en nuestra monarquía; porque en esta nación, tan favorecida de la naturaleza y tan distinguida por el ingenio de sus habitantes, así se carecía absolutamente de una segunda educación, intermedia entre la niñez y lo que servía para una profesión literaria»<sup>564</sup>.

La extraordinaria importancia concedida a la segunda enseñanza, valorada como paso intermedio para acceder a los estudios superiores, no abandonará ya los proyectos educativos liberales, que hacen de ella una bandera irrenunciable a lo largo del siglo. En opinión de Cacho Viu, esta concepción de la enseñanza intermedia sólo será superada por los Krausistas que, a través de la Institución Libre de Enseñanza, fundirán las enseñanzas primera y segunda en lo que hoy denominamos «ciclo único»<sup>565</sup>.

Entendida, pues, la segunda enseñanza como «todos aquellos conocimientos, que al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse después a otros estudios más profundos, constituyen la civilización general de una nación», el Proyecto de Decreto establece las enseñanzas que comprenden, los centros donde se impartirán y el arreglo económico y gubernativo de tales centros.

En cuanto a la enseñanza que comprende este segundo nivel de instrucción, la división que establece el Proyecto de Decreto no presenta grandes diferencias con lo planteado por el Informe Quintana:

<sup>564</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 366-69

<sup>565</sup> Cfr. Vicente Cacho Viu: *La Institución Libre de Enseñanza*. Madrid 1962. Págs. 19-22.

*«La segunda enseñanza comprende la enseñanza de las ciencias físicas y matemáticas; de literatura y artes, y de ciencias morales y políticas»*<sup>566</sup>.

La enseñanza de las ciencias físicas y matemáticas se reúne en dos cursos de Matemáticas Puras, un curso de Física general, un curso de Mecánica elemental, un curso de Historia Natural, un curso de Botánica y, por último, un curso de Química y Mineralogía. Los estudios de literatura y artes comprenden un curso de Gramática española, un curso de Geografía y Cronología, dos cursos de Lengua latina, un curso de Lógica, dos cursos de Literatura e Historia, y dos cursos de Dibujo natural y Geometría Descriptiva. Por último, la enseñanza de las ciencias morales y políticas abarca un curso de Moral y Derecho Natural, uno de Derecho Político y Constitución y un curso de Economía política y Estadística<sup>567</sup>.

La segunda enseñanza se impartirá en centros ubicados en las capitales de provincia y que recibirán el nombre de Universidades Provinciales<sup>568</sup>. Se pone así fin a la problemática de la planificación de este nivel educativo, una problemática que había tenido sus orígenes en el reinado de Felipe IV<sup>569</sup> y que culminó con las propuestas de los Informes de la Consulta al País, las Bases de 1809 y el Informe Quintana<sup>570</sup>. Recogiendo las aportaciones innovadoras, en el campo docente-metodológico, del Informe Quintana en cada Universidad Provincial habrá:

*«Una biblioteca pública; un gabinete de historia natural, igualmente público; otro de instrumentos de física y modelos de*

<sup>566</sup> Título IV. Art. 23. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 381.

<sup>567</sup> Véanse los artículos 24, 25 y 26 del Título IV, dedicado a la segunda enseñanza del Proyecto de Decreto de 1814. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 381-182.

<sup>568</sup> Título IV art. 21: «La segunda enseñanza se proporcionará en establecimientos a los que se dará el nombre de Universidades Provinciales» y art. 22: «En la Península e Islas adyacentes habrá una de estas universidades en cada provincia (...)». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 381.

<sup>569</sup> Ya al principio de este Capítulo hicimos mención a la Real Pragmática de 10 de febrero de 1623: primer intento de planificación estatal de este nivel educativo que suponía limitar el nº de centros de secundaria a aquellas villas donde hubiera corregidor o aquellos colegios cuya renta fuera superior a 300 ducados. Cfr. Novísima Recopilación. Título II. Lib. VII.

<sup>570</sup> Recordemos que, tanto algunos Informes de la Consulta al País, como las Bases de 1809 y el Informe Quintana, recogen las propuestas de establecer en las capitales de provincia centros, llamados Universidades Provinciales, encargados de impartir la enseñanza secundaria.

*máquinas; salas dispuestas para el dibujo, y un jardín para la botánica y agricultura»*<sup>571</sup>.

El arreglo económico y gubernativo de los centros de secundaria dependerá directamente de la Dirección General de Estudios, la cual, teniendo en cuenta las particularidades de cada centro, establecerá reglamentos particulares que comprenderán: la duración de cada curso, el orden sucesivo que hayan de llevar los estudios, el señalamiento de horas, de ejercicios públicos y vacaciones y la dotación docente<sup>572</sup>. De ser la enseñanza secundaria un nivel educativo abandonado y carente de cuerpo, ha pasado a ser un grado de la instrucción, concebido como antecedente de los estudios superiores, dependiendo directamente de la Dirección General de Estudios, organismo encargado de la planificación nacional de la enseñanza.

En el Dictamen y Proyecto de Decreto redactado por la Comisión de Instrucción Pública también se regulaba todo lo referente a los estudios universitarios bajo el epígrafe de tercera enseñanza. Esto pensaba la Comisión sobre tales estudios:

*«Concluido cuanto creyó la Comisión como fundamental para el arreglo de la segunda enseñanza, pasó a sentar las bases para la tercera, comprendiendo bajo este nombre aquellos estudios que se llaman de carrera o facultad, y que sólo son necesarios para algunas profesiones de la vida civil. Esto basta para demostrar que dicha enseñanza no deberá ser universal como la primera, ni tan general como la segunda, sino particular y reducida a varios establecimientos que la proporcionen con comodidad a los que quieran dedicarse a ella»*<sup>573</sup>.

Entendida, pues, la tercera enseñanza como aquellos estudios necesarios para algunas profesiones de la vida civil, ésta se proporcionará en Universidades mayores y en Colegios o escuelas particulares. Tanto el Dictamen como el proyecto de Decreto recogen lo establecido por parte del Informe Quintana: habrá nueve universidades en la península, una en Canarias y catorce en Ultramar<sup>574</sup>. En

<sup>571</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 382.

<sup>572</sup> Véanse los artículos 33 y 34 del Título IV. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* 382-383.

<sup>573</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 370-371.

<sup>574</sup> Título V. Art. 38: «Las universidades mayores serán nueve en la Península y una en Canaria» y art. 39: «Las de la Península se establecerán en Salamanca, Santiago, Burgos, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Granada, Sevilla y Madrid; y las Universidades Mayores de

ellas se impartirán las enseñanzas de teología<sup>575</sup>, jurisprudencia civil<sup>576</sup> y derecho canónico<sup>577</sup>. Cada una de estas enseñanzas irá acompañada de los adecuados estudios auxiliares<sup>578</sup>.

Junto a estas Universidades mayores, el Dictamen y Proyecto de Decreto contiene también, ratificando lo planteado por el Informe Quintana, las enseñanzas experimentales y técnicas que se impartirán en colegios o escuelas particulares. Las habrá de nueve tipos: medicina y cirugía reunidas, veterinaria, agricultura experimental, nobles artes, música, comercio, construcción de canales, puentes y caminos, astronomía y navegación, depósito geográfico y otro hidrográfico<sup>579</sup>. Como ya dijimos al comentar el Informe Quintana,

---

*Ultramar, en Méjico, S. Luis de Potosí, Guadalajara, Mérida de Yucatán, Saltillo, Chihuahua, Guatemala, Manila, Habana, Lima, Charcas, Caracas, Santiago y Santa Fe*. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 383.

<sup>575</sup> Título V. Art. 42: «La enseñanza de la teología se distribuirá en la forma siguiente: un curso de Fundamentos de la religión, historia de la teología y lugares teológicos, tres cursos de Instituciones dogmáticas y morales, un curso de Sagrada Escritura, dos cursos de liturgia, práctica pastoral y ejercicios de predicación». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 383.

<sup>576</sup> Título V. Art. 43: «La enseñanza de la jurisprudencia se distribuirá en la forma siguiente: un curso de principios de la legislación universal e historia del derecho civil, un curso de elementos de derecho civil romano, dos cursos de Instituciones del derecho español, un curso de fórmulas y práctica forense». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 384.

<sup>577</sup> Título V. Art. 45: «La enseñanza del derecho canónico se distribuirá en la forma siguiente: un curso de Historia y elementos de derecho público eclesiástico, un curso de Instituciones canónicas y un curso de Historia de la Iglesia y suma de Concilios». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 384.

<sup>578</sup> Título V. Art. 41: «Los estudios auxiliares de las enseñanzas de teología, jurisprudencia civil y derecho canónico serán: un curso de lengua hebrea, un curso de lengua griega, un curso de Historia literaria y bibliografía, un curso de Numismática y antigüedades». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 383.

<sup>579</sup> «Además de los estudios establecidos en las Universidades del Reino, hay otros necesarios para varias profesiones de la vida civil, y que por lo tanto deberán enseñarse en escuelas particulares. Tal es el caso de la medicina y cirugía reunidas, las cuales se enseñarán en los colegios ya existentes de Madrid, Cádiz, Barcelona, Burgos, Santiago, Lima, México y Guatemala. (...) La de veterinaria se dará en el estudio establecido en Madrid, y en dos semejantes que deberán situarse en México y Lima. La de agricultura experimental en dos grandes escuelas establecidas en Sanlúcar de Barrameda y Valladolid, cuyos dos puntos son los más a propósito de la Península, por estar uno en el Norte y otro en el Mediodía (...). Para las Provincias de Ultramar se establecerán las escuelas de agricultura en Tarnes en el Perú, Aguascalientes en Nueva España, y Guatemala. El estudio de las bellas artes se proporcionará en lo tocante a la Península en cinco academias, como son las ya existentes en Madrid, Valencia, Zaragoza, y Valladolid, aumentándose una que deberá situarse en Sevilla (...) Se situarán las correspondientes en Ultramar, en México, Guatemala, Guadalajara y Lima. La música, como arte bujo, se enseñará en la Corte, pudiéndose formar dos semejantes en Méjico y Lima. Por lo respectivo a las escuelas de comercio, se situará una en Madrid y otra en Cádiz, Barcelona, la Coruña, Bilbao, Málaga, Lima, Guayaquil, Valparaíso, Montevideo, Caracas, Veracruz, Habana y Manila (...) La construcción de canales, puentes y caminos se enseñará en tres escuelas situadas



con su inclusión en la tercera enseñanza y, por tanto, la adquisición de rango universitario, tanto de los centros como de las materias que en ellos se imparten, nos encontramos ante el reconocimiento oficial y estatal de desarrollar nuevas carreras y doctrinas en España, hasta entonces olvidadas, menospreciadas y a falta de estímulos adecuados.

Para el acceso a las Facultades mayores como a los estudios experimentales impartidos en las escuelas particulares, será necesario haber cursado los estudios de secundaria<sup>580</sup>. Con esta medida, a la par que se nos ratifica el carácter de la enseñanza secundaria como grado intermedio preparatorio para los estudios universitarios españoles se acentúa el carácter particular que se atribuye a este nivel educativo.

Coronando el edificio de la enseñanza universitaria, el Dictamen y el Proyecto de Decreto plantean la erección de una Universidad Central «donde además de los estudios designados para la segunda y tercera enseñanza, se amplíen éstos hasta proporcionar un completo conocimiento de las ciencias». Al igual que el Informe Quintana concibe este centro como modelo y guía del resto de establecimientos educativos existentes en el Reino:

*«(...) él es el que reúne las luces de la nación entera y de los sabios más distinguidos; él sirve de modelo para plantear o perfeccionar los demás establecimientos de enseñanza; a él acuden los discípulos más aventajados; en él se forman maestros hábiles, y se aviva la emulación de todos los profesores del reino: la formación de obras elementales, el descubrimiento de métodos más fáciles y sencillos, la uniformidad de enseñanza en toda la Monarquía, y la ilustración que ha de derramar en toda ella este copioso depósito de la instrucción»<sup>581</sup>.*

Los motivos que se argumentan para que esta Universidad Central se ubique en Madrid son tanto académicos como geográficos: la

---

*en Madrid, Lima y Méjico; estableciéndose en la Corte un depósito geográfico y otro hidrográfico. La astronomía y la navegación se enseñarán en Cartagena, Cádiz, El Ferrol, Lima, Habana, y Manila». Julio Ruiz Berrio: op. cit. Págs. 373-374.*

<sup>580</sup> Título V. Art. 49: «Para ser matriculados en cualquiera de las facultades mayores o escuelas particulares pertenecientes a la tercera enseñanza, se necesita presentar certificación que acredite haber ganado los siguientes: Un curso de Matemáticas, un curso de Física general, un curso de Gramática castellana, un curso de Geografía y cronología, dos cursos de Lengua latina, un curso de Lógica, un curso de Literatura e Historia, un curso de Moral y Derecho Natural, un curso de Derecho Político y Constitución». Julio Ruiz Berrio: op. cit. Pág. 389.

<sup>581</sup> Julio Ruiz Berrio: op. cit. Pág. 373.

posición céntrica de la capital de España, la concurrencia en esta ciudad de talentos sobresalientes españoles y extranjeros y la existencia en Madrid de un buen número de academias y bibliotecas, instrumentos necesarios tanto para la formación de profesores como de alumnado.

Para terminar lo referente a la tercera enseñanza, cabe señalar que el Dictamen y Proyecto de Decreto mantiene, igual que el Informe Quintana, una actitud de respeto hacia la tradicional autonomía universitaria. En este sentido, todos los aspectos referentes al arreglo académico, económico y gubernativo de cada centro de tercera enseñanza serán objeto de reglamentos particulares, reglamentos que estarán elaborados por los propios órganos de gobierno de cada universidad<sup>582</sup>.

No nos aparece la intromisión y control de que eran objeto las instituciones universitarias durante el siglo XVIII a través de los directores de universidad y los censores regios, figuras cuya última ratificación legal la habíamos encontrado en el Plan Caballero de 1807.

En cuanto a la educación femenina, el Proyecto de Decreto, presentado a las Cortes por la Comisión de Instrucción Pública, dedica su título XII que comprende dos artículos. En el primero se establecen escuelas públicas, que enseñen a las niñas «a leer y escribir y a las adultas las labores y habilidades propias de su sexo», y en el segundo se encarga a las Diputaciones que propongan el número de estas escuelas y donde deben establecerse<sup>583</sup>. Lo explícito del mandato a favor de la alfabetización de las mujeres, se contrarresta, sin embargo, con la diferente instrucción que se propugna y con el hecho de que la declaración de principios, que va en el título III y que establece la primera enseñanza como general e indispensable, se aplique sólo a los niños. Habrá que esperar al Proyecto de Reglamento general de la primera enseñanza que se ha de observar en todas las escuelas de primeras letras de la Monarquía española (1822) que en su artículo 78 del capítulo VII establece que:

<sup>582</sup> Título V. Art. 33: «La Educación de cada curso, la época del año en que deba empezarse y concluirse, el orden sucesivo que hayan de llevar los estudios, la combinación de los que puedan cultivarse al mismo tiempo, el señalamiento de horas, de ejercicios públicos y vacaciones, y cuanto pueda pertenecer al arreglo literario, será objeto de reglamentaciones particulares» y art. 34: «Igualmente lo será la organización de estas universidades como cuerpos, y su arreglo económico y gubernativo, reglamentos que tienen que hacer las propias universidades». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Págs. 382-383.

<sup>583</sup> Cfr. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 391.

«En las escuelas de niñas se seguirán en un todo los mismos planes, sistemas y órdenes que en las de niños»<sup>584</sup>.

En opinión de María Victoria López Cordón, tanto el Proyecto de Decreto de 1814 como el Reglamento de 1822, en materia de educación femenina, son simples declaraciones de intenciones que las circunstancias dejarán sin efecto, pero que sin embargo, constituyen las bases de las reformas de los años treinta<sup>585</sup>. Aunque no aporta nada nuevo con respecto a la educación femenina, brevemente, en los dos artículos citados se recogen las aportaciones del siglo XVIII ilustrado. A la mujer se le seguirá atribuyendo el trono del hogar.

#### 4.2.3. La Dirección General de Estudios

En cuanto a la administración educativa, el Dictamen y Proyecto de Decreto de 1814 se limita a ratificar lo planteado por el Informe Quintana:

«Se establecerá con arreglo al art. 369 de la Constitución una Dirección General de Estudios, a cuyo cargo este, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección y arreglo de toda la enseñanza pública»<sup>586</sup>.

Se compondrá este organismo de cinco miembros vitalicios nombrados por el Gobierno que no podrán hacer este cargo compatible con ningún otro<sup>587</sup>.

En la facultades que le atribuye el Proyecto de Decreto encontramos una recopilación de lo que habían sido las medidas proyectadas para educación desde la época ilustrada:

<sup>584</sup> Cfr. Luis Luzuriaga: *Documentos para la historia escolar de España*, Madrid 1926. Vol. 2. Pág. 215.

<sup>585</sup> Cfr. María Victoria López-Cordón Cortezo: *op. cit.* Pág. 98.

<sup>586</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 389.

<sup>587</sup> Buena muestra del alto rango administrativo con que se concibe esta institución es la equiparación de los miembros de la Dirección General de Estudios, en sueldos, honores y prerrogativas, con la que los componentes del Tribunal Supremo de Justicia. Título X, art. 94: «Los Directores nombrados disfrutarán de los mismo sueldos, honores y prerrogativas que los individuos del Tribunal Supremo de Justicia». No sólo esto, en la suspensión de sus funciones deberán concurrir las mismas causas que en el caso de los Magistrados. Título X, art. 96: «Los Directores, de la misma manera que los Magistrados, no podrán ser depuestos, sino por causa legalmente probada y sentenciada: ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 389.

1. Velar sobre toda la enseñanza pública y privada, cuidar de que se observen los reglamentos establecidos.
2. Recibir, estudiar y analizar, las solicitudes, propuestas y reclamaciones de todos los cuerpos literarios y escuelas de la Monarquía.
3. Cuidar de la formación de los diferentes planes y reglamentos necesarios para el arreglo de la instrucción pública y privada.
4. Promover la mejora de los métodos de enseñanza y la formación y publicación de tratados elementales para las materias impartidas.
5. Presentar las alteraciones que crean convenientes en la parte científica de los estudios.
6. Cuidar de la conservación y aumento de las bibliotecas públicas del reino.
7. Visitar, por medio de alguno de sus individuos o comisionados de su confianza, los establecimientos de instrucción pública y privada, de modo que cada tres años se verifique haberse inspeccionado todos.
8. Dar cuenta anualmente a las Cortes, por medio del gobierno, del estado de la enseñanza pública y privada en una memoria que deberá imprimirse y hacerla circular<sup>588</sup>.

Nace así, de forma legal y en cumplimiento del artículo 369 de la Constitución, un organismo nacional, esbozo de los actuales Ministerios de Educación, a cuyo cargo y bajo la autoridad del gobierno se confía todo lo referente a la enseñanza primaria, media y superior, así como cualquier otro problema educativo.

No deja de ser interesante la creación de este organismo que revela, una vez más, uno de los puntos puestos de manifiesto a lo largo de estas páginas dedicadas a la educación: es ésta una cuestión de Estado, no un acto de beneficencia social, en cuanto que repercute al bienestar y prosperidad de los individuos y del conjunto nacional; es la educación un derecho de los individuos, en consecuencia, el Estado debe proporcionar todos los medios necesarios para su instrucción, la cual debe ser de calidad.

<sup>588</sup> Cfr. Título X, art. 97. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 389.

#### 4.2.4. *La Administración Económica: organización de los fondos destinados a la Instrucción Pública*

Antes de pasar a analizar la organización establecida por la Comisión de Instrucción Pública en torno a los fondos destinados a educación, conviene dar unas breves pinceladas sobre la situación de la Hacienda española y sus repercusiones en la economía escolar. Ello en gran medida nos mostrará hasta que punto, teniendo en cuenta las posibilidades económicas, podemos considerar como utópica la estructura educativa emanada del proceso constituyente gaditano.

La economía general de la nación no fue positiva en los años que nos ocupan. Es cierto que la guerra contra los franceses y los numerosos cambios políticos que hubo minaron bastante nuestras arcas. Pero no lo es menos, en opinión de Miguel Artola, que durante el reinado de Carlos IV se había iniciado un déficit nacional muy considerable que al final del año 1814 se vio aumentado<sup>589</sup>. De la farragosa e ineficaz burocracia dirigente se quejaron en aquellos mismos años muchas personas y varios prohombres, los cuales en diversas ocasiones solicitaron del Monarca, y en su momento a las Cortes, que planificara una organización mucho más ágil, así como que siguiera una política interior y exterior que favoreciese más el deseado saneamiento de la Hacienda española<sup>590</sup>.

<sup>589</sup> Así se expresa sobre este punto el citado autor: «El sistema hacendístico español de fines del XVIII y comienzos del XIX tiene la característica de complicación y desequilibrio (...) Asistimos a una desproporción entre las rentas reales y las obligaciones de la monarquía, desproporción iniciada en el reinado de Carlos IV y prolongada en el proceso constituyente gaditano que lleva al país al borde de la bancarrota». Miguel Artola: *op. cit.* Pág. 591.

<sup>590</sup> El archediácono conquense Rodríguez defienda la universalidad territorial y social de las contribuciones, la proporcionalidad entre éstas y la riqueza, el carácter directo y la racionalización del procedimiento exactivo: «Todos indistintamente están obligados a contribuir a proporción de su caudal. De donde dimanar dos verdades que son los principios en que se funda la justa economía de las contribuciones. Han de ser conformes a las necesidades del Estado. Se han de imponer a todos según su haber (...). De lo dicho se infiere que es injusto todo privilegio en materia de contribuciones. (...). Por lo que es, ha sido y será inicuo todo impuesto sobre víveres de primera necesidad, homicida juez de las clases más pobres. También es injusta toda tasa sobre los mismos géneros y todo cuanto desahoga y embaraza su libre disposición y comercio». Juan Antonio Rodríguez: *Elementos para gobierno de un diputado en Cortes*. Madrid 1813. Pág. 87. El Patriota en las Cortes, en su número de 31 de enero de 1811 defenderá las contribuciones directas como más justas y la reducción de las tradicionales si no en la unidad, al menos de menor número: «El sistema de Hacienda más sencillo y que más se aproxima a la equidad a la de la única contribución de un tanto por ciento a todo propietario de la Tierra y casa y a todo comerciante,

Esta es la causa de que la economía escolar se viera debilitada grandemente, poniéndose de manifiesto con frecuencia la falta de entregas de las asignaciones que para los distintos centros estaban fijadas con anterioridad o se habían señalado por entonces. Al comienzo de los cambios políticos que hubo es cuando se revela con más claridad el atraso muy considerable en que se hallaban los sueldos de profesores o las dotaciones generales de las instituciones docentes. Varias veces tuvieron que recordar este lamentable estado económico en el sostenimiento de la enseñanza, organismos oficiales y hasta la misma Dirección General de Estudios<sup>591</sup>.

No deja de ser interesante el conocer las posibilidades de la Hacienda española en aquellos momentos. Ya sabemos que estas posibilidades fluctuaron bastante a través de estos años y, es más, se podría afirmar que con el tiempo fueron disminuyendo<sup>592</sup>, pero alguna cifra hay que dar para hacernos una idea cuando menos de la capacidad económica del gobierno. Por eso transcribimos a continuación las rentas que tenía España en 1812, justamente en el inicio del proceso constituyente. Resumiendo algunos conceptos en otros más generales, tenemos que en ese año de dispusieron de las siguientes rentas:

---

*además de la importación y de la exportación de géneros... Los gastos de los ciudadanos por lo común están en razón directa de sus facultades, de donde se sigue que el repartimiento de contribución queda indicado en el más equitativo posible». Cádiz 31 de enero de 1811. Núm. 25. Instituto de Estudios Políticos. E. 35. 1. 1424. Con mayor claridad expresa Martínez de Montaner la tesis de la injusticia de los impuestos indirectos: «La regla general, aunque por desgracia imaginaria, es y debe ser que cada uno contribuya al erario en razón de sus facultades o haberes y el que pague por el consumo no pague según sus haberes, sino según su consumo». Antonio Martínez de Montaner: Principios y sistema de economía política en alusión a la situación de España. Madrid 1813. Pág. 96-97. La lista de citas sobre las reformas de la Hacienda española es interminable, nos hemos limitado a recoger estas tres para evidenciar la necesidad de reforma.*

<sup>591</sup> El Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, con motivo de hacer una pequeña donación al colegio de Niños Desamparados en 1812 se justifica de la pequeñez de la misma alegando que «en las calamitosas circunstancias en que se hallan los caudales públicos, cualquier esfuerzo aumentaría más el mal». Archivo Histórico Nacional, Sec. Consejo, leg. 371. núm. 57. La Dirección General de Estudios, cuando encarga, en uno de sus pocos actos de gobierno, a los Regulares que pongan el mayor celo en la apertura de escuelas y otros centros de enseñanza que procuren a los ciudadano poseer los medios para escapar de la ociosidad, la miseria y el vicio, dice textualmente que «las actuales y apuradas circunstancias del Erario no permiten que se destinen para la dotación de estas escuelas tantas cantidades cuantas para tan interesante objeto sería necesidad (...)». Archivo Histórico Nacional: Consejos Suprimidos, Sala de Gobierno. Legajo 3.269-63.

<sup>592</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Vol. I. Pág. 586.

	Rs. mrs.	Vn.
Renta del tabaco	64.335.031	16
Provinciales	129.399.388	10
Salinas	55.742.414	6
Generales y azogue	59.233.298	18
Lanas	20.288.055	33
Plomo y naipes	2.503.550	6
Casa aposento	929.725	91
Papel sellado	14.117.575	24
Fábricas de paños	8.920.860	11
Arbitrio de tabernas	213.038	4
Aguardiente de Madrid y sitios	2.094.038	21
Rentas arrendadas	2.094.918	
Propios y arbitrios	12.723.807	
Media anata	1.209.885	17
Lanzas	1.927.436	27
Efectos de la cámara	670.877	25
Penas de cámara	200.175	21
Maestrazgos	1.483.429	2
Fiades de escribanos	297.794	4
Cruzada	22.983.500	11
Cruzada	22.983.500	4
Subsidio, excusado		
Pensiones eclesiásticas	6.393.367	33
Excusado en arriendo	9.226.791	25
Lotería	2.724.393	
Donativos	13.376.260	19
Depósitos	296.043	28
Efectos extraordinarios		
Prestamos y creaciones de vales	673.569.861	26
Caudales venidos de Indias	90.861.134	32
Rentas de Cataluña	15.895.524	8
De Aragón	7.969.448	3
De Valencia	9.310.548	2
De Mallorca	786.049	17
Suma total	1.227.939.138	17

Fuente. Miguel Artola: *op. cit.* Vol. I. Pág. 34.

Con cargo a estas rentas se señalaron casi todas las dotaciones de los centros de enseñanza. Las que no se cargaban contra estos fondos eran las que proporcionaban las entidades particulares. Conviene advertir ante las cifras anteriores que ellas debían sufragar unos gastos que excedían su suma total, y que simplemente para la recaudación de las mismas se invertía una buena parte de ellas, toda vez que se empleaba para tal función un devaridísimo número de personas, como es el caso de la renta del tabaco, para cobrar la cual intervenían diecisiete mil seiscientos noventa y cuatro agentes<sup>593</sup>.

Ante este panorama el Dictamen y Proyecto de Decreto de 1814 diseñan dos líneas de actuación en torno a los fondos destinados a la instrucción pública: una plan de inspección y evaluación y un plan de dotaciones. En ambos, los Ayuntamientos y Diputaciones jugarán un papel de especial importancia, similar al desarrollado en otras materias tales como beneficencia y sanidad.

Por lo que hace referencia al primero, el Gobierno encargará a Ayuntamientos y Diputaciones que averigüen en cada pueblo y provincia a cuánto ascienden los fondos destinados a enseñanza pública. Una vez evaluados éstos, se remitirán al Gobierno los correspondientes informes, especificando el déficit que se plantea entre los fondos invertidos y la puesta en marcha de las nuevas estructuras educativas<sup>594</sup>. No se especifica ni en el Dictamen, ni en el Proyecto de Decreto la forma de cubrir este déficit, será el Gobierno quien elaborará los correspondientes medios que pasarán a deliberarse en las Cortes, órgano de máxima competencia, en función del artículo 370 de la Constitución, en materia de Instrucción Pública.

Consciente la Comisión de Instrucción Pública de la mala y pésima administración que tradicionalmente se ha hecho de los fondos destinados a educación<sup>595</sup>, pretende la independencia y control de los mismos. Se evitará de esta forma la malversación de fondos y la desviación de éstos a otros ramos de la administración pública. Así lo ratifica el art. 121 del Título XIV del Proyecto de Decreto:

<sup>593</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Vol. I. Pág. 34.

<sup>594</sup> Cfr. Título XIV, artículos 119 y 120 del Decreto de Instrucción Pública de 1814. Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 392.

<sup>595</sup> «Pero no puede la Comisión omitir, que no ha consistido el abandono de los cuerpos literarios y el atraso de la educación en que el Estado no haya destinado inmensos fondos a este objeto, sino en su mala aplicación, en su administración viciosa, en el desperdicio de muchas sumas invertidas sin ningún provecho; para decirlo de una vez, en aquella falta de unidad y sistema que ha arruinado así éste como los demás ramos de la administración pública». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 378.



*«Igualmente propondrá el Gobierno a las Cortes el método que juzgue más oportuno para que los fondos destinados a la enseñanza pública sean administrados con economía y con la posible independencia de los demás del Estado, a fin de que no sean distraídos a otros objetos, tomando siempre por base cuanto prescribe la Constitución acerca de la administración de los fondos públicos»<sup>596</sup>.*

En cuanto a la distribución de las dotaciones que se asignen a cada centro educativo, bien ya establecido, bien de nueva planta, será ésta una competencia de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Ambos organismos destinarán los fondos que se les otorguen a: la remodelación y adaptación de los centros educativos ya existentes, la creación, donde se necesite, de nuevos centros que se adapten a la estructura educativa fijada y la dotación de maestros<sup>597</sup>. De la distribución y aplicación de los fondos se enviará anualmente, tanto por Ayuntamientos como por Diputaciones, un informe a la Dirección General de Estudios.

Presentada la educación como un derecho del ciudadano y una obligación que el Estado debe prestar, el establecimiento de una inspección y evaluación de las cantidades invertidas así como una mejora en la distribución de los fondos asignados, son los dos pilares que en el orden económico se fijan para intentar hacer realidad este nuevo sistema educativo en el que la educación aparece como un servicio público. Ayuntamientos y Diputaciones provinciales son, una vez más, las organismos más inmediatos para ponerlo en práctica.

## EPÍLOGO

En la búsqueda de nuestro propio pasado hemos recorrido fuzgadamente las páginas de una historia que cubre más de cien años de preocupaciones educativas. Hemos presenciado como sintieron y vivieron nuestros ilustrados los problemas de la educación, cuales fueron las medidas adoptadas en esta materia por parte de la Monarquía borbónica dieciochesca para solventarlos, con que mentali-

<sup>596</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 392.

<sup>597</sup> Título XIV, art. 123: «El Gobierno encargará a las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos distribuir las dotaciones económicas destinadas a fijar el número de escuelas que deban establecerse, dotar a los maestros y adaptar las ya existentes, observando cuanto queda establecido sobre estos puntos en los correspondientes artículos de este plan». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 392.

dad se enfrentaron a ellos nuestros liberales gaditanos y como respondieron legalmente al reto de la educación.

Hasta el siglo XVIII, la educación se configura con un contenido predominantemente privado; era algo que preocupaba a la persona y que era atendida, fundamentalmente, por instituciones privadas, normalmente de naturaleza confesional. A partir de esta centuria surge la convicción de que la educación tiene en sí un interés público que el Estado no puede desatender; es ahora cuando se critica que la educación esté fundamentalmente en manos de instituciones confesionales que —se dirá— no preparan a los alumnos para los asuntos habituales de la vida que han de asumir como ciudadanos. Se pide, pues, el establecimiento de un sistema nacional de educación, inexistente hasta el momento.

Detrás de esta convicción, esta crítica y esta petición se esconde la concepción de educación que poseen los ilustrados españoles, que en este sentido coinciden con los europeos. Para los hombres del XVIII la educación aparece como un instrumento de reforma social y como un elemento insustituible para la prosperidad nacional; de ahí que todos los esfuerzos para abordar la reforma económica y acabar con nuestra decadencia converjan en la educación. Hay, así, en nuestros ilustrados una concepción dinámica de la educación, una fe asombrosa en que sólo ésta ha de producir la transformación económica de la nación. Dicho brevemente, la educación aparece como una institución fundamental que debe ser instrumento de progreso y de transformación.

La Monarquía española del XVIII participa y comulga con estos planteamientos, a los que hay que añadir la tendencia innata del poder absoluto del Despotismo Ilustrado por intervenir, dirigir, controlar y vigilar todas las actividades del hombre. Si se pretendía someter al otro poder, a la Iglesia, ¿cómo no había de hacerlo con la educación, transmisora de los valores sociopolíticos que aseguran o socaban el orden estalecido? Según esto, no reparan en medios para tener en sus manos todas las piezas del sistema, sobre todo la Universidad y su complemento los Colegios mayores que, a decir verdad, por el lamentable estado de una y otros, ofrecían un blanco atrayente y fácil.

El caótico y anarquizante panorama del mundo educativo fue objeto de atención por parte de los poderes públicos. Durante el siglo XVIII asistimos a un continuo suceder de disposiciones legales que intentan poner orden y reformar cada uno de los niveles educativos de acuerdo con los principios antes enunciados. En ningún momento nos encontramos con un auténtico plan nacional de edu-

cación. Igual que ocurre en otras materias, tales que beneficencia o salud pública, se trata simplemente de medidas puntuales —recogidas en Cédulas, Reales Órdenes, Provisiones, Autos Acordados, Decretos— que hacen referencia a un nivel educativo concreto o a algún elemento docente en particular. Sin embargo, se están sentando las bases de lo que posteriormente será el Dictamen y Proyecto de Decreto sobre la Instrucción Pública de 1814, primer plan nacional de la historia de la educación española, emanado del proceso constituyente gaditano.

Si las principales lacras del panorama educativo, lacras que pueden considerarse comunes a todos los niveles, son: la no existencia de un plan homogéneo de enseñanza; la presencia de materias, saberes y métodos anquilosados y ultramontanos, no acordes con el ritmo que los tiempos exigen; y unos docentes que aúnan pésima preparación pedagógica, escasa retribución económica e infravaloración social, las medidas adoptadas, que se sucederán a lo largo de la centuria, hecho que muestra el no cumplimiento de buena parte de ellas, irán encaminadas a:

1. Homogeneizar y planificar la enseñanza, dotando a cada nivel educativo de un plan común para todo el territorio nacional.
2. Incorporar nuevas materias y métodos, hecho este que se manifiesta tanto en la enseñanza primaria, secundaria como universitaria.
3. Ordenación y mejora del magisterio, utilizando como instrumento el establecimiento de una serie de pruebas de aptitud que evalúen la capacidad para el ejercicio de la docencia.

Cada una de las medidas adoptadas en cualquiera de las direcciones señaladas revela lo dicho al comienzo de este epílogo: la educación tiene en sí un interés público que el Estado no puede desatender.

Al lado de estas reformas, dos grandes novedades encontramos en el pensamiento y en la legislación ilustrada: de una parte, la importancia atribuida a las llamadas enseñanzas «útiles», de otra, el descubrimiento de la mujer como sujeto de atención pedagógica.

Respecto a la primera señalar que la preocupación por la enseñanza personal o práctica está en gran medida motivada por la impronta de lo económico. Frente al sentimiento de decadencia, extendido por la sociedad española desde las fases pre-ilustradas,

tanto los hombres de la Ilustración como el reflejo legislativo de su pensamiento, van a formular un programa de fomento que afectará a todos los ámbitos de la realidad socio-económica y cultural. Ubicados en este contexto, cobrarán especialmente importancia los proyectos referentes a la reforma y establecimiento de las instituciones pedagógicas para la educación profesional y popular. Además, este programa encaja perfectamente en el criterio de una sociedad ordenada, criterio típicamente ilustrado, en la que cada individuo debía permanecer en el escalón que le pertenecía, eso sí, lo más perfectamente adecuado al mismo.

En cuanto a la segunda decir que, si la cultura caballeresca y cortesana había reconocido una estimación lírica y galante de la mujer, gracias a la cual la condición femenina ganó en ornato, el pensamiento y la legislación ilustrada presentan como novedad la educación con vistas al desarrollo, especialmente en aquellas tareas que le son propias, perfeccionan y adornan su condición femenina. Aun existiendo detrás de esta novedad factores explicativos tales como la aceleración de la promoción social de la mujer y la reivindicación de la condición femenina, no hemos de olvidar que, tanto pensamiento como legislación, toman como punto de partida el papel que se asigna a la mujer en la sociedad que se pensaba construir: mujeres responsables de sus tareas, buenas esposas y madres, que supieran hacer las faenas propias del hogar y estuvieran interesadas por su casa, dicho en términos actuales, que fueran buenas profesionales del hogar.

El proceso constituyente gaditano recoge el testigo depositado por la Ilustración española a lo largo del siglo XVIII, al propio tiempo que el legado doctrinal de la gran revolución de 1789. Como sucesores de nuestros ilustrados comparten con ellos la fe en la instrucción pública como instrumento principal de renovación y de reforma; como hijos de los grandes principios revolucionarios creen en la democracia y en la necesidad de una educación para la libertad. Dicho de otro modo, como hombres modernos, es decir, como hombres de su tiempo, los diputados gaditanos participan de esa fe en el progreso que heredan como patrimonio del siglo XVIII. El progreso de la humanidad aparece ligado al progreso de la instrucción. La igualdad a la que se aspira es la igualdad ante las luces. La desigualdad atenta contra la libertad, pues no es libre el que por ignorancia coloca su destino en manos de otro. La libertad es hija de la igualdad, y la igualdad solo es posible por la educación. Por otra parte, sólo un ciudadano libre y responsable —instruido— puede constituir el basamento de la naciente democracia. La ins-

trucción es concebida, por tanto, no sólo como instrumento de reforma social o de prosperidad de la nación, sino también como elemento esencial de una pedagogía de la democracia.

Esta herencia ilustrada y esta filiación a los principios revolucionarios de 1789 en materia educativa aparecen enmarcadas dentro de un contexto mucho más amplio. No hemos de olvidar en ningún momento que ciertos principios básicos de la mítica Constitución de Cádiz recuerdan las ideas del siglo XVIII español: la centralización; el fomento de la agricultura, la industria y el comercio; la afirmación de la propiedad libre e individual; la reorganización de la administración local; en fin, el viejo sueño de un plan de instrucción pública. Pero existen también otras que, tomadas del país vecino, suponen un salto cualitativo: el dogma de la soberanía nacional; el principio de división de poderes; la reorganización del ejército; la pasión por la igualdad.

Como resultado de la convergencia de las herencias ilustradas, por un lado, y el legado revolucionario francés, por otro, la educación para los hombres del 12 se configura imperativamente como:

1. Universal: para todos los hombres.
2. Uniforme: con contenidos similares de instrucción.
3. Pública: abierta, por tanto, a todos.
4. Gratuita: porque sólo la gratuidad de los establecimientos públicos hará real el principio de igualdad, principio que aquí, recordémoslo, supone no sólo la igualdad jurídica, sino también la igualdad de todos ante las luces, ante la educación.

La educación, en el proceso constituyente gaditano, tiene un papel revolucionario. Ella ha de asegurar, ha de hacer posible la incipiente democracia, porque los hombres del 12 saben ya que la democracia no es algo a lo que se llega, sino algo de lo que se parte; saben que la democracia exige la participación de hombres libres, y sólo es libre el que está instruido en sus derechos y en sus obligaciones; saben, en fin, que la democracia no puede arraigar por sí sola en un pueblo de analfabetos e iletrados. Por eso quieren la gratuidad de la educación en todos sus grados, por eso viven una tensión permanente entre la realidad y la utopía.

Existen, es cierto, en esta concepción de los hombres de Cádiz, elementos no sólo ideológicos, sino también utópicos. Sin embargo, la utopía aquí no es sino un proyecto que trasciende la realidad social del presente y que demanda un orden nuevo. En cierto modo, las utopías, como dijera Lamartine, sólo son verdades prematuras.

Pero cuando estos proyectos arraigan en nuestras fuerzas históricas que deciden acometer esa transformación, las utopías se sitúan en el camino de la realización. Lo cierto es que la mentalidad utópica gaditana no dejó de percibir las dificultades que el ideal de la razón, heredado del siglo de las luces, encontraría en su camino: de ahí que aspirara a reconciliar el ideal de la razón con la realidad mediante la teoría del progreso que de modo clásico perfilara Condorcet: la realidad es dinámica y, en consecuencia, se encamina hacia lo racional. La teoría del progreso suponía, pues, la renuncia a toda transformación brusca que realizara de modo total la utopía liberal. Sólo por medio de la evolución y del progreso se conseguirá acceder al modelo liberal, y en ese camino la educación del pueblo se convertiría en una meta irrenunciable.

En todo caso, lo que caracteriza a los hombres de Cádiz, por lo que a nosotros nos interesa, es esa fe en la educación para todos. Esta concepción late en los debates parlamentarios, en el Informe Quintana y en el Dictamen y Proyecto de Decreto para la Instrucción Pública de 1814, inspirando gran parte del Reglamento de 1821 y reapareciendo en el sexenio revolucionario con los Decretos de Ruíz Zorrilla.

De la importancia atribuida a la educación en el proceso constituyente gaditano es buena muestra la legislación resultante. España, a este respecto, aparece como uno de los primeros países en que la materia educativa es objeto de regulación por la norma fundamental del ordenamiento jurídico que es la Constitución. Así, la mítica Constitución de 1812 consagra un título específico, el título IX, a la instrucción pública, título que con posterioridad será ampliado y desarrollado por el Informe Quintana y el Dictamen y Proyecto de Instrucción Pública de 1814, este último una simple configuración y estructuración en artículos del primero.

Tres elementos distintivos y definitorios presenta la legislación gaditana en materia educativa:

1. La consagración de un conjunto de reformas que habían tenido su origen en la etapa ilustrada.
2. La incorporación administrativa de nuevas instituciones de gestión educativa.
3. La existencia de una serie de constantes que se prolongarán a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX.

Las reformas que consagran la legislación gaditana no son otras que el establecimiento de un plan general de enseñanza, ordenado en grados y con la coherencia interna propia de un sistema educa-

tivo, y de una selección del personal docente, que deberá superar las correspondientes pruebas de aptitud para el ejercicio del magisterio. Todo ello, a la larga, permitiría una mínima racionalidad del caótico espectáculo que la educación presentaba en el Antiguo Régimen.

Las nuevas instituciones de administración educativa que incorpora la legislación gaditana no son otras que: la Dirección General de Estudios y los Ayuntamientos. Ocurre algo similar a lo acaecido en otras materias tales que beneficencia o salud pública: a nivel central se establece el embrión de lo que, un siglo más tarde, será un Ministerio, y a nivel local, asumiendo las influencias del municipalismo revolucionario francés, se encarga a los ayuntamientos, por considerar a la educación como algo privativo de sus competencias, la financiación y mantenimiento de los centros educativos.

Tanto la consagración legal de las reformas anteriormente enunciadas, como la incorporación de esas dos nuevas instituciones de administración educativa, revelan un hecho sobre el cual hemos venido insistiendo a lo largo de este capítulo: la educación tiene en sí un interés público que el Estado no puede desatender.

No quisiéramos terminar estas páginas sin aludir a tres grandes constantes de la historia de la educación española de los siglos XIX y XX, constantes que están presentes en los debates parlamentarios y en la legislación educativa emanada de ellos. Nos estamos refiriendo a:

1. El carácter polémico de la libertad de enseñanza.
2. Religión y educación, términos que guardan entre sí estrecha relación.
3. Enseñanza pública versus enseñanza privada.

Una de las grandes constantes de nuestra pequeña historia es el carácter polémico de la libertad de enseñanza. Lo primero que hay que afirmar es que, como tal, es un principio reconocido y consagrado por el liberalismo español. El primer antecedente nos aparece en las Cortes de Cádiz donde la libertad de enseñanza es absoluta. Es cierto que esta libertad absoluta se proclama en 1813, es decir, en pleno auge liberal, cuando los diputados de Cádiz no sospechaban todavía la llegada sangrienta del absolutismo. Por ello, es explicable que, superada la primera reacción fernandina, la opinión liberal se divida en este punto. El posterior reglamento de 1821, aun manteniendo el principio de libertad de enseñanza, establece las primeras restricciones o limitaciones a su ejercicio, especialmente por lo que se refiere a la tercera enseñanza. La verdad es que tras

estas limitaciones se esconde una prevención frente a la Iglesia que ha tomado claro partido por el absolutismo fernandino. A partir de ahora, la posición de la Iglesia en los temas educativos será la antítesis del liberalismo y una de las causas del anticlericalismo creciente de los liberales.

Religión y educación son también, en nuestra historia, términos que guardan estrecha relación. Al principio, en la exaltación sentimental e ideológica del Cádiz de 1812, la religión es elevada a rango constitucional, respetando así una vieja tradición aunque ello supusiera una contradicción con uno de los principios clásicos del liberalismo democrático: la libertad religiosa y su concreción en la libertad de cultos. Pronto, sin embargo, comienza el camino divergente. La reacción fernandina unirá la ortodoxia religiosa con la ortodoxia política del absolutismo. La Iglesia, nostálgica de los tiempos del trono y del altar, aclamará y apoyará al absolutismo político primero, sentirá debilidad por el carlismo después y, desde luego, será antiliberal casi hasta nuestros días.

Enseñanza pública versus enseñanza privada, he aquí otro aspecto de la historia de la educación en la España contemporánea. En íntima conexión con el tema de la libertad de enseñanza, las Cortes gaditanas confirman la existencia de una dualidad de escuelas, hecho este que se debe fundamentalmente a la precariedad de recursos económicos para que el incipiente Estado liberal acometa debidamente la tarea de la instrucción pública. Como está suficientemente demostrado, la enseñanza privada se identifica en nuestra historia con la enseñanza católica o confesional, aunque no dejen de existir islotes de carácter estrictamente laico como la Institución Libre de Enseñanza o las escuelas anarquistas. La enseñanza pública se va a caracterizar, en general, por su menesterosidad y por la insuficiencia de medios, mientras que la enseñanza privada va a ser la enseñanza de calidad a la que aspiran no sólo las élites dominantes, sino también amplias capas de población. Obviamente, aquella es prácticamente gratuita y popular, mientras que esta es onerosa y selectiva.



**CAPÍTULO III**  
**LA SALUD PÚBLICA**  
**EN LAS CORTES DE CÁDIZ**



## PARTE PRIMERA: ILUSTRACIÓN Y SANIDAD

Luis Sánchez Agesta, al definir los ejes centrales sobre los que se asienta el pensamiento y la época ilustrada, coloca como postulado básico el ansia de felicidad; una felicidad que nada tiene que ver con la de los místicos, que tendían nada menos que a fundirse con Dios, con la de los justos que aceptaban la obediencia y la ley y esperaban la recompensa que ya no acabaría, con la de los simples abismados en su oración. Se trata de una felicidad terrena, concretada en el bienestar material, en la salud del cuerpo, en la posesión de la cultura, lejos de la ignorancia<sup>1</sup>. Hombres de gobierno, pensadores, economistas, filósofos... manifiestan con sus palabras y sus obras esta raíz del pensamiento ilustrado<sup>2</sup>.

En el reverso de esta felicidad aparece la pobreza, la ignorancia y, como no, la enfermedad. Esta última es valorada como el origen de toda miseria individual y colectiva, germen de trastornos que afectan a la propia vivencia personal como a la grandeza de los Estados. Recordemos en este sentido las palabras que Jovellanos tuvo para la enfermedad en sus «Diarios»:

---

<sup>1</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: op. cit. Pág. 33.

<sup>2</sup> Así había definido Campomanes la felicidad: «Hubo tiempos en los que se pensó en que la felicidad estaba en retirarse del mundo y dejar que éste corriera su curso, hoy eso forma parte del pasado (...) la felicidad está en el saber, en el dominio de la cultura y de la naturaleza, en la fortaleza de los cuerpos, en la producción de las tierras e industrias (...) Todo ello produce la grandeza del individuo y la gloria de los Estados», Pedro Rodríguez de Campomanes: *Discurso sobre el fomento de la industria popular*. Madrid 1774. Pág. 12. Veinte años antes José Campillo se había manifestado en términos parecidos: «Si queremos la felicidad de nuestros súbditos démosles cultura, salud, trabajo y seguridad. La felicidad está en esta tierra que el Creador ha puesto en nuestras manos», J. Campillo: *Lo que hay de más y de menos en España, para que sea lo que debe ser y no lo que es*. Madrid 1741. Pág. 22. En la misma línea que los anteriores encontramos en la última década de la centuria a Francisco Javier Peñaranda: «Con Instrucción, salud y riqueza se consigue la felicidad de todo Reino (...) la ignorancia, la enfermedad y la pobreza sólo conducen a la tristeza y la desesperación», Francisco Javier Peñaranda: *Resolución Universal sobre el sistema económico y político más conveniente a España*. Madrid 1789. Págs. 26-27.

«Cuando las fiebres, calenturas y epidemias entran en una casa allí deja de reinar la paz; el hambre y la miseria se hacen dueñas de lo que antes era luminosidad y alegría (...) Igual ocurre en un Reino, la enfermedad trastoca todo, desde la prosperidad y la economía hasta la cultura y el orden»<sup>3</sup>.

Esta valoración de la enfermedad, reverso de la felicidad ilustrada, unido a una concepción paternalista del Estado, concepción puesta de manifiesto en la necesaria y decidida intervención de éste en todas las facetas de la vida social, política y económica, y la idea, también típica ilustrada, de que un Estado rico es aquel que tiene una abundante población, útil y laboriosa, hicieron cobrar a la Sanidad un papel crucial en el pensamiento y en la labor de gobierno de los hombres del XVIII. Como bien señala Luis Sánchez Granjel, detrás de cada uno de los proyectos y de las medidas higiénicas que aparecen durante el siglo XVIII español, se esconde una nueva visión de la enfermedad, enfermedad que es presentada como un atentado a la felicidad y al bienestar individual y colectivo, y, en consecuencia, una parcela en la que el Estado debe intervenir<sup>4</sup>.

¿Qué lacras encuentran los hombres de la Ilustración en la Sanidad de la España del XVIII? Aunque estas serán tratadas con mayor profundidad más adelante, nuestros ilustrados hacen especial hincapié en la nula formación del personal sanitario, el descuido con que los poderes públicos han tratado a esta parcela y la no existencia de unos mecanismos y una organización apropiada para hacer frente a la enfermedad<sup>5</sup>.

En un período, como señala Maravall, en el que la educación aparece como la pócima mágica para salvar todo tipo de problemas y en el que la intervención del Estado se presenta como el instru-

<sup>3</sup> Melchor Gaspar de Jovellanos: *Diarios*. Vol. II. Madrid 1956. Pág. 132.

<sup>4</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *La Medicina Española del S. XVIII*. Salamanca 1979. Págs. 14-15.

<sup>5</sup> Una buena síntesis de los principales problemas que presenta la sanidad en España a comienzos del XVIII nos la recoge el Padre Feijóo: «Médicos expertos en filosofía y Teología, pero sin conocimientos de física, química, botánica o anatomía (...) Descuido de hospitales, atención de enfermos, falta de higiene y salud en ciudades, pueblos y villas, hechos estos que pasan desapercibidos a justicias, alcaldes y corregidores (...) No hay medios para atajar cuando aparece un brote de epidemia, así esta se expande como marido por su casa (...) Así está la sanidad en España, que más que reino de la salud y la felicidad es reino de enfermedad y miseria». Fray Benito de Feijóo: «Discurso del autor sobre un escrito que se le consultó con la idea de un proyecto para aumentar la población en España, que se considera muy disminuida en estos tiempos» en *Cartas Eruditas y Curiosas*. Vol. III. Madrid 1742-1760. Págs. 114-118.

mento apropiado de soluciones, no debe de extrañar que las mejoras planteadas en materia sanitaria estén encaminadas a reformar los estudios sanitarios y a una centralización y unificación de la administración sanitaria<sup>6</sup>. En efecto, dos de los campos abordados, tanto por proyectistas como por hombres de gobierno, serán el de los estudios de medicina y cirugía, a los que se intenta dar una nueva orientación apoyada en los avances científicos habidos durante la centuria, y el de la administración sanitaria, donde se proyecta y legisla a favor de un decidido control estatal.

Una actitud novedosa que aparece en los hombres de la Ilustración en materia sanitaria es su posición preventiva ante la enfermedad. Al lado de las mejoras que se intentan introducir en la formación del personal sanitario y en la organización de la administración, nos encontramos con el desarrollo de un conjunto de medidas, higiénicas fundamentalmente, que intentan afrontar la enfermedad con un carácter preventivo. No se trata ya de enfrentarse a la enfermedad una vez que ésta se ha desarrollado, sino de prevenirla para que no aparezca. Para Calleja Folguera, la presentación de la enfermedad como un mal que repercute en los propios intereses particulares y colectivos, trae consigo el desarrollo de toda una política higiénica de prevención que afectará a entornos urbanos, fábricas, hospitales, alimentación; el desarrollo de este tipo de política revela, una vez más, la preocupación de proyectistas y gobierno por la materia sanitaria<sup>7</sup>.

Para la puesta en práctica de todas estas reformas que se plantean, proyectan y legislan, los hombres de la Ilustración española encontrarán varios obstáculos:

1. En la reforma de los estudios médicos, la anquilosada estructura de la Universidad española, opuesta a todo tipo de aperturismo. Ello, en gran medida, propiciará el nacimiento de nuevas instituciones —por ejemplo, los Colegios de Cirugía— al margen del control universitario.
2. Las medidas tendentes a la unificación y centralización de la Administración Sanitaria tendrán que luchar contra los privilegios y particularismos defendidos bien por los distintos reinos que componen el mosaico peninsular, bien por

<sup>6</sup> Cfr. J. Antonio Maravall: *La teoría española del Estado en el siglo XVIII*. Madrid 1975. Págs. 198-199.

<sup>7</sup> María del Carmen Calleja Folguera: *La reforma sanitaria en la España Ilustrada*. Madrid 1989. Pág. 287.

organizaciones gremiales, Colegios de Médicos y otras instituciones.

3. Para la puesta en práctica de todas las medidas higiénicas y preventivas hacían falta unos recursos económicos y de administración que el Estado no poseía.

Una vez más, mucho de lo proyectado o legislado es eso, proyectos y leyes de difícil aplicación real. No obstante, a pesar de ello, se estaban sentando las bases para el establecimiento de un código sanitario que abarcará cada uno de estos aspectos, y que sería profundo tema de debate en el proceso constituyente gaditano.

## 1. PANORAMA DE LA SALUD PÚBLICA EN LA ESPAÑA DEL XVIII

### 1.1. El sistema de atención sanitaria

El estudio de sistema de atención sanitaria en la España del siglo XVIII se ha dividido en tres partes, un análisis sobre las características de los profesionales sanitarios, un apartado dedicado a los hospitales y la beneficencia y una última sección que aborda la actividad de las Hermandades y Cofradías, las cuales proporcionaban atención sanitaria y prestaciones sociales a sectores importantes de las capas populares.

#### 1.1.1. *El personal sanitario*

Una de las características fundamentales del sistema de atención sanitaria del período ilustrado es la escasez de médicos. Domínguez Ortiz<sup>8</sup> ha estimado que en el siglo XVIII, su número aproximado, era de unos 4.000, mientras que el de cirujanos era el doble, 9.000, aunque en esta última cifra se incluyen sangradores y barberos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Antonio Domínguez Ortiz: *La sociedad española del S. XVIII*. Madrid 1975. Pág. 168.

<sup>9</sup> Siguiendo el Catastro de Ensenada, Luis Sánchez Granjel nos ofrece las siguientes cifras sobre el personal sanitario existente en algunas ciudades españolas:

- Oviedo: Dos médicos (uno al servicio exclusivo del Cabildo), cinco cirujanos y once sangradores.
- Lugo: Un médico y tres cirujanos.

La mayor parte de estos profesionales estaban al servicio de la Corte, grandes señores, cabildos y ayuntamientos o concejos de las ciudades, siendo mayor el déficit en el medio rural. Gran parte de la población rural carecía de asistencia médica, y aunque el Protomedicato luchaba contra el intrusismo y los charlatanes, abundan los médicos incompetentes. Las ciudades y villas podían contratar médicos y cirujanos asalariados por los ayuntamientos como titulares de los mismos para el ejercicio de sus oficios. Existían normas regulando las fechas de contratación, renovación o rescisión de la misma, que debía ejecutarse entre el 21 y el 27 de junio de cada año. El municipio debía avisar al médico titular o cirujano en las fechas anteriormente indicadas, con un día de antelación en caso de no querer seguir manteniendo la relación con el profesional sanitario. Si transcurría el plazo sin indicación en contrario, se renovaba automáticamente por un período igual al que señalara la primera escritura o contrato<sup>10</sup>.

La terapéutica más popular consistía en las sangrías y los purgantes. Tanto de unas como de otros se abusaba, hasta llevar a la muerte a los pacientes. Como caso anecdótico y relacionado con la ausencia de formación en el personal sanitario, se puede citar el de una matrona que castraba sistemáticamente a todos los recién nacidos varones que ayudaba a nacer<sup>11</sup>. No menos interesante es la descripción que Martín Martínez realiza en su obra «La Medicina y su práctica en los Reinos de España»: «*La philosophia y la medicina que en las Escuelas de los reinos de España se dan es muy impertinente para el arte del curar (...). Acostumbrados a resolver cuestiones teológicas de física premonición y otras cosas ajenas a la medicina, con una experiencia casera, suele espantarles una vieja (...). Raro es el pueblo, ciudad o villa en*

- Coruña: Tres médicos y nueve cirujanos.
- Orense: Dos médicos, tres cirujanos y cinco sangradores.
- San Sebastián: Cuatro médicos y diez cirujanos.
- Salamanca: Diez médicos (ocho vinculados a la Universidad y dos con la categoría de médico de partido) y quince cirujanos.
- Badajoz: Nueve médicos y ocho cirujanos.
- Jaén: Siete médicos y ocho cirujanos.
- Cádiz: Treinta y cinco médicos, siete cirujanos latinos y once cirujanos romanos.
- Sevilla: Cincuenta y seis médicos y doscientos barberos-cirujanos.
- Madrid: Cien médicos y doscientos cirujanos y sangradores.

Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 79-80.

<sup>10</sup> Cfr. Antonio Muñoz Garrido: *Ejercicio legal de la medicina en España (siglos XV al XVIII)*. Salamanca 1968. Págs. 132-134.

<sup>11</sup> Cfr. M. E. Bucke: *El Colegio Real de San Carlos*. Madrid 1982. Pág. 35.

donde el médico no confunde un catarro con un sarampión, una tos con un dolor de estómago (...). Y no digamos ya los remedios, que por el dolor que producen al ser equívocos, hacen que uno intente abrazar la muerte dejando a un lado esta vida (...). No hace mucho vi en Santiago un médico que para curar una calentura aplicaba tales unguentos, que la calentura en vez de desaparecer agravó el estado del paciente. Y lo peor es que todo esto es común a nuestras tierras»<sup>12</sup>. Además de los médicos y cirujanos existían otros profesionales de menor rango que atendían a las clases populares; los sangradores, así como curanderos, hechiceros, ensalmadores y saludadores<sup>13</sup>, que ofrecían sus servicios a las clases populares. Estos saludadores ejercían con permiso de las administraciones locales, paliando las deficiencias de la estructura benéfico-sanitaria que impedía el acceso de las clases populares a una atención más cualificada<sup>14</sup>.

Las funciones de los profesionales estaban delimitadas, de tal forma que los médicos trataban enfermedades internas como las fiebres, los cirujanos se ocupaban de problemas externos como las fracturas, heridas o enfermedades de la piel y enfermedades venéreas, y los barberos, podían hacer sangrías, extraer dientes y realizar escarificaciones. Había penas para aquellos que se salieran de sus funciones. Sin embargo la existencia de pacientes con muchos síntomas (afectos mixtos) daría lugar a litigios.

### 1.1.2. Hospitales

La organización hospitalaria, tradicional forma de ayuda social, comunitaria, al enfermo, se mantiene en el siglo XVIII dentro de las normas heredadas, pero sobre ella incide la realidad económica, que dificulta la labor de los viejos hospitales fundacionales, atendidos a rentas en constante regresión; contribuye también en el cambio, cambio que acabará imponiéndose, el juicio crítico y negativo que se formula de las instituciones hospitalarias, haciendo en ellas denuncia de sus deficiencias y postulando tanto reformas médicas como de organización<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> A. Martín Martínez: *La medicina y su práctica en los Reinos de España*. Madrid, 1722. Págs. 89-92.

<sup>13</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 120-121.

<sup>14</sup> Cfr. F. Guillén Grima: *Aproximación a la Historia de la Salud Pública en la España Ilustrada*. Murcia 1983. Págs. 85-86.

<sup>15</sup> Sirvan como ejemplo las obras de Nicolás José de Herrera: *De la necesidad físico-política y moral de unir en uno general todos los hospitales donde quiera que los haya*.



El número de Hospitales era muy elevado: 2.166, con un total de 19.413 camas y 6.136 personas a su servicio. De la abundancia de hospitales dan testimonio los estudios hechos sobre Navarra<sup>16</sup>, Toledo<sup>17</sup> y Sevilla<sup>18</sup>. En buen número, estos hospitales cumplen el doble cometido de enfermerías y asilo, y muchos limitan su actividad asistencial a los enfermos de la localidad en que se asientan; así, para citar unos ejemplos, los de Esquivias (Toledo), Lagunilla (Salamanca), Cantabrana (Burgos), Muel (Zaragoza), Rute (Córdoba) e Illescas (Toledo)<sup>19</sup>. Para su sostenimiento continúan viejos arbitrios como el «privilegio de comedias» concedido por Felipe II al Hospital de Sta. Cruz y de San Pablo de Barcelona, que fue confirmado por Carlos III en 1771<sup>20</sup>; al Hospital general de Madrid hizo Fernando VI donación de la plaza de toros para beneficiarse con su arriendo<sup>21</sup>; otros hospitales van a recibir la ayuda de organizaciones gremiales que les otorgan legados para asegurarse con ellos la utilización de sus servicios; también hubo fundaciones privadas como la realizada por Don Lucas Díaz en 1714 dotando dos camas en beneficio de las viudas e hijos de los plateros de Madrid<sup>22</sup>. Ninguno de estos auxilios, de los que se han puesto ejemplos concretos, conseguirá vencer la crisis económica que reduce la actividad de muchos hospitales y concluye provocando su desaparición al tener que fusionarse para dar vida a nuevas instituciones asistenciales; esta concentración de hospitales es posiblemente el suceso más característico del siglo XVIII en el terreno de política asistencial, y a ella, a la reducción en su número acompaña casi siempre la actualización de sus ordenanzas y reglamentos<sup>23</sup>.

---

Madrid, 1741; la de Torres Villaroel: *El Hospital de Antón Martín*. Madrid, 1759; y la de Pedro Joaquín de Murcia: *Discurso político sobre la importancia y necesidad de los hospicios, casas de expósitos y hospitales*. Madrid, 1798.

<sup>16</sup> Cfr. J. L. Goti Iturriaga: *Historia de los Hospitales vascos*. Vol. I. Navarra. Salamanca 1981. Págs. 210-314.

<sup>17</sup> Cfr. Sancho San Román: *Hospitales Toledanos en el S. XVIII*. Madrid 1973.

<sup>18</sup> Cfr. J. I. Carrmona García: *El sistema de la hospitalidad pública en la Sevilla del Antiguo Régimen*. Sevilla 1979.

<sup>19</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 125.

<sup>20</sup> Cfr. Antonio Domínguez Orúz: *Esplendor y decadencia. De Felipe III a Carlos II*. Madrid 1981. Págs. 84-85.

<sup>21</sup> Cfr. J. Soubeyroux: «El encuentro del pobre y la sociedad. Asistencia y represión en el Madrid del S. XVIII» en *Estudios de Historia Social*, num. 20-21. Madrid 1982. Pág. 102.

<sup>22</sup> Cfr. J. Soubeyroux: *op. cit.* Pág. 114.

<sup>23</sup> Como testimonios probatorios puede citarse la creación en 1750 de un Hospicio en Badajoz al que se le agregan las rentas de los antiguos hospitales de la ciudad, el

Algunos hospitales consiguen sortear con buena fortuna las dificultades económicas e incluso ampliar y mejorar sus servicios, como hizo el Hospital Real y el General de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza<sup>24</sup>; ejemplo aún más demostrativo lo ofrece el Hospital general de Madrid al que Fernando VI dispensa protección económica ordenando la constitución de una Junta a la que encomienda la construcción de un nuevo edificio, adecuado en sus instalaciones a los preceptos higiénicos vigentes en la época<sup>25</sup>. Un testimonio de la diversificación de actividades que en el siglo se imponen a algunos hospitales, lo encontramos en el Hospital de los Reyes de Granada, al que se incorpora en 1754 un Real Hospicio que engloba antiguas instituciones de ayuda y beneficencia existentes en la ciudad<sup>26</sup>.

### 1.1.3. Sociedades de Asistencia

En el siglo XVIII las clases populares urbanas para luchar contra la enfermedad y el infortunio organizaron Hermandades y Cofradías de socorro, la mayor parte de las cuales estaban vinculadas a gremios profesionales. Los miembros de las Cofradías pagaban una inscripción y cuotas obligatorias, cuya periodicidad variaba según la Cofradía (semanal, mensual, anual)<sup>27</sup>. Las prestaciones de las Hermandades variaban desde la ayuda continuada en caso de enfermedad, incluyendo hospitalización, hasta la entrega de una cantidad única, previa certificación de la enfermedad —la Cofradía podía enviar un médico para verificar el diagnóstico antes de otorgar el subsidio—; era muy frecuente el abono diario de una ayuda económica, en algunos casos los subsidios eran de turno único, es decir se limitaban a cubrir unos cuarenta días, y en otros se utilizaba el sistema de turno múltiple en el que se intercalaban periodos de

---

establecimiento en Granada de una Junta de reunión de hospitales en 1753, la reunión de los hospitales de Avila encomendada en 1792 a Meléndez Valdés y la medida similar que poco más tarde se llevó a cabo en Salamanca para crear el Hospital General. Cfr. Manuel Selles, José Luis Peset y Antonio Lafuente: *Carlos III y la ciencia de la Ilustración*. Madrid 1988. Págs. 49-50.

<sup>24</sup> Cfr. Bermejo Tudela: *Historia de la Antigua Facultad de Medicina de la Universidad de Zaragoza*. Zaragoza 1973. Págs. 115-116.

<sup>25</sup> Cfr. G. Anes: *El Antiguo Régimen. Los Borbones*. Madrid 1982. Págs. 87-89.

<sup>26</sup> Cfr. C. Fernández Araujo: «Noticias del origen, fundación y desarrollo del Hospital de los Reyes de Granada» en *Actas del IV Congreso Español de Historia de la Medicina*. Vol. VIII. Madrid 1973. Págs. 75-82.

<sup>27</sup> Cfr. Antonio Rumeu de Armas: *Historia de la Previsión Social en España. Cofradías. Gremios. Hermandades*. Montepios. Madrid 1981. Págs. 446-458.

subsidio con períodos, de igual duración en los que no recibían ayuda.

La cuantía de la ayuda variaba según la enfermedad requiriese la asistencia del médico o cirujano. Las enfermedades consideradas como crónicas o incurables daban lugar a una única prestación, sin embargo en muchas Cofradías no se prestaba ayuda en caso de enfermedades venéreas y con determinadas enfermedades incurables (tisis, lepra, gota, etc...). Los intentos de contratar médicos que trabajasen para las Cofradías fracasaron ante la fuerte oposición de los médicos temerosos de perder sus privilegios, sin embargo si que se les permitía contratar cirujanos<sup>28</sup>. En 1684, una Cofradía «abierta» de Valencia, la Congregación del Buen Pastor<sup>29</sup>, pretendió contratar un médico, fijándole un salario, para que asistiera a todos sus componentes. Este intento chocó con la oposición del Claustro de la Facultad de Medicina de Valencia, que prohibió a sus graduados formalizar tal tipo de contratos y emprendió un pleito con la Cofradía, logrando que el Virrey fallase a su favor. Las razones aducidas por el Virrey para la prohibición de la contratación de un médico, estribaban en el peligro de la extensión del sistema a todas las Hermandades, la defensa del ejercicio libre de la profesión, y, además, que los pobres podían acudir a las parroquias de la ciudad que contaban con un médico fijo.

En el siglo XVIII, las Cofradías crecieron en número, en volumen de recursos y en personas cubiertas. El número de Cofradías, Hermandades, etc... superaba las 25.000<sup>30</sup>, con un presupuesto de gastos cercano a los 12 millones de reales, lo que equivalía a la mitad del presupuesto de la Marina en 1788 (26.29 millones) o el presupuesto de la Casa Real (12.54 millones) o el del Ministerio de Hacienda (16.04)<sup>31</sup>. Muchas de estas Cofradías se hicieron «abiertas», es decir, aceptaban socios que no eran miembros de la profesión de sus fundadores, con lo que aumentó su número, extendiendo su área de influencia al medio rural.

El volumen económico de recursos gestionado por estas Cofradías, la población cubierta por las mismas, y su relación con los gremios y resto de Cofradías, hicieron que fuesen atacadas por los

<sup>28</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 106.

<sup>29</sup> Cfr. S. García Martínez: «Un intento de seguro médico en Valencia» en *Actas del III Congreso Español de Historia de la Medicina*. Vol. II. Madrid 1969. Págs. 187-192.

<sup>30</sup> Cfr. Antonio Rumeu de Armas: *op. cit.* Págs. 465-466.

<sup>31</sup> Cfr. E. Fernández de Pinedo: *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen*. Barcelona 1980. Págs. 96-97.

políticos ilustrados. No hay tampoco que olvidar que son instituciones que fueron creadas vinculadas a la Iglesia, la cual era la que aprobaba sus estatutos. Se busca su reconversión, en una primera fase; en Hermandades de Socorro y, posteriormente, en Montepíos, sociedades de ayuda mutua laica, propugnadas por Campomanes, a la sazón Fiscal del Consejo de Castilla, que tenían como principal objetivo cubrir la invalidez y la vejez, en lugar de la enfermedad<sup>32</sup>.

## 1.2. Las Instituciones

Para conocer el desarrollo institucional de la Salud Pública en España durante el siglo XVIII, es necesario analizar las dos principales instituciones que se ocuparon de ella en esta época: el Protomedicato, institución creada por los Reyes Católicos y que tradicionalmente velaba por la Salud Pública, y la Junta de Sanidad, creada por los Borbones con motivo de la Peste de Marsella de 1720. También se analizarán los precedentes de los futuros inspectores de epidemias y los ayuntamientos, que emprendieron actuaciones sanitarias locales.

### 1.2.1. El Protomedicato

El Protomedicato era una institución con más de doscientos años de antigüedad, relativamente independiente del poder real, y con cierto grado de autofinanciación proveniente de las tasas a pagar por el futuro personal sanitario que deseaba examinarse para el ejercicio de sus funciones. Se encontraba formada por médicos y tenía como misión controlar la sanidad, desde la formación de los profesionales sanitarios (médicos, cirujanos, boticarios) hasta el ejercicio de estas profesiones.

A lo largo del siglo XVIII, el Tribunal del Protomedicato estuvo en el punto de mira de los gobiernos ilustrados. No hemos de olvidar que, con los Borbones, se inicia una política centralista que tendrá como objetivos aumentar el poder real a expensas de las instituciones tradicionales y autónomas, así como apoyar las refor-

---

<sup>32</sup> Por una Real Orden de 27 de julio de 1767 se suprimieron todas las Cofradías y Hermandades gremiales que paulatinamente fueron sustituidas por los Montepíos, que, por su funcionamiento, son una prolongación de las Hermandades de socorro y Cofradías existentes. Cfr. Pedro Trinidad Fernández: *op. cit.* Pág. 109.

mas en nuestro país, siempre y cuando no amenazasen las prerrogativas reales<sup>33</sup>.

Fue fundado en el siglo XV, recogiendo tradiciones medievales, mediante una serie de disposiciones emitidas entre 1477 y 1498<sup>34</sup>. Aragón, Navarra, Cataluña y Valencia tenían Protomedicato propio. Tras la Guerra de Sucesión, los Decretos de Nueva Planta extenderán a Cataluña la autoridad del Protomedicato de Castilla. Sus funciones eran: otorgar la licencia a los médicos, arbitrar en sus disputas y castigar la negligencia profesional y el charlatanismo. Su objetivo, garantizar una elevada calidad en la práctica médica, proteger a la población de los incompetentes y conservar los privilegios de los médicos. Las malas comunicaciones y el hecho de que en la periferia del país, en su lucha contra el intrusismo, tuviera que actuar indirectamente a través de los Capitanes Generales —vía Consejo de Castilla—, justicias y ayuntamientos, provocó que en 1741 un Real Decreto autorizase al Protomedicato de Castilla a establecer delegaciones en distintas ciudades españolas, naciendo subdelegaciones en Valencia, Sevilla, Cádiz y La Coruña<sup>35</sup>.

Todos los miembros del Protomedicato, y de sus delegaciones locales eran médicos por la Corona. En España, la concesión de la licencia para ejercer estaba separada de la institución que formaba a los estudiantes. Además ningún docente podía examinar a un antiguo alumno para dar licencia<sup>36</sup>. En cambio en América, no existía esta separación, siendo tradicional que el profesor más antiguo fuese el primer protomédico<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. G. Anes: *op. cit.* Págs. 14-15.

<sup>34</sup> Sobre el Real Tribunal del Protomedicato es imprescindible la consulta de:

- Novísima Recopilación de las Leyes de España. 1804. Libro VIII. Títulos X, XI, XII, XIII.
- Pascual Iborra: «Memoria sobre la Institución del Real Protomedicato» en *Anales de la Real Academia de Medicina*. Tomo VI. Madrid 1885.
- Miguel Eugenio Muñoz: *Recopilación de las Leyes, Pragmáticas reales y Acuerdos del Real Protomedicato*. Valencia 1751.
- Miguel Parrilla Hermida: «Apuntes históricos sobre el Protomedicato. Antecedentes y organismos herederos» en *Anales de la Real Academia de Medicina*. Tomo XCIV. Madrid 1977. Págs. 475-515.
- Guadalupe Albí Romero: «El Protomedicato en la España Ilustrada» en *Catálogo de documentos del Archivo General de Simancas*. Valladolid 1988.
- J.T. Lanning: *The Royal Protomedicato, the regulation of the medical profession in the Spanish Empire*. Duke Univ. Press, 1985.

<sup>35</sup> Cfr. Miguel Parrilla Hermida: *op. cit.* Pág. 483.

<sup>36</sup> Cfr. J. L. Valverde, L. Sánchez y F. Vinuesa: «Controversias jurisdiccionales del Protomedicato castellano» en *Asclepio*. Vol. XXX-XXXI, años 1978-79. Págs. 403-423.

<sup>37</sup> Cfr. Antonio Domínguez Ortiz: *op. cit.* Pág. 168.

La actividad principal del Protomedicato era otorgar licencias a todos los médicos, cirujanos, barberos y boticarios, y fijar los requisitos y privilegios de cada uno de ellos. El Protomedicato controlaba a las distintas categorías de profesionales sanitarios y velaba para impedir que algún sanitario realizase funciones a las que no estaba autorizado. El Protobarberato, que era el tribunal dedicado a controlar a los barberos, dependía del Protomedicato.

Para poder solicitar la licencia del Protomedicato era necesario probar mediante un certificado la limpieza de sangre, demostrando que no se era descendiente de judíos o moros o de procesados por la Inquisición.

Para poder trabajar como médico se necesitaba ser bachiller, estudiar cuatro cursos de Medicina en una universidad y trabajar dos años con un médico que tuviera licencia, (durante ese tiempo el médico no podría ejercer autónomamente). El Protomedicato, al incluir como requisito para la concesión de la licencia los dos años de práctica con un médico, reconocía implícitamente la insuficiencia de la enseñanza teórica justificada por el título académico<sup>38</sup>.

La prueba constaba de dos fases, un examen oral en el que se hacían preguntas sobre Hipócrates, Galeno y Avicena, y una parte práctica en un Hospital, en donde tenía que atenderse a varios pacientes. Este sistema, que teóricamente sólo permitía que ejerciesen los médicos mejor preparados y más competentes, fallaba en la práctica porque los tribunales del Protomedicato a menudo no exigían al candidato los dos años de práctica.

Sin embargo, al Protomedicato le interesaba más la defensa de los intereses corporativos de los médicos —ya que todos los Protomédicos eran médicos, manteniendo en una posición secundaria a los cirujanos y boticarios— que el velar por la calidad de la asistencia médica. En 1754, el Protomedicato prohibió a todos los cirujanos, incluso los cirujanos latinos, realizar sangrías y administrar purgaciones, los dos tratamientos más frecuentes, excepto en presencia de un médico. El motivo que se alegaba era la protección de la Salud Pública. Los únicos que podían recetar eran los médicos que sabían latín, y cuyo conocimiento de la filosofía les permitía una comprensión de las leyes de la naturaleza, que regían las enfermedades. Lo único que haría el cirujano era poner las manos, por eso, cuando en 1768 se consultó al Protomedicato sobre la necesidad de enseñar anatomía a los cirujanos, éste rechazó la propuesta,

<sup>38</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Lib. VIII. Título X. Ley IV.

aduciendo que éstos no necesitaban tanta teoría para hacer su trabajo, y además, probablemente, no iban a poder comprenderla<sup>39</sup>.

Para ser cirujano el único requisito eran cuatro años de práctica con un cirujano con licencia, también se debían tener algunos elementales conocimientos teóricos (Hipócrates, Galeno y Guy de Chauliac)<sup>40</sup>. Cuando se establecieron cátedras de Cirugía en las universidades, se permitió que dos años de estudios se convalidasen por dos años de práctica. En 1603, el período de formación de los cirujanos se elevó a cinco años.

Aunque deficiente, la formación de médicos y cirujanos era universitaria y, por tanto, sujeta a una normas generales de aprendizaje. Boticarios, barberos y matronas carecían de esa formación sistemática. Los primeros, por ley, podían acceder al título, previo examen ante el Protomedicato, siempre que conocieran latín y demostraran haber practicado cuatro años con un maestro aprobado y con botica abierta<sup>41</sup>. Los barberos, únicamente tenían que aprobar un examen y las matronas no se examinaron hasta 1750<sup>42</sup>.

Se crearon nuevos títulos de sangrador, oculista y dentista, cada uno de ellos tenía su propio examen y matrícula. El Protomedicato prestó una mayor atención a la práctica, que a las universidades.

El Protomedicato ejercía una misión de vigilancia y control de los medicamentos, luchando contra los curanderos y charlatanes, y protegiendo a la población de los medicamentos peligrosos e ineficaces. El inventor de un nuevo medicamento debía obtener el permiso del tribunal antes de anunciarlo; con la solicitud se debían presentar testimonios de otros médicos que justificasen la efectividad del nuevo remedio, teniendo obligación de manifestar su composición<sup>43</sup>.

En el campo de la medicina preventiva, también actuaba el Protomedicato: recibía las declaraciones de enfermedades contagiosas, incluso a veces investigaba para confirmar diagnósticos, intervenía en la lucha contra las epidemias, presentando recomendaciones a la Corona, asesorando a los médicos titulares, a los que se enviaban folletos, etc.

<sup>39</sup> Cfr. Pascual Iborra: *op. cit.* Pág. 305.

<sup>40</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título X. Ley VII.

<sup>41</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título X. Ley IV.

<sup>42</sup> Las matronas o parteras, llamadas también comadres, además de asistir a los partos, trataban algunas dolencias propias de la mujer y enfermedades infantiles. Hasta 1750 esta profesión se ejercía con total libertad. Una disposición de ese mismo año (13.X.1750) estableció un examen por el Real Tribunal del Protomedicato. Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 64.

<sup>43</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Lib. VIII. Título X. Ley VI.

La amplitud de competencias señalada no se correspondía con la exigua plantilla que formaba el Tribunal, la cual, desde la Pragmática de 1593 estaba compuesta por tres protomédicos, tres examinadores, asesor, fiscal, escribano, secretario, alguacil y portero, nombrándose además, un examinador cirujano o boticario en caso de que los aspirantes lo fueran a cirujanos o boticarios, pero éstos sólo tendrían voto consultivo<sup>44</sup>.

La infraestructura del Real Tribunal sin embargo, no solamente adolecía de defecto en la desproporcionada relación existente entre la amplitud de competencias y el escaso número de miembros que lo componían, sino que, a nuestro juicio, el mayor defecto y del que se derivaron notables perjuicios, estribó en que, si por un lado, bajo la autoridad de esta institución se encontraba toda la antigua corona de Castilla, a ella debían someterse lo mismo un sanitario gallego que un toledano o gaditano; por otro lado, el Protomedicato solamente tenía jurisdicción en la Corte y cinco leguas a su alrededor<sup>45</sup>.

Esta situación, que hasta bien entrada la centuria no se remediaría, fue el factor que más favoreció el alarmante grado de intrusismo alcanzado en los comienzos del siglo XVIII, con el consiguiente deterioro sanitario que tenía parejo. Arropados en esta incoherencia legislativa y con la gran probabilidad de no ser alcanzados por la justicia, muchos fueron los que eludieron sistemáticamente los requisitos que las leyes del Reino exigían para el ejercicio profesional, obviando el trámite de obtener licencias del citado Tribunal.

### 1.2.2. *El nacimiento de la Junta Suprema de Sanidad*

Una de las características fundamentales que presenta el panorama de la Salud Pública en la España del siglo XVIII es la ausencia de organismos centrales que pudieran controlar el peligro de los brotes epidémicos tan frecuentes durante este período. Ello explica, como señalan Antonio Lafuente y Jose Luis Peset, que las medidas sanitarias se caracterizaran por ser inestables, empezando de nuevo ante cada cometido —*«cuando una enfermedad epidémica se presentaba, las distintas instituciones rehacían la tela de araña de su evanescente pro-*

<sup>44</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Lib. VIII. Título X. Ley I.

<sup>45</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Lib. VIII. Título X. Ley II.



tección»—, por depender de muy variadas autoridades, en especial de la eclesiástica. Corona, Consejos, Protomedicatos, Ayuntamientos... tomaban medidas en materia sanitaria, teniendo que contar de forma evidente con la riqueza personal y organización eclesiales<sup>46</sup>. Tales eran las características de la atención sanitaria del Antiguo Régimen.

La epidemia de peste de Marsella de 1720, ofreció el pretexto para la creación en España de un organismo oficial que impusiera las medidas sanitarias oportunas en la lucha contra las pestilencias: la Junta Suprema de Sanidad.

La Real Cédula de 8 de septiembre de 1721 nos da noticia de su creación. Creemos interesante transcribirla aquí:

*«Habiéndose infeccionado de mal contagioso de la peste la ciudad de Marsella de Francia en el mes de julio de año próximo pasado, desde los primeros días de agosto que tuvo noticia de esta calamidad que padecía la Francia, a consulta del gobernador y de los de mi Consejo, mandé expedir diferentes reales providencias, y después, por no ocupar todo el Consejo en estas providencias, fue servido nombrar una Junta compuesta por dicho gobernador y algunos miembros capacitados de mi noble Consejo (...) que entendieran de todo lo perteneciente a la salud pública»<sup>47</sup>.*

Refleja la disposición transcrita la falta de previsión con que se atendían los problemas sanitarios en el país. La salud pública (término que engloba todo lo perteneciente a la Sanidad Pública) es atendida, preocupa cuando la amenaza de que se altere es inminente; se organiza su defensa para el caso concreto y, pasado el peligro, un sistema de previsión continua carece de sentido a los ojos de las autoridades, por lo que o bien lo creado se suprime o es condenado a una languidecida existencia vacía de contenido.

La fórmula que emplea la Real Cédula más arriba citada para atribuir la competencia a la Junta no puede ser más general: se les encomienda a sus miembros «que entendieran de todo lo perteneciente a la salud pública». Sin embargo, este «todo» no será en la práctica más que la lucha contra las epidemias.

En cuanto a la composición de la citada Junta se nos alude a miembros del Consejo de Castilla. Este Consejo, que existía desde el siglo XIV, fue transformado y perfeccionado por Felipe V, que le dio

<sup>46</sup> Cfr. Antonio Lafuente y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 46.

<sup>47</sup> Libro del Acuerdo, fol. 173.

la autoridad última en los asuntos internos de España. Durante el siglo XVIII, el Consejo de Castilla tenía 22 consejeros, la mayor parte de los cuales desempeñaron simultáneamente otros altos cargos en la administración. El Presidente del Consejo de Castilla era la persona que seguía al Rey en cuanto a protocolo<sup>48</sup> y prestigio social. Los dos fiscales del Consejo, que redactaban los informes, reunían documentación e información y preparaban las reuniones del Consejo, eran piezas claves del mismo. Toda la educación, incluyendo las universidades y los colegios de religiosos, estaba bajo la jurisdicción de esta institución.

Hechas estas consideraciones, se puede comprender que la Junta Suprema de Sanidad, formada por políticos y altos funcionarios, en cuya composición no había médicos (los cuales podían ser llamados como asesores), que invadía las competencias sanitarias del Protomedicato, y que era un apéndice del aparato del Estado, se transformase en el instrumento a partir del cual los Borbones impusieron la política ilustrada de lucha contra la enfermedad mediante acciones de policía sanitaria<sup>49</sup>.

### 1.2.3. Precedentes de los futuros inspectores de epidemias

Durante el siglo XVIII, ante cualquier brote epidémico, era común que las autoridades enviasen o comisionasen a algún médico para estudiar la enfermedad. Así se envió en 1720 a Fornes a Marsella para estudiar la peste; la Junta Suprema de Sanidad enviaría en 1741 varios médicos (Roxano, Rubio, Vargas y Ureña) a Málaga para estudiar una epidemia de vómito negro (fiebre amarilla); en 1743 Fernández de Castilla fue enviado a Ceuta; en 1750 la Junta de Sanidad enviaría dos médicos, Diego Gavasica y Juan Isasmendi, a estudiar presuntos brotes epidémicos en el País Vasco; en 1750 Tomás Exarch sería comisionado por el Consejo de Castilla para estudiar una epidemia en el Peñón de Gomera; en 1776 el Protomedicato, con autorización de la Junta Suprema de Sanidad, enviaría a Villaviciosa a Pérez de Escobar para que estudiase una

<sup>48</sup> En las *Memorias* de Saint Simon (1981) se presenta con detalle el funcionamiento de la Corte en los comienzos del reinado de Felipe V. Madrid 1981. Págs. 214-218.

<sup>49</sup> Para poder realizar sus funciones la Junta fue auxiliada por los Capitanes Generales, que se transformaron en el brazo ejecutor de sus planes y creó las Juntas Provinciales de Sanidad y las Juntas Locales de Sanidad, con las cuales pretendió aplicar la política sanitaria de la Corona. Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Págs. 56-57.

epidemia de calenturas; otros médicos que serían comisionados para investigar epidemias serían Graset y Arejuela<sup>50</sup>.

En un principio, cada uno de estos comisionados tendría un carácter esporádico, de tal forma que el ejercicio de sus actividades estaría limitado por la duración del brote epidémico. Con posterioridad veremos como esta figura adquiere plena consolidación dentro del campo de las instituciones sanitarias creadas y reformadas por la política borbónica.

Las funciones que en un primer momento tuvieron estos enviados o comisionados eran «pasar a las ciudades o pueblos acometidos por alguna especie de aquel azote (fiebres putridas malignas), establecer y poner en práctica con amplias facultades, los medios de curación y precaución que estimen más eficaces a los Capitanes Generales o Junta de Sanidad»<sup>51</sup>. Tenían plena autoridad sobre los médicos del lugar al que eran enviados para ordenarles el establecimiento de determinadas medidas preventivas y terapéuticas<sup>52</sup>, ello provocó a veces enfrentamientos con los médicos locales que se negaban a aceptar su autoridad<sup>53</sup>. Patiño, ministro de Fernando VI, pensaba que los comisionados de epidemias debían tener tres misiones: luchar contra las enfermedades epidémicas, mejorar la asistencia hospitalaria y controlar e inspeccionar las boticas<sup>54</sup>.

#### 1.2.4. *La Salud Pública y la administración municipal*

Los estudios realizados sobre la Salud Pública en las ciudades españolas del XVIII son escasos. Tan sólo se ha investigado con profundidad el caso de las grandes ciudades como Madrid y Barcelona. A pesar de esta ausencia de estudios, resultan especialmente interesantes las descripciones que presentan nuestros ilustrados sobre los nú-

<sup>50</sup> Cfr. F. Chacón y R. Fresneda: «Factores de mortalidad en grupos sociales marginales durante los siglos XVII y XVIII» en *Actas del VIII Congreso Nacional de Historia de la Medicina*. Murcia 1986. Págs. 217-233. Se nos presenta aquí una amplia relación de los comisionados nombrados para inspeccionar cualquier brote epidémico a lo largo del S. XVIII.

<sup>51</sup> Cfr. Juan Riera: *Capítulo de la Medicina Española Ilustrada (Libros, cirujanos, epidemias y comercio de quina)*. Valladolid 1992. Pág. 44.

<sup>52</sup> Cfr. M.<sup>a</sup> del Carmen Calleja Folguera: *op. cit.* Pág. 25.

<sup>53</sup> Cfr. A. Hermosilla Molina: «Desacuerdos de los médicos sevillanos con el inspector de epidemias Ambrosio Ximénez Lorite» en *Actas del IV Congreso Español de Historia de la Medicina*. Madrid, 1973. Págs. 293-297.

<sup>54</sup> Cfr. Juan Riera: *op. cit.* Pág. 49.

cleos urbanos del XVIII. Jovellanos repetirá monótonamente en sus «Diarios» al describir las ciudades por donde pasa: «Sucias, despobladas, desoladas, focos de inmundicia y podredumbre»<sup>55</sup>. Ignacio de Asso presenta así a las localidades aragonesas: «(...) mala distribución de las casas, edificios enfermizos, sin saneamiento, calles estrechas donde se acumulan la miseria y el mal olor. No hay higiene, con dificultad pueden ser el reino de la salud»<sup>56</sup>. Antonio Pont dice de Valladolid en 1783: «Da compasión verla reducida a menos de veinte mil, cuando otras circunstancias podrían hacer vivir en ella más de cien mil. Pero que se puede esperar de una ciudad donde reinan los malos olores, las basuras, los nidos de miseria y enfermedad»<sup>57</sup>.

Centrándose en los casos de Madrid y Barcelona, con la llegada de los Borbones se iniciaría un proceso de remodelación urbana y construcción de nuevos edificios en el que estaría presente un conjunto de normas de Salud Pública, extendidas con posterioridad al conjunto peninsular.

Carlos III transformará Madrid, que entonces tendría unos 200.000 habitantes, en un ciudad moderna con amplias e iluminadas avenidas, magníficos edificios públicos y una red radial de caminos que partían de la capital. Promulgará numerosos decretos que intentarán mejorar las condiciones sanitarias y luchar contra la mendicidad. Para ello ordenó que se hiciesen aceras en las calles y pozos para las aguas sucias; que se alumbrase la ciudad por la noche; que se montase una policía y un orden urbano y, en suma, que se organizase la vida madrileña según los patrones de limpieza de una gran capital<sup>58</sup>.

En Barcelona ocurrió un proceso semejante. En 1717, el Capitán General ordenó que se pidiese permiso para cualquier construcción nueva e incluso para la modificación de las existentes. El crecimiento de la ciudad, provocó que el recinto interior a las murallas se quedase pequeño a finales del siglo XVIII, existiendo escasez de viviendas, por lo que comenzaron a construirse edificios con gran número de plantas. También se empezó a considerar la posibilidad de derribar las murallas<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. M. G. de Jovellanos: *Diarios*, edición preparada por Julio Somoza. Vol. II. Oviedo 1956. Págs. 112-113.

<sup>56</sup> Cfr. Ignacio de Asso: *op. cit.* Pág. 86.

<sup>57</sup> Cfr. Antonio Pont: *Viajes de España*. Madrid, 1789-1794. Pág. 92. (Usamos Edición preparada por Carlos Seco Serrano. Madrid 1986).

<sup>58</sup> Cfr. José Álvarez Sierra: *Carlos III y la higiene pública*. Madrid 1956. Pág. 34.

<sup>59</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 25-27.

En el completo estudio de Guillén Grima<sup>60</sup> sobre la Salud Pública en el municipio de Murcia en el siglo XVIII, se describe cómo hasta 1720, las principales actividades sanitarias del municipio, además de las meramente asistenciales, consistían en:

- El saneamiento del medio ambiente impidiendo que determinados oficios se ejerciesen en algunos puntos de la ciudad.
- El control de los alimentos mediante el reconocimiento del ganado y la realización de inspecciones en panaderías y confiterías.
- La limpieza pública de las calles, para lo que se ejercía una vigilancia destinada a impedir que los vecinos arrojasen basuras y que circularan animales en libertad.
- La obligación por parte de los vecinos a realizar la limpieza de sus calles, casas y fachadas.

A lo largo del siglo XVIII aumentarán las normas de saneamiento ambiental, intentando evitar la contaminación de las aguas del río y las acequias, regulando el control e inspección de los alimentos, inspeccionando aquellas actividades artesanales consideradas nocivas para la salud pública, e incluso se intentará frenar el cultivo de arroz<sup>61</sup>.

Un tema que preocupó, tanto a las autoridades centrales como a las municipales, fue la existencia de cementerios en el interior de las ciudades. En el siglo XVIII era una práctica muy común el sepultar en el interior de las iglesias o muy cerca del atrio. Los cadáveres de los fieles eran colocados así bajo la protección directa de Dios, preservados de las visitas del demonio y siempre presentes en el recuerdo de sus parientes<sup>62</sup>. Con posterioridad veremos como una de las directrices del poder central, encomendada a los ayuntamientos, irá dirigida a romper esta tradición por afectar a la Salud Pública.

---

<sup>60</sup> Cfr. F. Guillén Grima: «La Salud Pública y la Administración municipal en la Murcia del S. XVIII» en *Actas de VIII Congreso Nacional de Historia de la Medicina*. Murcia 1986. Págs. 188-214.

<sup>61</sup> Probablemente para luchar contra el paludismo, al igual que ocurrió en Valencia en el siglo XVII, en donde el ayuntamiento se oponía a los cultivos de arroz cercanos a la ciudad. Cfr. Juan Riera: *op. cit.* Pág. 88.

<sup>62</sup> Cfr. J. Sarrailh: *op. cit.* Pág. 153. Para comprender los condicionamientos antropológicos relacionados con la costumbre de las inhumaciones en las Iglesias, véase el capítulo «Place of Burial» en Ph. Aries: *The hour of our death*. Londres 1983. Págs. 95-140.

### 1.3. La Educación médica

Como ya pusimos de manifiesto en el capítulo dedicado a la educación, la Universidad española, al comenzar el siglo XVIII, era una universidad decadente, con un saber obsoleto y caduco, preocupada por el mantenimiento de sus privilegios. Los estudios más prestigiosos y más solicitados eran los jurídicos y los teológicos, en cuanto que garantizaban un puesto de trabajo, generalmente de prestigio, en la aparatosa burocracia existente. El número de estudiantes de medicina era muy reducido en las grandes universidades: 1'2% (8 estudiantes) en Alcalá de Henares en 1773; 2'1% (19 estudiantes) en Salamanca en 1790; en una estadística universitaria, sobre la población estudiantil, de 16 universidades en 1786, sobre un total de 10.962 estudiantes, había 706 de medicina y cirugía, lo que equivale a un 6'53%<sup>63</sup>.

En este apartado estudiaremos el estado de la enseñanza de la medicina y la enseñanza de la cirugía, lo cual nos ayudará a comprender las posteriores reformas acometidas en este terreno durante el período ilustrado.

#### 1.3.1. Enseñanza de la Medicina

La formación de los médicos en España durante el siglo XVIII se realizaba en numerosos centros, con pocos estudiantes y mal dotados. En los siglos XVII y XVIII existieron 36 Colegios-Facultades de Medicina. A continuación incluimos lista de los centros:

Tabla 1

#### Relación de Colegios y Facultades de Medicina españolas en los siglos XVII y XVIII

---

— Alcalá de Henares	— Gandía
— Almagro	— Gerona
— Avila	— Granada
— Baeza	— Huesca
— Barcelona	— Irabic
— Burgo de Osuna	— Lérida
— Cervera	— Lucena
— Estella	— Luchana

---

<sup>63</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 109.

— Mallorca	— Sevilla
— Salamanca	— Sigüenza
— Oñate	— Solsona
— Orihuela	— Tarragona
— Osuna	— Toledo
— Oviedo	— Tortosa
— Palencia	— Valencia
— Pamplona	— Valladolid
— Santiago	— Vich
— Segurón	— Zaragoza

Fuente: Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 43.

En las grandes universidades, salvo Zaragoza y Valencia, el porcentaje de estudiantes de medicina era muy bajo (Tabla 2), en cambio en las universidades pequeñas el porcentaje era más elevado, así en Osuna en 1776 había 42 estudiantes de Medicina (18'58%), casi el mismo número que en Salamanca; en Orihuela en el período 1755-1761 de 508 alumnos matriculados en la universidad, 159 (31'29) estudiaban medicina<sup>64</sup>.

Tabla 2  
**Distribución de Universidades según población  
 de estudiantes de Medicina en 1786**

Universidad	Nº de estudiantes de medicina	%	Total estudiantes
Zaragoza	230	19'64	1171
Valencia	209	17'80	1174
Sevilla	62	11'97	518
Cervera	50	5'61	891
Salamanca	43	2'32	1851
Osuna	42	18'58	226
Alcalá	25	5'56	450
Valladolid	20	1'54	1299
Toledo	15	3'60	416
Santiago	10	1'03	1036

Fuente: Jose Luis y Mariano Peset: *op. cit.* Pág. 108.

<sup>64</sup> Cfr. Antonio Martínez Campillo-García: *Los estudios de medicina en la España Ilustrada. Tradición y reforma.* Madrid 1985. Pág. 19.

La enseñanza de la medicina estaba basada en los autores clásicos: Hipócrates, Galeno, Avicena, incluso se llegó al extremo de que en 1625 la Universidad de Salamanca remplazase las enseñanzas de Veralio por las de Galeno<sup>65</sup>. En la mayoría de las universidades existían dos cátedras, denominadas según las horas canónicas Prima (mañanas) y vísperas (tardes). Para poder estudiar medicina era necesario ser bachiller en artes, es decir, una formación básica en «letras», lo que implicaba amplios conocimientos de Aristóteles, Sto. Tomás, humanidades, etc, sin embargo no poseían conocimientos de ciencias naturales. No se hacían exámenes, bastaba con la asistencia a clase para recibir la cédula que permitiera realizar el examen de grado. En las clases el profesor solía leer un libro de texto; muchos estudiantes acudían a academias particulares en donde otros estudiantes les leían el libro de consulta usado. La enseñanza era totalmente memorística y desconectada de la práctica, empleándose el latín como lengua de estudio<sup>66</sup>.

Tabla 3

**Distribución de Cátedras Médicas según el total de cátedras universitarias en 1776**

<i>Universidades</i>	<i>Cátedras Médicas</i>	<i>Total de Cátedras</i>
Salamanca	8	52
Valladolid	6	44
Alcalá	5	31
Toledo	3	24
Santiago	5	34
Cervera	6	36
Valencia	8	44
Sevilla	4	22
Zaragoza	6	24
Osuna	4	17

Fuente: Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 45-46.

<sup>65</sup> Cfr. Pedro Laín Entralgo: *Historia Universal de la Medicina. Ilustración y Romanticismo*. Tomo V. Madrid 1976. Págs. 75-78.

<sup>66</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 44.



Las cátedras estaban muy mal pagadas y, por tanto, en las universidades, muchas estaban vacantes, tanto por falta de fondos para dotarlas como por el bajo salario<sup>67</sup>.

### 1.3.2. La Enseñanza de la Cirugía

Siguiendo los certeros esquemas trazados por Luis Sánchez Granjel y Juan Riera, cabe deslindar en dos mitades la enseñanza de la Cirugía en la España de la Ilustración<sup>68</sup>; la creación del Colegio de Cirugía de Cádiz (1748), primero de la serie al que seguirían el de Barcelona (1760), Madrid (1778), Burgos (1785), y Santiago (1794), señala el comienzo de un periodo de esplendor quirúrgico en España. Hasta ese momento, cuyo significado con posterioridad estudiaremos, las organizaciones gremiales regularon en buena medida la formación de los cirujanos. En cuanto al ejercicio de la profesión, la cirugía estaba subordinada al Protomedicato, obteniéndose el título después de cinco años de prácticas y tras haber superado el examen ante el citado tribunal. Existían cátedras de Cirugía en algunas universidades<sup>69</sup>, pero muchas veces estaban vacantes, o no se matriculaban alumnos, ya que la Cirugía era considerada una profesión inferior a la medicina.

Esta situación fue duramente criticada por algunos de nuestros ilustrados. En concreto, Feijóo denunció en estos profesionales su insuficiente preparación: «me duele, y me ha dolido siempre lo poco que es estudiada esta arte (la Cirugía en España)» y advierte que su crítica apunta a la insuficiencia de capacitación práctica del cirujano, no a la posesión de conocimientos teóricos; añade: «yo estoy tan lejos de apreciar la latinidad de un cirujano, que antes la miro como circunstancia que justamente pueda inducir a descartarlo»<sup>70</sup>. Para los cirujanos pide Feijóo una preparación liberada del escolasticismo universitario, preparación que con posterioridad proporcionarían los Colegios de Cirugía.

<sup>67</sup> Sirva como ejemplo el caso de Orihuela: de las siete cátedras previstas sólo se dotarían tres, y en el siglo XVIII estarían vacantes durante cincuenta años, dándose a encomienda; o el de Alcalá, donde la cátedra de Anatomía casi siempre estaba vacía. Cfr. Juan Riera: *Ciencia, Medicina y Sociedad en la España Ilustrada*. Madrid 1990. Págs. 110-111.

<sup>68</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 120 y Juan Riera: *Los textos quirúrgicos españoles de la segunda mitad del S. XVIII*. Salamanca 1982. Pág. 35.

<sup>69</sup> Por ejemplo en Cervera, Salamanca, Valencia y Santiago.

<sup>70</sup> Benito Feijóo: *Cartas Eruditas y Curiosas*. Madrid. 1742-1760. Vol. IV. Pág. 253.

A pesar de este panorama, durante la primera mitad de la centuria, aparecen novedades que apuntan ya las vías por las cuales va a operarse el nuevo giro de la Cirugía española:

1. En primer término nos encontramos con la presencia de la Cirugía extranjera en España. De una parte los mejores cirujanos que ejercen en España durante la primera mitad del siglo XVIII son extranjeros —figuran entre otros Mr. Abadie, Pedro M. Aubery, Jerónimo Simón de Cocur, Juan Claudio Mestoud, nombres a los que debemos añadir los de Rafael Ellerker, Carlos Nicolás Lentz, Juan Beluard, Lorenzo Lamaire, Francisco Du-Roches—; así mismo, los mejores textos corresponden a versiones realizadas en nuestro país de obras también extranjeras, versiones que reflejan el enorme desnivel frente a los textos españoles, la mayoría de los cuales son de calidad bien pobre<sup>71</sup>.
2. En segundo lugar, el proceso de modernización de la Armada y sus repercusiones dentro del campo de la Cirugía. Con el nombramiento del milanés Patiño como Intendente General de Marina, se reorganiza la Marina de Guerra, dando mayor racionalidad a este cuerpo en su funcionamiento. En este intento de racionalidad —Ordenanzas de 16 de junio de 1717<sup>72</sup>— se es consciente de que la deficiente asistencia quirúrgica es uno de los factores que más contribuían a mermar la capacidad de nuestra maltrecha Marina de Guerra, y por lo tanto, su mejora se contempló como imprescindible en el marco de renovación general de la Armada por parte del Estado. Tomando como punto de partida estas motivaciones, la Armada asumirá la preparación de los futuros profesionales de la Cirugía, al propio tiempo que los cirujanos adquieren capacidad legal de autogobierno que les permitirá desembarazarse de cualquier vinculación o subordinación a organismos o instituciones ajenas a su propio cuerpo. Nos encontramos ante el primer germen de los futuros Reales Colegios de Cirugía<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Cfr. Pedro Laín Entralgo: *La cirugía española y su comunicación con Europa en la primera mitad del S. XVIII*. Madrid 1973. Págs. 47-48.

<sup>72</sup> Cfr. Benito Martín Cabrera: «La Sanidad de nuestra Marina de Guerra desde los tiempos remotos hasta fines del S. XVIII. D. Juan Lacomba, Don Pedro Virgili y el Departamento Marítimo de Cádiz» en *Medicina e Historia*. LXX. Madrid 1970. Págs. 212-213.

<sup>73</sup> Cfr. María del Carmen Calleja Folguera: *op. cit.* Págs. 48-50.

## 2. LOS ILUSTRADOS ANTE LA SANIDAD

Como hemos podido comprobar el panorama sanitario español ofrecía a comienzos del siglo XVIII las siguientes características:

1. Escasez de médicos y personal sanitario, hecho este que va unido a la pésima formación de los existentes y a la presencia de un abundante intrusismo profesional.
2. Proliferación de instituciones hospitalarias, bien de patronato real, eclesiástico o particular. Por lo general suelen ser instalaciones pequeñas, mal dotadas y con pésimas condiciones higiénicas.
3. En el orden institucional contamos con la sola presencia del Real Tribunal del Protomedicato, una institución que difícilmente podía garantizar la calidad en la práctica médica.
4. Presencia constante y frecuente de los brotes epidémicos, brotes que merman la población y ante los cuales no existen los convenientes mecanismos de control y medidas de higiene.

Nuestros ilustrados reaccionarán ante este panorama, y al igual que lo habían hecho en otra serie de materias —citemos, por ejemplo, beneficencia y educación— elaboran una serie de proyectos encaminados a poner fin a esta crítica y dura realidad.

En primer término cabe preguntarse por las motivaciones que llevarán a los hombres del XVIII a abordar el tema sanitario. Una perfecta y adecuada respuesta nos la ofrece Antonio Muñoz en su «Discurso sobre economía política»:

*«Cuando se dice que la riqueza del soberano consiste en el número de sus vasallos, esto se debe entender de vasallos útiles, porque un millón de enfermos, lejos de aprovechar sirven de una carga pesada al Estado (...) Todos los individuos de una sociedad contraen con ella un tácito empeño de contribuir a la felicidad general de que participan; y por una razón recíproca, la sociedad, a través de sus gobernantes, debe asistir a aquellos enfermos, a quienes su desgracia ha imposibilitado trabajar para ganar el sustento»<sup>74</sup>.*

La enfermedad es considerada un mal que atenta a la felicidad particular y al bienestar del Estado. Si un Estado rico es aquel que tiene una abundante población, útil y laboriosa, la enfermedad se

<sup>74</sup> Antonio Muñoz: *Discurso sobre economía política*. Madrid 1769. Pág. 79.

presenta como un obstáculo que hay que salvar. En consecuencia, deben establecerse los mecanismos y medidas apropiadas para afrontarla. Nos encontramos por tanto, como primera motivación de fondo, el valor atribuido por el pensamiento ilustrado a la propia población.

En segundo lugar hay que hacer mención al papel que nuestros ilustrados atribuyen al Estado. En opinión de Luis Sánchez Agesta, la presencia en el pensamiento ilustrado español de una concepción paternalista del Estado justifica toda intervención, no importando la materia que fuese con tal de que redundara en gloria del Reino y de sus súbditos<sup>75</sup>. Según esto, la sanidad no podía escapar a la intervención y reforma, igual que tampoco escaparon la beneficencia o la educación<sup>76</sup>.

Nos encontramos así con dos importantes motivaciones de fondo: el valor que se atribuye a la población, un valor que equivale a riqueza, y la justificada intervención del Estado en toda materia que repercuta en el bienestar colectivo e individual del Reino. Ello explica, como posteriormente veremos, que en todo proyecto de reforma sanitaria esté presente una honda preocupación poblacional y justificada una decidida intervención estatal.

Sobre los temas que abordaron, las respuestas las encontraremos en el propio panorama sanitario español. Cada una de sus deficiencias y taras fueron tratadas: formación de los profesionales sanitarios, problemática hospitalaria, medidas de higiene y prevención ante los brotes epidémicos, administración sanitaria. En el tratamiento de cada una de estas materias existe cierto tinte de utopía, una utopía tan típicamente ilustrada que les lleva a pensar que con la solución de cada uno de estos problemas la situación cambiará. Como bien señala José Luis Abellán olvidan que para la puesta en práctica de todas sus medidas y proyectos hacían falta unos recursos humanos y económicos que el propio Estado Ilustrado no poseía<sup>77</sup>.

Un elemento que está presente en todos los proyectos ilustrados es el temor a las epidemias y sus consecuencias. La novedad que aportan estos hombres del XVIII es una actitud preventiva. No se

<sup>75</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Pág. 38.

<sup>76</sup> Conviene recordar en este sentido las palabras vertidas por Campomanes en su Discurso sobre el fomento de la industria popular: «A todo padre le corresponde como misión velar por el trabajo, educación y salud de sus hijos. No menos es un Rey para con sus súbditos que debe cuidar y mantener todo aquello que haga referencia a la gloria y bienestar de sus súbditos, que al fin y al cabo son la gloria y el bienestar del Reino». Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. III.

<sup>77</sup> Cfr. José Luis Abellán: *op. cit.* Pág. 68.

trata de solucionar las repercusiones de la enfermedad una vez que esta se ha desarrollado, sino de crear y establecer los mecanismos suficientes para que esta no aparezca, o si aparece, pueda ser atajada con rapidez y eficacia. Ello explica que en la mayor parte de estos proyectos se preste especial atención a la higiene pública y sus correspondientes medidas para mantenerla.

De las repercusiones de estos proyectos es buen testigo la legislación que encontramos en materia sanitaria a lo largo del XVIII. En mayor o menor medida, desde el Estado, se asumen buena parte de las ideas esbozadas por nuestros ilustrados como veremos.

Delimitando la materia sanitaria que trataron, hemos seleccionado cuatro proyectos que en gran medida guardan un notable parecido con la legislación sanitaria emitida en la etapa ilustrada y el proceso Constituyente gaditano, y que en consecuencia reflejan las soluciones que una sociedad ofrece en un momento concreto a unos problemas concretos.

Conviene por último que señalemos lo que podríamos llamar gran virtud de los proyectos ilustrados. Todos ellos están realizados a partir de un contacto permanente con la realidad sanitaria de la España del XVIII. Son el resultado del análisis directo de un panorama tan necesitado de reforma y soluciones. Ello explica el carácter minucioso con que son estudiados cada uno de los problemas tratados a la par que la eficacia de las soluciones planteadas, eficacia que reside más en la racionalidad y contenido formal que en la novedad.

## **2.1. José Suñol y el primer tratado español de administración sanitaria**

Fue el primer español que accedió a Presidencia del Protomedicato en su etapa borbónica. Cursó estudios en la Universidad de Zaragoza, su ciudad natal, donde se graduó de Doctor de Medicina. En 1712 fue nombrado médico de Cámara, en 1731 tercer Protomédico de Castilla y por Real Decreto de 11 de agosto de 1746, primer médico del Rey y Reina a la vez que Presidente del Real Tribunal, empleo que ejerció hasta el 7 de enero de 1760. Otros cargos que también se encuentran en su haber son los de Consejero de Castilla, Presidente de la Real Academia de Medicina de Madrid, de la Real Sociedad Médica de Sevilla, y primer Director del Real Jardín Botánico Madrileño<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Los datos sobre José Suñol los hemos obtenido de:

A parte de estas funciones burocráticas por las que es verdaderamente conocido, Suñol pasa por ser el primer médico español autor de un tratado de administración sanitaria cuyo título es: «La medicina llave de oro de la salud pública», publicado en Madrid en 1751. En opinión de Juan Riera, fue el primero en explotar la importancia de los factores sociales en la génesis de la enfermedad<sup>79</sup>. Los destinatarios de su obra fueron los monarcas absolutistas borbónicos, ya que toda ella está impregnada del espíritu del despotismo ilustrado<sup>80</sup>.

El primero de los seis volúmenes aborda la política demográfica. La introducción del problema es seguida por consideraciones sobre la reproducción, los matrimonios y el embarazo. Según Suñol, el deber de los funcionarios públicos es la promoción de la nupcialidad<sup>81</sup>. Como parte de este programa propuso un impuesto especial para los solteros («Cupido debía ser alentado por la ley»). Prestó una especial atención al embarazo y al puerperio. Entre otras medidas propuso la formación de personal entrenado, el avisar a las comadronas y una legislación que permitiese un razonable período de reposo en cama durante el puerperio, lo cual liberaría a la madre de cualquier trabajo fuera de casa, permitiéndole dedicar más tiempo al niño. En los casos necesarios, debía ser el Estado quien mantuviera a la madre durante seis semanas después del parto<sup>82</sup>.

El segundo volumen es un tratado de salud infantil y escolar, Suñol aborda los problemas de salud en el período prenatal e infan-

- A. G. P., Expediente personal de José Suñol. C<sup>a</sup> 1019/18.
- A. Chinchilla: *Anales históricos de la Medicina General y biográfico-bibliográfico de la Medicina española en particular*. Valencia 1845. Tomo III. Págs. 361-362.
- A. Chinchilla: *Biblioteca antigua y nueva de escritores aragoneses de Latabra*. Zaragoza 1884. Tomo V. Pág. 77.
- Pascual Iborra: «Memoria sobre la Institución del Real Protomedicato», en *Anales de la Real Academia de Medicina*. Tomo VI. Madrid 1885. Págs. 508-509.

<sup>79</sup> Cfr. Juan Riera: *op. cit.* Págs. 17-18.

<sup>80</sup> Buena prueba de ello es la importancia dada a lo largo de toda la obra a la legislación como arma fundamental de la política de Salud Pública: «*Legislando sobre la salud y la enfermedad, dictaminando las medidas legales oportunas la Mornarquía, el panorama sanitario se transformará*» Cfr. José Suñol: *La Medicina llave de la Salud Pública*. Vol. I. Madrid 1751. Pág. 19.

<sup>81</sup> «*Con el aumento de los matrimonios, aumenta la población, riqueza de todo Estado (...) Corregidores, alcaldes, gobernadores deben favorecer el aumento de las parejas que se casen proporcionando trabajos y medios económicos que los hagan posibles*» Cfr. José Suñol: *op. cit.* Pág. 87.

<sup>82</sup> «*En cuanto que los recién nacidos son la futura gloria de todo Reino, que menos que atender a sus madres, cuando estas lo necesiten, bien con medios médicos, bien con medios económicos*» Cfr. José Suñol: *op. cit.* Pág. 93.

til. Dentro del programa de Salud escolar, incluye la atención médica a los escolares, la inspección de las instituciones educativas, la prevención de los accidentes infantiles, la salud mental, la iluminación, la ventilación y la calefacción de las escuelas.

En el tercer volumen José Suñol estudia la Bromatología y la Dietética, los vestidos, el ocio y la vivienda, así como los problemas de saneamiento ambiental y urbanístico. Resalta ante todo la actitud adoptada por parte de este ilustrado en torno a la solución de estos problemas:

*«Es un deber de los municipios el cuidar de los hospitales, los problemas de basuras, aguas residuales, abastecimiento de aguas (...) Del buen cuidado de estos aspectos depende la salud de la comunidad»*<sup>83</sup>.

Los volúmenes IV, V y VI tratan de problemas diversos relacionados con la salud laboral y la prevención de accidentes. Suñol creía que muchos de ellos se podían prevenir, por tanto las autoridades sanitarias debían elaborar un programa de actuaciones preventivas que incidiese sobre los factores responsables de la siniestralidad laboral.

Los tres últimos volúmenes estudian aspectos de la sanidad militar, enfermedades venéreas, enfermedades transmisibles y epidémicas, estadísticas sanitarias, gerencia hospitalaria, etc. Así mismo se dan normas para la realización de topografías médicas. El cuidado de cada uno de estos aspectos es un deber y una obligación por parte de los poderes públicos que deben velar por la atención de sus súbditos que son su riqueza<sup>84</sup>.

Como podemos observar, la obra de Suñol, aparte de presentar una interesante descripción de los principales problemas sanitarios, defiende la necesaria intervención directa del Estado en cada una de las parcelas que componen este terreno de la Salud Pública. La intervención queda justificada en términos de efectividad y capacidad:

*«La enfermedad merma nuestro Reino, lo ha mermando en épocas pasadas y lo seguirá mermando hasta que gobierno y gobernantes se decidan a dar solución a esta crítica y dura situación (...)*

<sup>83</sup> Cfr. José Suñol: *op. cit.* Pág. 194.

<sup>84</sup> Siendo como eran las epidemias el principal azote de la población, un azote que se agudizaba por la no existencia de mecanismos apropiados para su control, Suñol piensa que el Estado es el único, con medios y capacidad, para afrontar este conjunto de problemas. Cfr. José Suñol: *op. cit.* Págs. 319-323.

*Desde la niñez hasta la madurez, el hombre está afectado y en peligro por mil enfermedades, el Estado como buen padre tiene que protegerlo ya que tiene los recursos para ello»<sup>85</sup>.*

Detrás de esta intervención del Estado y la planificación de la administración sanitaria se esconde lo que podríamos denominar como la visión ilustrada sobre la enfermedad, que ya no es un castigo divino por los pecados de los hombres, sino como expresa Suñol al principio de su obra «un peligro que atenta a la riqueza, bienestar y seguridad de todo Reino»<sup>86</sup>.

## 2.2. José Rodríguez. Críticas y reformas en la formación del Médico

No estuvo ausente en el pensamiento ilustrado del siglo XVIII la crítica a quienes ejercían cometidos curadores; se denuncia en los médicos lo inadecuado de su preparación teórica y se difunden públicamente los vicios y lacras descubiertos en el cumplimiento de sus obligaciones profesionales<sup>87</sup>.

Una de las críticas más profundas y acertadas respecto a la formación del personal sanitario vino de la mano del sacerdote-médico José Rodríguez con su obra «Nuevo aspecto de theología médico moral» (Madrid 1742). Sitúa este ilustrado el origen del problema en los deficientes conocimientos, nulos en la mayor parte de las ocasiones, impartidos por las universidades:

<sup>85</sup> Cfr. José Suñol: *op. cit.* Pág. 417.

<sup>86</sup> Cfr. José Suñol: *op. cit.* Pág. 10.

<sup>87</sup> Buena muestra de ello es el argumento que dio a numerosas piezas teatrales el modo de ejecutar el profesional su cometido curador; recordaremos, para atestiguarlo, la comedia de Antonio Zamora, *El hechizado por fuerza*, los entremeses *El enfermo y la junta de médicos*, de Francisco de Castro, y *Los médicos de la moda*, de José Juan López de Castro. En la comedia *La Mojigata*, de Moratín, se nos ofrece esta escenificación de una consulta médica: «Juntáronse tres doctores/ de los de más reverencias/ que tienen atarugadas/ de difuntos las Iglesias/... Comenzaron a tratar/ de la dignidad excelsa/ del arte, su antigüedad/ sus notorias preminencias/ y blasones, despreciando/ bisturi, vendaje y tiento/ todo se volvió alusiones/ bramidos y citas griegas/ pero cuando se acordaron/ del enfermo, allí fue ella/ allí fue sacar retazos/ vengan al caso o no vengan/ de Hipócrates al divino/ Villacosta, Algini, Heredia/ Antonini, Celso, Hacteo/ y una infinita Catelba/ de homicidas, que trataran/ de colicas verdinegras/ darlos con el mercurio/ el píldoro, las vértebras/ el tejido celular/ y la hemorrodiol interna/ (...) En fin, viendo que el paciente/ no mejora con más/ le recetaron la unción/ que era para el alma muy buena». Leandro Fernández de Moratín: *La Mojigata*. Madrid, 1982. Acto 2º, escena 12ª.



«A los futuros médicos se les enseña de todo, menos el conocimiento del cuerpo humano y su tratamiento (...) Nociones de filosofía, teología y oratoria ocupan el plan de estudios de unos futuros facultativos que más tendrían que saber de anatomía, dolencias, epidemias y sus remedios»<sup>88</sup>.

El problema de las Facultades de Medicina era auténticamente grave, ya que la corrupción había llegado a límites como el que ciertas universidades menores, donde prácticamente no se leía medicina, otorgaban el título sin más. La Facultad de Valencia ya denuncia este hecho en 1721, y todavía el Colegio de Médicos de Zaragoza acudió al Consejo de Castilla solicitando no fueran admitidos a examen ante el Protomedicato los bachilleres de Irache, Sto. Tomás de Avila y Osuna, por el problema anteriormente mencionado<sup>89</sup>.

Los mecanismos de solución planteados por José Rodríguez son de dos tipos:

1. La reforma en los planes de estudios de los médicos.
2. El control en el ejercicio de la profesión sanitaria.

En cuanto al primero, aboga por la necesidad de incorporar materias como la Física, la Química, la Anatomía y la Patología, que «no serán impartidas sólo de forma teórica, irán acompañadas de las correspondientes clases prácticas en las que la teoría se aplique a la realidad»<sup>90</sup>. El obstáculo que a la enseñanza de estos conocimientos podía presentar la no existencia de manuales lo soluciona con «la creación de un establecimiento dedicado a las traducciones en Madrid, que estudie y difunda las principales obras extranjeras habidas en estas materias»<sup>91</sup>. Completa su pretendida reforma de los planes de estudios médicos, la incorporación de las prácticas en hospital. Se iniciarán estas prácticas en el primer curso de carrera, poniendo en contacto directo al estudiante con la enfermedad. La distribución que establece es la siguiente:

- 1.º Curso: Prácticas con enfermos de fiebres y calenturas.
- 2.º Curso: Prácticas con niños y mujeres embarazadas.

<sup>88</sup> José Rodríguez: *Nuevo aspecto de la theologia médico moral*. Madrid 1742. Pág. 46.

<sup>89</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 46.

<sup>90</sup> Cfr. José Rodríguez: *op. cit.* Pág. 98.

<sup>91</sup> No sólo se encargaría este centro de las obras de medicina, también «de todas aquellas obras que sean de interés para el bienestar y progreso de la ciencia en todos sus campos» Cfr. José Rodríguez: *op. cit.* Pág. 112.

3.º Curso: Prácticas con convalecientes de enfermedades quirúrgicas.

4.º Curso: Prácticas con enfermos contagiosos por enfermedades de la piel y venéreas.

5.º Curso: Los estudiantes de último curso dirigirán las prácticas de cursos inferiores<sup>92</sup>.

Con esta reforma pretende borrar el dogmatismo y escolasticismo dominantes en estos estudios, que apartan a la medicina de la realidad y acercar el saber médico a la práctica cotidiana.

Respecto al control en el ejercicio de la profesión sanitaria, José Rodríguez cree que debe estar avalado no sólo por los estudios realizados, sino también por la autoridad competente, en este caso el Real Tribunal del Protomedicato. Para ello, todo médico que desee ejercer su profesión, deberá ser sometido a un examen «en el que demuestre que es capaz de atender cualquier tipo de enfermedad»<sup>93</sup>. El examen a que serán sometidos los futuros facultativos constará de tres partes:

1. Examen oral de los conocimientos adquiridos.
2. Examen práctico de algún caso concreto.
3. Estancia, una vez superadas ambas partes, de dos meses en un hospital, demostrando la valía.

Al establecer este control en el ejercicio de la profesión están presentes en la obra de Rodríguez varios de los problemas más importantes del panorama sanitario español: el intrusismo existente en la profesión médica y la anarquía reinante en las distintas partes del Reino a la hora de ejercer la medicina.

### 2.3. Santiago Ruiz de Luzuriaga y los remedios contra las epidemias

El azote de los brotes epidémicos a la sociedad española del siglo XVIII puede considerarse como una constante a lo largo de toda la centuria. Los mecanismos de control y solución ofrecidos por

<sup>92</sup> Cfr. José Rodríguez: *op. cit.* Págs. 128-142.

<sup>93</sup> Cfr. José Rodríguez: *op. cit.* Pág. 198.

<sup>94</sup> Un buen estudio de los remedios ofrecidos por los poderes público y religioso, a comienzos del XVIII, ante el nacimiento de un azote epidémico, lo encontramos en la obra de A. Carreras Panchón: *La peste en España*. Madrid 1986. Págs. 36-49.

parte del Estado, en la mayor parte de las ocasiones a través de las corporaciones locales, son mínimos: control de los accesos comerciales, establecimiento de algunas prohibiciones con respecto a los productos provenientes de las zonas afectadas, adopción de algunas medidas higiénicas como el riego de las calles, traslado de estercoleros y basureros a lugares alejados de las ciudades y, como no, el clásico remedio espiritual de misas, rogativas y procesiones<sup>94</sup>.

Santiago Ruiz de Luzuriaga, médico de la Sociedad de Amigos del País Vascongado, ofrece en su obra «La lucha contra la enfermedad y la muerte», publicada en Bilbao en 1782, un extenso programa sobre como atajar estos brotes.

La primera parte de la obra constituye una auténtica crítica a las soluciones hasta ahora adoptadas, crítica por la pobreza de las mismas y por el marcado tinte de superstición que las caracteriza:

*«Con el establecimiento de embargos comerciales, cordones sanitarios y piquetes en el tránsito de los productos, lo único que estamos consiguiendo es la ruina de nuestra economía (...) Con rogativas, plegarias y letanias se podrá salvar un alma pero no el cuerpo (...) a la enfermedad hay que atacarla preveyéndola, con los medios que ofrece la ciencia»<sup>95</sup>.*

Como se pone de manifiesto al final de la cita, la crítica a los medios tradicionales anti-epidémicos lleva aparejada una nueva actitud ante la enfermedad. No se trata de enfrentarse a ella una vez declarado el brote, hay que estar prevenido con las correspondientes medidas y mecanismos para que la enfermedad no aparezca, y si lo hace, que sea tratada con la suficiente rapidez para que no se expanda. Así refleja esta nueva actitud preventiva que es la que deben adoptar los poderes públicos:

*«Ante la enfermedad, Reyes, gobernadores, corregidores y alcaldes deben estar preparados, igual que lo están ante las posibles guerras (...) ¿qué es al fin y al cabo la epidemia?, una guerra que destruye personas, campos y casas (...) Si se quieren vencer todas estas batallas habrá que crear los medios de defensa apropiados, para que actúen y luchan cuando llegue su hora»<sup>96</sup>.*

Antes de analizar los terrenos que deberán abordar las medidas de carácter preventivo, terrenos que van desde la construcción de

<sup>95</sup> Cfr. Santiago Ruiz de Luzuriaga: *La lucha contra la enfermedad y la muerte*. Bilbao, 1782. Pág. 28.

<sup>96</sup> Santiago Ruiz de Luzuriaga: *op. cit.* Pág. 94.

edificios a la atención de enfermos epidémicos, pasando por la inspección y control de alimentos y el cuidado higiénico de las ciudades, conviene detenerse en lo que constituye la gran aportación de Luzuriaga. Nos estamos refiriendo a la atribución de todo lo referente a la Salud Pública, como función administrativa, a los ayuntamientos, en cuanto que son los únicos, en función de su proximidad al problema, capaces de organizar la lucha contra las sucesivas epidemias:

*«Los Ayuntamientos son los únicos capaces de cuidar la limpieza de las ciudades, velar por sus hospitales, inspeccionar la higiene de los alimentos, dar curso a las aguas estancadas e insalubres (...) al estar en contacto con la realidad diaria podrán dictar las medidas oportunas ante los posibles brotes de epidemias y su prevención»*<sup>97</sup>.

Con ello, se sitúa Luzuriaga en un claro antecedente de lo planteado en esta materia por parte de las Cortes gaditanas<sup>98</sup>.

Como decíamos con anterioridad, los mecanismos de control y prevención diseñados por Luzuriaga abarcan varios campos: la edificación y construcción de edificios con repercusión en la Salud Pública, las condiciones higiénicas de las ciudades, la inspección y control de alimentos y la atención de enfermos epidémicos. Todas ellas son materias que habían sido tratadas o, en un futuro no muy lejano lo serán, por parte de la legislación sanitaria ilustrada.

En el campo de la edificación y construcción de edificios, propone que todos aquellos que puedan tener repercusiones en la Salud Pública sean trasladados a las afueras de las ciudades, «de esta manera se evitará que sean focos de peligrosidad y mortandad». Al mismo tiempo establece una amplia normativa respecto al cuidado

<sup>97</sup> Santiago Ruiz de Luzuriaga: *op. cit.* Pág. 114.

<sup>98</sup> El artículo 321 de la Constitución de 1812 en su párrafo primero encomienda a los Ayuntamientos las funciones de policía de comodidad y salubridad. El contenido de estas funciones quedan desarrolladas, fundamentalmente, en la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias de 13 de junio de 1813, cuyo artículo primero guarda un notable parecido en lo planteado por Luzuriaga: «Estando a cargo de los Ayuntamientos de los pueblos la policía de salubridad y comodidad, deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercado y plazas públicas y la de los hospitales, cárceles y casas de caridad y beneficencia; velar por el cuidado de los alimentos; cuidar de que en cada pueblo haya un cementerio bien situado; cuidar de la desecación o bien dar curso a las aguas estancadas o insalubres, y por último, remover todo lo que en el pueblo o en los términos próximos pueda alterar la salud pública o la de los ganados». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5391.

de los mismos<sup>99</sup>. En cuanto a las condiciones higiénicas de las ciudades, plantea la creación de un «cuerpo local de limpieza» que tenga como cometidos el riego de las calles, la recogida de basuras y escombros y el perfecto estado de los estercoleros y basureros de la localidad. Dicho cuerpo de limpieza actuaría diariamente «estableciendo sus dependencias en lugares próximos a los Ayuntamientos»<sup>100</sup>. Por lo que respecta a la inspección y control de alimentos, Luzuriaga lo concreta estableciendo una visita diaria por parte del médico de cada localidad a lonjas y mercados, retirándose de la venta aquellos productos que no ofrezcan las condiciones higiénicas y de calidad necesarias<sup>101</sup>. Por último, para los enfermos epidémicos proyecta la creación de «centros de salud aislados» donde sólo tengan cabida los que se encuentran contagiados por algún brote, «tanto para su mejor tratamiento como para evitar posibles contagios»<sup>102</sup>.

En síntesis, Luzuriaga elabora un programa de prevención e higiene, cuya responsabilidad y atención recae en las corporaciones locales. Se trata en gran medida de un antecedente, no sólo ya de las medidas adoptadas en la época ilustrada, sino también de lo planteado y esbozado por las Cortes gaditanas. Detrás de toda la obra se esconde el gran motor de la legislación sanitaria que encontramos en el siglo XVIII y primer tercio del siglo XIX: el temor a los brotes epidémicos.

#### 2.4. Francisco Suárez de Rivera y la idea del Hospital General

En función del panorama que ofrecían los hospitales españoles del siglo XVIII y movidos por una actitud claramente poblacionista en la que la enfermedad constituía un serio obstáculo al aumento de la población, los ilustrados españoles también abordaron en sus proyectos de reforma y cambio la problemática hospitalaria.

<sup>99</sup> Por edificios que puedan atentar a la Salud Pública, Luzuriaga incluye teatros, hospitales, hospicios, mataderos, algunas fábricas, depósitos de alimentos. Sin entrar en la normativa específica de cada edificio, las características comunes que deberían reunir son las siguientes: buena ventilación, proximidad de manantiales de agua, limpieza diaria de sus dependencias y cercado de los territorios adyacentes para evitar la entrada de intrusos. Cfr. Santiago Ruiz Luzuriaga: *op. cit.* Págs. 95-98.

<sup>100</sup> «Este cuerpo de limpieza estará controlado por las autoridades locales que lo dotarán de medios y equipamiento: carros, mulas, escobones y mangueras». Cfr. Santiago Ruiz de Luzuriaga: *op. cit.* Pág. 112.

<sup>101</sup> Cfr. Santiago Ruiz de Luzuriaga: *op. cit.* Págs. 122-123.

<sup>102</sup> Cfr. Santiago Ruiz de Luzuriaga: *op. cit.* Pág. 136.

De todos los proyectos presentados —más adelante haremos mención a las reformas planteadas por Olavide, Masdevall y Campomanes— uno de los más significativos es el realizado por Francisco Suárez de Rivera, médico de Cámara de Fernando VI que en 1751 publicó su obra «Tratado y revisiones de los Hospitales españoles»<sup>103</sup>. Aparte del análisis profundo que se realiza sobre el panorama hospitalario español, destaca en esta obra, de mitad de la centuria, el esbozo de un conjunto de medidas que de forma sucesiva irán adoptando los poderes públicos en el tránsito del siglo XVIII al XIX: planificación de una red de hospitales generales en las principales localidades, desamortización de bienes pertenecientes a instituciones hospitalarias eclesiásticas o privadas, buena dotación de medios humanos y materiales a los distintos hospitales y establecimiento de una normativa en torno al funcionamiento interno de estas instituciones.

Para comprender el proyecto hospitalario presentado por Suárez de Rivera hay que tomar como punto de partida la idea que dicho autor posee sobre lo que debe ser un hospital:

*«El hospital tiene que ser la segunda casa para aquellos que por problemas de salud atraviesan una enfermedad (...) El Rey, padre de todos sus súbditos, tiene que hacerse cargo de ellos, pues son sus hijos más necesitados (...) Tiene que ser una casa grande, de amplias dependencias, donde estén perfectamente distribuidos y atendidos todos los que padecen algún mal, habrá por tanto salas para tísicos, con calenturas, fiebres, roturas de huesos, problemas de estómago (...) Para el mejor tratamiento de estos enfermos, la casa deberá estar situada a las afueras de las localidades tanto por espacio, higiene, como tranquilidad; al mismo tiempo habrá el correspondiente personal facultativo que trate con profundidad cada uno de estos males (...) Hay que poner fin a la dispersión de casas y hospitales a que hoy asistimos, habiendo uno grande y bien dotado en cada gran localidad se ofrece una mejor asistencia al enfermo»<sup>104</sup>.*

Suárez de Rivera defiende la idea del gran hospital general, regentado por los poderes públicos y ubicado en los principales núcleos de población. Es en este sentido, totalmente contrario al

<sup>103</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 180, y Pascual Iborra: *op. cit.* Págs. 214-215.

<sup>104</sup> Francisco Suárez de Rivera: *Tratado y Revisión de los hospitales españoles*. Madrid 1751. Págs. 14-15.

panorama hospitalario que presenta España: abundancia de centros pequeños, mal dotados y de reducidas dimensiones, controlados y dirigidos por eclesiásticos o privados. Ubicado en una postura «paternalista», típicamente ilustrada, que presenta a la enfermedad como un mal que atenta a la riqueza del propio Estado, defiende el control y gobierno de los poderes públicos sobre estas instituciones.

Para llevar a cabo su proyecto, esta idea de gran hospital general, establece como necesarias las siguientes reformas:

1. Agrupamiento y concentración de los hospitales de reducidas dimensiones y escaso número de pacientes en un gran hospital.
2. Sometimiento de todos los hospitales a control real, estableciendo para ello como medida necesaria la desamortización de bienes y patrimonios.
3. Publicación de una normativa general para todos los hospitales, que trate aspectos tales como: la dotación de personal, la asistencia a enfermos y las medidas higiénicas necesarias para el perfecto funcionamiento interno<sup>105</sup>.

El agrupamiento y concentración de hospitales, una medida que se venía adoptando por parte de la Corona a lo largo de la Edad Moderna como posteriormente veremos, es presentada por Suárez de Rivera como la solución al caos hospitalario que reina en esos momentos<sup>106</sup>. Aboga en este sentido por la integración de todos los hospitales que están presentes en una localidad, hospitales en la mayor parte de las ocasiones mal dotados y sin enfermos, en un único hospital «que agrupe recursos y enfermos».

Para la viabilidad de esta medida, postula como solución la desamortización de bienes pertenecientes a tales instituciones<sup>107</sup>. Otras motivaciones, también típicas del pensamiento ilustrado, que

<sup>105</sup> «Con la reunión de hospitales y casas de curar, siendo la Corona quien se encargue de su gobierno y administración dotándolas de una buena higiene y el conveniente personal, tendremos los hospitales convenientes para atender a nuestros enfermos y afrontar la enfermedad» Cfr. Francisco Suárez de Rivera: *op. cit.* Págs. 38-39.

<sup>106</sup> «Del agrupamiento de hospitales, de la reunión de tanto establecimiento sin gobierno, higiene y dotación, dependen muchas cosas grandes (...) Entre ellas el poner fin al desorden y anarquía con que tratamos a la enfermedad» Francisco Suárez de Rivera: *op. cit.* Pág. 88.

<sup>107</sup> «Todo agrupamiento debe ir acompañado también del agrupamiento de bienes (...) Este se hace más difícil cuando los hospitales son de la Iglesia o de algún noble; en beneficio del bien común y del tratamiento de la enfermedad, véndase estos bienes y con su caudal se sostenga nuestros hospitales (...) Así conseguiremos agrupar en un sólo hospital todos los recursos que estos necesitan». Francisco Suárez de Rivera: *op. cit.* Pág. 94.

están presentes en la obra de Suárez de Rivera al plantear la desamortización son:

1. La idea de que la Sanidad y todo lo referente al tratamiento de enfermos es una materia de competencia estatal, en cuanto que repercute al propio bienestar y grandeza del estado<sup>108</sup>.
2. Su propia idea del Estado, que tiene que intervenir y controlar todo asunto referente a la vida social, política y económica<sup>109</sup>.

Si con el agrupamiento y la desamortización están sentadas las bases para la formación del gran hospital general, no escapa al pensamiento de Suárez de Rivera la idea de que este gran hospital «debe estar regentado por una legislación y normas que abarquen médicos, tratamiento a enfermos y la higiene».

Sobre estos últimos aspectos, Suárez de Rivera piensa que desde el poder central se tiene que elaborar una amplia normativa que se aplique y adapte a cada institución. En el campo de la dotación médica establece que por cada veinticinco enfermos tiene que haber un médico por oposición que los visite diariamente «para diagnosticar de acuerdo con la evolución de la enfermedad». Una de las grandes preocupaciones que se esconde detrás de esta medida es la desidia y dejadez con que son tratados muchos de los pacientes<sup>110</sup>. Sobre la asistencia a enfermos presta especial atención a la alimentación, higiene de ropas y número de enfermos por habitación que «para su buen tratamiento no debe superar los veinte»<sup>111</sup>. En cuan-

<sup>108</sup> «Un hijo siempre es cuidado por sus padres, un enfermo debe ser cuidado por su Padre el Rey. No quiero menospreciar el valor de la Iglesia y sus religiosos han hecho en el campo de la enfermedad, pero corresponde al Estado su tratamiento y la administración, gobierno y posesión de los bienes para hacerlo. Estamos ante una materia, la enfermedad y su cuidado, que deja sentir sus lacras en el vivir cotidiano de cada día. Es por ello que quien gobierna debe regentarla». Francisco Suárez de Rivera: *op. cit.* Págs. 106-107.

<sup>109</sup> «Toda paz, toda grandeza, toda gloria de un Reino depende del cuidado que su Rey y sus ministros prestan a todos y cada uno de los campos que componen la vida del Reino y de sus súbditos». Francisco Suárez de Rivera: *op. cit.* Págs. 326-327.

<sup>110</sup> «Si nuestros enfermos se mueren en en muchas ocasiones por que no hay nadie que los trate, cuide y cure (...) Faltan en cada hospital el número suficiente de médicos para poner fin a tanta dejadez (...) Sería conveniente que no se abriera ningún hospital hasta que no hubiera un médico por veinticinco pacientes». Francisco Suárez de Rivera: *op. cit.* Pág. 314.

<sup>111</sup> «Bien alimentados en carne, pescado y frutas, bien lavadas ropas y blusas y no habiendo en cada dependencia más de veinte enfermos se los podrá tratar como se debe». Francisco Sánchez de Rivera: *op. cit.* Pág. 352.



to a la higiene establece que en cada hospital se contemplen los siguientes aspectos:

1. Localización: alejado de los núcleos de población.
2. Limpieza: que será a diario en cada dependencia.
3. Ventilación: estableciendo amplios ventanales y puertas.
4. Distribución interna: Separación adecuada de los enfermos por edad y enfermedad.
5. Distribución material: cada enfermo tendrá su propia cama, juego de sábanas y mantas, escudillas y camisón.

En síntesis, podemos decir que Suárez de Rivera soñaba con una España poblada de amplios hospitales generales regentados por el Estado y perfectamente dotados tanto en personal como en medidas higiénicas. Como bien señala al principio de su obra: «Movido por la gloria del Reino, gloria que descansa en la abundancia de su población», pretendía dar un poco de orden al desordenado panorama hospitalario español<sup>112</sup>.

### 3. EL ESTADO ILUSTRADO Y LA SANIDAD

Elementos tales como el desarrollo por parte de la dinastía Borbónica de una nueva política centralista y unificadora, tendente a desarrollarse e intervenir en todas las facetas de la vida social, política y económica, y la presencia de la convicción poblacionista ilustrada, que parte de considerar que un Estado próspero es aquel que cuenta con abundante población, pero de personas útiles y laboriosas, convirtieron a la Sanidad en uno de los objetivos al cual le fueron aplicadas importantes reformas para su mejor funcionamiento.

Efectivamente, el estado que presentaba la sanidad a comienzos de la centuria era tan precario que constituía un terreno abonado para las reformas borbónicas. La Medicina, aferrada a modelos medievales perpetuados a través de las enseñanzas impartidas por las decadentes universidades escolásticas, se mantenía totalmente impermeable a cualquier aire renovador, su modernización era imprescindible<sup>113</sup>. El Real Tribunal del Protomedicato, institución fundada en el siglo XV y que en principio debía controlar cualquier

<sup>112</sup> Cfr. Francisco Suárez de Rivera: *op. cit.* Pág. 12.

<sup>113</sup> Cfr. Pedro Lain Entralgo: *op. cit.* Págs. 35-50.

tema de carácter médico o higiénico, difícilmente pudo llevar a la práctica las misiones que le fueron encomendadas<sup>114</sup>. La presencia constante de las enfermedades epidémicas obligó a la adopción de medidas sanitarias, pero medidas que se caracterizaban por ser inestables, empezando de nuevo ante cada cometida, al depender de muy variadas autoridades, en especial de la eclesiástica. Corona, Consejos, Protomedicato, Ayuntamientos... tomaron las correspondientes diligencias en materia sanitaria, teniendo que contar de forma evidente con la riqueza personal y organización eclesiales<sup>115</sup>. Por último nos encontramos con un panorama hospitalario totalmente aterrador: profusión de centros mal dotados, la mayor parte bajo control eclesiástico y con escasas prerrogativas para los técnicos, que difícilmente pueden hacer frente y cubrir las necesidades que la sociedad española presenta en esos momentos<sup>116</sup>.

Tales eran las características de la atención sanitaria a comienzos del siglo XVIII. Los Borbones abrieron varias vías de mejora:

- La Reforma del Real Tribunal del Protomedicato, institución a la que sería encomendada la reestructuración y unificación de la Sanidad. Fiel cumplidor de la voluntad real va a ir proyectando su poder desde Castilla a lo largo de la geografía española en detrimento de Gremios, Cofradías y Colegios profesionales, bajo cuyas normas y con escaso o nulo control estatal se había ejercido esta actividad. Esta pretendida reestructuración y unificación de la sanidad española hubo necesariamente de pasar por la derogación de los distintos Fueros a través de los cuales gran número de reinos y provincias se regían y por la adopción de la legislación castellana para todo.
- La creación de organismos centrales, provinciales y locales que pudieran controlar el peligro de la enfermedad y la promulgación de una legislación encaminada a la prevención frente a los brotes epidémicos. Los organismos creados fueron la Junta Suprema de Sanidad, sus delegadas provinciales y locales y los llamados inspectores de epidemias. Se trata, en principio, de instituciones que surgen como consecuencia de

<sup>114</sup> Un buen recorrido por el Real Tribunal del Protomedicato a lo largo de la Edad Moderna lo encontramos en la obra de Henry Kamen: *Una sociedad conflictiva: España. 1469-1714*. Madrid 1984. Págs. 96-98. Como principales obstáculos se señalan la corrupción, la ausencia de auténticos mecanismos jurídicos y policiales y sus propias dimensiones, muy reducidas, incluso en el marco de las instituciones estatales.

<sup>115</sup> Cfr. Manuel Selles y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 47.

<sup>116</sup> Cfr. María del Carmen Calleja Folguera: *op. cit.* Págs. 13-14.

un brote epidémico, pero que a lo largo de toda la centuria se van consolidando y adquiriendo un carácter estable. Junto al nacimiento de estas instituciones nos aparece una abundante legislación en materia de prevención sanitaria que abarca los más diversos temas: el cuidado higiénico del entorno urbano, el control de los establecimientos manufactureros e industriales, la inspección de alimentos y una normativa en la construcción de edificios públicos relacionados con la salud.

- La Modernización de la educación médica a través de la incorporación de nuevos saberes —Anatomía, Física, Química y Patología, entre otros— y de la enseñanza clínica en la formación médica. La intervención estatal se desarrolló en tres campos: las facultades de medicina, las clases en los hospitales clínicos y los colegios de cirugía.
- Otro terreno interesante de la intervención estatal en materia sanitaria está constituido por la planificación de nuevos hospitales y la remodelación de los antiguos. Asistimos a una reducción progresiva del número de centros hospitalarios y la creación de nuevas instalaciones más amplias y mejor dotadas. Este proceso viene acompañado de la disminución del control de tipo eclesiástico y la mayor participación del Estado en el gobierno de estas instituciones. Disminución y agrupamiento, control y racionalización serán los ejes de la política hospitalaria ilustrada.

Como podemos ver, sustanciales cambios se pretendían realizar para que la sanidad española pudiera tener capacidad para atender la salud pública con eficacia. A pesar de ello, en ningún momento existió un programa nacional de sanidad o código sanitario que abarcara cada uno de estos temas. Su tratamiento por parte del Estado ilustrado, se limitó a la promulgación de sucesivos Decretos, Cédulas, Provisiones y Ordenes, muchos de los cuales recogían lo dado por lo anteriores. Si bien la abundante legislación es un síntoma de la preocupación estatal, también manifiesta la ineficacia y no aplicación de muchas de las medidas legisladas. El gran obstáculo a todas ellas, como señala Domínguez Ortiz, será la existencia de una obsoleta e ineficaz estructura sanitaria aferrada a una tradición y basada en privilegios y prerrogativas<sup>117</sup>.

<sup>117</sup> Cfr. Domínguez Ortiz: *op. cit.* Pág. 186.

### **3.1. Centralización y uniformidad en la formación y en el ejercicio profesional sanitario: las reformas del Real Tribunal del Protomedicato**

El desarrollo del proyecto ilustrado de reforma sanitaria necesitó de una previa centralización y uniformidad de la formación y del ejercicio profesional sanitario, centralización y uniformidad que se llevaron a cabo a través del Real Tribunal del Protomedicato. Este proceso fue paralelo a la pérdida progresiva de privilegios y prerrogativas por parte de los Gremios y Colegios profesionales, dando lugar a que el modelo gremial de administración sanitaria, vigente cuando comienza el siglo XVIII, se trocará en un modelo centralizado y uniforme.

El nuevo panorama de administración sanitaria quedaría configurado en la segunda mitad del siglo XVIII con el Real Tribunal del Protomedicato de Castilla, el Protomedicato de Navarra, independiente, los Protomedicatos de Aragón y Cataluña, integrados en el de Castilla pero con fueros propios, las subdelegaciones valenciana y gallega, con instrucciones propias de gobierno, y varias subdelegaciones repartidas por la geografía española, sin instrucciones propias de gobierno. Hasta llegar a este modelo centralizado y uniforme en la formación y en el ejercicio profesional sanitario, podemos distinguir tres etapas claramente diferenciadas en la intervención estatal:

- 1.ª Etapa (1701-1759). Correspondiente a los reinados de Felipe V y Fernando VI. Se sientan las bases para que el Real Tribunal del Protomedicato se convierta en un instrumento de racionalización de la infraestructura sanitaria.
- 2.ª Etapa (1759-1780). Asistimos a la culminación del modelo centralizado de administración sanitaria con las reformas efectuadas en el Tribunal por Carlos III.
- 3.ª Etapa (1780-1800). Nueva planta para el Protomedicato: la Real Cédula de 13 de abril de 1780.

#### **3.1.1. *Hacia la centralización como nueva forma de administración sanitaria (1701-1759)***

Mediante los Decretos de Nueva Planta, la dinastía borbónica imponía la organización castellana en Valencia (1707), Aragón (1711), Mallorca (1715) y Cataluña (1716), perdiendo las tres pri-

meras su carácter de Reino y el último de Principado, derogándose a la vez sus respectivos regímenes forales y, por lo tanto, sucumbiendo el autogobierno. Ahora serían las Audiencias, al frente de las cuales se encontraba un capitán general, las que ostentarían el máximo poder gubernativo<sup>118</sup>.

En el campo restringido de la sanidad, fue el Real Tribunal del Protomedicato el instrumento de racionalización de la infraestructura sanitaria, de tal manera que esta institución adquiriría durante el siglo de la Ilustración su mayor protagonismo. De ella emanarían las primeras disposiciones encaminadas al aumento del control estatal sobre el ejercicio de la actividad sanitaria y al debilitamiento del modelo gremial de organización hasta ahora vigente.

### 3.1.1.1. *El Real Tribunal del Protomedicato: un instrumento de racionalización de la infraestructura sanitaria*

La elección del Protomedicato por los Borbones, no fue arbitraria, sino que respondió a una estrategia bien definida. Felipe V heredaba este Tribunal y con él, la amplia gama de competencias que en el campo de la gestión sanitaria había logrado acumular desde sus orígenes en el siglo XV. Esta circunstancia, unida a la peculiar característica del Protomedicato (estricta jerarquización interna, extenso campo de actuación y perfecta introducción en el campo de la sanidad), facilitaban ampliamente la aplicación de la política ilustrada sin proceder a cambios radicales.

En un principio había que hacer de esta institución un fiel aliado del reformismo borbónico, para lo cual Felipe V introdujo en ella a sus más allegados seguidores, mudando de los cargos de la Presidencia a los sanitarios españoles y sustituyéndolos por los extranjeros venidos a España para el servicio de los Borbones<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> Quedaron fuera de este sistema las tres provincias vascas, que conservaron tanto sus organismos como sus leyes forales, y Navarra que permaneció bajo el rango de Virreinato y en plenitud de sus fueros. Cfr. Antonio Domínguez Ortiz: *Sociedad y Estado en el S. XVIII español*. Barcelona 1986. Págs. 35-50.

<sup>119</sup> De tal manera que durante el reinado de Felipe V (1701-1746), todos los presidentes, Honorato Michelet, Claudio Bulet, Juan Higgins y José Cerví, fueron de origen francés, irlandés e italiano, mientras que con Fernando VI, el Presidente ya fue español, José Suñol. Una breve, pero completa biografía de cada uno de ellos nos aparece en la obra de M<sup>a</sup> del Carmen Calleja Folguera: *La reforma sanitaria de la España Ilustrada*. Madrid 1988. Págs. 25-29. Con anterioridad habían sido estudiados estos personajes por Juan Riera en: «Médicos y Cirujanos extranjeros en la España

Prueba indudable del protagonismo que paulatinamente adquiriría el Tribunal del Protomedicato en el campo de la gestión de la actividad sanitaria, fue el elevado número de reformas internas que sufriría esta institución, máxime si comparamos el período que nos ocupa con la escasa movilidad que había tenido a lo largo de su historia. Su plantilla, que desde la Pragmática de 1593<sup>120</sup> había permanecido inalterada, por la Real Cédula de 11 de septiembre de 1740, se aumentaba con la figura del Vicepresidente o Gobernador, si bien este no se cubriría hasta 1746<sup>121</sup>.

El 9 de enero de 1749 y por Real Decreto, S. M. crea una nueva figura, el Consultor o Celador, que aumentaría de nuevo la plantilla del Tribunal:

*«(...) Deseando que las Facultades concedidas por las leyes del Reino al Tribunal del Protomedicato (...) he venido en declararme como protector del referido Tribunal; y en consecuencia nombro al Marqués de (...) Ministro de mi Consejo y Cámara para que cuide y vele de que las enunciadas facultades, Leyes del Reino y decretos tengan la debida observancia y mando que el asesor del Tribunal confiera con las dependencias que ocurriesen»<sup>122</sup>.*

Por Real Cédula de 1752<sup>123</sup>, la plantilla del Tribunal sufre un nuevo incremento al crearse la figura de sustituto asesor (también denominado promotor fiscal). A la vez se establece que habrían de existir dos examinadores cirujanos y dos examinadores boticarios, nombrados a propuesta del Tribunal de entre seis cirujanos de familia y seis maestros boticarios acreditados respectivamente.

Todas estas disposiciones, ponen de manifiesto el proceso de reestructuración interna sufrida por el Tribunal del Protomedicato, reestructuración encaminada a convertirlo en el instrumento apropiado para la racionalización de la infraestructura sanitaria.

---

del siglo XVIII» en *Cuadernos de Historia de la Medicina española*. Vol. XIV. Madrid 1975. Págs. 87-104.

<sup>120</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título X. Ley VI.

<sup>121</sup> Cfr. Minuta de los salarios de los Ministros del Tribunal del Real Protomedicato con arreglo a la Real Cédula de S.M. de 11 de septiembre de 1740. A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

<sup>122</sup> Novísima Recopilación. Lib. VIII. Título X. Ley XI.

<sup>123</sup> Cfr. Minuta de los... *op. cit.* A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

### 3.1.1.2. *Aumento del control estatal sobre el ejercicio de la actividad sanitaria. Primeras medidas adoptadas por el Tribunal*

Uno de los problemas más acuciantes para la sociedad española, heredado de la precedente centuria, fue el incontrolado ejercicio de la actividad sanitaria. Constituye éste una consecuencia directa y un fiel reflejo del grado de decadencia del arte de curar, cuyos niveles llegaron a ser alarmantes pues, la ignorancia de la población española, dominada por las supersticiones y las tradiciones populares, ofreció el mejor caldo de cultivo para la proliferación de charlatanes y curanderos, que actuaron casi con absoluta impunidad, debido a la ausencia de mecanismos aceptables de control<sup>124</sup>.

Por ello, no fue poca la atención dedicada a este asunto por parte del Tribunal Castellano, cuya consigna de actuación sería la de aumentar el control estatal sobre la administración sanitaria, consiguiendo a la vez el debilitamiento del modelo gremial.

En 1710 era dictada una interesante Instrucción especificativa de las condiciones necesarias para la expedición de títulos<sup>125</sup>. Según ésta:

1. Los expedidos en nombre del Presidente del Protomedicato, no solamente habrían de recoger los datos personales del pretendiente, sino también se detendrían en informar someramente de las características físicas más relevantes del mismo (estatura, complexión, pelo, posibles cicatrices...).
2. La entrega del título, después de la superación del examen teórico-práctico ante el Tribunal, se realizaría previa presentación de la documentación que acredite haber finalizado la práctica prescrita por las leyes (cinco años los cirujanos, cuatro los boticarios y dos los médicos) y de la certificación de ser cristiano viejo y la fe en el bautismo, papeles todos ellos gestionados ante la justicia ordinaria y comprobados ante escribano y notario.
3. Los derechos a pagar por la obtención del mismo al arca del Protomedicato serían de 20 pesos y dos reales de plata los médicos, 27 pesos y cuatro reales de plata los cirujanos y diecinueve pesos y cuatro reales de plata los boticarios.
4. Para aquellos que ejercieran sin título, se establecerían penas pecuniarias de 100 ducados de vellón a pagar al arca del citado Tribunal.

<sup>124</sup> Cfr. Manuel Sellés, José Luis Peset y Antonio Lafuente: *op. cit.* Págs. 46-47.

<sup>125</sup> Cfr. Pascual Iborra: *op. cit.* Págs. 219-220.

El 17 de junio de 1728 se dictaba una Real Provisión prohibiendo el ejercicio de la Medicina a todo aquel que no tuviera licencia del Protomedicato<sup>126</sup>, y en 1731 se daba una segunda Instrucción que especificaba los papeles que tendrían que presentar los pretendientes a examen en el Real Tribunal, Instrucción mucho más meticulosa que la anterior de 1710<sup>127</sup>.

El 2 de octubre de 1736 salía una nueva Real Provisión reiterativa de la de junio de 1728<sup>128</sup> y, por fin, en 1737, a través de la Real Cédula fechada en Aranjuez a 16 de mayo<sup>129</sup>, se hizo un nuevo y serio intento de cortar el intrusismo, dando mayores prerrogativas al Tribunal, el cual sería contemplado como el único con jurisdicción privativa en lo tocante a exámenes y aprobación de los requisitos necesarios en médicos, cirujanos y boticarios, así como en los delitos de aquellos que sin título se entrometieran en curar o recetar, todo ello sin posibilidad de apelación ni recurso ante el Consejo y solamente ante el propio Tribunal. Estas medidas serían completadas con las contenidas en la Real Cédula de 21 de noviembre de 1737<sup>130</sup>, que establecía penas pecuniarias y de presidio a los transgresores de la ley, penas que, notablemente más severas que todas las anteriores, se harían incluso extensivas a las justicias que admitieran, en el territorio controlado bajo su jurisdicción, el ejercicio incontrolado de la actividad sanitaria por parte de individuos carentes de la pertinente licencia expedida por el Protomedicato.

Sin embargo, todas las iniciativas que acabamos de reseñar carecieron de efectividad. El motivo no es otro que la situación, ciertamente paradójica, por la cual el Protomedicato, a pesar de tener bajo su autoridad a los sanitarios de toda la antigua Corona de Castilla, solamente podía ejercer su jurisdicción en la Corte y a cinco leguas a su alrededor, fuera de este radio de acción, tenía que solicitar permiso del Consejo y obtener del mismo las correspondientes provisiones auxiliadoras. Ante estas circunstancias era ciertamente fácil eludir la acción controladora del Tribunal.

Se trató con poca fortuna de evitar una verdadera plaga como era el intrusismo, sin plantear detenidamente las causas que lo propiciaban y, por tanto, hasta bien entrado el siglo y por Real Decreto de 1741, en que se modificó la situación del Tribunal, todas

<sup>126</sup> A. H. N. Sec. Consejo. Leg. 1477. n.º 171. Ha sido recopilado por N. Moreno Garbayo: *Colección de Reales Cédulas del Archivo Histórico Nacional*. Catálogo. Madrid 1977.

<sup>127</sup> Cfr. Pascual Iborra: *op. cit.* Págs. 219-220.

<sup>128</sup> *Ibidem.*

<sup>129</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Lib. VIII. Título X. Ley IX.



las medidas tomadas fueron absolutamente incapaces de subsanar el problema.

Efectivamente, el Real Decreto de 19 de abril de 1741<sup>131</sup>, publicado por el Consejo el 2 de mayo del mismo año, trataría de dar el espaldarazo definitivo mediante:

1. La concesión de licencia al Tribunal del Protomedicato para delegar su jurisdicción en los médicos que tuviera por más dotados en las localidades que le pareciese conveniente, los cuales tendrían las mismas atribuciones que el Tribunal castellano en cuestión de exámenes, y podrían actuar las causas ante escribano, hasta ponerlas en estado de sentencias y remitirlas al Protomedicato para su última determinación.
2. La ampliación de su ámbito de jurisdicción por medio de subdelegados. Estos puestos recayeron en los Oidores de las respectivas Reales Audiencias, y como es de suponer, al no ser médicos sino juristas, su misión no fue ni la examinadora ni la expedición de títulos, sino que simplemente tendrían que hacer cumplir la legislación del Protomedicato en sus respectivas provincias, persiguiendo el intrusismo y nombrando examinadores entre los médicos más acreditados.

### 3.1.1.3. *Debilitamiento del modelo gremial de organización sanitaria*

Indudablemente, el conseguir un control estatal uniforme de la administración sanitaria, presentaba una dificultad adicional en aquellos Reinos y provincias que se habían gobernado tradicionalmente bajo el régimen foral y en los que precisamente, el modelo gremial de organización sanitaria estaba más fuertemente arraigado. Las circunstancias sin embargo, no eran las mismas en Navarra que en Aragón, Cataluña o Valencia<sup>132</sup>. Por lo tanto, en la estrategia diseñada para conseguir, en principio, un debilitamiento del modelo

<sup>130</sup> A. G. S. Sec. Gracia y Justicia. Leg. 991.

<sup>131</sup> Cfr. Miguel Eugenio Muñoz: *op. cit.* Págs. 102-105.

<sup>132</sup> La primera diferencia estribó en que si bien las tres primeras tenían Protomedicatos propios, Valencia por el contrario, no contó nunca con esta institución ni tampoco estuvo sujeta a la autoridad del castellano. La segunda diferencia quedó establecida al perdurar en Navarra su particular forma de organización administrativa por haberse permitido conservar sus fueros.

gremial que hiciese factible acceder posteriormente a una organización centralizada en la Corte, las medidas que se tomaron fueron consecuentemente diferentes según cada circunstancia particular.

En el caso de Cataluña y aprovechando la coyuntura de la muerte del Protomédico Francisco Sangera, ocurrida en 1717, Felipe V eligió a Juan Higgins, su primer médico de Cámara y la vez Presidente del Protomedicato, sucediéndole José Cerví, también Presidente. Con Fernando VI, fue nombrado Miguel Borbón, en este caso Vicepresidente, y todos ellos con la obligación de nombrar otro médico en Cataluña a quien delegasen sus facultades y se diera el nombre de Teniente<sup>133</sup>.

En Aragón sucedería lo mismo años más tarde, pues a la muerte del Protomédico del Reino, Isidoro Salvador, ocurrida en 1734, le sucedería José Suñol, a la sazón médico de Cámara y uno de los tres protomédicos de Castilla, que sería, posteriormente, Presidente del Tribunal<sup>134</sup>.

En Navarra se aplicaría esta misma medida pero mucho más tarde, pues hasta enero de 1757 no sería designado José Amar para ocupar el puesto de Protomédico del Virreinato<sup>135</sup>. Consecuencia inmediata de esta decisión fue el Decreto fechado en 22 de mayo del mismo año<sup>136</sup>, a través del cual se explicaba que el nombramiento del Protomédico no perjudicaría los fueros y las leyes navarras.

En Valencia, sin embargo, la organización sanitaria corría enteramente a cargo de los Colegios profesionales y al margen de cualquier otra intervención, por lo cual, toda medida centralizadora tendría que pasar por la sujeción de los sanitarios valencianos a la autoridad del Protomedicato. Así se hizo a través del Real Decreto de 7 de noviembre de 1736, mediante el cual se ordenaba que tanto los médicos como los cirujanos y boticarios de la ciudad y Reino de Valencia, se gobernasen por las leyes de Castilla, sujetándose en todo a la jurisdicción del Protomedicato en conformidad de la unión que se había hecho de aquel Reino a la Corona de Castilla<sup>137</sup>. En

<sup>133</sup> Los que obtuvieron este empleo fueron: Sebastián Creayh, Tomás Clarasso y Antonio Pla. Cfr. Informe sobre el Estado anterior y actual de la Farmacia en Cataluña. Dado por Francisco Sala en Barcelona, 26 de septiembre de 1781. A. H. N. Sec. Consejo. Leg. 22637.

<sup>134</sup> Nombramiento de Suñol como Protomédico de Aragón a 2 de noviembre de 1734. A. G. S. Sec. Gracia y Justicia. Leg. 991.

<sup>135</sup> Nombramiento de Amar como Protomédico de Navarra a 25 de enero de 1757. A. G. S. Sec. Gracia y Justicia. Leg. 991.

<sup>136</sup> A. G. S. Sec. Gracia y Justicia. Leg. 991.

<sup>137</sup> Cfr. Miguel Eugenio Muñoz: *op. cit.* Págs. 387-388.

1737 se estableció una subdelegación del Protomedicato en Valencia pero sin facultad real, pues esta no la obtendría hasta 1741, en que fue dictado el Real Decreto de 19 de marzo. Esta subdelegación quedó bajo protección del Duque de Caylos, Comandante General de aquel Reino y Presidente de su Audiencia. En su composición estarían presentes los tres primeros médicos de la ciudad, un asesor y un promotor fiscal letrado, observándose en ella lo mismo que en el Tribunal del Protomedicato con respecto a sus prerrogativas<sup>138</sup>. La subdelegación valenciana del Protomedicato quedó constituida como auténtico Tribunal, a imagen del castellano, el 17 de noviembre de 1757, fecha en la que este formó una Instrucción para su gobierno interno particular, rigiéndose por las leyes del Protomedicato y compuesta por el oidor subdelegado, tres médicos, un promotor fiscal y un escribano<sup>139</sup>.

### 3.1.2. *Culminación del modelo centralizado de administración sanitaria: las reformas del Tribunal del Protomedicato y las aportaciones de Pedro Rodríguez de Campomanes (1759-1780)*

La llegada al trono de Carlos III supondría el inicio de otra etapa prolija en acontecimientos para la Sanidad española. El nuevo monarca, al igual que sus inmediatos antecesores, aceptaría como instrumento para el control de las profesiones sanitarias y para el debilitamiento del modelo gremial de organización al Real Tribunal del Protomedicato, pero procediendo previamente a su reorganización de acuerdo con planteamientos más coherentes.

En tal reorganización se tuvo en cuenta que el Tribunal había estado excesivamente mimado por sus anteriores protectores. Por ello, Ricardo Wall, Secretario de Estado, ordenaba el 20 de junio de 1760 que se le informase sobre los fondos del Protomedicato, su actual estado y fines en que se invertían, orden que fue trasladada por el Duque de Losada al Tribunal<sup>140</sup>.

A resultas del informe del Tribunal, el Duque de Losada hizo una representación al Rey el 20 de julio de 1760 en la que dejó notar los excesivos sueldos que estaban asignados a algunos de los empleados del Protomedicato. El Rey se conformaba con la pro-

<sup>138</sup> Cfr. Pascual Iborra: *op. cit.* Pág. 392.

<sup>139</sup> *Ibidem.* Pág. 392.

<sup>140</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843. nº12.

puesta de Losada, decretando que después de los actuales empleados del Tribunal, se sirvieran esos empleos por comisión y además se formase y pasase a sus manos una planta de los sueldos que se podría señalar a los expresados empleos<sup>141</sup>. El 16 de octubre de 1760, para cumplir con lo decretado por el Rey, el Duque de Losada ordenaba al Real Tribunal que diese puntual noticia de todos los individuos que lo componían, los sueldos y demás goces que tenían asignados anualmente<sup>142</sup>. El 1 de diciembre de 1760, Pedro Rodríguez de Campomanes daba informe sobre el arreglo de sueldos y plantilla del Protomedicato que el Duque de Losada le había solicitado, en el cual consideraba justo:

1. La supresión de los empleos de vicepresidente, celador y sustituto fiscal.
2. El recorte de los sueldos de presidente, examinadores y protomédicos.

En el mismo Informe proponía aumentar los fondos del arca:

1. Conservando en tres el número de examinadores, pero que en vez de ser los tres médicos, sólo uno lo fuera, el otro cirujano y el otro boticario y todos con nombramiento real. Con esto se ahorraría el Protomedicato las propinas que recibían los examinadores cirujanos y boticarios siempre que acudían al examen de un aspirante a estas facultades.
2. Ingresando el producto del Protomedicato de Cataluña.

También consideraba Campomanes en su Informe:

1. Inútil la creación de un empleo de visitador propuesto por el Protomedicato.
2. Necesario la formación de un plan para destinar todo el sobrante a la enseñanza, erigiendo Cátedras y Escuelas públicas de Botánica, Anatomía, Química y Cirugía en Madrid<sup>143</sup>.

Subsiguiente al Informe de Campomanes fue el de Losada al Rey, en el cual proponía exactamente todo lo sugerido por aquel,

<sup>141</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3871 y A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3842.

<sup>142</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3871 y A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843, n° 12.

<sup>143</sup> El Informe de Campomanes del 1 de diciembre de 1760 y un resumen del mismo de 2 de diciembre de 1760 en A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

pero con dos importantes omisiones, una era la sugerencia de que los examinadores fueran representantes de cada Facultad y otra la propuesta de formación de un plan de enseñanza al cual se destinaran los fondos sobrantes en las arcas<sup>144</sup>. El 7 de diciembre de 1760 y mediante Real Decreto se aprobaba la reforma de la plantilla y salarios del Protomedicato propuesta por Losada<sup>145</sup>. Este Real Decreto, con el que se saldaba la reforma del Protomedicato, se quedaba corto en cuanto a su carácter renovador.

Campomanes, en ese mismo año de 1760 y desde el Consejo de Castilla, había realizado una serie de propuestas de carácter práctico en las que aspiraba a una reforma mucho más amplia para el Tribunal. Así pues, no dudo en señalar los defectos de esta institución, defectos que habrían de subsanarse para que su acción fuera consecuente con el efecto perseguido y por lo tanto, más eficiente y rigurosa y menos de puro trámite administrativo:

*«(...) Y como en el modo del examen y materias que debe comprender conviene que haya regla fija, sería muy del caso se mandase al Protomedicato que informase cuantas horas dura cada examen, y de que materias con distinción de profesión, pues enterado por un facultativo muy hábil que es D. Pedro Virgili, que en una hora suelen examinarse muchos, siendo así que los exámenes en otros Reinos se hacen en diferentes días, y sobre varias materias que debe saber cada profesor, y en vista del modo actual tomando noticias de lo que se hace en otras partes, se podría poner más rigor en los exámenes, para que habiendo menos médicos y boticarios, fuesen más hábiles y útiles al público (...)»*<sup>146</sup>.

Las apreciaciones de Campomanes, aunque ciertamente duras para la credibilidad del Tribunal como institución capaz de renovar la sanidad, no eran erróneas. Así por ejemplo, un memorial en 1766, que recoge los méritos que el Doctor Amar tiene adquiridos en el Tribunal del Protomedicato, informa de lo siguiente:

*«(...) Desde el año 1755 en que S. M. lo honró con la plaza de Protomédico, se dedicó a observar las leyes particulares del manejo de los Protomédicos, y observando que muchas estaban sin uso, se*

<sup>144</sup> El Informe de Losada en borrador y sin fecha en A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3871.

<sup>145</sup> Real decreto de 7 de diciembre de 1760. En A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

<sup>146</sup> Informe que de Orden del Duque de Losada elaboró Campomanes a 27 de agosto de 1760. A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3871.

*dedicó a hacerlas observar. (...), no había días flojos para las audiencias, sino que en haber muchos examinandos, y en una o dos mañanas los examinaban, se habían reducido, cuando entró Piquer, las audiencias a los lunes y viernes, y en estos días se despachaban también los pleitos, y cuantas dependencias ocurrían (...), se admitían grados de todas las Universidades, aun de aquellas, que las leyes mandan que no se admitan (...), del mismo modo se contravenía a la ley del Señor Felipe Tercero, admitiendo a los médicos sin los dos años de práctica después del grado (...), los exámenes eran tan breves, que en el tiempo de dos horas se examinaban ocho o diez, y era raro un reprobado»<sup>147</sup>.*

Campomanes aprovechó todas las ocasiones que se le brindaron para exponer sus criterios de mejora, siempre fundamentados en la enseñanza. Consideró, acertadamente, que la obtención de un adecuado nivel para la sanidad, no sólo se había de basar en la represión del intrusismo, sino que se debería comenzar por la base, con la renovación de los métodos docentes<sup>148</sup>. Afirma además que los profesores, en general, no son hábiles:

*«(...) y el no serlo tiene dos causas: la una consiste en el mal método de estudio y la otra en la informalidad de los exámenes que se seguían, que no requerían unas reglas sólidas»<sup>149</sup>.*

Además, Campomanes fue uno de los primeros que abogó por la separación progresiva de funciones de las tres facultades (Medicina, Cirugía y Farmacia), separación en la cual encontraba el progreso de la sanidad:

*«(...) Considero este punto de examinadores de mucha importancia, y por digno de atención de S. E., pues de él depende que sean buenos Médicos, Cirujanos y Boticarios los revalidados por el Tribunal, y que cada una de estas tres Facultades tenga allí sujeto instruido que hable en las materias de su clase, debiendo el Exa-*

<sup>147</sup> Méritos que el Doctor Amar tiene hechos en el Tribunal del Protomedicato. Año 1766. A. G. P. Carlos III. Leg. 3843.

<sup>148</sup> «(...) el medio de que haya buena regla es, que se estudien bien estas profesiones, que la Anatomía, la Botánica, la Química sean comunes a médicos, cirujanos y boticarios, que los exámenes sean rigurosos y en varios días, no tumultuarios de una vez, que apenas duren media hora, que los años de estudio sean más y el método de estudio mejor. Estos son los medios que destierran a los curanderos». Informe de Campomanes de orden del Duque de Losada fechado a 1 de diciembre de 1760. A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

<sup>149</sup> Ibidem.

*minador Cirujano y Boticario tener voto con los Protomédicos en las cosas de su Arte, o promiscuos para que de esa suerte vayan en aumento las tres Facultades, como conviene a la Salud Pública»<sup>150</sup>.*

Todas estas circunstancias darían lugar a que en el Protomedicato se desarrollaran dos procesos paralelos y paradójicamente contrarios. Por un lado experimenta su mayor expansión, mientras que por otro comienza su declive, perdiendo el protagonismo que como órgano gestor de la actividad sanitaria había tenido prácticamente en exclusiva.

Efectivamente, la expansión del Tribunal del Protomedicato fue un proceso en cascada, logrando esta institución implantar su jurisdicción en toda España (excepto Navarra), por medio de subdelegaciones: en 1757 se declaraban las primeras Instrucciones para Valencia<sup>151</sup>, en 1766 para Cataluña<sup>152</sup>, en 1770 para Aragón<sup>153</sup> y en 1773 para Galicia<sup>154</sup>. Con ellas conseguía el Tribunal desmoronar la antigua infraestructura; los Gremios y los Colegios profesionales perdían sus prerrogativas y, por tanto, el modelo medieval gremialista de administración sanitaria se tornaba en un modelo centralizado y adecuado al criterio uniformador borbónico, siendo de esta manera alcanzado el principal objetivo encomendado al Protomedicato.

Paralelamente a este proceso, surgían alternativas para la formación de los futuros profesionales sanitarios en Cirugía y Farmacia. Las antiguas maestrías, a través de las cuales los aspirantes adqui-

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> Con anterioridad hicimos mención a estas citadas Instrucciones dadas para Valencia. En opinión de Calleja Folguera, constituyen el primer gran éxito en la estrategia diseñada por los Borbones para debilitar el modelo gremial de organización sanitaria predominante en aquellos lugares, que se habían gobernado tradicionalmente bajo el régimen foral. *Op. cit.* Págs. 191-193.

<sup>152</sup> El Real Decreto de 23 de agosto de 1766 comunicado al Consejo de la Cámara estableció que el Protomedicato del Principado de Cataluña había de administrarse por el Tribunal Central, según el método de Valencia y guardando a los naturales sus constituciones y privilegios. A. G. S. Sec. Gracia y Justicia. Leg. 991.

<sup>153</sup> El 12 de agosto de 1770 encontró aprobación real la consulta hecha por el duque de Losada —18 Feb. de 1770— sobre el establecimiento de un Protomedicato en Aragón, que se administrase por el de Castilla según el método del existente en Cataluña. Cfr. A. H. N. Sec. Consejo. Leg. 22.637.

<sup>154</sup> El 18 de marzo de 1773, el Duque de Losada presenta al Rey el proyecto que el Tribunal del Protomedicato había redactado para el gobierno de la subdelegación gallega. El proyecto del Protomedicato, en la Instrucción formada por 23 capítulos, para el régimen y gobierno de la Subdelegación gallega, era aprobado el 31 de mayo de 1773. A. G. S. Sec. Gracia y Justicia. Leg. 989.

rían de forma individual y sin método ortodoxo la práctica necesaria para la obtención de licencia, perdían paulatinamente su preponderancia en favor de instituciones de nuevo cuño, como los Reales Colegios de Cirugía<sup>155</sup> y el Real Jardín Botánico<sup>156</sup>. Mientras en los primeros se concebía una nueva Cirugía basada en los conocimientos científicos modernos, que desterraba la especulación como método de investigación, el Jardín Botánico suponía el vehículo a través del cual los boticarios podían tener acceso a una formación sistemática de la que hasta entonces habían carecido.

### 3.1.3. *La Real Cédula de 13 de abril de 1780: una nueva planta para el Protomedicato (1780-1800)*

Si en la anterior etapa habíamos asistido a un proceso de centralización en la administración sanitaria, la Real Cédula de 13 de abril de 1780 supone la puesta en práctica de las pretensiones, anteriormente analizadas, de Pedro Rodríguez de Campomanes, pretensiones encaminadas a la progresiva separación de funciones de las tres Facultades (Medicina, Cirugía y Farmacia). Con esta disposición, el Protomedicato quedará dividido en tres Audiencias independientes entre sí, cada una con jurisdicción privativa sobre los asuntos de su propia Facultad.

<sup>155</sup> En opinión de Manuel Bustos, la creación de los Colegios de Cirugía de Cádiz (1748) y Barcelona (1760), además de impulsar la renovación de las enseñanzas quirúrgicas, abrió una grieta en el modelo centralista diseñado por el Protomedicato para la administración sanitaria, al quedar relevados aquellos de la sumisión al Tribunal castellano. Cfr. Manuel Bustos Rodríguez: *Los cirujanos del Real Colegio de Cádiz en la encrucijada de la Ilustración*. Cádiz 1984. Pág. 210.

<sup>156</sup> El nacimiento del Real Jardín Botánico en gran parte se debe a la iniciativa de José Ortega. Este farmacéutico, adelantado de la cultura y de la ciencia durante la primera mitad del S. XVIII, supo perfilar la idea de un centro bien dotado capaz de impartir sus enseñanzas siguiendo un método científico, e integrándolas en el contexto de la reforma sanitaria. Cfr. A. Lafuente García: «Botánica y Farmacia: un problema de profesionalización en la España Ilustrada», comunicación presentada al *Congreso Internacional de Historia de la Farmacia*. Granada 1985. Págs. 187-194.

Los hitos legislativos más significativos en la configuración del Jardín Botánico como centro de enseñanza para los boticarios fueron el Real Decreto de 1762 y una Real Cédula de 1780. Por la primera disposición se estableció la asistencia obligatoria de los oficiales y mancebos a las clases impartidas por esta Institución. En virtud de la segunda, el Jardín Botánico se estructuraría como el principal centro docente para la Farmacia, a la vez que se establecía que uno de sus maestros debía ser Alcalde Examinador de la Audiencia de Farmacia que se creaba. Cfr. Carmen Añon Felíu: «Noticias sobre los Reales Jardines Botánicos Ilustrados», en *Anales de Historia de la Farmacia*. Tomo XXI. Madrid 1984. Págs. 91-116.



La dificultad que se planteaba entonces, era la adaptación de este nuevo modelo diseñado para el Tribunal castellano en los Protomedicatos y subdelegaciones provinciales.

### 3.1.3.1. *Repercusiones de la nueva planta del Tribunal en las subdelegaciones del Protomedicato*

Por lo que se refiere a las subdelegaciones gallega y valenciana, no hubo el mayor problema, pues ambas eran subdelegaciones auténticas, es decir, funcionaban con plena autonomía, bajo las mismas leyes y con el mismo protocolo que el Tribunal castellano. No había ninguna arista legal que impidiera la separación de Audiencias y por ello se pudo proceder con rapidez a la redacción de unas nuevas Instrucciones para el régimen y gobierno de estos Tribunales subdelegados, ceñidas a la mencionada Real Cédula de 13 de abril de 1780<sup>157</sup>.

Sin embargo y, como consecuencia del Real Decreto del 19 de abril de 1741, por el cual se había dado facultad al Tribunal del Protomedicato para delegar algunas funciones en quien considerara más adecuado en las provincias y ciudades más distanciadas de la Corte, no solamente habían nacido las subdelegaciones gallega y valenciana, sino que repartidas por la geografía española quedaron establecidas otras tantas, con la diferencia de que estas últimas no llegaron a ser auténticas, es decir, funcionaban con total dependencia del Tribunal castellano, sin Instrucciones propias de gobierno y ostentado solamente parte de las funciones del Protomedicato.

Tenemos noticias de que Subdelegaciones de este tipo existieron en Baleares<sup>158</sup>, Canarias<sup>159</sup>, Cádiz<sup>160</sup> y suponemos que en otras zonas españolas, aunque no tenemos constancia documental de ello; sin embargo, la más representativa de todas fue la sevillana y en ella, a partir de 1780, se van a ver reflejados los conflictos que entre las tres Audiencias existían el Tribunal castellano.

<sup>157</sup> En el caso de Valencia desconocemos la fecha exacta con que se puso en vigor la nueva planta a través de las nuevas Instrucciones. Cfr. Pascual Iborra: *op. cit.* Pág. 393. En Galicia fue en el año de 1784. Cfr. Miguel Parrilla Hermida: «La subdelegación del Real Protomedicato en Galicia y Asturias», en *Actas del IV Congreso Español de Historia de la Medicina*. Vol. III. Granada 1975. Págs. 251-252.

<sup>158</sup> A. G. S. Sec. Secretaría y Superintendencia de Hacienda. Leg. 951.

<sup>159</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

<sup>160</sup> Cfr. Miguel Parrilla Hermida: *op. cit.* Pág. 488.

La subdelegación sevillana nació en 1742, cuando Pedro Ramos, Oidor de la Real Audiencia de Sevilla recibió su nombramiento como Subdelegado del Protomedicato en aquella ciudad<sup>161</sup>. El 19 de febrero de 1781, por despacho del Tribunal en sus tres Audiencias, fue nombrado Subdelegado D. Luis Nobela<sup>162</sup>. Con su fallecimiento en 1787, la Subdelegación va a entrar en crisis, al repercutir en ella los continuos conflictos de competencias que entre las tres Audiencias se daban en el Tribunal castellano. Así, poco después del nombramiento de D. Joseph María Pérez Caballero como Subdelegado en Sevilla<sup>163</sup>, el 7 de septiembre de 1787, las Audiencias de Cirugía y Farmacia, entendiendo que la de Medicina había nombrado a un Juez Subdelegado en la ciudad de Sevilla para el despacho de sus asuntos, en contra de los acuerdos celebrados en el Tribunal pleno, acordaron nombrar interinamente para el despacho de los negocios de ambas Facultades en la ciudad de Sevilla a D. Joseph Olmedo León<sup>164</sup>.

Como consecuencia de esta situación, el 21 de septiembre de 1787, Joseph Pérez Caballero se dirige al Tribunal del Protomedicato, exponiéndole la necesidad de fijar un método en el nombramiento del Subdelegado de Sevilla. Sugiere que el Asesor de la Subdelegación y Ministro Togado, quedase al frente como Subdelegado General, quien podría entender, en nombre del Protomedicato, en todas las causas y negocios de su jurisdicción que se le presentasen y a su vez examinaría los papeles del examinador. Por otro lado, los jueces examinadores harían por sí solos, como lo hacían, los exámenes conociendo cada uno lo que es de su estudio e inteligencia<sup>165</sup>. Definitivamente lo que proponía Pérez Caballero era similar a lo que se practicaba en las Subdelegaciones valenciana y gallega.

### 3.1.3.2. *Repercusiones de la nueva planta del Tribunal en los Protomedicatos provinciales. Proyecto de unificación*

La adaptación de los Protomedicatos provinciales a la nueva planta que el Tribunal castellano había adquirido a través de la Real Cédula del 13 de abril de 1780, fue un objeto al que se dedicaron

<sup>161</sup> Cfr. Miguel Parrilla Hermida: *op. cit.* Pág. 489.

<sup>162</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843. n.º 9

<sup>163</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843. n.º 9.

<sup>164</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843. n.º 9.

<sup>165</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843. n.º 9.

no pocas diligencias, pero que tropezaron todas con las características particulares de aquellos Tribunales.

El Protomedicato de Navarra permaneció absolutamente independiente del de Castilla y con la plenitud de sus fueros y privilegios, por lo tanto la mencionada adaptación se convertía en un objetivo prácticamente imposible de alcanzar.

En cuanto a los Protomedicatos de Aragón y Cataluña, aunque quedaron integrados al castellano, tal integración se hizo por expreso deseo real, conservando a los naturales sus costumbres y privilegios, quienes les defendían a ultranza.

Se redactaron multitud de informes reconociendo la necesidad de establecer Subdelegaciones del Protomedicato en la misma forma que había quedado el central. Uno de estos informes fue evaluado por el Tribunal en sus tres Audiencias a 22 de mayo de 1786, como consecuencia de una representación que en 1785 el Protomedicato de Aragón había hecho al Sumiller de Corps, Marqués de Valdorrana, exponiéndole los abusos y excesos que se experimentaban en aquel Reino en perjuicio de la Salud Pública. Manifestaba el Tribunal que:

*«(...) no encontraba otro arbitrio para el remedio de tanto daño, que el de que se estableciera en el propio Reino una Subdelegación como la que hay en Valencia, y que las visitas de boticas se hicieran en los términos que tenía mandado el dignísimo padre de V. M. se ejecutaran en el Principado de Cataluña, concluyendo con que así en este como en aquel, consideraba preciso el Tribunal el establecimiento de subdelegaciones»*<sup>166</sup>.

Quedó claro que en los Protomedicatos provinciales, el control que se podía ejercer sobre la actividad sanitaria era mucho más formal que real. En definitiva, los sanitarios tanto aragoneses como catalanes, al haberseles concedido legalmente la permanencia de usos y costumbres, pudieron conservar un alto grado de autogestión administrativa, circunstancia que no ocurría en las subdelegaciones auténticas, como eran las de Valencia y Galicia. Por tanto, el Tribunal castellano trató de obtener esa parcela de control previa unificación de usos y costumbres en todo el Reino, tomando como ejemplo las subdelegaciones anteriormente mencionadas, las cuales ya habían sido adaptadas a la nueva planta del Protomedicato con separación de Audiencias.

<sup>166</sup> Este Informe de 22 de mayo de 1786 se encuentra recogido en un Memorial del Tribunal del Protomedicato a sus tres Audiencias, fechado en Madrid a 9 de mayo de 1792. A. G. P. Sec. Carlos IV. Leg. 4649.

Esta postura se mantuvo y defendió constantemente. En 1778 recibía el Tribunal otra representación, esta vez del Protomédico de Cataluña, en la que se proponía como remedio para la situación del Principado la formación de un Tribunal independiente, tanto de la Real Audiencia como del Protomedicato castellano, pero que funcionara de acuerdo con las leyes y formas que se observaran en el resto de la península, con sus particulares Ministros y Asesores. El Protomedicato, consecuentemente, se mostró inflexible a este plan por muy sensato que pareciera, pues su aprobación supondría dar total independencia, quebrantándose el proyecto de unificación. Por lo tanto, el 17 de Septiembre acordó que no cedería ninguna pretensión hasta que los Protomedicatos no se establecieran como el de Valencia<sup>167</sup>.

De nuevo en 1792, nos encontramos con un Memorial del Protomedicato dirigido al Rey el 9 de mayo<sup>168</sup>, en el cual exponía:

*«(...) advierto con sumo dolor, que van cada vez en aumento los perjuicios que experimenta la salud pública, ya por los recursos que se introducen, ya también por las instancias que se han hecho (...) para que se establezca el Protomedicato en sus tres Facultades, sobre el mismo pie que están en el Principal del Reino; comprende el Tribunal que no ejecutándose así en todos los dominios de V. M., uniformándose en ella los estudios, práctica, exámenes, visitas de boticas y depósitos de pretendientes, no puede estar cuidada la salud pública en que tanto interesa el Estado (...)».*

Tras manifestar su apoyo a la unificación, hace una exposición de las ventajas monetarias y sociales que se derivarían de la misma, previa anotación de los fueros particulares:

*«(...) El Tribunal prescinde de la utilidad que produciría al Real Erario el establecimiento de dichas subdelegaciones en Aragón y Cataluña, al modo que lo están en Valencia y el Reino de Galicia (...) serían de mucha consideración y aplicables a fines utilísimos a los mismos vasallos, y al real servicio de V. M., pero no puede mirar con indiferencia de que a pretexto de los fueros a que muchas veces se acogen, abolidos también en parte, haya de preferirse la utilidad particular a la común y general de todo el Reino».*

<sup>167</sup> Cfr. Pascual Iborra: *op. cit.* Pág. 389.

<sup>168</sup> Memorial del Tribunal del Protomedicato en sus tres Audiencias dirigido al Rey en 9 de mayo de 1792. A. G. P. Sec. Carlos IV. Leg. 4649.

Continúa haciendo un repaso de las Leyes, Cédulas y Pragmáticas que hacían legalmente posible el establecimiento de subdelegaciones en Aragón y Cataluña, concluyendo:

*«En consideración pues a lo expuesto, comprenderá la alta penetración de V. M. que la uniformidad en todo sus dominios que propone y desea el Protomedicato para que los de Aragón y Cataluña se gobiernen por subdelegaciones, no sólo va conforme con las leyes de su Instituto, Autoacordado y Reales Cédulas que se han referido, sino que aunque no hubiera otra causa que la del bien común de tanto fiel vasallo de V. M. deberían al parecer establecerse aun sin contar con los intereses que por precisión han de aumentarse al real erario (...)».*

En enero de 1793, el Sumiller de Corps se dirigía al Gobernador del Consejo exponiéndole que no había recaído ninguna resolución sobre el expediente anterior y que por tanto iban en aumento los perjuicios que experimentaba la salud pública, sin embargo, a pesar del requerimiento del Sumiller, la propuesta del Protomedicato no fue resuelta<sup>169</sup>.

En definitiva, el panorama de la administración sanitaria a finales del siglo XVIII quedó configurado por el Real Tribunal de Castilla, el Protomedicato de Navarra, independiente; los Protomedicatos de Aragón y Cataluña, integrados al de Castilla, pero con fueros propios; las Subdelegaciones valenciana y gallega, con instrucciones propias de gobierno, y varias subdelegaciones repartidas por la geografía española, sin instrucciones propias de gobierno: Sevilla, Cádiz, Canarias y Mallorca.

### **3.2. Medidas preventivas y de Higiene: instrumentos ante la enfermedad**

Junto al desarrollo de una administración sanitaria centralizada y uniforme y una especial preocupación por la preparación profesional del futuro personal sanitario, preocupación que se traduce en una amplia reforma de los estudios médicos y quirúrgicos, otra gran parcela de la intervención estatal, en materia sanitaria, va a estar constituida por la puesta en vigor de un conjunto de medias encaminadas a atajar los brotes epidémicos así como a lograr su preven-

<sup>169</sup> A. G. P. Sec. Carlos IV. Leg. 4649.

ción. En opinión de García Luquero, este hecho nos revela, una vez más, la preocupación por la población existente en los gobiernos ilustrados, una preocupación que se apoya y sustenta en la idea, tan ilustrada y tantas veces repetida a lo largo de esta investigación, de que un Estado rico y floreciente es aquel que tiene una población numerosa y laboriosa<sup>170</sup>.

En ningún momento podemos hablar de la existencia de un plan nacional, perfectamente diseñado, de lucha contra los brotes epidémicos y su prevención, como tampoco habíamos encontrado un plan de beneficencia o un plan de educación. Lo que caracteriza a este conjunto de medidas, así como las instituciones que surgen es la temporalidad. Como bien señala Muñoz Machado, tanto la legislación desarrollada en la etapa ilustrada contra las epidemias y su prevención, como los organismos e instituciones que se crean, están en función de los brotes epidémicos<sup>171</sup>. Se legisla y se erigen instituciones para que se disponga lo preciso en tiempos de epidemia y se organiza, de la mejor manera que convenga, la lucha contra la misma. Pero cuando, poco a poco, va perdiendo violencia el contagio colectivo, la actividad legislativa y la actividad de los organismos creados va remitiendo, habiendo períodos en los cuales la legislación es mínima y la actividad de los organismos erigidos se limita a la pura constancia formal de su presencia, pero sin que cumplan efectivas funciones en relación a la Salud Pública. Estos vaivenes, nos llevan a considerar a las epidemias como la fuerza que daba impulso al desarrollo de una legislación sanitaria y la creación de unos organismos especialmente encargados de los asuntos sanitarios.

Este planteamiento de carácter general hay que matizarlo para el reinado de Carlos III. Si bien siguen siendo los brotes epidémicos el motor de la legislación y de la actuación de ciertos organismos sanitarios, se va imponiendo la idea de tener unos mecanismos higiénicos de control apropiados y permanentes, quizá por que es preferible que estos estén desarrollados, con carácter preventivo, a que empiecen su funcionamiento cuando ya el brote epidémico está expandido<sup>172</sup>.

<sup>170</sup> Cfr. G. García Luquero: «Organización sanitaria en España durante las Edades Media y Moderna», en *Revista de Sanidad e Higiene Pública*. N° 7. Madrid 1968. Págs. 66-67.

<sup>171</sup> Cfr. M. Muñoz Machado: *La Sanidad Pública en España. Evolución histórica y situación actual*. Madrid 1975. Pág. 79.

<sup>172</sup> Así lo pone de manifiesto una Circular de 13 de agosto de 1786 con motivo de la epidemia de tercianas que afecta a buena parte del territorio peninsular: «(...) es preferible para el bien de mis reinos y sus habitantes que existan las diligencias necesarias

Para analizar este campo de la intervención estatal en materia sanitaria, campo que hemos titulado: medidas preventivas y de higiene, estudiaremos en primer término dos instituciones, la Junta Suprema de Sanidad y los Inspectores de epidemias, ambas surgidas como consecuencia de los brotes epidémicos. En segundo término, y siempre teniendo como acicate la peligrosidad y prevención ante las enfermedades, se estudiarán un conjunto de medidas higiénicas dadas por el poder real para el cuidado de los núcleos de población, medidas que para su puesta en práctica se contará con el auxilio de los ayuntamientos.

### 3.2.1. *La Junta Suprema de Sanidad*

Como ya dijimos al describir el panorama sanitario de la España del XVIII, la Junta Suprema de Sanidad se creó como rama especializada en el seno del Consejo de Castilla por una Real Cédula de 18 de septiembre de 1720, dictada para ordenar la lucha contra una epidemia de peste que había brotado en la vecina Marsella.

Las medidas adoptadas ante la aparición del citado brote epidémico, recogidas en la Real Provisión del 5 de Octubre y de 19 de noviembre de 1720<sup>173</sup>, pueden ser clasificadas en:

1. Medidas de aislamiento y control.
2. Medidas de carácter higiénico.

En las primeras se encuentra el nombramiento de un médico comisionado para estudiar la enfermedad, la visita y reconocimiento de embarcaciones y cuarentena si procedían o habían hecho escala en Marsella y prohibición de entrada en nuestro país de todos los géneros y ropas que provenían de los puertos franceses del Mediterráneo. Estas medidas serían completadas con otra Real Provisión de 25 de enero de 1721<sup>174</sup> en virtud de la cual:

1. Se establecían cordones sanitarios que vigilaban las costas y fronteras mediante puestos de guardia y patrullas de caballería.

---

*antes de que se expansionen las fiebres y calenturas, más vale prevenir el daño a que haya que curarlo». Colección de Reales Cédulas, Pragmáticas... Vol. II. Pág. 573.*

<sup>173</sup> Libro del Acuerdo, fol. 174.

<sup>174</sup> Libro del Acuerdo, fol. 174.

2. Se habilitaban determinados puertos para el comercio internacional: Barcelona, Valencia, Cartagena y Cádiz.
3. Se dotarían fábulas y buques guardacostas, con el fin de evitar desembarcos clandestinos.
4. Se castigaba con la pena de muerte y la confiscación de bienes a cuantos circularsen géneros y ropas sin los requisitos exigidos.

En cuanto a las medidas de higiene, no hay ninguna novedad con respecto a las que tradicionalmente se habían adoptado: supresión de estercoleros en las ciudades, limpieza y riego de las calles y rogativas, plegarias y procesiones «para implorar el divino auxilio, a fin de que se preserve esta Monarquía del contagio de la peste».

Pasado el peligro de la peste, la Junta languidece hasta ser suprimida el 13 de agosto de 1742. El carácter y fines para los que había nacido esta institución eran puramente transitorios, transitoriedad que queda reflejada y puesta de manifiesto en las mismas medidas adoptadas. No obstante, la supresión no dura demasiado tiempo, quizá en consideración que mejor era tener el órgano constituido, aun cuando no tuviera misiones que cumplir, que esperarse a convocarlo ante cada eventualidad, con el peligro de llegar tarde a la resolución de los problemas. Vuelve a aparecer la Junta el 16 de julio de 1743<sup>175</sup>; y desde entonces su presencia es continua, con altibajos en su vitalidad.

La voz de alarma en torno a la aparición de nuevos brotes epidémicos en puertos mediterráneos con los que se mantenía comercio —concretamente Argel y Atenas— obligó al restablecimiento en 1745 de las medidas adoptadas en 1720 con motivo de la peste de Marsella. Una Real Provisión de 30 de junio nos las recoge<sup>176</sup>. No presentan ninguna novedad con respecto a las tomadas veinticinco años antes: medidas de aislamiento encaminadas al control de los posibles cauces de penetración de la enfermedad y medidas higiénicas de prevención<sup>177</sup>.

<sup>175</sup> Libro del Acuerdo, fol. 175.

<sup>176</sup> Libro del Acuerdo, fol. 176.

<sup>177</sup> «Ante la peligrosidad de que penetren en nuestra patria calenturas y fiebres desatadas en algunos puertos mediterráneos, se ve conveniente establecer cordones sanitarios en todos los puertos mediterráneos, revisar toda mercancía dudosa, castigar duramente a quien comercie y porte ropas de las zonas afectadas (...) En pueblos y ciudades se atenderá al riego de sus calles, recogida de sus basuras y estercoleros que serán remitidos a no menos de 3 leguas de la ciudad, y al cura párroco de cada localidad se le encomendarán misas y plegarias». Cfr. Libro del Acuerdo, fol. 176.



A partir de 1752, y como consecuencia de una epidemia de anginas malignas que afectó a toda Castilla hasta bien entrada la década de lo sesenta, aparecen las Juntas provinciales y las Juntas locales de Sanidad<sup>178</sup>. Integradas por las principales autoridades políticas y sanitarias de cada zona<sup>179</sup>, sus cometidos serán poner en práctica, tanto a nivel provincial como local, las medidas adoptadas por la Junta Suprema de Sanidad. Eran, en consecuencia, órganos subordinados a la Junta Suprema de Sanidad que, en opinión de Muñoz Machado, surgen ante la tardanza en actuar, hecho que obligará a que sea nivel local donde se resuelvan los problemas sanitarios cualquiera que sea su gravedad<sup>180</sup>. De la actuación de estas Juntas a lo largo del XVIII, los estudios aún son mínimos. Tan solo cabe destacar la investigación realizada por José Miguel Sáez Gómez en torno a la Junta de Sanidad de Murcia<sup>181</sup>.

Nuevos brotes epidémicos de viruela, sarampión y tercianas aparecieron en 1760, 1771 y 1786 respectivamente. La actuación de la Junta Suprema, en estos casos concretos, fue similar a la desarrollada con anterioridad<sup>182</sup>, esta vez auxiliada por las Juntas provinciales y locales, si bien hay que poner de manifiesto el aumento de medias preventivas tales que:

1. Obligatoriedad por parte de los médicos de hacer declaración de los enfermos en quienes se diagnosticara la enfermedad.

<sup>178</sup> «Para la puesta en vigor de cada una de estas medidas adoptadas ante la enfermedad por parte de la Junta Suprema, en cada capital de provincia y en cada pueblo y villa se establecerá una Junta Suprema de Sanidad (...) sus cometidos no serán otros que llevar a la práctica cada una de las disposiciones y medidas que acuerde esta Real Junta (...) De esta forma no habrá rincón de nuestro reino donde no se luche con celeridad y rigor ante cualquier calentura, fiebre o mal que venga». Cfr. Libro del Acuerdo, fol. 178.

<sup>179</sup> «(...) Las Juntas Provinciales de Sanidad estarán formadas por el Regidor, el Sr. Obispo y el alcalde, siendo estos auxiliados por tres médicos de reconocido prestigio y limpieza de sangre, nombrados por estas autoridades y con cinco años de experiencia (...) En las Juntas locales estarán presentes el alcalde, el corregidor y el cura párroco, como auxilio tendrán la ayuda y los conocimientos del médico del pueblo, si este no lo hubiera, remitase un certificado a la Real Junta Suprema para poner los medios necesarios para su dotación». Libro del Acuerdo, fol. 178.

<sup>180</sup> Cfr. Manuel Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 81.

<sup>181</sup> Creada en 1754 e integrada por varios regidores, el corregidor, tres médicos y el obispo, sus cometidos se limitaron a poner en práctica lo dictado por parte de la Junta Suprema de Sanidad. Cfr. José Miguel Sáez Gómez: *Sociología de los profesionales sanitarios murcianos del S. XVIII*. Cartagena 1992. Págs. 28-36.

<sup>182</sup> Sobre las medidas adoptadas cfr. Libros del Acuerdo, fol. 179, 180, 181. Para mayor información sobre la expansión de estos brotes por el territorio peninsular está la obra de Mariano y José Luis Peset: *Muerte en España (política y sociedad entre la peste y el cólera)*. Madrid 1980. Págs. 38-50.

2. Establecimiento de la figura del «examinador» que debía confirmar los diagnósticos formulados por los médicos, siendo obligación suya informar de los fallecidos por dolencias epidémicas a través de las Juntas locales de Sanidad.
3. Elaboración de un reglamento en el que se recojan las reglas y precauciones para evitar el uso de ropas y efectos de éticos, tísicos y otros enfermos contagiosos.

Para concluir lo referente a la labor de la Junta Suprema de Sanidad, hay que reseñar que las funciones atribuidas para la actuación ante cualquier brote epidémico se manipularon con frecuencia para emplearlas en finalidades distintas de la lucha contra la enfermedad: con terminología de hoy, diríamos que la Junta obraba, con frecuencia, con notoria desviación de poder, al emplear las potestades que le estaban atribuidas en finalidades distintas de las sanitarias.

Ante la presencia de una enfermedad contagiosa en un territorio cercano al de nuestro país o con el que se mantuvieran relaciones comerciales, la respuesta normal de la autoridad, como hemos visto con anterioridad, era suspender el tráfico comercial, para evitar la importación, junto a los géneros, de la enfermedad. Hasta aquí todo normal. La extralimitación surgía en cuanto que las medidas no tenían la duración que exigía la defensa sanitaria del país, sino la que, en cada caso, conviniera al comercio nacional; ocurrió que barcos lejanos de toda sospecha de infección se les retenía en cuarentena, destruían sus géneros etc., siempre en atención a los supremos intereses de la salud, intereses falseados en más de una ocasión<sup>183</sup>.

Esta tergiversación de las competencias sanitarias evidencia que la legislación sobre epidemias, que fue el gran grueso de la normativa sanitaria dieciochesca, se cumplía cuando interesaba y se desconocía cuando no convenía a intereses ajenos de la Salud Pública.

---

<sup>183</sup> En el mismo sentido Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 37, quienes opinan que esta rigurosidad podría muy bien ir encaminada a enjugar los intensos desequilibrios en la balanza comercial o esconder algunos fracasos de la política comercial de algunos gobiernos ilustrados. Sirva como ejemplo lo dicho en la Real Cédula de 13 de junio de 1723: «He resuelto abrir comercio con el Reino, de Francia, a consulta de la Junta Suprema de Sanidad, en esta corte establecida, concediendo a los franceses de la libertad de comercio con la mayor extensión que se ha discurrido posible, precaviendo algún riesgo que aún pueda tenerse, por lo que mira a las provincias que han sido heridas de esta plaga...». Libro del Acuerdo, fol. 175. Hasta bien entrado el año siguiente no se romperá por entero la comunicación entre España y el Mediterráneo francés.

### 3.2.2. Los inspectores de epidemias

Al describir el panorama sanitario de la España del XVIII ya hicimos mención a los llamados «enviados» o «comisionados» de epidemias. Se trataba de un figura, con carácter temporal y esporádico, nombrada por la Junta Suprema de Sanidad para estudiar los brotes epidémicos. Desaparecida la enfermedad, dicho nombramiento dejaba de tener razón de ser. Por tanto, al igual que la Junta Suprema de Sanidad, su actividad estaba en función del desarrollo de la propia enfermedad.

La gran aportación de la política sanitaria borbónica en el último tercio del siglo XVIII, aportación que revela, una vez más, que el motor de la legislación sanitaria fueron las epidemias, es la consolidación definitiva de este enviado o comisionado con el nombre de Inspector de Epidemias. Los motivos no son otros que el intento de poner todos los medios para atajar cualquier posible brote epidémico. Así nos lo refleja la Real Cédula de 13 de agosto de 1783:

*«Hasta ahora, siempre que brotaba alguna peste, fiebre o calentura, la Junta nombraba un médico —comisionado para investigar las causas y exponer los remedios de un brote de enfermedad—. Es mi parecer, siempre teniendo presente los males que para mi Reino traen estas pestes y epidemias, que este cargo sea permanente, integrado como miembro de pleno derecho en la Junta Suprema de Sanidad (...) Así estaremos mejor preparados ante cualquier fiebre o enfermedad que nos ataque»<sup>184</sup>.*

Pocos días más tarde era nombrado Joseph Masdevall Inspector General de Epidemias<sup>185</sup>. Tendría como atribuciones:

1. Analizar las medidas de higiene tomadas ante el desarrollo de un brote epidémico.
2. Revisar las medidas preventivas y terapéuticas adoptadas por los médicos de cada localidad.
3. Marcar las directrices a seguir en la asistencia hospitalaria.
4. Dar cuenta, con un periodicidad de seis meses, a la Junta Suprema de Sanidad del estado sanitario del Reino.

<sup>184</sup> Colección de Reales Cédulas, Pragmáticas... dadas en los reinados de Carlos III y Carlos IV. Vol. II. Pág. 195.

<sup>185</sup> Real Orden de 20 de agosto de 1783. Colección Reales Cédulas... Vol. II. Pág. 198.

La imposibilidad de llevar a cabo cada uno de estos cometidos por una sola persona, al propio tiempo que motivaciones de eficacia, obligaron al nombramiento de nuevos inspectores, cada uno con los mismos cometidos, pero dentro de un espacio geográfico concreto. Así en 1785, por Real Cédula de 22 de Septiembre<sup>186</sup>, subordinados al Inspector General nacían:

1. El Inspector General de Cataluña.
2. El Inspector General de Aragón.
3. El Inspector General de Valencia.
4. El Inspector General de Murcia.
5. El Inspector General de Galicia.
6. El Inspector General de Andalucía.
7. El Inspector General de Navarra.

A pesar de este intento de prevenir los posibles brotes epidémicos mediante el establecimiento de autoridades permanentes, la actuación de éstas solo fue importante ante cualquier brote epidémico. En opinión de Juan Riera, ante la prevención diaria de la enfermedad contaron con la oposición de los Ayuntamientos y de los propios médicos locales que se negaban a aceptar su autoridad<sup>187</sup>. Una vez más, el complejo sistema sanitario español, en el que diversas instituciones se solapaban competencias, impidió el ataque racional de los brotes epidémicos.

### 3.2.3. *El Poder Real y la Higiene Pública*

Teniendo siempre como acicate el temor a la aparición y desarrollo de cualquier epidemia, a lo largo del XVIII, y emanadas directamente de la Corona, encontramos un conjunto de disposiciones legales encaminadas a la prevención de las enfermedades. Dicha prevención exigió el cuidado higiénico del entorno urbano, la perfecta ubicación de los lugares de enterramiento, el control en los establecimientos industriales y manufactureros, la inspección de alimentos y una normativa en la construcción de edificios públicos relacionados con la salud o, que por sus características, podían ser posibles focos de enfermedad —hospitales, hospicios, teatros, maderos, almacenes de alimentos e iglesias—.

<sup>186</sup> Colección de Reales Cédulas... Vol. II. Pág. 214.

<sup>187</sup> Cfr. Juan Riera: *op. cit.* Págs. 37-38.

Apoyándose en los Ayuntamientos y en las Juntas provinciales y locales de Sanidad, la Corona puso en marcha un conjunto de medidas legales que revelan la preocupación y la intervención del Estado en materia de higiene. La mayor parte de ellas corresponden al reinado de Carlos III, que usó como centro de experimentación de las mismas a la Villa y Corte, haciéndolas posteriormente extensibles al resto del Reino.

### 3.2.3.1. *La Preocupación por el cuidado higiénico del entorno urbano*

Los relatos de viajeros, así los escritos de Townsend y Peyron, hacen referencia a la deficiente situación sanitaria de las ciudades más populosas del reino, incluida la Villa de Madrid, sede de la Corte. Peyron habla de aire infecto y malsano de Sevilla y de Cádiz y de la fetidez que domina las calles de Madrid, provocada por la putrefacción de las aguas residuales; el marqués de Villa de San Andrés, en una «Carta respondiendo a un amigo suyo sobre lo que siente de la Corte de Madrid», redactada en 1745, describe la suciedad de las calles madrileñas y la deficiente actuación de los llamados «carros podridos» provocadores de la que se conocía como «marea de Madrid»<sup>188</sup>.

Tres problemas preocuparon a los gobiernos ilustrados en el cuidado higiénico de los centros urbanos:

1. La suciedad y acumulación de basuras en las vías públicas.
2. La oscuridad nocturna.
3. La libertad de costumbres.

Contra el espectáculo de las basuras amontonadas en las calles, con inmundicias, animales muertos y la pésima costumbre de arrojar por ventanas y balcones a la vía pública las aguas sucias, se estableció por Real Orden de 31 de mayo de 1761<sup>189</sup> la limpieza obligatoria y el riego de calles y plazas. Si bien esta primera disposición era para Madrid, en 1765, se hacía extensiva a todas las ciudades del Reino, ampliándose las medidas con el establecimiento en todos los pueblos de una red de alcantarillado que desembocara a las afueras de los núcleos urbanos. De su ejecución se encargarían los ayuntamientos<sup>190</sup>.

<sup>188</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 119.

<sup>189</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. I. Págs. 87-88.

<sup>190</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. I. Págs. 127-130.

La oscuridad nocturna, tan propicia para toda clase de desmanes y accidentes, dio lugar a la Pragmática de 15 de mayo de 1765, por la cual se obligaba en todas las ciudades de la Monarquía a que los propietarios de los inmuebles colocaran farolillos en las fachadas y en los rincones de los edificios<sup>191</sup>.

Contra la inmoralidad se esgrimió un Bando de 19 de enero de 1760, por el cual se castigaban las culpas deshonestas de la siguiente forma: si los pecadores eran nobles, cuatro años de presidio y cien ducados, si eran plebeyos, cien ducados y cuatro años en los arsenales<sup>192</sup>. Una Real Cédula de 20 de septiembre de 1762 hacía extensivo el Bando madrileño a todo el territorio peninsular<sup>193</sup>.

### 3.2.3.2. *Los enterramientos y la higiene pública*

Otro de los campos de actuación de la política de higiene ilustrada está constituido por las interesantes disposiciones sobre cementerios y policía mortuoria. Al igual que el resto de legislación en materia sanitaria, el motor que mueve al Estado a actuar en esta parcela de la higiene pública es la prevención de cualquier brote epidémico.

Tradicionalmente existía la costumbre de hacer las inhumaciones de los cadáveres en el interior de las iglesias, y aun cuando el Derecho canónico lo había censurado en diferentes ocasiones, y algunos Pontífices aconsejaban que se construyesen camposantos, lo cierto es que tales sugerencias y disposiciones eran inútiles<sup>194</sup>. Un malentendido fervor religioso y sentimental mantenía la perniciosa costumbre, no sólo en España, sino en toda Europa.

Carlos III se adelantó a casi todos los países en este orden legislativo, pues cuando la Facultad de medicina parisiense, para satisfacer el informe que pidió el Gran Maestre de Malta, por medio de su embajador, sobre las sepulturas eclesiásticas, comisionó para su decisión a los afamados doctores Poissonvie, Lorry, Lacques, De Horne y Vic d'Aryr, los cuales probaron, con muchas experiencias y razones que los vapores mefílicos que exhalaban las tumbas no son simplemente perjudiciales, sino que pueden producir una peste,

<sup>191</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. I. Pág. 113.

<sup>192</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. I. Págs. 27-28.

<sup>193</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. I. Pág. 118.

<sup>194</sup> Cfr. Jean Paul Sauvignac: *Historia de la Iglesia II. La Iglesia en la Edad Moderna*. Madrid 1985. Págs. 196-197.

era el año 1781<sup>195</sup>, y nuestro Monarca, cuatro años antes, en 1777, había sometido al Real Consejo de Castilla y a la Real Academia de la Historia la censura de tres obras relativas a este asunto<sup>196</sup>, y al Tribunal del Protomedicato, la conveniencia de legislar prohibiendo enterramientos en los templos<sup>197</sup>.

Con estos antecedentes, y visto el parecer del Consejo de protomédicos y médicos de Cámara<sup>198</sup>, Carlos III, aun teniendo que hacer frente a los viejos prejuicios de la tradición y de los Obispos, decidió llevar a cabo la transcendental reforma. El 9 de diciembre de 1786, el Consejo de Castilla aprobó un Decreto, publicado el 3 de abril de 1787, estableciendo la disciplina de la Iglesia en cuanto al emplazamiento y construcción de cementerios según el ritual romano<sup>199</sup>.

El texto de esta disposición establece que sólo podrán enterrarse en las iglesias personas de reconocida virtud, debiendo las autoridades eclesíásticas tramitar procesos de comprobación de virtudes y

<sup>195</sup> Cfr. Arturo Castiglioni: *Historia de la Medicina en la España del S. XVIII*. Barcelona 1975. Pág. 631.

<sup>196</sup> Las obras referidas, que se llevaron a Informe de las Academias, fueron las siguientes: *Disertación físico legal sobre los sitios y parajes que se deban destinar a las sepulturas*, por Francisco Bruno Fernández, en la que intentan probar el perjudicial uso de enterrarse los cadáveres dentro de los poblados, explicando el origen, etiología e historia de las sepulturas, con alguna noticia de la disciplina que ha observado en esta parte de la Iglesia desde sus principios, y propone los medios para evitar tales perjuicios; *Discurso físico en defensa de la costumbre de enterar los cuerpos dentro de los pueblos*, escrito por un médico anónimo de Madrid; por último, *Juicio de ambas obras*, por otro cuerpo literario, al fin de que sobre todas ellas expusiera la Academia su parecer. Encargóse el trabajo de examen a D. José Guevara Vasconcelos y D. Casimiro Gómez de Ortega. Los resultados de su revisión fueron un dictamen analítico de las tres obras y sirvió después como origen y primera piedra al expediente sobre los sitios donde conviene hacer las sepulturas e instalar los cementerios. Cfr. Alonso Álvarez Sierra: *op. cit.* Págs. 16-17.

<sup>197</sup> En 1780, dos médicos españoles de gran prestigio, Don Mauricio Echandi, protomédico del Ejército y después del Reino de Navarra, y D. Félix del Castillo, catedrático de Retórica y miembro del Real Tribunal del Protomedicato de Castilla, por encargo real, se ocuparon con gran extensión del problema de los enterramientos. Cfr. Libro del Acuerdo, fol. 214.

<sup>198</sup> Por Real Orden, con fecha 26 de marzo de 1781, el Rey encargaba al Consejo que meditase sobre el asunto de los enterramientos públicos. Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. I. Pág. 197. El resultado fue un informe elaborado por el Consejo el 20 de julio de 1783 en el que se aconsejaba: «(...) situar la ubicación de los cadáveres fuera de las iglesias y Templos, así como de los núcleos de población por las consecuencias funestas que para la higiene de la comunidad trae este consigo» Cfr. Álvarez Sierra: *op. cit.* Pág. 18.

<sup>199</sup> Novísima Recopilación. Libro VII. Título XL. Ley V.

milagros. También podrán sepultarse aquellas personas que hubiesen escogido sepultura y la tuviesen ya preparada al promulgarse dicha Real Cédula.

Esta comprende dos partes. En la primera se dice que se empezará la construcción de cementerios en aquellas ciudades y lugares donde haya o hubiese habido epidemias, o estuviesen expuestos a ellas; después en los lugares más populosos y en las parroquias de más feligresía o sean más frecuentes los entierros. En la segunda parte, establece que se construyan los cementerios fuera de las poblaciones, siempre que no existan dificultades invencibles, en sitios ventilados e inmediatos a la parroquia, pero distantes de las casas de vecinos. Se aprovechará para capilla de los cementerios las hermitas que existan fuera de las ciudades.

Con posterioridad, en mayo de 1787, se redactarán nuevas Instrucciones respecto a la profundidad y amplitud de las sepulturas, la época de las mondas «que se harán en horas, estaciones y estado de la atmósfera menos expuesto a propagar las miasmas que despiden los cadáveres y sus despojos», la no exposición de cadáveres en parajes y vías públicas y la necesidad de inhumar fuera de las iglesias y atrios, en tanto no se construyesen los cementerios locales<sup>200</sup>.

### 3.2.3.3. *El Control en la ubicación de los establecimientos industriales y manufactureros: una incipiente higiene industrial*

Antes de la adopción por parte del Estado de alguna medida encaminada a establecer una reglamentación en torno al establecimiento y ubicación de las casas de manufacturas e industria, encontramos las aportaciones de algunos ilustrados que ponen de manifiesto su preocupación por el problema.

Testimonio claro de una incipiente higiene industrial lo encontramos en la obra de J. Masdevall, «Dictamen sobre las industrias y manufacturas» (1785). Tras analizar la crítica situación de la industria española, valorada como poco competitiva y arcaica, el que fuera Inspector General de Epidemias, aconseja, por su posible insalubridad, que las fábricas de algodón y lana no se sitúen en los centros urbanos. También opina lo mismo de las industrias del metal «cuyos residuos afectan a la atmósfera, transmitiendo posibles en-

<sup>200</sup> Novísima Recopilación. Libro VII. Título XL. Ley V.



fermedades». Deben en consecuencia establecerse en lugares abiertos, lejos de cualquier foco de población<sup>201</sup>.

En términos parecidos, aunque refiriéndose a las industrias del carbón y a las fábricas de velas de sebo, encontramos la disertación de Antonio María Ximénez de Lorite sobre «Los daños que pueden ocasionar a la Salud Pública la tolerancia de algunas manufacturas dentro de los pueblos». Proponía este autor que, en cada municipio donde hubiera establecimientos de este tipo, un concejal del Ayuntamiento tuviera como encargo la inspección de las casas de manufacturas y demás establecimientos, debiendo elaborar periódicamente un informe sobre la salubridad de los mismos<sup>202</sup>.

Especial preocupación por la ubicación de determinados establecimientos industriales y manufactureros encontramos en las Sociedades Económicas de Amigos del País, destacando en este campo la actividad desarrollada por la Sociedad Vascongada. El estudio de las intoxicaciones por plomo y óxido, realizado por Ignacio María de Luzuriaga, llevó a la citada Sociedad a emitir un informe en el que se aconsejaba que «los establecimientos dedicados al manejo de estos metales, por el peligro que contienen para la higiene de la comunidad, se establezcan a dos leguas de cada población»<sup>203</sup>.

La actuación del Estado en esta parcela de la higiene pública llegaría con la Real Cédula de 15 de noviembre de 1796 en virtud de la cual:

*«En beneficio de la salud pública no se establecerán en el corto recinto de las poblaciones fábricas ni manufacturas que alteren e infeccionen considerablemente la atmósfera, como carbonerías, tiñerías, fábricas de velas de sebo, manufacturas de cuerdas de vihuela, ni los obradores de artesanos que se ocupen en aligaciones de metales y fusiles que infectan el aire, debiéndose permitir solamente almacenes y depósitos de materias ya trabajadas»*<sup>204</sup>.

Para hacer efectiva esta disposición, se establece que en cada municipio halla un encargado de inspeccionar cada local industrial.

<sup>201</sup> Cfr. J. Masdevall: *Dictamen sobre las industrias y manufacturas*. Madrid 1785. Págs. 89-93.

<sup>202</sup> Cfr. Antonio María Ximénez Lorite: *Los daños que pueden ocasionar a la Salud Pública la tolerancia de algunas manufacturas dentro de los pueblos*. Madrid 1790. Págs. 114-118.

<sup>203</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 120.

<sup>204</sup> Novísima Recopilación. Libro VII. Título XL. Ley V.

Si quisiera establecerse uno nuevo, deberán sus promotores presentar un informe en el que especifiquen sus características —materias primas usadas, tipo de maquinaria utilizada y sistemas de higiene y limpieza que se van a emplear— para que sea examinado y discutido por el Ayuntamiento, el cual aprobará el citado proyecto con la venia del médico de la zona.

#### 3.2.3.4. *La Inspección de Alimentos*

El que la sociedad española del siglo XVIII fuese víctima, en repetidas ocasiones, de epidemias de variada gravedad y difusión y también distintas por su naturaleza, obligó a la Corona a dictar un conjunto de normas legales referentes a la inspección y control de los alimentos. Al igual que en otras parcelas de la política sanitaria borbónica, en ningún momento podemos hablar de un plan nacional de inspección y control alimentario. En realidad nos encontramos con unas normas legales, dictadas en épocas de brote epidémico, el cual, una vez desaparecido, hace que dichas medidas dejen de tener sentido. Buena prueba de ello es el carácter repetitivo de las mismas, como posteriormente veremos, a lo largo del XVIII. Quizá sea en época de Carlos III cuando dichas medidas adquieren una mayor continuidad, hecho que en gran parte se debe a una nueva actitud ante la enfermedad: es mejor estar preparados, con los mecanismos de control e inspección dispuestos, a que éstos se desarrollen una vez desatado el brote de la epidemia<sup>205</sup>.

Las primeras medidas estatales referentes al control de alimentos tienen como origen la peste de Marsella de 1720. El desarrollo del citado brote epidémico y su penetración en la península obligó a Felipe V a promulgar la Real Cédula de 27 de marzo de 1721 en virtud de la cual:

*«Autorizo a mi Junta de Sanidad para que por sí, o el individuo que tuviere a bien nombrar, con el auxilio que en caso necesario le darán los Magistrados de Policía, reconozcan y examinen las carnicerías y mataderos, los graneros públicos, saladeros,*

<sup>205</sup> Así nos lo pone de manifiesto la Real Cédula de 20 de mayo de 1788: «Las medidas que se adopten en torno a los alimentos y bebidas, en cuanto que el mal estado de las mismas perjudica notablemente a la salud y a la vida de los hombres, tendrán un carácter permanente y su no aplicación será duramente castigada, por haber atentado contra el bienestar de la comunidad». Novísima Recopilación. Libro VII. Título XL. Ley IV.

*almacenes y puestos donde se venden pescados de las zonas afectadas por la enfermedad»*<sup>206</sup>.

La epidemia de anginas malignas que afectó a Castilla desde 1750 hasta 1762, obligó de nuevo a la puesta en marcha de estos mecanismos de control alimentario. Por Real Cédula de 30 de junio de 1757, Fernando VI encomendaba a las Juntas provinciales y locales de Sanidad el nombramiento de una persona, médico a ser posible, para que inspeccionara y revisara «todos los puestos y casas de alimentos, bebidas, dulces y confituras». Aquellos establecimientos que presentasen alguna duda en cuanto a su higiene y estado serían precintados. Por último, se obligaba a este personal comisionado a que remitiera a la Junta Suprema de Sanidad un Informe sobre la situación de los centros de alimentación de cada zona, «a fin de que la Junta Suprema proponga los medios adecuados para lograr el perfecto estado de mercados, botillerías, carnicerías, bolle-rías y demás casas del nutrir»<sup>207</sup>.

Como podemos observar, la segunda disposición amplía y desarrolla los mecanismos de control de la primera. De la simple inspección en época de brote epidémico, pasamos a los primeros intentos de control estatal de los establecimientos de alimentación mediante el nombramiento de un personal encargado del asunto. La Junta Suprema de Sanidad nunca elaboró una normativa para el control de este tipo de centros<sup>208</sup>, pero no por ello dejan de ser interesantes estas primicias de la intervención estatal en materia alimentaria.

El brote epidémico de tercianas, iniciado en los llanos de Urgel y en Lérida en 1783 y que prolongó sus efectos hasta 1791, extendiéndose a las zonas arroceras de Valencia, a los marjales de Murcia y a la campiña andaluza, provocó una nueva intervención estatal en el control de alimentos: la Real Cédula de 20 de abril de 1788<sup>209</sup>.

Las medidas adoptadas no presentan ninguna novedad con respecto a las de 1757:

1. Será nombrada en cada ayuntamiento una persona, médico a ser posible, para que inspeccione todos los establecimientos de alimentación.

<sup>206</sup> Novísima Recopilación. Libro VII. Título XL. Ley II.

<sup>207</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VII. Título XL. Ley III.

<sup>208</sup> Cfr. María del Carmen Calleja Folguera: *op. cit.* Pág. 105.

<sup>209</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VII. Título XL. Ley IV.

2. Aquellos establecimientos que no reúnan las condiciones higiénicas apropiadas —ventilación, agua limpia y productos en perfecto estado— serán precintados.
3. A la Junta Suprema de Sanidad se remitirá un informe sobre el estado de las carnicerías, pescaderías, panaderías, botillerías y pastelerías de cada localidad.
4. Habrá penas de prisión —cinco años—, para aquellos que no se acojan a estas reglas.

La única, y gran aportación, que presenta esta disposición es el carácter permanente de cada una de las soluciones adoptadas. Si con anterioridad nos encontrábamos con medidas de carácter temporal, cuya duración y vigencia estaba en relación a la periodicidad del brote epidémico, a partir de 1788 adquieren un carácter permanente. En ello influyen de forma decisiva dos factores: en primer término, y con un carácter lejano, el aumento y progresiva penetración del poder del Estado en nuevas áreas de control y dominio —similar a lo que estaba ocurriendo en beneficencia y educación—, en segundo lugar, y con un carácter más próximo, la existencia de una nueva actitud ante la enfermedad, más encaminada a la prevención que al desarrollo de medidas legales cada vez que surge un brote epidémico; así recoge ambos aspectos la citada disposición:

«Como es entendimiento del gobierno todo lo concerniente a el bienestar de sus ciudadanos, no podía menos este que velar por la recta y perfecta alimentación de sus moradores. Que la carne esté en perfecto estado, que el pan y sus fermentos no sean podredumbre, que su pescado reciba la perfecta salazón, son materias que nos conciernen. De su cuidado se derivará el nacimiento de hombres robustos y el no surgimiento de enfermedades que merman la gran riqueza del Estado: la población»<sup>210</sup>.

La preocupación por el control de los establecimientos de alimentación y sus productos, como posteriormente veremos, será un tema que estará presente en los debates parlamentarios.

### 3.2.3.5. *La Higiene en la Construcción de Edificios Públicos*

No hay nada que contribuya más al embellecimiento de las poblaciones como el ornato público: limpieza de sus calles, magnifi-

<sup>210</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título XL. Ley IV.

cencia de sus edificios, buen gusto de sus monumentos, profusión de paseos y jardines, dotándoles del suficiente arbolado y adorno de flores. Pero aparte de estos detalles de elegancia y suntuosidad urbana, el ornato público se traduce en higiene, salubridad y bienestar.

Nuestros ilustrados habían criticado duramente las características higiénicas que presentaban algunos edificios vinculados, directa o indirectamente, con la Salud Pública. La nula ventilación, la deficiente ubicación urbana, la no existencia de agua tanto para la limpieza como para la bebida, la pésima distribución interior con arreglo a los cometidos que tenían que realizar, la suciedad y los malos olores, origen de tantas enfermedades, habían hecho correr ríos de tinta en la pluma de los hombres del XVIII. Así se manifestaba el médico valenciano Virrey y Mange sobre las condiciones de higiene que tenían los hospitales españoles:

*«Mal ventilados, situados en pleno centro urbano, sin aguas limpias para las necesidades de facultativos y enfermos (...) la basura y las inmundicias se hacinan en los pasillos y habitaciones, sin que halla personal que las limpie (...) Ahí no acaba lo peor, las habitaciones son gigantescas, frías en invierno y calurosas en verano, la enfermedad está en su sitio, bien alimentada para esparcirse»*<sup>211</sup>.

No menos duras son las palabras que tiene Vicente Lardizabal sobre los mataderos y almacenes de alimentos:

*«Pequeños y sucios, caldo de cultivo de enfermedades son nuestros mataderos de reses y los lugares de salazón del pescado, así como los demás dispensarios de alimentos (...) Sin ventilación alguna, el calor los corrompe en verano y el frío los seca en invierno (...) No hay agua para lavar carnes, pescados y verduras, que se ofrecen al consumidor tal y como vienen, con sangre, barro y suciedad (...) Mosquitos, abejas y demás insectos devoran los codiciados manjares, que en vez de servir para el provecho son origen de enfermedades»*<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> Cfr. Pascual Virrey y Mange: *Prontuario aforístico*. Madrid 1746. Pág. 18.

<sup>212</sup> Cfr. Vicente Lardizabal: *Consideraciones político-médicas sobre la Salud Pública*. Madrid 1769. Pág. 86.

En términos parecidos se expresa la crítica ilustrada sobre los hospicios<sup>213</sup>, teatros<sup>214</sup>, e incluso iglesias<sup>215</sup>.

La primera manifestación legal de preocupación por parte del Estado en torno a la higiene de determinados edificios públicos data de 1749. Fernando VI, en una Instrucción de Corregidores ordena que:

*«Para cuidar el ornato de los pueblos, pero principalmente su salud, inspecciónense todos los mataderos, iglesias, hospitales, hospicios, teatros y almacenes (...) Que cada uno de estos edificios reúna las convenientes normas de ventilación, situación y limpieza. (...) En caso de que no las reúnan ciérrase el establecimiento hasta que se hallan efectuado las reformas necesarias»*<sup>216</sup>.

En época de Carlos III<sup>217</sup>, se mantiene vigente esta disposición para los edificios de antigua construcción y se amplía y desarrolla la normativa con respecto a las condiciones que deben reunir los edificios de nueva planta:

1. Todo edificio que tenga relación inmediata con la Salud Pública como hospitales, hospicios, mataderos, almacenes, teatros e Iglesias, no podrá ser construido sin previo examen de la Junta de Sanidad local o Provincial, siendo necesaria la ratificación de la Junta Suprema de Sanidad.
2. Cada uno de estos edificios anteriormente mencionados deberán edificarse «en situación ventajosa de terreno»:

<sup>213</sup> Pedro José Rodríguez decía sobre los hospicios que «su construcción defectuosa, su desigual distribución, su nula ventilación, su acumulación de excrementos, basuras y demás aguas residuales, convierte a estos edificios en pabellones de muerte, más que en lugares de caridad y beneficio». Cfr. Pedro José Rodríguez: *Palestra Crítico-médica*. Madrid 1748. Pág. 214.

<sup>214</sup> Los teatros, en cuanto lugares de aglomeración, también estuvieron presentes en la crítica ilustrada a la hora de valorar sus condiciones higiénicas. El Padre Isla llega a decir sobre ellos: «Más que lugares para el arte y el disfrute, donde se cultive el espíritu, lo que allí reina es el mal olor que las velas de sebo producen, las basuras que dejan los espectadores y el mal olor de la gente que allí se reúne» Cfr. P. Isla: *Cartas familiares*. Madrid 1736. Págs. 89-90.

<sup>215</sup> Diego de Torres Villarroel, que cursó estudios médicos, si bien nunca ejerció la profesión, valoró a algunas iglesias y lugares de culto «más que sitios donde salvar almas, son sitios donde se pierde el cuerpo (...) Frío, nula ventilación, pestilencias de los entierramientos, afluencia constante de enfermizos peregrinos convierten la Casa de Dios en casa y reino de las enfermedades». Cfr. Diego de Torres Villarroel: *Sueños Morales*. Madrid 1736-37. Págs. 182-183.

<sup>216</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro II. Título X. Ley II.

<sup>217</sup> Instrucción de Corregidores, inserta en la Real Cédula de 15 de mayo de 1788, cap. 31. Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título XL. Ley V.

- a) Hospitales, hospicios, mataderos y almacenes a las afuera de la ciudad.
- b) Iglesias y Teatros, en plazas abiertas, que permitan una eficaz ventilación.
3. Existencia de amplios ventanales y techos altos, tanto por higiene como por luminosidad.
4. Proximidad para cada uno de estos edificios de un pozo o manantial de agua potable, que permita el aseo y limpieza de personas e instalaciones.

Con ello se pretendía, igual que con otras disposiciones dadas en materia de higiene y Salud Pública, evitar cualquier posible brote epidémico, así como su expansión y desarrollo<sup>218</sup>.

Carlos IV aumentaría el control de la higiene en estos edificios con el establecimiento de una inspección periódica —cada seis meses— en que se revisase:

1. La limpieza interior del edificio, cuidando especialmente de que exista un buen sistema de drenaje de aguas residuales.
2. El estado de puertas y ventanas, así como demás aberturas de ventilación.
3. Dotación de agua potable, debiendo haber un pozo o aljibe a no menos de 50 metros del edificio.
4. Estado de la construcción, planteando, si son necesarias, las posibles reformas.
5. Ornato exterior del edificio.
6. Distribución de dependencias, velándose para que sean las más ventiladas aquellas que se utilizan como depósitos de alimentos o donde se tienda al agrupamiento de personas.

Esta inspección sería llevada a cabo por el médico de cada localidad, auxiliado por un miembro de la Junta local de Sanidad, que remitiría el correspondiente parte a la Junta Suprema<sup>219</sup>.

### 3.3. La Política educativa médica del siglo XVIII

Las grandes líneas de la política educativa médica de la España del siglo XVIII se caracterizan por: el intento de modernizar los

<sup>218</sup> «De que en cada uno de estos edificios, recolectores de grandes masas de población, se guarden estas reglas, dependerá la no expansión y brote de cualquier fiebre y calentura que con anterioridad se difundían» Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título XL. Ley V.

<sup>219</sup> Cfr. Real Cédula de 15 de noviembre de 1796, en Colección de Reales Cédulas... Vol. IV. Pág. 297.

saberes y la incorporación de la enseñanza clínica en la formación médica. Ambas características habían estado presentes en la mente y la pluma de nuestros ilustrados, basta con recordar los casos de Martín Martínez<sup>220</sup>, Feijoo<sup>221</sup> y el Padre Antonio José Rodríguez<sup>222</sup>.

<sup>220</sup> Martín Martínez, en su obra *Médica Sceptica* (1722), manifiesta su repulsa a la anacrónica formación de los médicos: «*La filosofía y medicina que en las escuelas se nos enseña es tan impertinente para el arte de curar, que los médicos ya ancianos y prácticos, siendo muy hábiles en las curaciones, a penas se acuerdan aún de los títulos de las cuestiones escolásticas: y por otro lado conozco no pocos que sin haber ni aun saludado aulas, ni defendido actos, con la empírica y un razonable juicio, logran hoy en Madrid falsos créditos y sucesos*». No se recata el doctor Martínez en estampar la opinión que aquel modo de enseñar le merece, como lo atestigua esta alusión, no velada, a los centros universitarios: «*Aulas y colegios, donde con gritos, patadas y sudores, buscando la verdad, se suele hallar una ronquera (...) Parécense los estudiantes médicos cuando salen de las aulas, al ancho campo de la naturaleza; en vez de aprender métodos, observar fenómenos y oír nuevas noticias se les educa en una selva y después los llevan a una dilatadísima y hermosísima ciudad, donde todo lo extrañan, admiran y aprovechan. Porque como vienen acostumbrados a sólo resolver cuestiones gramaticales de equipolencias, modales y suposiciones y cuestiones theologicas de phisica penosísima y otras cosas ajenas a la medicina*». Cfr. A. Martín Martínez: *Médica Sceptica*. Madrid 1722. Págs. 38-40.

<sup>221</sup> Particularmente explícita es la requisitoria que de la formación universitaria de los médicos formuló Feijoo en un escrito: «*De lo que falta y sobra en la enseñanza de la Medicina*». Recusa Feijoo, en primer lugar, la preparación filosófica que se anteponía a los estudios médicos: «*no es solo la filosofía aristotélica la que consideramos inútil para la medicina —opina Feijoo—. A todos los sistemas filosóficos extendemos la misma censura. Tan fuera de propósito es para la curación médica la filosofía corpuscular como la peripatética*». En los estudios médicos denuncia Feijoo su carácter especulativo y teorizante: dice de la Medicina: «*en esta Facultad no es necesario desenredar sophismas, sino descubrir verdades: examinar los pasos de la naturaleza en las enfermedades, la diferencia de ellas y de sus síntomas y buscar remedios oportunos*». Postula Feijoo una educación universitaria del médico atendida a la situación real de los saberes médicos, preferentemente empírica y en la que se conceda primacía a los estudios anatómicos, a la preparación clínica y al dominio de los recursos terapéuticos. El flanco positivo de la crítica feijoniana compone todo un acabado plan de educación médica: «*El estudio de la Medicina deberá empezar con una descripción particularizada, clara y sensible de todas las partes, tanto sólidas, como líquidas de que se compone el cuerpo humano (...) A esto seguirá la explicación de todos los desórdenes que pueden arribar, que es lo mismo que manifestar las diferentes dolencias, proponiendo sus señales, sus pronósticos y remedios*» Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 48-49.

<sup>222</sup> Emparejada a la crítica de Feijoo y similar a ella, se nos ofrece la denuncia que el Padre Antonio José Rodríguez formuló en su *Nuevo aspecto de la theología médico moral*. La Universidad, opina el citado autor, no proporciona al médico la formación científica y la capacitación adecuada para el ejercicio de la profesión; preciso es que al escolar médico se le enseñe física, química, anatomía, patología; junto a los estudios teóricos deliende la necesidad de la práctica médica: «*a más de todo esto, pues con todo aún no tenemos nada, debe constar sin engaño, ni interpretación, que ha practicado el médico lo menos cuatro años enteros en Hospital General, como los de Madrid, Zaragoza, Compostela, Sevilla*». Cfr. Antonio José Rodríguez: *Nuevo aspecto de la theología médico-moral*. Madrid 1742. Págs. 18-24 y 92-97.



Los tres grandes frentes de innovación propiciados por la intervención estatal serán las Facultades de medicina, las clases en los hospitales clínicos y los Colegios de cirugía. No se elaboró en ningún momento un plan global de reforma, habría que esperar al elaborado por la Comisión de Instrucción Pública ya en el período gaditano, pero se hicieron interesantes reformas locales que se sitúan en un claro precedente del anterior.

### 3.3.1. *Las reformas en los estudios médicos*

Las primeras reformas de los estudios médicos surgieron con la creación de la Universidad de Cervera. Tras la Guerra de Sucesión, Felipe V castigó a Cataluña cerrando todas sus universidades. Sin embargo, en 1717, creó una Universidad en Cervera que reunía las rentas de todas las universidades existentes —Gerona, Lérida, Barcelona, Vich y Tarragona—, prohibiendo a los catalanes estudiar en otras universidades:

*«Por cuanto las turbaciones pasadas del Principado de Cataluña obligaron a mandar se cerraran todas sus universidades (...) reconociendo la obligación que Dios me ha puesto de atender el bien de aquellos vasallos y no permitir que las torpes sobras de la ignorancia obscurezcan el precioso lustre de las ciencias (...) teniendo muy presente mi gratitud, he debido al amor y constante lealtad de la fidelísima ciudad de Cervera erigir una universidad»*<sup>223</sup>.

La creación de una nueva Universidad proporcionó la oportunidad de modificar el curriculum de las enseñanzas médicas sin enfrentarse a ninguna oposición: se estableció la obligación de realizar dieciocho disecciones por año, seis para demostrar los principales sistemas y doce para presentar órganos específicos; en 1749 se amplió esta disposición, obligando a los estudiantes de medicina, antes de licenciarse, a asistir a doce demostraciones anatómicas como mínimo, a cinco disecciones sobre cadáveres y a una disección en un animal, generalmente de un perro, para demostrar el funcionamiento del corazón<sup>224</sup>. Estas modificaciones en el curriculum vinieron acompañadas con la dotación de un número importante de

<sup>223</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Págs. 65-83.

<sup>224</sup> Cfr. M. Rubio Borrás: «Historia de la Real y Pontificia Universidad de Cervera», en *Anales de los cursos académicos 1914-1916*. Barcelona 1917. Págs. 26-40.

cátedras<sup>225</sup> y el establecimiento como libro de texto empleado el «Compendio anatómico-médico» de Heister.

La Universidad de Valencia, que había tenido la mejor Facultad de Medicina de España en el siglo XVIII, fue clausurada entre 1713 y 1720. Durante el cierre se aprovechó para reflexionar sobre la necesidad de modernizar el currículum, lo que se logró añadiendo nuevas materias a las existentes. En 1733 las constituciones de la Universidad de Valencia confirman este eclecticismo en la enseñanza, incorporando los nuevos descubrimientos<sup>226</sup>. Asimismo, en el curso de Anatomía se incluían veintiseis disecciones al año, se incorporaba el Boerharde como manual y comenzaba la elaboración de las obras de Piquer orientadas a la enseñanza<sup>227</sup>.

Sobre esta tradición universitaria, propicia a la recepción de la moderna enseñanza europea, se asienta la labor de Gregorio Mayans, a quien se encomendó en 1767 la redacción de un plan de estudios para la Universidad de Valencia. En lo que se refiere a la formación de los médicos, Mayans propone la utilización de las obras de Boerharde y Hoffman, de Haller y Guter, manteniendo la lectura de los textos hipocráticos; propone asimismo intensificar la enseñanza de la Anatomía y hacer efectiva la preparación profesional de los médicos imponiéndoles dos años de prácticas en un hospital general<sup>228</sup>. El proyecto de Gregorio Mayans, que no llegó a ponerse en ejecución, influiría decisivamente en el plan elaborado por Olavide para la Universidad de Sevilla y, en concreto, para su Facultad de Medicina. En Valencia, la reforma efectiva de los estu-

<sup>225</sup> En concreto serían seis: Prima, Visperas, Pronósticos, Métodos, Simples y por último, una de Cirugía y Anatomía. Cfr. M. Rubio Borrás: *op. cit.* Pág. 38.

<sup>226</sup> «Ordenamos —se impone en esta regulación de estudios— que mientras no se imprima de nuevo los libros por donde regularmente se estudia la Medicina, con la adición de las noticias que parecen necesarias u otras nuevas, en lo que se está tratando, debe cada catedrático en su explicación y tratados, instruir a los estudiantes en la noticia de lo que modernamente se ha descubierto en la Medicina». Citado por M. Velasco Santos: *Reseña histórica de la Universidad de Valencia*. Valencia 1968. Pág. 86.

<sup>227</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Págs. 260-270.

<sup>228</sup> «Los que hubieren de graduarse de medicina, tomarán las prácticas dos años, asistiendo a los médicos del Hospital General; y habiendo sido aprobados al fin de cada año por sus catedráticos y con asistencia del Rector, y después por el médico o médicos del Hospital General, se podrán graduar de Medicina, precediendo otro examen privado de los médicos de la Universidad, y siendo aprobado de estos, tendrá sus conclusiones públicas y mereciendo por ellas ser habilitados explicarán de repente el texto de Hipócrates que por suerte le cayere, picando una sola vez, y cumpliendo con su obligación de manera que se vea que saben medicina, se les conferirá el grado al día siguiente, a la hora que señale el Canciller (...) Los que hubieren de ser cirujanos, después de los tres años de medicina, estudiarán en el quarto la Anatomía y en el quinto la cirugía», citado por M. Velasco Santos: *op. cit.* Págs. 98-99.

dios médicos se hace realidad en 1786 al ser sancionado por el Consejo el plan que presentó el rector Blasco; con él se sustituyen los textos clásicos por obras esencialmente redactadas para la docencia, se intensifica la enseñanza de la Anatomía y se introduce el estudio de la Medicina Práctica que cuenta con cátedras y servicios en el Hospital general, adelantándose en varios años a la creación de las cátedras de clínicas de Barcelona y de Madrid<sup>229</sup>.

En la Universidad de Sevilla la reforma de los estudios médicos se insinúa en 1767, al solicitarse en Claustro la creación de cátedras de Química y Botánica y la agregación de la enseñanza de la Cirugía a la cátedra de Anatomía<sup>230</sup>. El mencionado plan Olavide, aprobado en 1769, propone cambios sustanciales en la formación del médico: el futuro profesional se puntualiza<sup>231</sup>. La Patología se estudiará por las obras de Boerharde e Hipócrates, la Anatomía por el texto de Heister y la Química y la Botánica «por medio de buenos libros de lectura». El Plan Olavide suprime la enseñanza universitaria de la Cirugía<sup>232</sup>, dejándola reservada a los Reales Colegios de Cirugía.

La intromisión efectiva, con propósitos de reforma, por parte del Consejo de Castilla tuvo lugar a finales de la década de los 60. Como ya se vio en el capítulo dedicado a la reforma de la Universidad, en 1769 se decretó que un miembro del Consejo de Castilla fuera director de cada universidad española, su misión era informar al Consejo de la situación académica y financiera de cada universidad y estimular las reformas. En 1770 se ordenó a la universidades españolas que redactasen borradores de nuevos planes de estudios. Aquellas universidades que no hicieron propuestas se vieron obligadas a adoptar el curriculum de Salamanca.

La reforma de los estudios médicos en la Universidad de Salamanca tiene precedentes que se remontan a 1766 cuando introduce en su Facultad Médica la lectura de los libros de Boerharde con los comentarios de Haller y van Swieten y para la enseñanza de la Anato-

<sup>229</sup> Cfr. L. Esteban y Mateo: «El Rector Blasco y la Reforma universitaria de 1787 en Valencia», en *Saitabi*. XXIII. Valencia 1973. Págs. 58-72.

<sup>230</sup> Cfr. F. Aguilar Piñal: «La Universidad de Sevilla en el S. XVIII» en *Anales de la Universidad Hispalense*. Sevilla 1969. Pág. 87.

<sup>231</sup> «(...) Debe saber anatomía, conocer las enfermedades, el modo práctico de curarlas y los remedios y cantidad de ellos que se ha de aplicar para conseguirlos». Citado por A. Álvarez de Morales: *op. cit.* Pág. 115.

<sup>232</sup> «(...) Este arte, se declara en su texto tan preciso y conveniente a la humanidad que sólo puede enseñarse oportunamente en las casas y Hospitales destinados a su ejercicio, como son la de Cádiz y Barcelona». Citado por F. Aguilar Piñal: *op. cit.* Pág. 92.

mía las obras de Heister, Vegalio y Eustachio<sup>233</sup>. Una Real Provisión de 1771<sup>234</sup> aprueba el renovado plan de estudios; en el se independizan la enseñanza médica y quirúrgica, lo que hará posible que conserve la autorización para la formación de cirujanos cuando se prive de ella a las restantes Universidades en beneficio de los Colegios de Cirugía. Salamanca intentó una nueva reforma en 1789<sup>235</sup> que no fue aprobada, si bien logró, con posterioridad, introducir modificaciones en los textos a los que había de ajustarse la enseñanza.

En Alcalá de Henares la reforma de los estudios médicos llega en 1771 y se apoya en un dictamen elaborado por la propia Universidad, dictamen en el que se reconoce la decadencia de su Facultad médica. La reforma en Valladolid tiene asimismo fecha de 1771. En Santiago el cambio se impuso en 1772, estableciéndose en tal año la enseñanza de la cirugía latina. El proyecto de reforma de estudios en la Universidad de Granada, aprobado en 1776, en lo tocante a la formación de los médicos sólo alcanzó parcial ejecución<sup>236</sup>.

Ante las reformas que se estaban operando, hubo ataques de las grandes universidades a las pequeñas, las cuales estaban peor dotadas. Así, la Universidad de Cervera denunció a la de Gandía, Huesca y Orihuela, por no cumplir los requisitos necesarios para expedir el título de médico<sup>237</sup>; el Colegio de Médicos de Zaragoza solicitó al Consejo de Castilla en 1751 que no se admitiesen en el examen del Protomedicato a los graduados de Irache, Avila, Osuna y de aquellas universidades en las que no hubiesen cátedras de Medicina<sup>238</sup>. Este cúmulo de propuestas culminarían en 1794 con una Real Orden que reducía a diez las Facultades de Medicina:

- Alcalá           — Santiago
- Cervera       — Sevilla
- Granada       — Valladolid
- Huesca       — Valencia
- Salamanca   — Zaragoza

<sup>233</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *El reformismo de Carlos III y la Universidad de Salamanca. Plan General de estudios dirigido a esta universidad por Real y Supremo Consejo de Castilla en 1771*. Salamanca 1969. Págs. 23-35.

<sup>234</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro VIII. Título II. Ley IV.

<sup>235</sup> Cfr. L. Sala Balust: *Visitas y reformas de la Universidad de Salamanca en el reinado de Carlos III*. Valladolid 1958. Págs. 216-218.

<sup>236</sup> Para mayor información sobre las reformas de los estudios de medicina véase Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 50-54.

<sup>237</sup> Cfr. M. Rubio Borrás: *op. cit.* Pág. 38

<sup>238</sup> Cfr. J. García de Lasosa: *Planes de Reforma de Estudios de la Universidad de Zaragoza en la segunda mitad del S. XVIII (1753-1808)*. Zaragoza 1978. Pág. 214.

Al comenzar el siglo XIX la modernización de las Facultades de Medicina es una realidad; se ha abandonado el galenismo y su lugar lo ocupan los textos de Boerharde y sus comentadores y los libros de Hipócrates; valga como ejemplo la respuesta dada en 1801 por la Universidad de Huesca a un requerimiento del Protomedicato:

*«Se ha retornado a la tradición hipocrática, a la enseñanza de una medicina fundada en la observación y experiencia (...) se acepta la autoridad de Boerharde, cuyas instituciones médicas reúnen lo más puro y selecto de los autores antiguos griegos y latinos, en los descubrimientos y progresos modernos (...) y se atiende a la formación práctica tras haberse incorporado el Hospital de la ciudad a la enseñanza, suministrando este enfermos para el estudio de la medicina práctica y cadáveres para las demostraciones anatómicas»<sup>239</sup>.*

A continuación incluimos los diversos planes de estudio<sup>240</sup>:

<p><b>Plan de Estudios de la Univesidad de Sevilla en 1769: Facultad de Medicina</b></p>	<p><b>Primer Año Segundo Año Tercer Año Cuarto Año Quinto Año Sexto Año</b></p> <p><b>Séptimo y Octavo Año</b></p>	<p><b>Anatomía Patología Aforismos Hipócrates Materia médica Práctica de Hospital Práctica de Hospital, Química, Botánica y Farmacia Química, Botánica y Farmacia</b></p>
<p><b>Plan de Estudios de la Universidad de Salamanca en 1771: Facultad de Medicina.</b></p>	<p><b>Primer Año Segundo Año Tercer Año Cuarto Año Quinto y Sexto Año</b></p>	<p><b>Instituciones Médicas I Instituciones Médicas II Aforismos y Pronósticos Aforismos médicos Práctica médica</b></p>

<sup>239</sup> Citado por F. Guillén Grima: *op. cit.* Págs. 155-156.

<b>Plan de Estudios de la Universidad de Granada en 1776: Facultad de Medicina</b>	Primer Año Segundo Año  Tercer Año  Cuarto Año Quinto Año  Sexto y Séptimo Año	<b>Materia Médica</b> Operaciones quirúrgicas y Obstetricia Instituciones Médicas Aforismos Práctica Médica y Quirúrgica Práctica Médica
<b>Plan de Estudios de la Universidad de Valencia en 1766: Facultad de Medicina</b>	Primer Año Segundo Año Tercer Año  Cuarto Año  Quinto Año  Sexto Año  Séptimo Año	<b>Botánica y Química</b> Anatomía Instituciones Médicas I Instituciones Médicas II Instituciones Médicas III Práctica Hospitalaria I Práctica Hospitalaria II

En los planes anteriormente presentados cabe resaltar: la incorporación de la práctica de hospital y de las enseñanzas de Química, Farmacia y Botánica en el plan de estudios de Sevilla en 1769; la inclusión de la práctica médica en el plan de estudios de Salamanca de 1771; el año de práctica médico-quirúrgica y los dos años de práctica médica en el plan de estudios de Granada de 1777; en el plan de estudios de Valencia de 1786, el estudio de la Botánica y la Química en primero de Medicina, previo al estudio de la Anatomía, que se estudiaría en el segundo curso. Con estos planes se cumplía el requisito de dos años de prácticas, necesario para poder presentarse ante el Protomedicato para obtener la licencia que permitiese el ejercicio de la profesión médica. La inclusión de la Química y la Botánica en los planes de estudio supone la incorporación al currículum médico de ciencias básicas, que proporcionarían una visión más integral y científica, tanto sobre el proceso de enfermos, como sobre la terapéutica.

### 3.3.2. Los Colegios de Cirugía

Hasta la segunda mitad del siglo XVIII, la cirugía estuvo subordinada al Protomedicato, obteniéndose el título después de 5 años de prácticas y tras haber superado el examen ante el citado Tribunal. Cuando Carlos III realizó las reformas del Ejército y la Marina, con el objeto de tener unas Fuerzas Armadas modernas y efectivas, similares a las de Federico II de Prusia, decidió proveerlas de cirujanos bien formados, con lo que se evitaba tener que contratar extranjeros. Con arreglo a estas pretensiones se crearon los Reales Colegios de Cirugía de Cádiz (1748) y Barcelona (1760)<sup>241</sup>. Posteriormente serían erigidos el de San Carlos de Madrid (1778), Burgos y Santiago (1799).

Sin el ánimo de ser grandilocuentes, los Reales Colegios de Cirugía constituyeron la fundación docente más importante en la España del XVIII. Construidos junto a los grandes hospitales, para que los alumnos pudieran ver enfermos, su enseñanza tenía mucha calidad. Los estudiantes tenían prácticas de Anatomía, operaciones, Química, Botánica etc. En régimen de internado, las clases se daban en castellano, siendo sometidos los alumnos a exámenes periódicos muy duros. En el campo del profesorado, los Colegios estaban muy bien dotados y sus cátedras mejor pagadas que las de la Universidad, lo que atraía a buenos profesores<sup>242</sup>.

Al principio, los cirujanos salidos de los Reales Colegios de Cirugía sólo trabajaron en el Ejército o en la Marina, el desarrollo de su profesión en la sociedad civil ocasionó conflictos con el Protomedicato. Sin embargo, los Monarcas y el Consejo de Castilla apoyaron a los Colegios, e incluso se dio el caso de que el Colegio de San Carlos<sup>243</sup> asumió funciones propias del Protomedicato tales como la censura de libros y el asesorar al gobierno en temas de Salud Pública. El creciente prestigio de los Colegios de Cirugía, que unificaban la teo-

<sup>240</sup> Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Págs. 266-267.

<sup>241</sup> En los Estatutos y Ordenanzas generales de 1764, Carlos III recuerda la intención de su hermano Fernando VI al crear el Colegio de Cádiz: «(...) fundado con el objeto de que la marina estuviese surtida de cirujanos hábiles». Cfr. Diego Ferrer: *Historia del Real Colegio de Cirugía de Cádiz*. Cádiz 1961. Pág. 15. Estas mismas intenciones encontramos en la fundación del Colegio de Barcelona: «(...) Para que de este modo se formasen al mismo tiempo cirujanos hábiles para la dotación de los Regimientos, excusando traerlos de fuera del Reino, como hasta ahora se ha hecho». Cfr. Pascual Iborra: *op. cit.* Pág. 275.

<sup>242</sup> Cfr. Juan Riera: *op. cit.* Págs. 54-62.

<sup>243</sup> Cfr. M. E. Burke: *El Colegio Real de San Carlos*. Madrid. 1982. Págs. 110-113.

ría con la práctica, hizo que éstos, partidarios de la unión de la Medicina y Cirugía, luchasen por arrebatar la enseñanza médica a las facultades. Sus pretensiones fueron conseguidas en 1799, cuando el ministro Urquijo unificó las enseñanzas de la Medicina y Cirugía en los Reales Colegios de Medicina y Cirugía, suprimiéndose todas las Facultades de Medicina, excepto la de Salamanca<sup>244</sup>. Sin embargo esta reforma se revocaría un año más tarde.

### 3.3.2.1. *El Colegio de Cádiz*

El Colegio de Cádiz fue creado por Real Cédula de 11 de noviembre de 1748<sup>245</sup>. Pedro Virgili haría realidad el propósito de mejorar la preparación profesional de los cirujanos al servicio de la Armada, emprendido con anterioridad a tal fecha por Lacomba<sup>246</sup>.

El Colegio, desde su fundación, queda adscrito al Hospital de la Marina de Cádiz, encomendándose las enseñanzas, bajo la dirección de Virgili, su primer director, a cuatro maestros. Virgili redactó el plan de estudios, a desarrollar en tres años y que comprendía la enseñanza de la Anatomía, la Cirugía general y saberes clínicos especializados, entre estos últimos la Obstetricia<sup>247</sup>.

En 1757 se autorizó al Colegio a conceder títulos de bachiller en Filosofía, «del mismo modo que lo practicaban las Universidades»<sup>248</sup>, lo que trajo consigo la elevación del rango académico de la institución. Las Ordenanzas de 1791 completarían estas prerrogativas, siendo equiparado el Colegio a las Facultades de Medicina al serle permitido otorgar títulos de bachiller en Medicina<sup>249</sup>. A partir de estos momentos el período de estudios se amplía a cinco años y se incluye en él la enseñanza de disciplinas básicas: Física experimental, Química, Botánica, Fisiología e Higiene; entre las disciplinas propia-

<sup>244</sup> Cfr. Reales Ordenanzas expedidas en el año 1799 por la primera Secretaría de Estado para la reunión del estudio y ejercicio de la Medicina y Cirugía, y erección de la Junta General de Gobierno de esta Facultad Reunida. Madrid en la Imprenta Real. Año 1799.

<sup>245</sup> A. G. S. Sec. Secretaría de Marina. Leg. 226.

<sup>246</sup> El binomio Patiño-Lacomba, responsable de la creación del Cuerpo de Cirujanos de la Armada había sentado las bases para la formación del Colegio de Cirugía de Cádiz con las Ordenanzas de 1728. Cfr. Diego Ferrer: *op. cit.* Pág. 10.

<sup>247</sup> Cfr. Antonio Orozco Acuaviva: «Pedro Virgili y el Colegio de Cirugía de Cádiz», en *Revista de Historia de la Medicina*. Nº 63. Barcelona 1976. Págs. 44-52.

<sup>248</sup> Cfr. Diego Ferrer: *op. cit.* Pág. 190.

<sup>249</sup> Cfr. Diego Ferrer: *op. cit.* Pág. 198.



mente médicas figuran el estudio de la Medicina Clínica y la Materia Médica, la Cirugía y las Técnicas Quirúrgicas, la Obstetricia, la Pediatría y la Venerología.

### 3.3.2.2. *El Real Colegio de Cirugía de Barcelona*

La fundación del Real Colegio de Cirugía de Barcelona, obra también de Pedro Virgili, se dispuso por Real Orden de 19 de septiembre de 1760<sup>250</sup> y se pretendía con su constitución, queda anticipado, proporcionar a los cirujanos del Ejército una preparación similar a la que venían obteniendo en el Colegio de Cádiz los cirujanos de la Armada.

La actividad del Colegio de Barcelona se inicia en 1762, presidiendo Virgili un cuerpo de profesores procedentes del Colegio de Cádiz y entre los que figura Antonio Gimbernat. Las enseñanzas que se dispensan son similares a las que impartían el Colegio de Cádiz, e incluyen la Anatomía y la Fisiología, la Patología Quirúrgica y el estudio de las enfermedades quirúrgicas; en la enseñanza de la Terapéutica se engloba «el tratado de la sangría, de la aplicación de cataplasmas y ventosas, sanguijuelas, vegigatorios y ligaduras y los medicamentos usuales, simples y compuestos». La formación práctica de los alumnos se realiza en el Hospital General, donde los profesores del Colegio tienen asignado cometido asistencial<sup>251</sup>.

Las Ordenanzas de 1795<sup>252</sup> actualizaron el plan de estudios del Colegio de Barcelona, incorporando a él nuevas enseñanzas: Física experimental, Botánica, Higiene, Patología y su Terapéutica, los saberes quirúrgicos especializados y Cátedras de partos, que incluía las enfermedades de mujeres y niños, Venereología y Medicina teórico-práctica. Las Ordenanzas que cito, autorizaron al Colegio a otorgar títulos de bachiller y licenciado equivalentes a los que conferían las Universidades. Los textos utilizados para la enseñanza serían los de Boerharde, Haller, Guter, Le Dran, Bell, Petit, Astruc y Underwood; para uso de sus alumnos, los maestros del Colegio redactaron obras de intención docente, contándose entre ellas las

<sup>250</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

<sup>251</sup> Cfr. Estatutos y Ordenanzas generales que S. M. mandó observar a los Colegios, Comunidades de Cirujanos establecidos en Barcelona, Cádiz y en todo el Principado de Cataluña, para la enseñanza de la Cirugía. 60. PG. fol. Recogido por Moreno Garbayo: *Colección de Reales Cédulas del Archivo Histórico Nacional. Catálogo*. Madrid 1977.

<sup>252</sup> A. G. S. Sec. Guerra Moderna. Leg. 1543.

que escribieron Diego Velasco, Francisco Villaverde, Domingo Vidal y Francisco Puig<sup>253</sup>.

El Colegio de Cirugía de Barcelona desarrolló una actividad científica de la que dan testimonio las «Juntas literarias», cuya organización establecen los Estatutos de 1764 y que regulan, con mayor pormenor, las disposiciones incorporadas a los Estatutos en 1795. En las «Juntas» se daba lectura a disertaciones que recogían la experiencia profesional de los miembros del Colegio y se elaboraban dictámenes y «censuras»; el catálogo de las «Juntas literarias», publicado por Usandizaga atestigüa el efectivo valor de la labor que en ellas se desarrolló<sup>254</sup>.

### 3.3.2.3. *El Real Colegio de Cirugía de San Carlos de Madrid*

La fundación del Real Colegio de Cirugía de San Carlos de Madrid fue encomendada por Carlos III a Gimbernat y Mariano Ribas. Una Real Cédula de 13 de abril de 1780, ratificada por Real Resolución el 29 de julio de 1783 dispone:

*«(...) se establezca en Madrid un Colegio y Escuela de Cirugía, conforme en todo al que hay establecido en Barcelona en quanto a maestros, estudios, gobierno, interior, honores y exenciones de sus colegiales (...) En dicho Colegio se han de admitir para su enseñanza indistintamente a quantos quieran venir a aprender esta facultad, ya sean naturales de Madrid o de cualquier otra parte de España»*<sup>255</sup>.

La creación del Colegio de Cirugía de Madrid busca proporcionar a la sociedad civil profesionales con preparación similar a la que ya poseían los cirujanos con ejercicio en la Armada y el Ejército. La Cédula de 1787, que encabeza las Ordenanzas del Colegio, tras recordar que el fundado en Cádiz suministra cirujanos hábiles para

<sup>253</sup> Cfr. Juan Manuel Jiménez Muñoz: «El Colegio de Cirugía de Barcelona a finales del S. XVIII», en *Boletín de la Sociedad Española de Historia de la Farmacia*. Nº 100. Madrid 1974. Págs. 174-184.

<sup>254</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 70-71.

<sup>255</sup> Real Cédula de S. M. y Señores del Consejo de Castilla por la cual se mandó establecer en Madrid, un Colegio, y Escuela de Cirugía, situándose en la Fábrica del Hospital General, y formar las respectivas Ordenanzas; y que se dirijan y gobiernen por sí mismas en el Protomedicato las Facultades de Medicina, Cirugía y Farmacia, con lo demás que en ella se previene. Madrid 1780. Imprenta de Pedro Marín.

la Marina y el de Barcelona «logra que sus pueblos (Cataluña) y mi Ejército tenga buenos cirujanos latinos», señala:

*«Quedan aún casi todos los pueblos del resto de mis dominios sin este saludable socorro, particularmente aquellos que están fuera de las provincias que se hayan situadas las referidas ciudades de Cádiz y Barcelona, haciéndose más visible este defecto en las del centro de España»*<sup>256</sup>.

Para completar la labor que cumplen los Colegios de Barcelona y Cádiz y ante la realidad puesta de manifiesto en la Real Cédula que se cita, se funda el Real Colegio de San Carlos con el cometido de formar cirujanos civiles, profesionales a los que se pretende equiparar a los médicos. Se dispone que los alumnos del Colegio que se establece en la Corte, al concluir sus estudios, se titulen y revaliden de cirujanos latinos y gocen de los mismos privilegios y exenciones concedidas por las leyes del Reino a los graduados en Facultades mayores.

El Colegio de San Carlos no consiguió disponer de edificio propio como prometía la Ordenanza fundacional, quedando incorporado al Hospital General. El plan de estudios incluía las enseñanzas de: Física Experimental, Anatomía, Fisiología e Higiene, Afectos Quirúrgicos, Operaciones y Algebra quirúrgica, Afectos Mixtos y Lecciones Clínicas, Materia Médica, Partos y Enfermedades Venéreas, distribuyéndose su docencia en cinco años<sup>257</sup>.

El número de verdaderos colegiales fue en San Carlos, a diferencia de lo que sucedía en Cádiz y Barcelona, muy reducido, compensándose esta limitada matrícula con un alto número de asistentes a las clases, pues a ellas acudían médicos y cirujanos con ejercicio y practicantes del Hospital General<sup>258</sup>.

### 3.4. Política Hospitalaria

Otra parcela de la importante intervención estatal en materia sanitaria está constituida por las distintas disposiciones dadas por los gobiernos ilustrados a lo largo del siglo XVIII en torno a la mejora

<sup>256</sup> A. G. P. Sec. Carlos III. Leg. 3843.

<sup>257</sup> Cfr. Enrique Salgado Ginestal: *Obras de D. Antonio de Gimbernat*. Vol. I. Biblioteca clásica de la Medicina Española. Tomo VI. Madrid 1926. Págs. 174-175.

<sup>258</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 72.

y reforma de los centros hospitalarios. Al igual que en otros campos donde el Estado se decide a intervenir, no podemos hablar de un plan perfectamente diseñado con alcance y carácter nacional. Lo que en realidad nos presenta el Estado ilustrado son un conjunto de disposiciones, distribuidas a lo largo de la centuria, que intentan poner fin a la problemática que reina en dichas instituciones.

Nada mejor, para el enmarque y comprensión de estas disposiciones legales que presentar, brevemente, la visión que poseen nuestros ilustrados de los centros hospitalarios y las convenientes reformas que proponen.

Para Olavide, el hospital, que en teoría debería ser «una casa para devolver la salud a quienes padecen alguna enfermedad», aparece como un foco de miseria, anarquía y podredumbre. Las causas de esta situación para el que fuera gran reformador de la Universidad de Sevilla se encuentran en el olvido con que el Estado a tratado a estas instituciones y en el dilapidamiento que tradicionalmente se ha venido haciendo de sus recursos<sup>259</sup>. Ante este panorama, aboga por una decidida intervención estatal que tenga como cometidos: la formación de hospitales generales controlados por el Estado a través del Consejo de Castilla y la reforma de su funcionamiento interno, de tal manera que se encuentren bien dotados tanto en personal como en instalaciones:

*«En mi recorrido por estos territorios de Aragón, Castilla y Andalucía he visto multitud de hospitales, unos fundados por ayuntamientos, otros por órdenes religiosas, también hay algún particular, que movido por su caridad ha erigido una casa donde curar enfermos (...) Pequeños, mal dotados, descuidados, sin un reglamento que regule sus rentas, la atención a sus enfermos y el personal que allí trabaja (...) Es hora de que V. M. vele, de forma decidida por la salud de sus súbditos, y que mejor manera de hacerlo que hacerse cargo de estas casas, ampliarlas y ordenarlas*

<sup>259</sup> «Nuestras casas de salud, que tendrían que ser la gloria de todo el reino y el enorgullecimiento de cualquier gobierno son nuestra vergüenza. Sucias, mal olientes, dejadas de la mano y protección de quien gobierna, allí nuestros enfermos van a morir (...) Y no es por la falta de medios todo ello, que siempre han estado bien dotadas de rentas y patrimonios. Al no haber quien las controle, al no existir reglamentos que organicen sus recursos, su inversión y su distribución, en todo se ha empleado sus bienes menos en arreglar sus deficientes instalaciones, dotar de buenos facultativos, cirujanos y boticarios y atender a quienes son presa del dolor». Citado por Marcelino Menéndez Pelayo: *Historia de los heterodoxos españoles*. Tomo V. Madrid 1965. Pág. 173.

*para que se cure en ellas toda enfermedad, darles médicos, cirujanos y boticarios que velen por la salud de una población que es vuestra riqueza y gozo»<sup>260</sup>.*

No muy diferente es la opinión de Joseph Masdevall, futuro Inspector de epidemias, al referirse al Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza, una opinión que hace extensible al resto de instituciones hospitalarias del conjunto peninsular<sup>261</sup>. Sus propuestas de solución se centran fundamentalmente en:

1. Establecimiento de un único hospital, que agrupe todos los existentes, en aquellas ciudades mayores de 10.000 habitantes. Su control y gobierno estará en manos de la administración local —el Ayuntamiento— que a su vez deberá rendir cuenta al Consejo de Castilla a través de la Junta Suprema de Hospitales.
2. Distribución racional del espacio y de los enfermos, teniendo siempre presente unas normas de higiene y salubridad<sup>262</sup>.
3. Dotación necesaria del conveniente personal médico y facultativo, de tal manera que puedan ser atendidas las necesidades de los enfermos internados<sup>263</sup>.

Campomanes, férreo defensor de la intervención estatal en educación, beneficencia y población, intervención que se justifica en el

<sup>260</sup> Cit. por Marcelino Menéndez Pelayo: *op. cit.* Pág. 176.

<sup>261</sup> «Entremezclados viejos, tísicos, niños, locos y mujeres, la muerte es la reina de la casa (...) En una misma dependencia moran ciento cincuenta personas mal vestidas, hambrientas y desamparadas, con muy poca ventilación, pasando frío en invierno y calor en verano (...) Igual que este Hospital de Zaragoza están los de Madrid, Sevilla, Murcia, Santiago». Joseph Masdevall: *De la ciudad de Zaragoza, su vida y costumbres*. Zaragoza 1776. Págs. 117-118.

<sup>262</sup> Al apostar Masdevall por los hospitales de grandes dimensiones proyecto la siguiente distribución del espacio: «En cada hospital las enfermedades y su tratamiento deberán estar divididas (...) Habrá un ala para las epidemias, fiebres y calenturas, otra para los afectados por algún mal de huesos, rotura o heridas a carne descubierta, otra para los enfermos de la cabeza que requieren un trato especial». A esta distribución, que intenta poner fin al caos reinante, añade las siguientes normas de higiene: «Deberán cambiarse semanalmente ropas y mudas de cama, cada día se fregarán suelos y ventanas (...) No es posible todo ello si en las cercanías del hospital no se establece o hay ya hecho un pozo de aguas limpias y de beber (...) Cada dependencia estará lo suficientemente ventilada para evitar olores y contagios». J. Masdevall: *op. cit.* Págs. 123-125.

<sup>263</sup> «Por cada 50 enfermos deberá haber dos médicos, un cirujano y un boticario (...) Entrarán todos por oposición y previa demostración de sus conocimientos y vida social recta (...) Debe cortarse de una vez la triste realidad de que nuestros enfermos mueren por que no hay personas que los atiendan o bien quienes los atienden no tienen conocimientos apropiados para poner fin a la enfermedad que los azota». J. Masdevall: *op. cit.* Págs. 127-129.

hecho de que todas ellas son materias que repercuten en el bienestar colectivo e individual<sup>264</sup>, defiende, teniendo en cuenta el panorama hospitalario que ofrece la realidad española del siglo XVIII, una intervención del Estado en este terreno en términos similares a la planteada por los anteriores:

*«Dando tierra a los campesinos creamos las medidas apropiadas para que la población crezca (...). Creando escuelas nuestros ciudadanos serán útiles y laboriosos (...). Recogiendo a pobres, mendigos y vagos, y enseñándoles un oficio desaparece el peligro que crean y trabajarán para el bien común (...). Todo ello redundará en beneficio y prosperidad del reino y sus súbditos (...). No podía ser menos en el campo de la enfermedad, donde la conveniente reforma y amparo del Estado, recuperará para su gloria y bienestar los brazos y cuerpos que hoy son enfermos»<sup>265</sup>.*

Esta intervención se concreta en el control estatal de todos los centros hospitalarios, tanto los de Patronato Real como los de fundación privada<sup>266</sup> y el establecimiento de una normativa higiénico-sanitaria que abarque los siguientes campos: la limpieza, el adecuado tratamiento médico y la conveniente separación de enfermos<sup>267</sup>.

Como hemos podido observar, en boca de nuestros ilustrados, el panorama de la red hospitalaria existente en la España del XVIII es francamente crítico: anarquía de centros mal dotados, no existencia de unas mínimas normas higiénico-sanitarias, pésima distribución de espacios y enfermos. Todos ellos coinciden, salvando algunos particularismos, en una decidida intervención del Estado, intervención que debe ir encaminada a la disminución y agrupamiento de hospitales y al control y racionalización de su funcionamiento<sup>268</sup>.

El conjunto de disposiciones referentes a Hospitales que encontramos en el siglo XVIII español van a seguir estos cauces diseñados por nuestros ilustrados: mejora de la asistencia, reunificación de algunos centros e intentos de control. Antes de pasar a su análisis, cabe preguntarse por las motivaciones que le llevan a la intervención.

<sup>264</sup> Cfr. R. Herr: *op. cit.* Pág. 29.

<sup>265</sup> Pedro Rodríguez de Campomanes: *Tratado de la regalía de la amortización*. Madrid 1765. Págs. 88-89.

<sup>266</sup> *«Si alguna es la causa de la anarquía que reina en nuestros hospitales es su distinto gobierno, administración y régimen (...). La única solución a ellos es el control directo y efectivo del gobierno, en los de patronato real mediante la vigilancia y gobierno directo del Ayuntamiento, en los de fundación privada a través de una inspección regular y continua, aunque mantengan sus reglamentos propios.* Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 92.

Pedro Trinidad sitúa esta intervención estatal en materia hospitalaria dentro de un contexto más amplio: la reordenación que sufre el gobierno interior a lo largo del XVIII, reordenación que va dirigida a intervenir más intensa y minuciosamente en todas las facetas de la vida social. No es extraño en consecuencia, opina Trinidad Fernández, que el Estado intente controlar unas instituciones que tradicionalmente habían escapado a su gobierno y que tanta importancia juegan en la estructura social y económica de la nación<sup>269</sup>. Sánchez Granjel por su parte, sitúa como motor de la intervención del Estado la actitud ilustrada ante los brotes epidémicos, actitud que le lleva a crear y mantener los correspondientes mecanismos de control para atajar los brotes de enfermedad. Los Hospitales, según Sánchez Granjel, son instituciones, igual que la Junta Suprema de Sanidad o los Inspectores de epidemias, que permiten afrontar la enfermedad y desarrollar su prevención<sup>270</sup>.

Ambos planteamientos, correctos pero parciales, olvidan uno de los ejes centrales, con anterioridad analizado, del pensamiento y de los gobiernos ilustrados: el valor atribuido a la población como riqueza de un Estado. Como ya vimos, la importancia dada a la población, una población que sea abundante, útil y laboriosa, había llevado a nuestros proyectistas, junto a otros motivos, a una decidida intervención en el campo de la beneficencia y de la educación, a la par que desarrollaban una serie de medidas poblacionales. No podía ser menos por tanto, teniendo en cuenta el panorama hospitalario, sangría de muchas vidas humanas, que el Estado se decidiese a intervenir en función del valor atribuido a la población.

Conjugando estos tres elementos: intervención intensa del Estado en todas las facetas de la vida social, intervención ligada a la reordenación del gobierno interior, actitud ilustrada ante los brotes epidémicos y valor atribuido a la población, una población que sea

<sup>267</sup> «A nivel general de todo el reino y con aplicación particular en cada hospital debe haber un reglamento que contemple: la higiene, limpieza de enfermos e instalaciones, la existencia de personas lo suficientemente dotadas para atajar la enfermedad y la perfecta distribución y división de enfermos y gentes allí internadas». Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Pág. 98.

<sup>268</sup> Sobre este particular, Domínguez Ortiz señala que no es extraño que la proposición de solución de nuestros ilustrados en el terreno hospitalario sean la idea del hospital general y el establecimiento de una normativa higiénica y de funcionamiento, teniendo en cuenta que el panorama español venía caracterizado por la anarquía, la falta de dotación e higiene y el escaso control estatal. Cfr. Antonio Domínguez Ortiz: *op. cit.* Pág. 226.

<sup>269</sup> Cfr. Pedro Trinidad Fernández: *op. cit.* Pág. 89.

<sup>270</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 124-125.

útil y laboriosa, nos encontramos con las motivaciones de fondo que justifican la decidida intervención del Estado en materia hospitalaria, intervención encaminada a la mejora de la asistencia, la reunificación de algunos centros y el intento de control<sup>271</sup>.

### 3.4.1. Reducción y concentración hospitalaria

Uno de los objetivos perseguidos por los gobiernos ilustrados a lo largo de toda la centuria en materia hospitalaria va a ser la reducción y concentración de estas instituciones. No se trata de un objetivo nuevo, la primera disposición real encaminada a la reducción y concentración de hospitales data de 1512. Se cumplió en Valencia, refundiendo en el recién creado Hospital General de Inocentes y Desamparados, el de enfermos de toda dolencia y la Casa de Expósitos<sup>272</sup>. En 1540, Carlos I volvía a insistir sobre la reducción de Hospitales, y las Cortes de Valladolid pidieron que se cumpliera en todo el territorio castellano la orden de 1512<sup>273</sup>. Con carácter local, Felipe II en 1587 dio una nueva orden a la que se debe la creación del Hospital General de Madrid, inaugurado en 1603, en el que se refundían cuatro de los existentes en la Villa y Corte<sup>274</sup>.

Durante el siglo XVII nos encontramos con nuevas reducciones y concentraciones: en 1615 se funda el Hospital General de Nuestra

<sup>271</sup> Así se manifestaba sobre esta particular Fernando VI en el preámbulo del Real Decreto de 15 de febrero de 1754: «De la reforma de los hospitales se desprenderi muchos beneficios para el reino (...). Entre ellos hay que señalar nuestra defensa ante la enfermedad, que tantos males nos ha causado (...). Por otro la ayuda a una población enferma que tanto puede ayudar al reino (...) Igual que un padre no puede descuidar sus hijos, así tampoco nosotros a nuestros enfermos». Colección de Decretos dados en el Reinado de Fernando VI. Madrid 1742. Págs. 117-118.

<sup>272</sup> Real Cédula de 12 de mayo de 1512, inserta en la Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley I. Sobre el resultado de esta Real Cédula en Valencia existe un amplio estudio de M. Jiménez Salas en su obra *Historia de la Asistencia Social en España*. Madrid 1969. Págs. 158-159.

<sup>273</sup> Real Cédula de 27 de junio de 1540. Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley II.

<sup>274</sup> De los hospitales de Madrid han escrito, con sólida documentación, entre otros: Félix García Caballero: *Recuerdos históricos de la corporación facultativa de los hospitales generales de Madrid*, Madrid 1865; J. Alvarez Sierra: *Los Hospitales de Madrid*. Madrid 1953; Miguel Herrero García, en su magistral monografía *La Semana Santa en el Madrid del S. XVII*. Madrid 1935, ofrece muchos datos de gran interés sobre esta materia.



Señora de las Angustias de Toro, fruto de la unión de los doce hospitales existentes en la localidad; en 1635, se funda el Hospital de San Pedro en Carmona, reuniéndose en él diez hospitales<sup>275</sup>.

Aunque existen algunas disposiciones reales que recomiendan y aconsejan la reducción y concentración —hemos citado los ejemplos de Carlos I y Felipe II—, la mayor parte de refundiciones que encontramos a lo largo de la Edad Moderna responden a circunstancias particulares, propias de cada Institución. En opinión de Hernández Iglesias, durante los siglos XVI y XVII no existe una política real hospitalaria como tal, y las transformaciones que sufren estas tradicionales instituciones asistenciales, transformaciones que en la mayor parte de las ocasiones suelen reducirse a la supresión de pequeños hospitales y la formación de otros con mayores posibilidades, responden a las dificultades económicas y de asistencia que sufren estas instituciones<sup>276</sup>.

Durante el siglo XVIII continúa vigente esta tendencia a la reducción y a la concentración, tendencia que contará con el beneplácito, apoyo y control del Estado. Tres son las disposiciones que se dan durante este periodo:

1. Real Provisión de 15 de febrero de 1739.
2. Real Decreto de 17 de agosto de 1754.
3. Real Orden de 18 de febrero de 1798.

Antes de pasar al análisis del contenido de estas tres disposiciones, conviene dejar bien claro cuales son los motivos que llevan al poder real a desarrollar una política hospitalaria tendente a la reducción y concentración hospitalaria.

En primer término hay que tener en cuenta el empeño decidido de la Monarquía por intervenir en todas las facetas de la vida social. El panorama hospitalario español, caracterizado por la abundancia de centros hospitalarios regentados por órdenes religiosas, particulares o ayuntamientos impedía, de hecho, una intervención decisiva del Estado. Con la reducción y concentración se pretende, en primer término, crear las condiciones apropiadas para que el Estado

<sup>275</sup> A los de Toro y Carmona había que añadir la refundición y fundación de Hospitales Generales en Zamora (1638) y Écija (1640). Cfr. M. Jiménez Salas: *op. cit.* Págs. 160-162.

<sup>276</sup> Cfr. F. Hernández Iglesias: *La Beneficencia en España*. Tomo I. Madrid 1879. Págs. 187-188. Se citan como ejemplos de refundición como consecuencia de la nula asistencia y de las dificultades económicas el de San Antón de Madrid y el de Nuestra Sra. de Gracia de Zaragoza.

pueda intervenir en una parcela que tanto influye en el bienestar individual y colectivo y que hasta ahora se tenía olvidada<sup>277</sup>.

No menos importante que el decidido empeño del Estado de intervenir en todos los ámbitos de la vida social —y uno de ellos está constituido por los hospitales y la atención a los enfermos— es la idea de hospital que reina dentro del pensamiento ilustrado. Como bien señalan Antonio Lafuente y José Luis Peset, los ilustrados tienen en mente la idea del hospital general donde hacinar, para su más correcta atención, enfermos de muy variada condición y dolencia. Se piensa que cubriendo el territorio nacional con este tipo de centros, de amplias dimensiones y dotación, se podrá dar una mayor y mejor asistencia médica y se estará en condiciones de prevenir la enfermedad<sup>278</sup>. Esta idea de Hospital General, como medida de solución a los problemas asistenciales, aparece en Campomanes, Arriquibar y Argenti y Leys<sup>279</sup>.

Por último, detrás de las pretensiones de reducción y concentración hospitalaria, está presente el objetivo de poner fin a la ruinoso

<sup>277</sup> Así lo pone de manifiesto el Real Decreto de 17 de agosto de 1754: «La abundancia de hospitales y demás casas de curar de enfermos, muchas de ellas sin medios y sin pacientes impide que se pueda atender la enfermedad con el decoro que se merece (...) Si todas ellas se juntaran y según las posibilidades de cada comarca se estableciera un Hospital general que los reuniera, mucho mejor podríamos atajar la enfermedad y de mejor manera atenderíamos al bien de nuestros súbditos». Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley VII.

<sup>278</sup> Cfr. Antonio Lafuente y José Luis Peset: *op. cit.* Págs. 50-51.

<sup>279</sup> Campomanes, en el *Tratado de la regalía de la amortización*, al analizar la situación económica y financiera de las instituciones hospitalarias, critica duramente a los hospitales de reducidas dimensiones y de escasas rentas y aboga como solución del problema hospitalario: «(...) la fundación de grandes hospitales, con suficientes recursos y personal, que atiendan debidamente las necesidades de los enfermos. El terror con que nos azota la enfermedad hace necesario que existan grandes instalaciones con que afrontarla». Pedro Rodríguez de Campomanes: *op. cit.* Págs. 89-90.

Arriquibar también critica a los hospitales pequeños «que por su dotación y medios no pueden afrontar las necesidades que nuestros enfermos poseen (...). Hacen falta grandes hospitales que con más y nuevos medios adopten una aptitud y defensa del enfermo». Nicolás de Arriquibar: *Recreación Política. Reflexiones sobre el Amigo de los hombres en su tratado de población considerado con respecto a nuestros intereses*. Vitoria 1779. Págs. 217-220.

Argenti y Leys, como consecuencia de los distintos brotes epidémicos que al final de la centuria azotaron a España y mermaron su población, ve en los grandes hospitales una medida de solución a las epidemias: «(...) si en vez de pequeños hospitales, sucios y sin medios, en Castilla hubiesen establecido Hospitales generales como los que hay en Francia, la enfermedad no nos hubiese afectado tanto (...). Dotándolos de personal y rentas y distribuyendo ordenadamente sus espacios la enfermedad no hubiese hecho estragos (...). En cambio con pequeños hospitales no estamos en condiciones de afrontar la enfermedad». F. Argenti y Leys: *Discursos político y económicos sobre el estado actual de España*. Madrid 1776. Págs. 86-94.

situación económica que les afectaba. Para Sánchez Granjel, los hospitales españoles del siglo XVIII sufren una constante regresión en sus rentas, la única fórmula para frenar este proceso que encuentran los gobiernos ilustrados es la instauración de una política que esté encaminada a la concentración de recursos en una única fundación que aglutine las rentas de instituciones menores en crisis<sup>280</sup>.

Ampliación de la intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida social, el hospital general como utopía de solución a la asistencia y dificultades económicas y financieras, son, por tanto, las motivaciones que llevan a los gobiernos ilustrados a desarrollar una política de reducción y concentración hospitalaria, política que en gran medida será continuada por el proceso constituyente gaditano.

La inauguración de la política de concentración hospitalaria ilustrada se sitúa en 1739 con la Real Provisión dada el 15 de febrero por Felipe V<sup>281</sup>. En virtud de tal disposición, se crea una comisión especial dentro del Consejo de Castilla —integrada por el Presidente del Consejo y tres consejeros— a la que se encarga, a parte de otros objetivos encaminados al control de las instituciones hospitalarias, el establecimiento «de una normativa» para que en cada localidad, mayor de 5.000 habitantes halla un gran hospital. La respuesta de la Comisión llegaría en 1740:

*«Siendo muchos los hospitales que pueblan el Reino, pero escasamente dotados y con rentas muy pobres, sería conveniente para el Reino y sus necesidades de salud que en aquellos pueblos donde hay más de un hospital, se concentren rentas, enfermos e inmuebles en un solo edificio. De la venta de los patrimonios de aquellos que no se utilicen como sede se obtendrían grandes cantidades que podrían emplearse en la ampliación y reforma del hospital escogido como general de la comarca (...) Serán los Ayuntamientos, ayudados por sus corregidores, los que pondrán en práctica esta medida»<sup>282</sup>.*

Como otras muchas medidas ilustradas, el tinte que la caracteriza es la utopía. Difícilmente se podía llevar a la práctica esta dis-

<sup>280</sup> «En algunas casas concretas, para su sostenimiento, continúan vigentes viejos arbitrios, se les hacen nuevas donaciones o reciben la ayuda de organizaciones gremiales que les otorgan legados para asegurarse con ello la utilización de sus servicios (...) Ninguno de estos auxilios conseguirán vencer la crisis económica que afecta a las instituciones hospitalarias y que obliga a la concentración como única vía de solución». Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Págs. 125-126.

<sup>281</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley 9.

<sup>282</sup> A. G. P. Sec. Consejos. Leg. 3212.

posición teniendo en cuenta la multitud de intereses que confluían en las citadas instituciones hospitalarias, regentadas por las más diversas autoridades —eclesiásticas, privadas y locales—<sup>283</sup>. Buena prueba del carácter utópico de esta primera medida es que sólo se aplicó en algunos hospitales de Patronato Real<sup>284</sup>.

El fracaso de estos primeros intentos de concentración hospitalaria no significaron el fin de estas pretensiones. Fernando VI recupera el intento de reducción y concentración hospitalaria en 1754. El Real Decreto de 17 de Agosto obligaba a todos aquellos hospitales de Patronato Real, cuyo número de enfermos fuera inferior a quince y sus rentas menores a 100 ducados, a que se unieran en un único hospital general<sup>285</sup>. El hecho de que la citada disposición se redujera solamente a las instituciones hospitalarias de patronato real, visto el fracaso que había tenido la anterior disposición de 1739, permitió la erección de algunos hospitales generales, tales como el de Granada (1754), Ávila (1766) y Salamanca (1769).

El gran aldabonazo para la concentración hospitalaria llegaría con la Real Orden de Carlos IV de 18 de febrero de 1798<sup>286</sup>. A parte de otras consecuencias, el fin de la independencia económica de las instituciones hospitalarias, al disponer dicha orden «la venta de todos los bienes raíces pertenecientes a hospitales (...) y el importe de la misma sería ingresado en la Real Caja de amortización» obligó, a la mayor parte de los hospitales españoles a sortear sus dificultades económicas mediante la unión con los establecimientos más próximos. Como consecuencia de esta disposición el número de hospitales por el territorio peninsular, que según el censo de 1787 era de 2166, se redujo en 1800 a 773<sup>287</sup>.

---

<sup>283</sup> Sobre este particular, Domínguez Ortiz apunta que la reducción y concentración significaba poner fin a una multitud de intereses particulares, difícilmente de salvar con esta medida. La reunificación debería haber ido acompañada bien de una indemnización a los que regentaban estas instituciones o una desamortización de sus bienes. Ambas medidas no se pusieron aún en práctica. Cfr. Domínguez Ortiz: *op. cit.* Págs. 217-218.

<sup>284</sup> En concreto fruto de esta medida, sólo está constatada la fundación del Hospital General de la Concepción de Burgos, resultado de la reunión de 14 hospitales y hospicios del patronato real existentes en esta localidad. Cfr. M. Jiménez Salas: *op. cit.* Pág. 128.

<sup>285</sup> Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley X.

<sup>286</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. IV. Pág. 217.

<sup>287</sup> Cfr. Manuel Jiménez Salas: *op. cit.* Pág. 166.

### 3.4.2. Mejoras en la asistencia a enfermos

El valor atribuido a la población por parte de pensamiento ilustrado, un valor que equivale a la riqueza, había sido uno de los motores que habían llevado al Estado a la intervención en un conjunto de materias hasta ahora olvidadas: desarrollo de políticas poblacionales, preocupación por la pobreza y por el pobre, con vistas a la inserción laboral y social de elementos marginales, atención a la educación en cuanto que representa un útil instrumento para convertir la población en útil y laboriosa y, como no, establecimiento de un conjunto de medidas encaminadas a la reforma del panorama sanitario.

Nuestros ilustrados, como vimos con anterioridad, al enjuiciar las instituciones hospitalarias no ahorran críticas a la hora de valorar aspectos como la higiene, la limpieza o el tratamiento de los enfermos. Son unánimes cuando presentan estos establecimientos más como «casas de muerte» que como centros para devolver la salud al personal allí internado. En opinión de Calleja Folguera, el descuido, la falta de higiene y la desidia con que eran tratados los pacientes, traía consigo una importante sangría de población; este panorama obligó a nuestros ilustrados a esbozar distintos proyectos y medidas con que resolver la situación reinante<sup>288</sup>.

Los gobiernos ilustrados del XVIII recogen el fermento depositado por figuras como Olavide, Masdevall o Campomanes, y a lo largo de la centuria, al mismo tiempo que pretenden la reducción y concentración hospitalaria, incluyen un conjunto de medidas referentes a la asistencia a enfermos. Como bien señalan Mariano y José Luis Peset, con ellas se pretende hacer del hospital el instrumento apropiado con que enfrentarse a la enfermedad, paliar los brotes epidémicos y recuperar para el Estado una buena masa de población<sup>289</sup>.

La Real Provisión de 15 de febrero de 1739, origen de la concentración hospitalaria ilustrada, encargaba a la recién creada Comisión de Hospitales la elaboración de «un reglamento en el que se contemplen las normas médicas e higiénicas con que tratar a los enfermos»<sup>290</sup>. La respuesta dada por la Comisión en 1740 contempla aspectos tales como la limpieza de las habitaciones, la mejora en la distribución de los enfermos teniendo en cuenta la edad y la enfermedad, el establecimiento de las oportunas dietas alimentarias

<sup>288</sup> Cfr. María del Carmen Calleja Folguera: *op. cit.* Pág. 33.

<sup>289</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 84.

<sup>290</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII.

y la visita diaria del médico<sup>291</sup>. Buenas intenciones no le faltan a esta disposición, pero se olvida de un apartado de especial importancia: establecer las correspondientes normas sobre la dotación del personal que pudiera hacer efectiva toda esta serie de cuidados. No hemos de olvidar, que uno de los grandes defectos de que adolecían las instituciones hospitalarias era la existencia de un personal escaso y mal cualificado<sup>292</sup>.

El intento de concentración hospitalaria de Fernando VI en 1754 (Real Decreto de 17 de Agosto), por el cual obligará a la reunión de todos aquellos hospitales de Patronato Real, va acompañado de un conjunto de medidas referentes a la asistencia al enfermo. Pueden éstas clasificarse en higiénico-sanitarias y de dotación de personal<sup>293</sup>.

En cuanto a las primeras, pocas son las alteraciones que encontramos con respecto a las dictaminadas por la Comisión en 1740: limpieza de habitaciones, distribución racional de enfermos, mejoras en la alimentación, visitas diarias del médico<sup>294</sup>. Más novedosas son las referentes a la dotación de personal:

*«Deberá haber por cada veinticinco enfermos un médico y un cirujano(...) Ambos facultativos serán por oposición ante el Real Tribunal del Protomedicato que evaluará sus méritos y disposiciones para ejercer el oficio (...) En la cocina, cuando el hospital sea superior a 100 pacientes deberá haber tres cocineros (...) Para la limpieza de ropas, habitaciones y demás salas en estos hospitales de más de cien pacientes habrá 8 doncellas que diariamente cumplirán sus cometidos»*<sup>295</sup>.

<sup>291</sup> «Diariamente se ventilarán las estancias, fregándose sus suelos y ventanas; semanalmente se cambiarán las mudas de cama y camisones de los enfermos (...) Según sea la enfermedad, fiebre, calentura, rotura de huesos, vejez y teniendo en cuenta la edad de los pacientes se distribuirán los enfermos (...) Los productos con que se alimentará a los enfermos serán de primera calidad, siendo abundante la carne, el pescado y las verduras, por ser viandas que refortalecen los cuerpos (...) El médico hará una visita diaria, registrando en un cuaderno común la evolución del enfermo». A. G. P. Sec. Consejos. Leg. 3212.

<sup>292</sup> Sirvanos de ejemplo los datos que nos ofrece Alvarez Sierra para el Hospital de Antón Martín en 1744: 202 pacientes (173 hombres y 28 mujeres) que son atendidos por dos médicos y un cirujano. El personal sanitario se completa con un cocinero, tres doncellas y un vigilante. Cfr. Alvarez Sierra: *op. cit.* Pág. 87.

<sup>293</sup> Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley X.

<sup>294</sup> Se hace especial hincapié en la limpieza de las ropas usadas por los enfermos: «Se les dará semanalmente un camisón, zapatillas de cuero y mudas de interior y cama (...) el cuidado de éstos impedirá la propagación de enfermedades». Ello en gran medida se encuentra motivado por la proximidad temporal del brote epidémico en 1752. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 182.

<sup>295</sup> Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley X.

El hecho de que este conjunto de medidas, encaminadas a la mejora de asistencia al enfermo, aparezcan junto a los propósitos de concentración hospitalaria nos muestran:

1. El decidido empeño de la Monarquía por mejorar las condiciones sanitarias de los centros hospitalarios.
2. De forma secundaria, la escasa dotación de la mayor parte de los hospitales. Concentración y mejora de la asistencia confluyen para plantear una reforma que se presenta como necesaria.

En 1777 se vuelve a la carga en la insistencia sobre estos aspectos asistenciales. Carlos III por Real Cédula de 7 de abril<sup>296</sup> recupera lo planteado en 1754. La única variante que presenta esta disposición es la «necesidad de que en cada hospital halla un boticario que prepare pócimas, unguentos y demás remedios para los enfermos», el resto es similar, tanto en lo referente a las medidas higiénico-sanitarias como las referentes a la dotación de personal. Esta insistencia y repetición nos muestra el incumplimiento de anteriores disposiciones, incumplimiento en gran medida ligado a la falta de medios económicos para hacer realidad tales disposiciones<sup>297</sup>.

Esta actitud por parte del Estado, dirigida a mejorar las condiciones asistenciales de los enfermos, bien mediante medidas higiénico-sanitarias, bien mediante una dotación de personal suficiente, estará presente en los debates parlamentarios cuando se afronte la problemática de los Hospitales españoles y las condiciones para hacer viable su asistencia.

### 3.4.3. *El control estatal de los Hospitales*

Junto a las disposiciones legales anteriormente estudiadas y encaminadas a la concentración hospitalaria y a la mejora de la asistencia higiénico-sanitaria por parte de los hospitales, el Estado ilustrado, a lo largo de la centuria, introdujo un conjunto de mecanismos institucionales dirigidos al control y gobierno de los estable-

<sup>296</sup> Cfr. Colección de Reales Cédulas... Vol. I. Pág. 135.

<sup>297</sup> En opinión de Domínguez Ortiz las reformas hospitalarias planteadas por los gobiernos ilustrados hubiesen necesitado de un fuerte apoyo estatal. No eran suficientes las rentas y patrimonios que cada centro tenía atribuidos, máxime si tenemos en cuenta que en el período que estamos analizando se encuentran en franca regresión. Cfr. Domínguez Ortiz: *op. cit.* Págs. 214-217.

cimientos hospitalarios. Para Muñoz Machado, era lógico que en un panorama en el que participaban eclesiásticos, corporaciones locales y ayuntamientos<sup>298</sup>, un Estado como el ilustrado, decidido a intervenir en todas las facetas de la vida social, económica y política, intentará controlar unas instituciones de vital importancia para el bienestar colectivo e individual del Reino<sup>299</sup>.

Los intentos de control por parte del Estado se inician, igual que la concentración hospitalaria y las mejoras asistenciales, con la Real Provisión de 15 de febrero de 1739<sup>300</sup>. Junto a los intentos de creación de un censo de hospitales «en el que estén presentes todos los existentes en la Monarquía», se crea la Comisión especial de Hospitales, órgano inserto dentro del Consejo de Castilla, al que tendrá que presentarse, con carácter anual, un informe del estado, bienes, dotación y enfermos de cada hospital.

El siguiente paso en los intentos de control por parte del Estado de los hospitales llegaba con una Real Cédula de 26 de abril de 1753<sup>301</sup>. Para hacer efectiva la disposición de 1739, se encarga a los corregidores, con el auxilio de los médicos de cada comarca, que inspeccionen los hospitales y envíen a la citada Comisión un informe detallado.

Poco tiempo estuvo en vigor la anterior disposición, pues con el Real Decreto de 17 de agosto de 1754 se creaba la Junta Suprema de Hospitales, órgano independiente del Consejo de Castilla, al cual se atribuía las siguientes funciones y cometidos:

*«Viendo el estado de los hospitales de todo el Reino, nada me produce más dolor y tristeza, ver morir a tantos buenos súbditos me apena tanto por su bien como por el bien de la Monarquía (...) Es de mi parecer que se erija una Real Junta Suprema de Hospi-*

<sup>298</sup> Siguiendo a Jiménez Salas, el gobierno y control de los centros hospitalarios en la España del S. XVIII presenta el siguiente panorama: 30% gobernado por Hermandades Hospitalarias (Hermanos de San Juan de Dios, Hospitalarios de San Hipólito, Betlemitas, Obregones, Hospitalarios de Jesús Nazareno, Hermanos del Espíritu Santo, Hermanas de la Caridad); 25% regentados por Cofradías Hospitalarias (se encuentran estos especialmente ubicados en ciudades de fuerte tradición artesanal y manufactureras como Valencia, Toledo, Valladolid, Pamplona, Zaragoza o Barcelona); 15% controlado por las corporaciones municipales; 20% de fundación y patronato real, en consecuencia, controlados de forma indirecta por la Corona y 10% fundados y regentados por particulares en los que se incluyen obispos y nobles fundamentalmente. Cfr. M. Jiménez Salas: *op. cit.* Págs. 176-180.

<sup>299</sup> Cfr. Manuel Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 77.

<sup>300</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley 9.

<sup>301</sup> Cfr. A. G. P. Sec. Consejos. Leg. 3205.



*tales que inspeccione, controle y dictamine en todas estas casas, tanto de fundación eclesiástica, particulares, como real»*<sup>302</sup>.

Con la creación de la Real Junta Suprema de Hospitales, en el ánimo de la Monarquía está el poner fin al caos reinante y someter a su dominio y control estas instituciones:

*«En los hospitales de Patronato Real, la Real Junta Suprema nombrará al director del Hospital, que anualmente elaborará un informe de las convenientes reformas a emprender (...) En los de patronato particular o eclesiástico se efectuará un sistema de visitas periódicas con el fin de conocer a la perfección el estado de sus hospitales»*<sup>303</sup>.

Como podemos observar, los intentos de control son similares a los que se estaban realizando en materia educativa: en aquellas instituciones que dependen directamente de la Corona, el Rey, a través de la Junta Suprema de Hospitales nombra los directores de centros, en el caso de instituciones de fundación eclesiástica o particular, se inicia el cerco del Estado, comisionando la Real Junta Suprema de Hospitales un inspector que supervise e inspeccione el estado y actuación del Hospital.

Estos intentos de control estatal son los que ponen de manifiesto, según Juan Riera, no sólo el interés del Estado por estas instituciones, al mismo tiempo revelan el cambio de visión existente en torno a la enfermedad. Su asistencia no es una cuestión de carácter caritativo, sino un problema público, de obligada intervención estatal, en cuanto que repercute en el bienestar de la colectividad y de sus individuos<sup>304</sup>. Así lo recoge el preámbulo del citado Decreto:

*«El que nuestros hospitales den una buena atención redundará en beneficio de todos, de los enfermos y de la comunidad. De los enfermos porque sanarán, de todos porque habrá más brazos útiles con que trabajar y engrandecer la Monarquía (...) Es por tanto de mi interés estar al tanto de estas casas de salud cuyo descuido afecta negativamente al bien del Reino»*<sup>305</sup>.

Si las anteriores disposiciones habían ido dirigidas al control de los centros hospitalarios mediante el establecimiento de una amplia

<sup>302</sup> Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley X.

<sup>303</sup> Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley X.

<sup>304</sup> Cfr. Juan Riera: *op. cit.* Págs. 95-96.

<sup>305</sup> Cfr. Novísima Recopilación. Libro II. Título XXXVIII. Ley X.

red de personal, directamente vinculado con la Corona, que gobernara e inspeccionara estas instituciones, el gran paso en el control de hospitales viene dado con la Real Orden de 18 de febrero de 1798<sup>306</sup>. La desamortización de los bienes pertenecientes a hospitales de fundación privada y eclesiástica no sólo favorece el proceso de concentración hospitalaria dirigido por el Estado, también, según señala Garrido Falla, sentó las bases para el decidido control. La pérdida de su independencia económica vendría acompañada de la pérdida de la independencia de gestión que, aunque supervisados por el Estado, habían mantenido a lo largo del XVIII<sup>307</sup>.

---

<sup>306</sup> Colección de Reales Cédulas... Vol. IV. Pág. 217.

<sup>307</sup> Cfr. Manuel Garrido Falla: «La beneficencia general y la particular. Situación y Perspectivas», en VV.AA.: *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*. Madrid 1967. Págs. 30-31.

## PARTE SEGUNDA: LAS CORTES DE CÁDIZ ANTE LA SANIDAD Y SU ASISTENCIA: LA HERENCIA DE UNA PREOCUPACIÓN ILUSTRADA

El peligro constante y colectivo de los brotes epidémicos, unido a una reorganización del gobierno interior encaminada a la intervención más intensa y minuciosa del Estado en todas las facetas de la vida social, política y económica, habían animado al desarrollo, tanto por proyectos como por leyes, de una política de reformas sanitarias a lo largo de todo el siglo XVIII. De ser una parcela totalmente olvidada por los poderes públicos, hemos asistido a: una reordenación y centralización de la administración sanitaria, a una reforma de los estudios médicos, al desarrollo de una política de concentración y control hospitalaria y a la puesta en práctica de un conjunto de medidas higiénico-preventivas.

Las Cortes de Cádiz heredan la preocupación ilustrada por la Sanidad Pública, un preocupación que tiene como raíces el propio concepto que se posee sobre la enfermedad, presentada como un peligro que atenta contra la felicidad y el bienestar colectivo<sup>308</sup>, y la idea de que un Estado rico es aquel que posee una abundante población útil y laboriosa<sup>309</sup>.

---

<sup>308</sup> Referimos, por ejemplo, como ilustres muestras, las intervenciones del Sr. Antillon y el Sr. Argüelles en la Cámara. Expresa el Sr. Antillon: «*Las fiebres, calenturas y demás epidemias que nos ha azotado y que nos siguen azotando transforman la paz y el orden de todo Reino (...) Las epidemias son sinónimo de muerte, pobreza, desorden y anarquía de toda familia, de toda villa, de todo Reino*». Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 3120. Por su parte, Argüelles dice que «*la presencia constante de epidemias obliga a los aquí reunidos, preocupados por la felicidad y bienestar del Reino y sus ciudadanos, a plantear las medidas que sean necesarias para que estos azotes no aparezcan, azotes que perturban la paz y el bien común de las poblaciones*» Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 47.

<sup>309</sup> Una clara muestra de esta idea y su vinculación con el dominio de los brotes epidémicos nos aparece en la intervención del Sr. Dou: «*Todo valor y riqueza de un Reino se mide por su población (...) Que ésta se encuentre sana, sin enfermedades que la alteren*

Esta herencia ilustrada viene acompañada del legado doctrinal de la gran Revolución de 1789. Si de nuestros ilustrados toman la preocupación por la Sanidad Pública como parcela necesaria de reformas, como hijos de los grandes principios revolucionarios adoptan la peculiar manera de concebir las relaciones entre el Estado y el ciudadano que impera en aquella época, hecho este que tendrá notables repercusiones en el campo de la Sanidad.

La fórmula de la separación de poderes<sup>310</sup>, triunfante tras la Revolución francesa y presente en el texto constitucional gaditano, estaba ordenada fundamentalmente a la protección de las libertades ciudadanas y de la autónoma acción del individuo<sup>311</sup>. Se atribuye al Estado el aparato de poder indispensable para facilitar la vida en sociedad, eliminando las posibles causas entorpecedoras de la libre acción individual; como bien señala Miguel Artola, se piensa que la interacción de las diferentes fuerzas sociales produce un equilibrio suficiente y basta para la cobertura de las diferentes necesidades que se planteen al ciudadano<sup>312</sup>. En consecuencia, el papel del Estado queda limitado a la atención de aquellos escasos problemas que escapan a la capacidad de resolución del individuo, a la protección del conjunto de la sociedad frente aquellas perturbaciones cuyo carácter supraindividual reclaman una respuesta del poder organizado, que es el único centro de decisiones con medios bastantes como para hacerlo de una manera acorde con la magnitud de este tipo de problemas. No se planteará mucho más en la acción del Estado que la simple vigilancia policial para evitar y reprimir las perturbaciones del orden estricto que requiere la convivencia. A este Estado gendarme sólo se le permite, en puridad, suplir al individuo cuando las fuerzas de este no bastan para atender sus necesidades, siempre que estas sean colectivamente sentidas y requieran una respuesta perentoria.

De la traducción de tales principios al campo de la Sanidad resulta lo siguiente: en cuanto que el hombre es libre y es autosuficiente, sólo a él le incumbe cuidar de su propia salud, buscando los medios para reponerla cuando sufra cualquier tipo de quiebra o previniendo las posibles alteraciones de la misma. Sólo cuando el

---

y disminuya, es un cometido que debemos afrontar, adoptando las medidas que se consideren oportunas» Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 803.

<sup>310</sup> La expresión es de L. Althusser: *Montesquieu. La política y la historia*. Madrid 1974. Pág. 117.

<sup>311</sup> Cfr. Jordi Solé Tura y Eliseo Aja: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Barcelona 1978. Pág. 17.

<sup>312</sup> Cfr. Miguel Artola: *op. cit.* Págs. 262-263.

carácter de la enfermedad que amenaza al individuo la hace irresistible para este y se convierte en un problema que puede afectar a un grupo más o menos extenso de población, puede y debe producirse la acción estatal. El Estado se sitúa, pues, frente a la enfermedad en una segunda línea defensiva cuya acción y actuación está condicionada a que las fuerzas del individuo hayan quedado rebasadas.

Son aspectos supraindividuales de la salud<sup>313</sup> los que ha de atender la Administración, la cual no debe preocuparse por los quebrantos que la enfermedad produzca en cada una de las individualidades que integran el conjunto social: se piensa que la supervivencia es algo que solo interesa en principio a cada hombre concreto, que es de la inalienable competencia de cada uno cuidar de su propia vida. Sólo si la enfermedad padecida por un individuo importa al conjunto de la colectividad, el Estado debe intervenir.

Estas líneas fundamentales del pensamiento gaditano sobre el carácter y contenido de la acción sanitaria se repiten con frecuencia en las intervenciones parlamentarias. Sírvannos, como ejemplo, las ideas expuestas por Borrull y Toreno sobre el tema<sup>314</sup>.

Expresa Borrull que *«sin duda, la acción inmediata del cuidado de la salud es una función individual privatísima, pero esto no obsta para que en atención: Primero, carácter colectivo de los males que perturban aquellos, segundo, la índole expansiva de dichos males, tercero, la necesidad de una atención colectiva común para poder obrar con eficacia en el ejercicio de la función sanitaria, esta se constituye poco a poco, como fuerza que no se encierra en círculo social alguno, pues va tomando alcance universal, huma-*

<sup>313</sup> En este sentido, L. Morrell Ocaña: «Evolución y configuración actual de la actividad administrativa sanitaria», en *Revista de la Administración Pública*, nº 63. Madrid, 1972. Pág. 141.

<sup>314</sup> Pueden verse también en Luis Esteban: *«La atención de la Salud es algo que compete al ciudadano, señor de su cuerpo y de su alma, pero cuando los males que le afectan pueden repercutir en la paz y felicidad de la colectividad, los gobiernos han de actuar con los medios que consideren oportunos»*. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 901. En la misma línea se sitúa la intervención del Sr. Villanueva: *«Cada cual ha de procurar la salud para su cuerpo, ahora bien cuando la enfermedad hace presas y esta se expande, el Estado, protector y guardián de la paz, la felicidad y bienestar del Reino debe reglamentar las medidas necesarias en materia sanitaria»*. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 938. El Sr. Obregón, en sus proposiciones referentes a los remedios para arreglar la Salud Pública del reino, se expresa en similares términos: *«En el día a día, todo ciudadano debe cuidar del buen estado de su cuerpo, igual que debe cuidar de su hogar y su propiedad (...) Cuando el cuerpo se ve afectado por epidemias y enfermedades a las que no puede hacer frente y estas pueden afectar al resto de la colectividad, el Estado debe intervenir dictando las leyes que sean oportunas para evitar un peligro que repercute y afecta al orden y bienestar de la colectividad»*. Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 986-987.

no, y además se presenta excitando la intervención de los gobiernos, hasta dar vida a un servicio de atención sanitaria»<sup>315</sup>.

Por su parte, Toreno dice que «mientras bastan los esfuerzos individuales para neutralizar las causas perturbadoras de nuestro organismo, el Estado abandona el cuidado de la salubridad al interés particular y la higiene es privada; más cuando los principios de destrucción resisten a la eficacia de estos medios ordinarios de combatirlos, entonces interviene la autoridad para proteger la salud de los administrados y la higiene es pública»; y añade que «la higiene pública no es sino la misma higiene individual, y sólo se diferencia de la privada en la escala de sus aplicaciones: la una habla al hombre, la otra se dirige a la sociedad»<sup>316</sup>.

Estas son las ideas que fundamentarán la configuración de la Sanidad Pública elaborada por los constituyentes gaditanos. Como consecuencia, la acción del Estado se concentrará, en esencia, sobre el problema sanitario de mayor importancia y de carácter más irresistible para el individuo: la enfermedades transmisibles. Esta grave amenaza a la salud colectiva obligará a los hombres de Cádiz a la reorganización de la administración sanitaria, a la preocupación por los profesionales médicos, a la reforma de las instalaciones hospitalarias y a la elaboración de un conjunto de disposiciones higiénicas para prevenirles de los males de las epidemias. Todos ellos son campos a los cuales la Ilustración había dedicado una especial atención. Como bien señala Muñoz Machado, las Cortes de Cádiz no elaboran una legislación dedicada a la Salud Pública, se limitan a recoger lo elaborado en la etapa ilustrada, si bien, como posteriormente veremos, acentuando el sentido centralizador de su organización<sup>317</sup>.

La consecuencia de este planteamiento es que, como habremos de ver más adelante, la Sanidad se conecta íntimamente a medias de tipo higiénico y al concepto de orden público. Asistimos a unos intentos de mejora general de la higiene de los ciudadanos y a la adopción de medidas policiales, fundamentalmente ordenadas a restringir la libertad de movimientos de las personas que habitan en núcleos de población infectada. Las autoridades competentes para adoptar tales medidas, tanto higiénicas como policiales, serán las gubernativas, asesoradas, cuando mucho, por los más ponderados

<sup>315</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1121.

<sup>316</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 1172-1173.

<sup>317</sup> Cfr. Santiago Muñoz Machado: *La Sanidad Pública en España. Evolución histórica y situación actual*. Madrid 1974. Pág. 72.

representantes del lugar, cuya influencia en las decisiones finales será mínima<sup>318</sup>.

En conclusión, teniendo en cuenta los principios ilustrados y liberales que inspiran a nuestros diputados gaditanos, no cabe otro sistema de Sanidad Pública que no sea el preventivo. El Estado no se encarga en ningún caso de procurar la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos, pues la salud individual es algo que concierne sólo a cada particular y que con sus propias fuerzas puede tutelar suficientemente. La Sanidad Pública se limitará a procurar evitar las causas que alteran la salud de la colectividad.

## 1. LA SANIDAD PÚBLICA EN EL DIARIO DE SESIONES

Puesto que sería insuficiente estudiar los acontecimientos histórico-legislativos separadamente del contexto sociológico y político en el que se producen, conozcamos, antes de examinar el tratamiento que dieron nuestros diputados gaditanos a una serie de temas referentes a la Salud Pública, el ambiente en el que éstos fueron abordados.

Durante los primeros años del siglo XIX, el Cádiz que más tarde sería el último bastión de la España invadida por las tropas napoleónicas, era una ciudad gravemente afectada por la presencia de sucesivas epidemias de fiebre amarilla que venían causando estragos en la población<sup>319</sup>. Los barcos procedentes de América trajeron entre su cargamento el llamado vómito negro, fiebre amarilla o peste americana, que a través de Cádiz sería ya huésped asiduo de una España cargada de problemas.

<sup>318</sup> Para José Antonio Santamaría Pastor, el origen y la evolución de la estructura sanitaria moderna tiene como punto de arranque las enfermedades transmisibles y entre ellas, las de carácter epidémico como problema de higiene y orden público. Cfr. J. A. Santamaría Pastor: *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el S. XIX*. Sevilla 1973. Págs. 135-138.

<sup>319</sup> Sobre las epidemias de Cádiz en los primeros años del S. XIX, puede verse la obra de Pedro Romero Solís: *La población española en los siglos XVIII y XIX*. Madrid 1973. Págs. 189 y ss.; Ramón Solís: *El Cádiz de las Cortes*. Madrid 1987. Págs. 349 y ss.; Mariano y José Luis Peset: *Muerte en España. Política y Sociedad entre la peste y la cólera*. Madrid 1982; son también de interés las obras de algunos cronistas como la de Bartolomé Mellado: *Historia de la epidemia padecida en Cádiz el año 1810 y providencias tomadas para su extinción por las Juntas de Sanidad Suprema del Reino y Superior de esta ciudad*. Cádiz 1811; o la del doctor gaditano Juan Manuel Arejula: *Breve descripción de la fiebre amarilla padecida en Cádiz y pueblos de la comarca en 1800 a 1810*. Madrid 1813.

Buena parte de la labor de las Cortes de Cádiz se desarrolla en un clima de tensión; cercados los diputados por la enfermedad y sin posibilidades de salir de la ciudad donde las defunciones aumentaban por días, mientras que por las autoridades se trataba de ocultar, en lo posible, la situación real de la plaza. El que las autoridades sanitarias velasen celosamente por ocultar el mal, al que no dieron publicidad hasta el momento en que era absolutamente imposible mantenerlo en secreto, y el que, una vez divulgado, se hiciese todo lo posible por quitar importancia a la cosa y distraer al público con otros temas, ha hecho pensar a muchos historiadores que las epidemias no tuvieron en Cádiz la gravedad que en realidad alcanzaron<sup>320</sup>.

La misión de las Cortes quedaba no poco dificultada por la incómoda presencia de la enfermedad; en sus debates los diputados propondrían con frecuencia la adopción de las medidas que estimaban más adecuadas para atajar el mal. Morirán algunos de ellos, por otros se solicitarán informes a las autoridades sanitarias para que se pronuncien sobre la oportunidad y conveniencia de que las Cortes abandonen Cádiz; se les contestará que es preciso un período previo de cuarentena y que no había lazaretos «espaciosos de confianza para que realicen esta cuarentena los miembros del gobierno y las Cortes»<sup>321</sup>.

La epidemia se desarrolla, con intermitencias, durante todo el período de 1810 a 1813, al final de este último año, las Cortes abandonan Cádiz y reanudan luego las sesiones en Madrid<sup>322</sup>.

<sup>320</sup> Cfr. Ramón Solís: *op. cit.* Pág. 350.

<sup>321</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 129.

<sup>322</sup> Resulta interesante recoger, por su expresividad, la descripción que hace Ramón Solís de la inquietud que padecían los diputados por causa de las epidemias: «En el verano de 1811 se comienza a hablar de nuevo de peligro de las epidemias: las autoridades sanitarias recomiendan que se sigan llevando a rajatabla las precauciones tomadas en el otoño anterior. Las Cortes se ocupan del posible rebrote del mal y en la sesión secreta de 20 de Junio, el diputado señor Vera, propone que el Congreso vuelva a la Isla de León. El temor de alguno de los diputados y padres de la patria aumenta cuando cae enfermo el teniente general José Ramón de Castro, el cual, según se dijo, padecía fiebre amarilla. La Regencia, para tranquilizar al Congreso, le envió, poco después un informe médico en el que se aseguraba que el teniente general padecía «una calentura putrida». A pesar de esta falsa alarma, el señor Vera exige que se pida un informe a la Comisión de Salud Pública sobre la posibilidad de que en Cádiz vuelva a retoñar la epidemia. La Comisión leyó su informe a las Cortes el día 4 de Julio, y en él se decía «que no puede asegurar que no retoñe la epidemia desde agosto en adelante, que en el día no la hay, que convendría aligerar de gente este pueblo para que fuese menor el riesgo de contagio y que las Cortes decidieran si este cuerpo debía ser uno de los más convenientes en trasladar a la Isla». Ante este informe tan poco optimista,



En este ambiente discutían las Cortes el futuro político y social del país; acosadas por la enfermedad dictaron los textos que fueron la base de nuestra organización política y social durante todo el siglo XIX; ante tal situación puede parecer perfectamente lógico que elaboraran meticulosamente disposiciones reguladoras de una materia, la sanitaria, que apenas si había merecido atención hasta entonces. Sin embargo, no ocurrió así.

Los problemas sanitarios se habían venido solucionando sin una mínima visión de conjunto, adoptando las medidas concretas que la ciencia postulaba como válidas para cada situación, normalmente consistentes en drásticas limitaciones policiales a la libertad de los ciudadanos y en la adopción de mecanismos higiénicos con carácter preventivo<sup>323</sup>.

Tan solo existía una balbuciente organización administrativa apoyada en órganos colegiales especializados, que tenían que reunirse cada vez que las circunstancias lo demandaban, dependiendo en mucho su permanencia en la vida administrativa española de la presencia real de las enfermedades epidémicas. Su carácter colegial y el parco desarrollo de los conocimientos médicos de la época forzaban una indecisión crónica ante los problemas presentes, que incluso remitían en importancia antes de que se hubiera llegado a un dictamen mayoritario; la enfermedad no esperaba<sup>324</sup>. Junto a esta organización administrativa se encontraban los esfuerzos, heredados de la Ilustración, por reformar los estudios sanitarios, haciéndolos más acordes a la problemática que se enfrentaban, y los intentos de racionalizar y centrar el panorama hospitalario.

Esta es la sombría realidad que conocen los diputados: ausencia de una organización eficaz y de una legislación adecuada, naciente reforma de los estudios sanitarios y necesidad de continuar la labor

los diputados Aner y Polo apoyan la propuesta de traslado del Sr. Vera. Capmany, se opone y termina por convencer a todos de que son mayores los peligros que corría la Asamblea en la Isla y más en un momento en que la tropa es escasa.

*«La ciudad está en estos meses de verano prácticamente en vilo. Espera que en cualquier momento salte el contagio. Los periódicos, con muy buen acuerdo, comienzan a publicar el número de fallecidos durante cada mes, para que viendo las cifras no sufran sensibles alterativas y el público se tranquilizase...»* Ramón Solís: *op. cit.* Págs. 368 y ss.

<sup>323</sup> Cfr. Luis Sánchez-Granjel: *Legislación sanitaria española en el S. XIX*. Salamanca 1979. Págs. 256-257.

<sup>324</sup> La tardanza en la adopción de una decisión ha sido tradicionalmente uno de los factores más regresivos que han afectado a los órganos colegiados. Sobre esta problemática ver E. García de Enterría: «Estructura orgánica y Administración consultiva», en su libro *La Administración española*. Madrid 1964. Págs. 54 y ss.

iniciada por los ilustrados en materia hospitalaria. Sobre estos puntos se centrará el debate parlamentario. Pese a todo, la Sanidad Pública no recibe nuevo impulso en los primeros años del constitucionalismo:

1. Las Cortes no elaboraron en ningún caso una legislación dedicada específicamente al tema, se limitarán a recoger en disposiciones generales, fundamentalmente las referentes al régimen local, el mismo sistema ordenado ya por la legislación del Antiguo Régimen, si bien, como hemos de ver, acentuando el sentido centralizado de su organización.
2. Las reformas emprendidas en los estudios médicos y quirúrgicos son simplemente la continuación de lo esbozado en el último tercio del siglo XVIII.
3. Por lo que respecta al tema hospitalario, sigue estando presente la idea de gran hospital y la necesidad de centralizar y concentrar la amplia gama de instituciones existentes. En ningún momento llega a plantearse una asistencia domiciliar, algo totalmente opuesto a la concepción sanitaria gaditana.

### **1.1. La presencia de un incipiente municipalismo**

Más adelante tendremos ocasión de hacer una referencia más detallada a la administración sanitaria configurada en el proceso constituyente gaditano, apoyada en la presencia de órganos administrativos centrales generales y en la delegación de competencias en las corporaciones locales. Sin embargo, tomando como punto de referencia las distintas intervenciones parlamentarias que hacen alusión al tema en cuestión, nos parece conveniente analizar las ideas que sustentan el esqueleto del modelo de administración sanitaria diseñado.

Durante todo el siglo XVIII, la peligrosidad de los brotes epidémicos, la defensa de políticas poblacionales y la reorganización interior y ampliación por parte del Estado de sus ámbitos de actuación y control han tenido como consecuencia una especial preocupación de los poderes públicos por la Sanidad. Esta preocupación se ha traducido en:

1. La reorganización del Real Tribunal del Protomedicato convertido en un tribunal nacional que regula y controla el acceso al ejercicio de las profesiones sanitarias.

2. La aparición de organismos —Junta Suprema de Sanidad con sus correspondientes delegaciones e inspectores de epidemias— encargados del control de la Salud Pública en las distintas partes de la Monarquía.
3. El establecimiento de un conjunto de disposiciones higiénicas dictadas por el poder real y mandadas a ejecutar por parte de las autoridades locales.

Las características fundamentales de esta organización sanitaria pueden resumirse así: amplitud teórica de las funciones que están encomendadas a los distintos organismos y carácter temporal de los mismos, esto es, se crean para que dispongan lo preciso en tiempo de epidemia y organicen la forma que mejor convenga la lucha contra la misma, pero cuando ésta va perdiendo virulencia la actividad de los órganos va remitiendo, suprimiéndose o manteniendo una existencia puramente formal. A estas dos características hay que unir el carácter colegial de los organismos erigidos o remodelados, carácter colegial que, sin embargo, no los sitúa en una conducta de mero asesoramiento, sino que tienen encomendada la gestión directa sobre los asuntos propios de su función<sup>325</sup>.

Las Cortes de Cádiz heredan esta organización. Por lo que respecta a los organismos centrales —Real Protomedicato y Junta Suprema de Sanidad— asistimos a una continuidad de concepción, organización y competencias con respecto a lo establecido en el siglo XVIII<sup>326</sup>. Al Real Tribunal del Protomedicato se le presenta como la institución compuesta por profesionales sanitarios encargada de: examinar a los que aspiraban a practicar la medicina, habilitar con tal fin a los interesados y ejercer funciones jurisdiccionales sobre asuntos relativos al ejercicio de las profesiones sanitarias<sup>327</sup>.

<sup>325</sup> Cfr. Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Págs. 78-79.

<sup>326</sup> Así se pone de manifiesto en dos documentos que con posterioridad serán analizados: el Informe de la Comisión de Salud Pública referente a las atribuciones y funciones del Real Tribunal del Protomedicato. Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 1467-1468; y el Informe y Proyecto de Decreto presentado por la Comisión de Salud Pública respecto a la organización de la Junta Suprema de Sanidad. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6134-6137.

<sup>327</sup> Buena muestra es la proposición presentada por el Sr. Zorraguin el 19 de julio de 1811, proposición que sería recogida íntegramente por el Informe de la Comisión de Salud Pública referente a la ordenación del Real Tribunal del Protomedicato: «*La única solución para arreglar el importante negocio de la Salud Pública, así en la enseñanza como en el ejercicio del curar es el mantenimiento del Tribunal del Protomedicato, con las mismas facultades y obligaciones que estableció la Real Cédula de 1780*». Diario de Sesiones.

Mientras que a la Junta Suprema de Sanidad se la concibe, igual que había ocurrido en el siglo XVIII, como el organismo que tiene encomendado el establecimiento de las distintas medidas encaminadas al mantenimiento de la Salud Pública en las diversas partes de la Monarquía<sup>328</sup>. Las razones de esta continuidad, según Sánchez-Granjel, se encuentran en la escasa importancia que hasta esos momentos han tenido las diferentes profesiones sanitarias que sirven a la Administración y la nula complejidad que posee el ejercicio de la función de tutelar la Salud Pública, limitada a la peligrosidad de los brotes epidémicos. La progresiva importancia que van cobrando las profesiones sanitarias, unido a la mayor complejidad de la tutela de la Salud Pública, implicará una profunda reforma de la Sanidad en sus órganos centrales. Sin prescindir de estos dos órganos colegiados, cuyas funciones serán estrictamente consultivas, se encargará la gestión directa de la Sanidad a entes mucho más tecnificados<sup>329</sup>.

Sin embargo, a pesar de esta continuidad en el modelo de administración sanitaria ilustrado, por lo menos en lo que hace referencia a sus órganos centrales, los diputados gaditanos ofrecen interesantes aportaciones respecto al papel atribuido a las corporaciones locales en la tutela de la Salud Pública. Para la mejor comprensión y análisis de estas aportaciones conviene considerar

---

Vol. II. Pág. 1425. Tal y como se recoge en el Diario de Sesiones, toda la Cámara manifestó su apoyo a la citada proposición.

<sup>328</sup> Hay dos intervenciones clave que nos muestran, con anterioridad al Informe y Proyecto de Decreto presentado por la Comisión de Salud Pública respecto a la organización de la Junta Suprema de Sanidad, el paralelismo existente entre la Junta de Sanidad creada en el S. XVIII y la que defienden nuestros diputados gaditanos. Una de ellas es la del Sr. Antillon: «*La Junta Suprema de Sanidad tiene su origen en la necesidad de dictar normas y medidas que remedien los peligros de las epidemias (...) Hoy la situación es similar a la de hace cincuenta años, se necesita de una Junta central, apoyada por auxiliares locales y provinciales, que organice todo lo referente a las precauciones y medidas a adoptar en materia de Salud Pública*». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5809. Muy parecida es la intervención del Sr. Aner: «*Si el Real Tribunal del Protomedicato tiene como función dar la licencia al médico para que este ejerza su oficio, y con ello evita el intrusismo, la que había sido Junta Suprema de Sanidad debe continuar en su misión de establecer las reglas que crea convenientes para evitar el ataque de las enfermedades, y para tal encargo contará con el amparo de los que habían sido sus apoyos locales*». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5854.

<sup>329</sup> Aparece así la Dirección General de Sanidad, el Consejo de Sanidad del Reino y los subdelegados de Sanidad, órganos compuestos, no por una legión de funcionarios ad hoc, sino por facultativos que presencian el daño, miden sus estragos y conocen los medios con que atajar el mal. Pero esto sería ya en 1822. Cfr. Luis Sánchez-Granjel: *op. cit.* Págs. 117-118.

los fundamentos del municipalismo moderno, cuyas bases quedarían sentadas desde los mismos inicios de la Revolución francesa.

Como es sabido la plasmación de la ideología fisiocrática<sup>330</sup> y revolucionaria, en lo que respecta al régimen local, tuvo su formulación legal en el famoso Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789, en el cual quedarían esbozadas las ideas básicas del pensamiento municipalista. En el artículo 49 de dicho Decreto —«las corporaciones municipales tendrán dos funciones a cumplir, unas propias del poder municipal y otras propias de la Administración general del Estado, las cuales serán delgadas en los municipios»— queda formulada la idea del «*pouvoir municipal*», el dogma central en el municipalismo contemporáneo, según se ha dicho con toda exactitud<sup>331</sup>. Significa este principio el reconocimiento a los municipios de un poder distinto del que corresponde al Estado; poder cuyo contenido es muy limitado, dirigido a la gestión de una serie de asuntos que afectan particularmente al municipio, «funciones simples (...) que no estarán por encima de la capacidad de nadie en lugar que habita» diría Turgot en su célebre Memoria<sup>332</sup>, cuestiones que no rebasan la índole de lo puramente doméstico, asuntos de interés exclusivo para los habitantes del municipio, «cuestiones privadas, domésticas y casi familiares», las llamará el ministro, «con la intención de subrayar que no se trata propiamente de cuestiones políticas, de una sustracción de auténticas competencias del Estado, que aparte de sustantividad propia requieren para su gestión un arte complejo y sutil y una técnica paralela»<sup>333</sup>.

Frente a estas competencias se articulan otras que los entes locales ejercen por delegación de la autoridad central (con lo cual se viene a permitir que el Estado desarrolle sus funciones a través de los centros locales), ejercicio delegado que, más adelante, con las reformas napoleónicas, vendría a transmutarse en una ejecución directa cumplida por el alcalde como agente jerárquicamente dependiente de la organización del Estado, lo cual dejaría definitivamente reducidas las funciones municipales al estricto reducto del «*pouvoir municipal*».

Junto a este principio básico se configuran algunos otros que habían de tener larga vida en la organización del régimen local en

<sup>330</sup> Cfr. E. García Enterría: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, n.º 33, Madrid, 1979.

<sup>331</sup> Cfr. E. García Enterría: «La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración», en *Estudios Jordana III*, Madrid 1962. Pág. 24.

<sup>332</sup> Cfr. L. Turgot: *Memoria sobre los municipios*. Madrid 1977. Pág. 572.

<sup>333</sup> Cfr. E. García de Enterría: *op. cit.* Pág. 30.

la Europa que recibió el influjo de la Revolución francesa y, por supuesto, en nuestro país: frente al particularismo del Antiguo Régimen, se propone la generalización con criterios uniformes de la nueva fórmula que se establece, basada en un igualitarismo defendido a ultranza en cuanto a los derechos, y una participación y constitución por los propios ciudadanos, de los órganos de gestión de las corporaciones locales<sup>334</sup>.

A estos principios, y como marco donde ha de desarrollarse el sistema, hay que sumar otro que va a caracterizar toda la Administración contemporánea: la centralización. Principio quizá absolutamente necesario en su momento para que pudieran sedimentarse las conquistas revolucionarias<sup>335</sup> y también extremadamente consecuente con sus propios postulados<sup>336</sup>, pero que ha venido a mantenerse vigente en una extensa etapa histórica, cuando las bases sociales, jurídicas y políticas sobre las que apareció se han disuelto.

De lo reseñado interesa para nuestros fines sólo el concepto de «*pouvoir municipal*», para determinar si lo tocante a la Salud Pública queda o no encuadrado en el mismo. Según ha demostrado García de Enterría en sus trabajos sobre el tema, los principales teorizadores del principio que nos ocupa, han descrito su contenido de la siguiente manera: para Roger Corlard queda englobado dentro de las competencias del municipio todo aquello que repercute de forma inmediata en la seguridad, comodidad y salubridad de la comunidad. Más esquemáticamente, Henrión de Pansey señala que dichas competencias se refieren a las actividades conducentes a hacer

---

<sup>334</sup> Cfr. S. Martín Retortillo: «Presupuestos políticos del régimen local», en *Revista de Administración Pública*, n. 43, y del mismo autor y E. Argullol: *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812-1931)*. Madrid 1973. Págs. 19 y ss.

<sup>335</sup> Cfr. S. Martín Retortillo y S. Argullol: *op. cit.* Pág. 28.

<sup>336</sup> A este respecto E. García de Enterría ha señalado («La revolución francesa y la emergencia de la Administración contemporánea» en *Estudios Pérez Serrano*. Madrid 1959. Págs. 253 y ss., publicado también por Taurus en 1972 con el título *Revolución francesa y Administración contemporánea*) que la «sustitución de la estructura de los poderes secundarios por la Administración centralizada, venía impuesta precisamente así por la propia dialéctica de la idea de la igualdad social, que fue la que vino a imponer la Revolución; la igualdad, en efecto, hace imposible los poderes secundarios, tanto porque niega la posibilidad de privilegios de clase o personales, como porque, aun cuando tales poderes se situaran en corporaciones impersonales, se derivaría una discriminación desigual entre los miembros y los no miembros de esas corporaciones, o entre los que son de una y los que son de otra; el privilegio de igualdad como constitutivo social implica rigurosamente una concentración de poder, una centralización de todas las desigualdades en la instancia superior del Estado».

posible la vida en común en un determinado núcleo de población<sup>337</sup>.

Como puede observarse, la Salud Pública o la lucha contra las causas que puedan perturbar el estado sanitario del municipio, se señala, en todo caso como propio de las competencias de las autoridades locales.

La fórmula no puede ser en este punto más consecuente con la idea de reducir el campo del «*pouvoir municipal*» a lo más inmediato y familiar, a la administración de lo más típicamente doméstico. ¿Hay algo que cumpla mejor tal requisito que la salud del vecindario? Por demás, su inclusión responde a razones sumamente plausibles: nada necesita una actuación más rápida y radical que la lucha contra la enfermedad que ataca al grupo; nada como la Sanidad precisa de atención inmediata, de la resolución de los problemas en el propio terreno donde suscitan<sup>338</sup>.

Se expresa en el concepto la idea de que la actuación de las autoridades locales ha de ir encaminada a evitar que la salud colectiva se altere, no se habla por supuesto, como corresponde al estado de las ideologías, de atención particular a cada individuo en caso de enfermedad, cosa que sólo habría de hacerse cuando la enfermedad de éste, por su índole, pudiera generalizarse y afectar a la propia comunidad.

Como puede verse, esta construcción enlaza directamente con lo dicho en páginas anteriores sobre la limitación de la actuación pública en los asuntos sanitarios, limitada a lo meramente preventivo, es decir, a preservar y reponer el estado de salud de la comunidad en su conjunto, evitando las causas que pudieran perturbarla.

Las ideas básicas aportadas por los revolucionarios de 1789, que han quedado hasta aquí sumariamente expuestas, serían trasladadas a nuestro país con exquisita fidelidad, como es conocido, gracias a la labor de las Cortes de Cádiz. Aun cuando los propios diputados mantienen reiteradamente que el nuevo sistema supone una vuelta a nuestras más puras tradiciones, los textos que elaboran tienen un parentesco muy próximo con las ideas francesas, o, en todo caso,

<sup>337</sup> Cfr. las referencias en E. García de Enterría: *Los fundamentos ideológicos del régimen municipal francés*. Madrid 1979. Pág. 329.

<sup>338</sup> A. Posada afirma al respecto que, aun cuando en épocas históricas pasadas existían servicios destinados a la protección de la salud de los miembros de la sociedad, realmente la formación de los servicios sanitarios «*como exigencia de orden social y político, han sido obra de la civilización moderna, habiendo empezado por ser una función local*». Cfr. A. Posada: *Derecho Administrativo español*. Madrid 1865. Pág. 278.

nuestros antiguos fueros y costumbres, a los que remite el preámbulo de la Constitución de Cádiz para remarcar la continuidad, fueron pasados por la criba ideológica de la Revolución francesa y adaptados a las nuevas necesidades de la sociedad moderna<sup>339</sup>. Pueden aducirse multitud de razones para afirmar una cierta continuidad con el Antiguo Régimen, pero lo que de un examen de los textos elaborados por los diputados de Cádiz se puede derivar, sin que quepa la menor duda, es la presencia de los nuevos principios implantados en Francia<sup>340</sup>, que quedarán finalmente recogidos: igualitarismo, uniformismo, participación ciudadana, y centralización a través de la técnica de atribuir las competencias a agentes jerárquicamente dependientes del centro.

Junto a ellos, encontramos el señalamiento de una serie de competencias que corresponden privativamente a los ayuntamientos, lo cual supone que queda recogido, también en España, el principio del «*pouvoir municipal*»<sup>341</sup>. Entre estas competencias nues-

<sup>339</sup> Cfr. K. Marx: *La Revolución en España*. Madrid 1976. Págs. 173 y ss.; también Luis Sánchez Agesta: *Historia del constitucionalismo Español*. Madrid 1955. Págs. 45 y ss.

<sup>340</sup> Cfr. sobre este punto Martín Retortillo y Argullol: *op. cit.* Págs. 47 y ss. En definitiva, según expresa Posada, las notas que en lo sucesivo van a distinguir a nuestro régimen local son las siguientes: 1º El reconocimiento como un hecho de la existencia de núcleos locales a los que se da una expresión legal y ordenación uniforme. 2º La formación de la provincia como una circunscripción dependiente del Estado. 3º El establecimiento de una base electiva más o menos atenuada para la constitución de las corporaciones locales al aparecer los ayuntamientos como una restauración democrática del sentir de los Antiguos Consejos, pero también como expresión del espíritu de la época tan dominada por los principios de la Revolución. 4º Organización del instrumento de gobierno, mediante el engranaje, nada disimulado, de todas las instituciones locales, en una jerarquía mecánica, según un sistema de subordinación, que contiene el germen de la futura estructura administrativa centralizada, uniforme y simétrica, y en condiciones para el desarrollo de un espíritu burocrático. Cfr. A. Posada: *Evolución legislativa del régimen local en España*. Madrid 1960. Págs. 70-71.

<sup>341</sup> Art. 321: Estará a cargo de los ayuntamientos: primero: la policía de la salubridad y comodidad. 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. 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 nombran. Cuarto: Hacer repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva. Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común. Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios y casas de misericordia. 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. Octavo: Formar Ordenanzas municipales y presentarlas a Cortes. Noveno: Promover la agricultura, industria y comercio.



tros diputados colocan los asuntos referentes a la Sanidad, usando los mismos argumentos que los utilizados por la legislación revolucionaria francesa: los ayuntamientos son las autoridades más capacitadas, por su proximidad y conocimiento, para tratar todo lo referente a la Salud Pública y su mantenimiento. Así lo señala el Sr. Ger en su intervención, enmarcada en el debate sobre el Proyecto de Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias:

*«A todo Ayuntamiento debe corresponder el mantenimiento de la convivencia común de sus vecinos (...) No hay nada que altere más esta convivencia, paz y tranquilidad que todo aquello que perjudique a la salud colectiva de los mismos. Debe estar en consecuencia a su cargo todo lo concerniente a la salubridad y comodidad, incluyendo aquí la limpieza, inspección y gobierno de calles, plazas, mercados, curso de aguas y ganados»*<sup>342</sup>.

En términos muy parecidos se manifiesta el Sr. Antillon en el mismo debate:

*«Todo municipio debe actuar como una familia, cuidando de la comodidad y salud de la misma (...). Sus funciones deben por tanto ir orientadas a la preservación de todo aquello que pueda atender a la salud y comodidad de los habitantes, cuidando de que nada lo altere»*<sup>343</sup>.

Afirmaciones de este tipo, unido al propio contenido del art. 321 del texto constitucional reflejan la idea de un incipiente municipalismo en el tratamiento de la Salud Pública. Sin embargo, sería comprometido afirmar rotundamente que nuestros diputados gaditanos y el propio texto constitucional defienden una descentralización sanitaria. Máxime si se tiene en cuenta que no todas las competencias en materia sanitaria quedarán atribuidas a los ayuntamientos. Entre ellas, escapaban aquellas que con mayor intensidad requerían la atención de las autoridades en cuanto hacen relación a la Sanidad: las medidas a tomar en caso de epidemias<sup>344</sup>. Con esta grave limitación, las competencias de los municipios quedaban disminuidas en un aspecto tan trascendental que, como hemos

<sup>342</sup> Diario de Sesiones. Vol. VI. Pág. 5800.

<sup>343</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5809.

<sup>344</sup> Eran estas atribuciones de los jefes políticos según se establece en el art. 22 del Proyecto e Instrucción para el gobierno económico de las provincias.

repetido en varias ocasiones, constituía el objetivo fundamental al que debía tender la acción administrativa<sup>345</sup>.

## 1.2. **Carácter de las Medidas propuestas para la conservación de la Salud Pública**

La Salud Pública para los hombres del 12 es algo privativo del propio individuo. En cuanto que el hombre es libre y autosuficiente, a él, y solo a él, le incumbe buscar los medios para poseerla, mantenerla, y en caso de que la pierda, reponerla. Ahora bien, cuando el carácter de la enfermedad y la extensión de la misma perturbaban la salud y el orden de un grupo más o menos extenso de población, el fenómeno se convierte en un cometido de los poderes públicos. Como bien señalan Mariano y José Luis Peset, estos planteamientos nos revelan hasta que punto las enfermedades epidémicas, las preocupaciones poblacionales y la vinculación de la enfermedad con el orden público, constituyen el auténtico motor de todo el sistema sanitario elaborado<sup>346</sup>.

De acuerdo con estos planteamientos, las medidas higiénicas propuestas por los diputados gaditanos en materia sanitaria van a tener como objetivo prevenir y afrontar toda enfermedad transmisible que altere la salud colectiva. Teniendo en cuenta su carácter y contenido estas medidas pueden clasificarse en:

1. Medidas restrictivas de las libertades individuales.
2. Medidas de carácter preventivo.

En las primeras englobamos toda propuesta, sanitaria o no, que en la defensa de la salud colectiva supone un recorte de las libertades individuales. En cuanto que el objetivo de nuestros diputados gaditanos, al afrontar el tema de la Sanidad Pública, es la conservación de la salud y la convivencia, no será obstáculo para ellos el plantear un conjunto de propuestas que restrinjan unas libertades individuales ratificadas por el propio texto constitucional. Se inclu-

---

<sup>345</sup> Según Muñoz Machado, si se tiene en cuenta la frecuente aparición de este tipo de enfermedades en la España del XVIII y del XIX, se deducirá que el privar a los ayuntamientos de este tipo de competencias, era tanto como dejarlos al margen en los momentos sanitariamente más trascendentes. Cfr. S. Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 74.

<sup>346</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Págs. 19 y ss.

yen por tanto aquí, bien medidas higiénicas propiamente dichas, bien medidas que sin ser higiénicas en todo el sentido de la palabra, persiguen estos objetivos.

Las segundas suponen una continuidad de la postura planteada durante la etapa ilustrada ante los brotes epidémicos. Los diputados gaditanos recogen la herencia de los hombres del XVIII al señalar que ante las epidemias «más vale estar prevenidos que afrontarlas una vez extendidas»<sup>347</sup>. Ello traerá como consecuencia la elaboración, en los mismos términos que se habían planteado durante el siglo XVIII, de un conjunto de medidas higiénico-preventivas encaminadas a la conservación de la Salud Pública y el alejamiento de toda posibilidad de brote epidémico.

### 1.2.1. *La defensa de técnicas sanitarias restrictivas de las libertades individuales*

No deja de ser paradójico que la libertad, limite a la expansión de la intervención del Estado, sea, por otra parte, el bien más frecuentemente sacrificado en beneficio de la Salud Pública. Efectivamente, muchas de las técnicas defendidas por los diputados gaditanos, para alcanzar el objetivo que se habían fijado (tutela de la salud colectiva), serán, por lo común, fuertemente restrictivas de las libertades individuales consagradas en la letra del primer texto constitucional<sup>348</sup>.

Ha quedado dicho que, a lo largo del siglo XVIII y comienzos del XIX, entre todos los problemas sanitarios, uno destaca hasta hacer girar en torno suyo todo el sistema establecido: las epidemias. Estas, debido a la gran alteración de la convivencia que producían, requerían la ordenación de medias policiales capaces de atajar sus efectos. Tales medidas consistirán casi siempre en una intensa limitación de los derechos individuales.

<sup>347</sup> Intervención del Sr. Muñoz Toreno. Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 318.

<sup>348</sup> La Constitución de Cádiz de 1812 supone el reconocimiento de unos derechos individuales, típicamente liberales, que reciben una protección general en el artículo 4: «La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen». Otros derechos individuales están dispersos a lo largo del texto: igualdad jurídica (art. 248), inviolabilidad de domicilio (art. 306), libertad de imprenta para libros no religiosos (art. 371), sufragio (art. 29), educación elemental (arts. 25/6 y 366) y una serie de garantías penales y procesales (arts. 302, 303, 304, 305, 306 y 307). Cfr. Jordi Solé Tura y Eliseo Aja: *op. cit.* Págs. 16-17.

Si se tiene en cuenta que la labor desarrollada por las Cortes de Cádiz está acompañada por la fiebre amarilla, y que el siglo XVIII conoció los mortíferos efectos de otros males de similar naturaleza<sup>349</sup>, podrá concluirse con cuanta frecuencia habría de ser defendido el sacrificio de las libertades individuales en busca de preservar la salud de la comunidad. Las epidemias serían el principal centro de preocupación de las intervenciones parlamentarias, hasta el punto que puede afirmarse que ellas fueron el factor impulsor de las reformas y de la evolución de nuestro sistema sanitario<sup>350</sup>.

Al Estado le incumbía hacer todo<sup>351</sup> lo que estimara conveniente para proteger la salud colectiva, y para ello nuestros diputados gaditanos defienden una serie de proyectos que restringen o recortan una serie de derechos individuales como la propiedad, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimientos, la libertad de imprenta o una serie de garantías penales y procesales. Puede, con razón, pensarse que el sacrificio de las libertades ciudadanas estaba más que justificado porque la presencia de una epidemia colocaba al Estado ante una situación de necesidad frente al que por fuerza había de ceder cualquier derecho. Era la misma excepcionalidad de las circunstancias la que permitía y obligaba a la autoridad a adoptar las medias que estimase oportunas, actuando incluso si el caso lo hacía necesario, *contra legem*<sup>352</sup>.

A continuación hemos seleccionado un conjunto de proyectos y medidas defendidas por los diputados gaditanos referentes al recorte o restricción de las libertades individuales. Cada una de ellas se enfrenta a un derecho individual recogido y ratificado por el texto

<sup>349</sup> Sobre la incidencia y efectos de las epidemias en el S. XVIII y XIX, puede verse la obra de J. Nadal: *La población española*. Barcelona 1988; P. Romero de Solís: *La población española en los siglos XVIII y XIX*. Madrid 1973; Mariano y José Luis Peset: *Muerte en España (Política y Sociedad entre la peste y el cólera)*. Madrid 1980. Desde una perspectiva más general, M. Bonet: *Historia de las enfermedades infecciosas*. Madrid 1967. Con un carácter más testimonial, la obra de P. Montlau: *Elementos de higiene pública o el arte de conservar la salud de los pueblos, aumentada con un compendio de la legislación sanitaria de España*. 3 vols. Madrid 1871.

<sup>350</sup> Sin que por tal afirmación menospreciemos el importantísimo papel cumplido en dicha evolución por la progresiva incrustación en la Administración sanitaria de los diferentes estamentos profesionales competentes del ramo.

<sup>351</sup> Esta expresión aparece ya en la Real Cédula de 8 de noviembre de 1721 dictada sobre la Junta Suprema de Sanidad. Cfr. Libro del Acuerdo, fol. 173.

<sup>352</sup> Sobre las circunstancias excepcionales y sus consecuencias cara a la actuación administrativa, J. Bielsa: *El estado de necesidad, con particular referencia al Derecho Constitucional y al Derecho administrativo*. Madrid 1958; E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez: *Curso de Derecho administrativo*. Tomo I. Madrid 1974. Pág. 605.

constitucional. El argumento de defensa en todas ellas es el mismo: hay ocasiones en que la salud y la convivencia colectiva se ven afectadas por la peligrosidad de la enfermedad, en consecuencia deben adoptarse todo tipo de medidas aunque sea a costa de la limitación de los derechos individuales<sup>353</sup>.

Un ejemplo claro de medida que ataca de forma directa un derecho individual como es la inviolabilidad del domicilio<sup>354</sup> es la planteada por el Sr. Argüelles el 5 de enero de 1811:

*«En todas aquellas zonas que se desate un brote epidémico, las autoridades locales deben tener potestad para inspeccionar los domicilios particulares, cerrando y quemando todas aquellas casas que presenten alguna sospecha (...) Hay ocasiones en que para preservar la salud del cuerpo, merece la pena y es necesario amputar alguno de sus miembros»*<sup>355</sup>.

En la misma línea, aunque esta vez recortando otro derecho individual como es la libertad de movimientos<sup>356</sup>, se sitúa la propuesta realizada por el Sr. Aner referente al establecimiento de acordonamientos en aquellas zonas en que se encuentren enfermos atacados por enfermedades transmisibles:

*«Para evitar que las epidemias hagan presa a toda la Monarquía y sus habitantes, en aquellas zonas afectadas por el mal, en un radio de diez leguas, deberá establecerse una línea de tropas o cordón sanitario que impida que durante el período de un mes, ningún morador comprendido en la zona sospechosa la traspase sin causa urgentísima (...) cumplido el mes y asegurado el aisla-*

<sup>353</sup> Así nos lo refleja el Sr. Villanueva: *«En la consecución del bien, la tranquilidad y paz de las poblaciones, hay ocasiones en que se debe sacrificar todo lo que cada individuo posee (...) Un caso concreto es cuando nos azotan las epidemias, los derechos de un ciudadano tienen y deben sacrificarse en beneficio de la Comunidad»*. Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1869. En términos similares se expresa el Sr. Zorraquín: *«Cuando algún mal ataca a una familia, todos se sacrifican para atajarlo (...) igual ocurre cuando las guerras o las epidemias atacan a una nación, deben de ponerse al servicio del Estado y de la comunidad una serie de derechos que en circunstancias normales se poseen»*. Diario de Sesiones. Vol. III. Págs. 1658-1659. No muy diferente es la argumentación dada por el Sr. Oliveros: *«La salud del Reino es algo que nos compromete a todos, aun a costa de sacrificar lo que poseemos (...) Hay veces en que ésta es atacada. Epidemias y calenturas invaden lo que antes era paz y sosiego. En ese momento, si es preciso, se debe de renunciar a lo que uno posee para salvar la paz, tranquilidad y salud colectiva»*. Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 2024.

<sup>354</sup> Así ratificaba el texto constitucional este derecho en su artículo 306: *«No podrá ser allanada la casa de ningún español»*.

<sup>355</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 303.

*miento de la enfermedad, se permitirá el libre tránsito a todas aquellas personas que lleven parte de Sanidad»<sup>357</sup>.*

Al analizar el tema referente a la educación vimos la importancia atribuida por nuestros diputados gaditanos a la libertad de expresión<sup>358</sup>. Aparecía emparejada a la instrucción pública, en cuanto que la libertad de imprenta es un instrumento para propagar las luces, difundir la verdad y triunfar sobre el error. Sin embargo, una libertad de expresión mal empleada puede conducir a la conflictividad social y al alteramiento del orden y la tranquilidad colectiva. Así lo entiende el Sr. González cuando en épocas de brotes epidémicos, la prensa escrita publica noticias sobre los mismos, noticias que conducen a sembrar un clima de inestabilidad que suele desembocar en situaciones de tensión y desorden, sin que aporten nada al paliamiento de la enfermedad:

*«En ningún momento pongo en duda cuanto bien se deriva de la libre difusión de las ideas (...) Pero hay veces en que esto no es así. Me estoy refiriendo a cuando una epidemia nos ataca. Los periódicos difunden el acontecimiento, llenan sus páginas de esquelas mortuorias y de las secuelas de la enfermedad. Con ello no aportan nada a su tratamiento, más bien contribuyen a sembrar la intranquilidad, la amargura, la desesperación y la tristeza en aquellas zonas afectadas (...) En mi opinión sería conveniente el establecimiento de una inspección por parte de las autoridades locales sobre todos los periódicos que se publiquen en las zonas afectadas, eliminando todo aquello que haga referencia a la enfer-*

<sup>356</sup> En el capítulo IV, art. 18, se hacía la siguiente referencia a la libertad de movimientos: *«Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo, que ellos deseen a su libre elección, de los mismos dominios».*

<sup>357</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 337.

<sup>358</sup> Art. 371: *«Todos los españoles tienen libertad de establecer, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión, o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes».* El proyecto de instrucción pública gaditano no se reduce sólo a un plan de enseñanza mejor o peor realizado, sino que comporta un entramado público donde nada que atañe a la libertad le es ajeno. Así se señala, por otra parte, en el discurso preliminar de la Constitución al referirse a este punto: *«Como nada contribuye más directamente a la ilustración y al adelantamiento general de las naciones y a la conservación de su independencia que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un Estado, la libertad de imprenta, verdadero vehículo de las luces, debe formar parte de la ley fundamental de la monarquía, si los españoles desean sinceramente ser dichosos y libres».*

*medad. De esta forma conseguiremos enfrentarnos a ella sin el obstáculo que supone una población asustada que marcha sin rumbo y que crea problemas de orden y tratamiento»<sup>359</sup>.*

En términos similares, planteando una censura sobre la prensa escrita, se manifiestan algunos diputados<sup>360</sup>. Para todos ellos es preferible el sacrificio de un derecho individual como es la libertad de expresión en beneficio de la propia comunidad.

Una de las garantías penales recogida por el texto constitucional gaditano es la referente a la confiscación de bienes<sup>361</sup>. Algunas propuestas de los diputados gaditanos, relativas al cuidado y mantenimiento de la Salud Pública, no dudan en recortar este derecho. Si la actuación de un particular ha puesto en serio peligro el mantenimiento de la salud colectiva de una población, que menos que se le prive de todos sus bienes para resarcir los daños causados a la colectividad. En concreto, esta es la propuesta del Sr. Polo para todos aquellos que dedicados a la actividades comerciales y mercantiles, trafiquen con los núcleos de población afectada por algún brote epidémico:

*«Nuestra Constitución debe garantizar la propiedad individual y privada, nadie es más dueño de su casa que su propio propietario (...) Sin embargo cuando se pone en peligro el bienestar de una comunidad, y esto sucede cuando se intercambian ropas, alimentos, objetos y demás enseres procedentes de zonas a las que ataca alguna epidemia o calentura, el que haga este tipo de comercio deberá responder con sus enseres y bienes por el mal causado, la comunidad debe recibir una indemnización por el peligro a que se le ha expuesto (...) Adoptando estas medidas evitaremos todo tipo de comercio y contacto con zonas atacadas por enfermedades trans-*

<sup>359</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 129.

<sup>360</sup> Para el Sr. Morrós «toda noticia que haga referencia y que aparezca en los periódicos sobre un brote epidémico debe contar con la aprobación de la autoridad competente, a fin de salvaguardar la paz y orden de la comunidad». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1554. Apoyando esta propuesta el Sr. Villanueva se expresa en los siguientes términos: «De la publicación de ideas y pensamientos con libertad depende mucho la gloria y felicidad del Reino y sus ciudadanos (...) Pero no es menos cierto que en algunas ocasiones delicadas esta libertad conduce al desorden, al caos y la intranquilidad. Esto sucede cuando al libre albedrío se publican hechos referentes a enfermedades contagiosas. Es por ello que soy partidario de que se inspeccione, y si es necesario se suprima, toda publicación que altere el orden de las poblaciones y el tratamiento de la enfermedad». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1556-1557.

<sup>361</sup> Así se recoge en el artículo 304: «Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes».

*misibles, contacto que en la mayor parte de las ocasiones es el origen de la expansión de la enfermedad»<sup>362</sup>.*

Como hemos podido comprobar, a través de esta selección de propuestas, no se duda, para proteger la salud colectiva, en recortar los derechos individuales. Para Muñoz Machado este tipo de medidas esta íntimamente vinculado a la escasez de remedios técnicamente idóneos para dar respuesta a la frecuente presencia en el país de enfermedades infecciosas<sup>363</sup>. Ello es cierto, pero ni aun cuando la ciencia ofrezca nuevos remedios, desaparecerán este tipo de medidas. Como bien señala Santamaría Pastor, ello llevaría, aún a final del siglo, a la doctrina, a recordar que «la policía de sanidad, como función del poder administrativo, no puede menos de tener el carácter jurídico que corresponde a este, hallarse limitados por las garantías que establezcan las leyes fundamentales a favor de los derechos de la personalidad», requiriéndose la protección del individuo frente a las «arbitrariedades del Poder que tiendan a desconocer o alterar sus derechos con pretexto de la adopción de medidas salvadoras»<sup>364</sup>.

### 1.2.2. *Medidas higiénicas de carácter preventivo*

Si en el anterior paquete de medias higiénico-sanitarias incluíamos aquellas que en la defensa de la Salud Pública suponían un recorte de las libertades individuales, en este segundo bloque vamos a recoger aquellas que ante la peligrosidad de los brotes epidémicos plantean una postura de carácter preventivo. No es ésta una actitud nueva, a lo largo del siglo XVIII, hemos podido comprobar como, emanadas directamente de la Corona, encontramos un conjunto de disposiciones encaminadas al cuidado higiénico del entorno urbano, el control en los establecimientos industriales y manufactureros, la inspección de alimentos o el establecimiento de una normativa en la construcción de edificios públicos relacionados con la salud o que por sus características podían ser posibles focos de enfermedad. Todas ellas tenían como rasgo común el intento de prevenir y remediar la aparición de cualquier brote epidémico. No es aventurado

<sup>362</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 129.

<sup>363</sup> Cfr. Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 37.

<sup>364</sup> Cfr. J. A. Santamaría Pastor: *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX*. Sevilla 1973. Pág. 135.



por tanto afirmar que los diputados gaditanos son herederos, en esta materia, de lo ya esbozado por el pensamiento y gobiernos ilustrados: una actitud preventiva ante las epidemias<sup>365</sup>.

Ante esta actitud, cabe preguntarse por las motivaciones que la sustentan y desarrollan. Tampoco estas son novedosas:

1. La consideración de que la riqueza de todo Reino reside en la abundancia de población.
2. La valoración de las epidemias como un mal colectivo que atenta contra salud y orden público<sup>366</sup>.

En cuanto a los terrenos que, por su repercusión en la Salud Pública, merecen la puesta en práctica de un conjunto de medidas higiénico-preventivas, los diputados gaditanos señalan los siguientes:

*«La limpieza de calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad y beneficencia, la calidad de los alimentos de toda clase, la situación y acondicionamiento de los cementerios, la desecación o dar buen curso a las aguas estancadas o insalubres, la colocación de todo establecimiento industrial o manufacturero o de cualquier otro edificio que su uso repercuta en la salud de la población»*<sup>367</sup>.

<sup>365</sup> Sería interminable la enumeración de intervenciones parlamentarias que ante la peligrosidad de las epidemias defienden como medidas de solución todo un conjunto de proyectos en los que domina esta aptitud preventiva. Recogemos aquí dos de las intervenciones más significativas que muestran esta posición. Así se expresa el Sr. Dou ante la Cámara en 19 de agosto de 1811: «La peligrosidad de toda enfermedad radica en la expansión de la misma (...) Por tanto toda medida que tenga como fin proteger la salud pública ha de adoptarse antes de que la epidemia haga su aparición o que cuando ésta halla aparecido sirva para cortarla de forma radical». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1653. En términos muy parecidos se sitúa la intervención del Sr. Zorraquín: «Toda enfermedad puede atajarse si existen las convenientes medias en rigor, medidas que prevean y dispongan lo necesario para que la enfermedad no tenga lugar». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1714.

<sup>366</sup> Así define las enfermedades epidémicas en su intervención respecto a la organización de la Junta Suprema de Sanidad el Sr. Ger: «Mal de todo reino, origen de la anarquía y el desorden, germen de la destrucción de la riqueza de todo Estado, la población». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6213.

<sup>367</sup> Así se recoge en la proposición presentada por el Sr. Antillón que tuvo como resultado el nombramiento de una Comisión especial, compuesta por los Srs. Antillón, Mejía, Montenegro, Castillo y Cayola, encargada de la elaboración de un proyecto «que tratase cada una de estas materias y estableciera las medidas correspondientes». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6013-6014. El proyecto elaborado, es una simple recopilación de las disposiciones dadas en cada una de estas materias a lo largo del

Las novedades son mínimas si tenemos en cuenta los campos afrontados por los proyectos y la legislación ilustrada. Ello nos revela, una vez más, la ineficacia y la no puesta en vigor de muchas de las medidas planteadas y elaboradas durante el siglo XVIII. Es en este punto donde encontramos una nueva actitud por parte de los diputados gaditanos: la necesidad de hacer realidad todo lo proyectado y legislado. Buena muestra de esta actitud es la intervención del Sr. Mejía:

*«Medidas higiénicas que afronten la enfermedad no nos faltan (...) Todos somos conscientes de cuanto se ha hablado y proyectado sobre este tema desde los últimos cincuenta años. Pero la realidad es la misma. No faltan medidas, el fallo está en como llevarlas éstas a la práctica»*<sup>368</sup>.

Si medidas y proyectos no faltan, y el fallo está en la ejecución y puesta en vigor, cabe preguntarse ¿qué soluciones plantean los hombres del 12? La respuesta es unánime: que sean los ayuntamientos, auténticos conocedores de las necesidades y de las medidas que se deben adoptar en cada ciudad o pueblo, los que den realidad a todo lo proyectado y legislado sobre la prevención de posibles brotes epidémicos<sup>369</sup>. Nos aparece así, como esbozábamos con ante-

---

siglo XVIII. Respecto a la limpieza de los núcleos urbanos se recoge lo establecido por la Real Orden de 31 de mayo de 1761. Sobre enterramientos y cementerios, lo dispuesto por el Decreto de 3 de abril de 1787. En cuanto a la ubicación de establecimientos industriales lo regulado por la Real Cédula de 15 de noviembre de 1796. La inspección de alimentos se regirá por lo establecido en la Real Cédula de 20 de abril de 1788. Y, por último, la higiene en la construcción de edificios públicos, se acomodaría a lo planteado por la Real Cédula de 15 de noviembre de 1796. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6145-6146.

<sup>368</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6025.

<sup>369</sup> Cuando los diputados gaditanos plantean esta solución lo hacen en términos de eficacia, hecho este al que se une la propia concepción sanitaria defendida: eliminar todo posible brote epidémico o enfermedad que perturbe la salud colectiva y pública de un determinado grupo de población. Buena muestra de ello es la intervención del Sr. Aner con motivo de los males padecidos por la ciudad de Cádiz a raíz de los brotes epidémicos: «La solución de toda enfermedad que altera y desorganiza la vivencia diaria de toda villa está en que sean los Ayuntamientos, auténticos responsables de la convivencia común, los que organicen y pongan en práctica todas las medidas que deben de adoptarse». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 984. No muy alejada de estos planteamientos es la postura del Sr. Muñoz Toreno: «Cuando los poderes locales, auténticos conocedores de sus necesidades y responsables de los mismos se hagan cargo de unas competencias que por naturaleza les pertenecen, se pondrá fin a unos males epidémicos que tan nefastas consecuencias han causado para nuestra población». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1150. Eficacia y atención de la Sanidad por los poderes públicos, en caso de que esta se

rrioridad al plantear el modelo de administración sanitaria defendido por los diputados gaditanos, la noción del «*pouvoir municipal*», esto es, considerar como funciones propias, constitutivas y definitorias de todo ayuntamiento, aquellas surgidas de las inmediatas relaciones cotidianas, desvinculadas de trascendencia política. Entre estas atribuciones o funciones, ocupan un lugar importante todas las medidas higiénicas de carácter preventivo que, al fin y al cabo, persiguen el mantenimiento de la convivencia y la salud colectiva.

La importancia de esta solución radica no sólo en ser una manifestación de la influencia de los preceptos revolucionarios franceses sobre régimen local, también se encuentra en la presencia constante de la misma en todas las Instrucciones que sobre Sanidad nos aparecen en el siglo XIX<sup>370</sup>

### 1.3. El médico. Un instrumento necesitado de formación y control

Elementos tales como la deficiente formación de los profesionales sanitarios, la necesidad de incorporar los nuevos avances de la ciencia médica, el intento de frenar el intrusismo existente en el ejercicio de la medicina y, como no, el telón de fondo de los brotes epidémicos, habían traído consigo la preocupación y el desarrollo, tanto por proyectistas como por gobernantes, de una política educativa médica encaminada a el intento de modernizar los saberes, a la incorporación de la enseñanza clínica en la formación médica y, al establecimiento de unos mecanismos de control en el ejercicio de las profesiones sanitarias.

La labor emprendida por los hombres del XVIII no tuvo como remate la elaboración de un plan general de reforma. Como vimos al estudiar la política educativa médica del siglo XVIII, los intentos de mejorar la formación de los profesionales sanitarios se limitaron

---

encuentre afectada por enfermedades epidémicas y transmisibles, también aparecen en la intervención del Obispo de Calahorra: «*Aunque es función de los eclesiásticos cuidar el alma de toda persona, el cuidado de su cuerpo cuando este se ve afectado por epidemias y el establecimiento de medidas para que esto no se produzca, es competencia del Ayuntamiento que debe encargarse de la paz y tranquilidad, de la convivencia en común de cada pueblo o villa*». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1458.

<sup>370</sup> Así se recoge en la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias de 3 de febrero de 1823, en el Decreto de 15 de octubre de 1836, en el Real Decreto de 10 de agosto de 1854 y en la Instrucción de 16 de enero de 1856. Cfr. Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Págs. 92-93.

a: la reforma de los planes de estudios en las Facultades de Medicina, la incorporación de las clases prácticas en los hospitales clínicos, el surgimiento de los Colegios de Cirugía y el control, por parte del Real Tribunal del Protomedicato, del ejercicio de la profesión médica. Como bien señala García Ballester, en ningún momento la Ilustración española concibió un plan nacional de reforma sobre la formación y ejercicio de las profesiones sanitarias, su labor se limitó a la puesta en práctica, a lo largo de la centuria, de un conjunto de medidas que con posterioridad adquirirían un carácter unitario en las Cortes de Cádiz<sup>371</sup>.

En efecto, de los hombres del 12 saldría un proyecto unitario de reforma de los estudios y del ejercicio profesional sanitario<sup>372</sup>. Pero antes de analizar dicho proyecto, que será estudiado cuando veamos la legislación sanitaria gaditana, conviene resolver una serie de interrogantes.

En primer término, cabe preguntarse cuál es el ideal de médico que poseen nuestros diputados gaditanos. Haciendo una síntesis de lo que aparece en las distintas intervenciones parlamentarias, el médico es una persona que debe procurar con el ejercicio de su ministerio la felicidad colectiva de la comunidad<sup>373</sup>. En consecuencia, su labor ha de ir encaminada a prevenir, curar y atajar toda enfermedad. Para que este ideal sea posible ha de tener un perfecto conocimiento del cuerpo y la suficiente práctica para atender todo tipo de enfermedades. Todo ello sólo se puede adquirir mediante la conveniente formación teórico-práctica y la demostración pública de los conocimientos<sup>374</sup>. Un buen ejemplo de lo que debe ser un

<sup>371</sup> Cfr. Luis García Ballester: *Medicina y Sociedad en la España del S. XIX*. Madrid 1982. Págs. 52-55.

<sup>372</sup> Todos los aspectos referentes a la reforma de los estudios, ejercicio de la profesión y control por parte del Estado de la misma, se encuentran contenidos en el Dictamen y proyecto de Decreto sobre el Arreglo General de la Enseñanza Pública, aprobado el 7 de marzo de 1814.

<sup>373</sup> El objetivo que colocan la mayor parte de las intervenciones en la labor que deben desarrollar los profesionales de la medicina es la consecución de la felicidad. Pero puntualicemos, una felicidad colectiva. Véanse como ejemplo las intervenciones de Ramos de Arispé. Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2789; Valcarcel y Dato. Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2872. Esta insistencia en la felicidad colectiva, que se plantea como la no existencia de obstáculos o elementos que perturben la paz y orden de la comunidad, nos lleva a pensar que detrás de éste ideal de médico se esconde, igual que en otras medidas sanitarias, un honda preocupación por las consecuencias derivadas de los brotes epidémicos.

<sup>374</sup> Esta combinación de la conveniente formación teórico-práctica y la demostración pública de conocimientos nos aparece en varias Memorias presentadas a las

médico nos aparece en la exposición del Sr. Borrull referente a la necesidad de reformar los planes de estudio de las Facultades de Medicina:

*«Para procurar el bien y la felicidad de esta vasta Monarquía, a parte de otras muchas cosas, se necesitan buenos profesionales de la Medicina (...) Hombres, que lejos de sofismas y especulaciones filosóficas, conozcan el cuerpo humano a la perfección, sus músculos, sus vértebras, su sangre y sus huesos (...) Que sepan tratar cada enfermedad, no basta con que detecten el mal, hay que saber apaciguarlo y curarlo (...) Por ello, todo facultativo debe unir en su persona la teoría y la práctica, saber el mal y saber trabajarlo (...) Y todo ello ha demostrarlo ante quienes estén capacitados para juzgar si se encuentra en condiciones de que pueda ejercer su profesión»*<sup>375</sup>.

Situando por tanto, como objetivo a conseguir, la felicidad colectiva, nuestros diputados del 12 colocan la formación teórico-práctica y la superación de los controles establecidos, como los pilares de todo buen profesional sanitario. No es este un ideal nuevo. La crítica del XVIII había atacado la formación escolástica y filosófica de los médicos y los proyectistas y la legislación ilustrada habían abordado temas como la enseñanza práctica y el control del ejercicio profesional sanitario. Podemos, en consecuencia, afirmar que nuestros diputados de Cádiz heredan la idea de médico y los medios para llevarla a la práctica, esbozados durante el siglo XVIII.

Por lo que respecta a la formación teórica, los diputados gaditanos insisten en tres aspectos:

---

Cortes. Las más significativas son las de D. Félix González, médico de cámara del Rey que aparece con el título de: «Tratado sobre el buen médico y sus remedios». Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 3184; la de José Lorenzo Pérez, catedrático de Anatomía de la Universidad de Salamanca: «De los males sanitarios que afectan a esta Monarquía». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4072; y la de Juan Ruiz, miembro del Real Tribunal del Protomedicato: «La educación de los médicos y sus problemas». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4280. Al combinar buena formación y demostración pública, se pretende poner fin al que constituía uno de los grandes problemas del ejercicio profesional sanitario: el intrusismo y ejercicio de la profesión médica por personas sin conocimientos y preparación. Para José María López Piñero es este un hecho que a la par revela la necesidad de control en una parcela que tanto repercute en el bienestar de las poblaciones. Cfr. José María López Piñero: «La comunicación con Europa en la medicina española del S. XIX», en *Almena*, II. Madrid 1963. Págs. 33-64.

<sup>375</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2789.

1. La necesidad de establecer un plan de estudios común a todas las Facultades de Medicina del Reino que contemple las siguientes materias: Anatomía, Patología, Botánica, Física Experimental, Química y Obstetricia<sup>376</sup>.
2. La traducción de las principales obras médicas aparecidas en Europa, obras que se incorporarán como manuales de cabecera a las distintas facultades<sup>377</sup>.
3. La creación de un programa de becas para que aquellos alumnos más aventajados de cada Facultad pudiesen completar su formación en las mejores universidades europeas<sup>378</sup>.

Se pretende, como señala Flores Estrada que «no halla aspecto del cuerpo humano, sea para su bien, sea para su mal, que esté alejado del conocimiento de un futuro médico»<sup>379</sup>. Culmina aquí una crítica a la formación de los profesionales sanitarios que había tenido su origen en el siglo XVIII, crítica que colocó como punto de partida el rechazo de toda especulación filosófica y la necesidad del conocimiento real y científico del cuerpo humano.

Junto a la formación teórica, la formación práctica. Sevilla, Salamanca, Granada y Valencia ya la habían incorporado a lo largo del último tercio del siglo XVIII en sus respectivos planes de estudio. Nuestros hombres de Cádiz pretenden hacerla extensiva todas las

<sup>376</sup> Como vimos al estudiar la política educativa médica del S. XVIII, algunas facultades habían incorporado a sus planes de estudio estas materias. Hombres como Flores Estrada, Ramos de Arispe o Félix González abogan por un plan de estudios nacional y común a todas las Facultades de Medicina que contemple estas materias. Los motivos que se argumentan no son otros que la necesidad de conocer las posibilidades del cuerpo humano ante el desarrollo de brotes epidémicos. Así lo recoge Félix González: «El que se estudie la Anatomía, la Botánica o la Física, no debe tener otro fin que el gobierno de la naturaleza humana tan sometida a epidemias y enfermedades que acaban con la salud del Reino». Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 3184.

<sup>377</sup> En concreto las obras que se recomiendan son: *La Anatomía General de Bichert*, las *Experiencias acerca del Galvanismo de Humbolt* y la *Patología de Margendie*. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4166.

<sup>378</sup> La propuesta es de los diputados Llaneras y Zorraquín. Ambos diputados planteaban que los tres mejores alumnos de cada Facultad de Medicina del Reino, una vez culminada la licenciatura, marcharan, por un período de dos años a las Facultades de Medicina de la Sorbona. Londres y Roma, a completar su formación. Ello les permitiría estar en contacto directo con los principales avances médicos europeos. Completada su estancia en el extranjero, impartirían cursos especializados que tuvieran como fin divulgar los conocimientos adquiridos. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3601.

<sup>379</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 2887.

Facultades de Medicina del Reino<sup>380</sup>. ¿En qué consiste esta formación práctica? Así nos la describe Félix González, médico de Cámara del Rey:

*«Junto al conocimiento y dominio del cuerpo humano, nuestros futuros facultativos deben tener un contacto directo con la enfermedad y con los enfermos. ¿De qué sirve que sepan el nombre de miles de huesos, vértebras, epidemias, si no saben tratar al que padece alguna tara? Por ello, deberán trabajar en hospitales, visitando enfermos, inspeccionando, realizando diagnósticos y reconocimientos (...). En el ejercicio de éstas, sus futuras misiones, contarán con la ayuda y supervisión de sus profesores y personal del hospital (...). Estas prácticas se centrarán en los campos de la Anatomía, Patología y Epidemias, problemas hoy tan frecuentes en los miles de enfermos»<sup>381</sup>.*

La preocupación por la formación teórico-práctica de los futuros médicos viene acompañada del intento de establecer unos mecanismos de control en el ejercicio de la profesión. ¿Por qué este control? En la respuesta a este interrogante podemos dar varios motivos:

1. Evitar el intrusismo profesional tan frecuente en la pasada centuria y al cual había intentado hacer frente el Real Tribunal del Protomedicato<sup>382</sup>.
2. Elevar el nivel de formación del futuro personal sanitario, que tendrá que demostrar la posesión de determinados conocimientos para el ejercicio de la profesión<sup>383</sup>.

<sup>380</sup> Sobre la formación práctica del personal médico existen dos proposiciones. En primer término la del Sr. Capmany, que pretende que todos los alumnos de las Facultades de Medicina del Reino, a la par que asisten a clases teóricas, desde el primer año de sus estudios, deben compaginar dichas clases con las prácticas en hospital, «así tendrán un contacto directo con la enfermedad que les ayudará a tratarla mejor». Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 415. Por su parte, Alfonso de María, en una Memoria presentada a la Cámara el 25 de febrero de 1811 titulada «Sobre el conocimiento práctico de la enfermedad», aboga también por las prácticas hospitalarias, pero concretadas en los dos últimos cursos de carrera «cuando el alumno tiene la suficiente base teórica para enfrentarse con la enfermedad». Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 114.

<sup>381</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 3184.

<sup>382</sup> Recordemos la Instrucción de 1710, La Real Provisión de 17 de junio de 1728 o la Real Cédula de 2 de octubre de 1736, por citar algunas.

<sup>383</sup> Así lo expresa la Comisión de Salud Pública el 5 de Dic. de 1812 en un Informe referente al estado sanitario del Reino: «No hay mejor manera para elevar la calidad de nuestros médicos que establecer un examen donde muestren sus conocimientos. Junto al título

3. En cuanto que la Sanidad Pública es algo que repercute en el bienestar de la colectividad, que menos que los directamente implicados en ella den cuenta de su preparación para mantenerla y defenderla ante un Tribunal, que represente los intereses sanitarios del Reino y sus habitantes. El médico es un profesional cuya actuación repercute públicamente, por tanto, los poderes públicos deben valorar y calibrar sus disposiciones <sup>384</sup>.

Sobre los mecanismos de control a establecer encontramos dos propuestas. Una es la presentada por el Sr. Gallego, que plantea el establecimiento de un examen nacional compuesto por dos partes, uno de carácter teórico —se examinará al pretendiente de Anatomía, Patología, Botánica y Física— y una práctica —consistente en el reconocimiento de diez enfermos—; la superación de ambas partes permitiría el ejercicio de la medicina en cualquier parte de la Monarquía <sup>385</sup>. Mucho más completa, meticulosa y con mayores pretensiones es la realizada por el Sr. Oliveros:

1. Se establecerá un examen nacional, cuya elaboración correrá a cargo del Real Tribunal del Protomedicato.
2. La realización de los ejercicios correrá a cargo de las Subdelegaciones Provinciales del Real Tribunal.
3. Los ejercicios constarán de cuatro partes:
  - a) Prueba escrita en que se examina al pretendiente de los conocimientos adquiridos durante la carrera.
  - b) Prueba práctica, consistente en el reconocimiento y tratamiento de enfermos. Se accederá a realizar esta segunda prueba una vez superada la primera.
  - c) Elaboración de un proyecto sanitario que contemple aquellas medidas a adoptar en caso de brote epidémico.

---

que los acredita como tales tiene que haber una demostración de su sabiduría (...) Con ello impediremos que ejerciten esta profesión quienes no estén preparados y elevaremos el interés de los que sienten amor por el arte de sanar». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4074.

<sup>384</sup> Es el carácter público de la profesión médica el que lleva a algunos diputados a plantear la necesidad de superar unas pruebas que lo acrediten como tal. Un ejemplo representativo nos lo muestra la intervención de D. Juan Antonio Capdevilla en el contexto referente al establecimiento de un Colegio de Cirugía en Mallorca: «La actuación de todo médico es algo público y colectivo, de él depende el estado de salud y su tratamiento de una comunidad (...) Debe por tanto la comunidad, que sufre los beneficios o perjuicios de su actuación, establecer la normativa correspondiente que acredite su preparación (...) La mejor manera de hacer será la superación de unas pruebas que muestren sus conocimientos y dominio en el arte de curar». Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 55.

<sup>385</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 373.



- d) Prueba sobre fármacos, en la que el pretendiente demostrará el conocimiento de «medicinas, brebajes, ungüentos y bálsamos».
4. Estas pruebas, van acompañadas del establecimiento de una normativa en la que se encarga a los Ayuntamientos la persecución de todo tipo de intrusismo en el campo de la medicina.

Con ello se pretendía que el médico no sólo estuviera preparado, sino como señala Oliveros «diera cuenta de su preparación, solucionando todos aquellos problemas que van a ser su pan de cada día y que tanto repercuten en el bienestar de un pueblo y en la gloria del Reino»<sup>386</sup>.

A tenor de todo lo expuesto, el médico aparece como un instrumento al servicio de la Sanidad de una colectividad, y por ello, ha de estar preparado y demostrarlo. Cabe por último preguntarse por las motivaciones de fondo que llevan a nuestros diputados gaditanos a plantearse esta honda preocupación por la formación y por el ejercicio profesional sanitario. La respuesta no es otra que la dada en otros temas referentes también a la Sanidad Pública: el tema de los brotes epidémicos, la necesidad de prevenirlos o atajarlos por las repercusiones que tienen en el bienestar de toda la colectividad y en la propia riqueza del Reino. De la existencia de buenos profesionales, perfectamente preparados, que sepan hacer frente a la enfermedad o prevenirla, depende la existencia de una abundante población y un perfecto orden público. No se plantea en ningún momento esta preocupación por los profesionales sanitarios en términos de atención individual a los enfermos, sino, como refleja la propia concepción sanitaria gaditana, en término de bienestar colectivo que es alterado cuando la enfermedad adquiere grandes dimensiones. Una buena manifestación de este planteamiento nos la ofrece la siguiente exposición del Sr. Zorraquín:

*«Con buenos médicos, abundantes por todo el Reino, rectamente formados en el arte de curar, todo tipo de enfermedad será posible atajar (...). Si las epidemias han hecho tanta mella en nuestras villas y ciudades, ha sido por falta de maestros en el arte de curar, por la mala formación de estos. Los brotes epidémicos se repartían, contagiándose padre a hijo, hijo a hermano, sin que nadie pusiera remedio (...) Habiendo hombres formados*

<sup>386</sup> Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 359.

*en el arte de curar, que sepan discernir estos males, todo el reino y sus habitantes sabrán enfrentarse ante cualquier enemigo maligno»*<sup>387</sup>.

#### **1.4. Una vieja aspiración ilustrada: la idea del Hospital General**

El modelo de hospital defendido por los diputados gaditanos y las reformas que se plantean para su consecución, reformas que abarcan aspectos referentes a la distribución de sus espacios, organización, dotación, ubicación y gobierno, no pueden entenderse sin tener en cuenta las aportaciones realizadas en materia hospitalaria por parte de los proyectos y los gobiernos ilustrados. Como vimos al analizar y describir la política hospitalaria dieciochesca, todas las propuestas y disposiciones legales dadas en la materia tienen como planteamiento de fondo la defensa de la idea del gran Hospital General. Ante un panorama como el hospitalario, que tiene como notas dominantes la abundancia de centros ruinosos, mal dotados económica y materialmente, y en un contexto que viene caracterizado por la reordenación y ampliación de las facetas de actuación estatales, la frecuencia constante de los brotes epidémicos y la consideración de la población como una manifestación de riqueza y esplendor, la solución que presentan nuestros ilustrados es el establecimiento de grandes hospitales, bien de nueva creación, bien fruto de la reunificación de los existentes por toda la geografía nacional. Se piensa que cubriendo el Reino con este tipo de centros, controlados por los poderes públicos y donde se aglutinen todo tipo de enfermedades y dolencias, se podrá dar una mejor y mayor asistencia médica y se estará en condiciones de prevenir cualquier tipo de enfermedad<sup>388</sup>.

Los hombres del 12 heredan esta idea. Buen ejemplo de ella la encontramos en la exposición que hace el Conde de Sástago sobre la situación del Hospital General de Zaragoza:

*«La enfermedad sólo podrá tratarse con seriedad cuando por toda la geografía del Reino halla grandes hospitales, dotados con los suficientes recursos económicos, humanos y materiales con los que hacer frente a toda enfermedad y dolencia (...) Hasta ahora*

<sup>387</sup> Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1734.

<sup>388</sup> Cfr. Antonio Lafuente y José Luis Peset: *op. cit.* Págs. 50-51.

*tan solo hemos tenido instituciones que difícilmente podían afrontar las necesidades que nuestro pueblo posee»<sup>389</sup>.*

¿Por qué esta continuidad del modelo ilustrado de gran Hospital General? o mejor dicho ¿qué razones existen para que los diputados gaditanos aboguen por el establecimiento de grandes hospitales por toda la geografía nacional? La respuesta que podemos dar a estos interrogantes según la información aportada por el Diario de Sesiones, no es muy diferente de la que en su momento dimos al analizar la política hospitalaria ilustrada.

Un primer motivo que explica la continuidad del proyecto ilustrado de gran Hospital General es la precaria situación económica de la mayor parte de las instituciones hospitalarias. Se encuentran dotadas con bienes y rentas insuficientes para hacer frente a las necesidades asistenciales y sanitarias que tienen que atender<sup>390</sup>. Ante

<sup>389</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6048. Esta misma idea nos aparece en la intervención del Sr. Rus referente al Hospital de Valencia: «Sólo cuando todos los hospitales pequeños y mal dotados que cubren nuestro amplio Reino, se reúnan en pocos, amplios y generales se podrá tratar con seriedad toda dolencia o epidemia». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5524. No menos significativa en la defensa del Hospital General como modelo de solución a la problemática del panorama hospitalario, es la intervención del Sr. López del Pan: «A la enfermedad se la debe atacar con medios oportunos, y el más conveniente es un Hospital que reúna en su seno la amplitud, los medios y los recursos necesarios (...) es por tanto mi parecer que en cada provincia, en cada núcleo abundante de población exista un amplio, grande y general hospital que sepa cubrir los males que la enfermedad ocasiona». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1017-1018. En términos parecidos están las intervenciones del Sr. Pelegrín. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1026; Sr. Gallego. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1217; Sr. Zorraquín. Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1725.

<sup>390</sup> Buena muestra de la situación económica por la que atraviesan las instituciones hospitalarias nos la muestran los expedientes remitidos por: el Hospital de Caridad de Málaga. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4166; el Hospital de San José de la Isla de León. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1085; el Hospital Civil y Militar de Santiago. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5425; el Hospital de Valencia. Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 2113; el Hospital de Zaragoza. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6048; el Hospital de Sta. María de Maracaibo. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5524; el Hospital y Casa de Mujeres de Gran Canaria. Vol. VII. Pág. 5361; el Hospital General de Madrid. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 425; el Hospital de San Carlos de Cádiz. Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 901. Todos ellos ponen de manifiesto la precaria situación económica por la que atraviesan y la insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades que deben cubrir. Piden el establecimiento de algunas soluciones que permitan su viabilidad. Sirva como ejemplo de esta situación la descripción que no ofrece el expediente remitido por el Hospital de la Caridad de Málaga: «No tenemos medios suficientes con que atender las necesidades que la enfermedad exige para el sostenimiento de esta institución nacida de la caridad (...) A la enfermedad que los dolientes padecen se añade el hambre, el frío, la falta de medicinas (...) Los escasos recursos

este panorama, se piensa, igual que los ilustrados, que concentrando en una institución mayor los recursos procedentes de instituciones menores se pondrá fin al ruinoso estado que las imposibilita en el cumplimiento de sus funciones<sup>391</sup>. Podemos afirmar, por tanto, que es la inviabilidad económica de una buena parte de las instituciones hospitalarias una de las causas que explican la continuidad del proyecto ilustrado de gran Hospital General.

No menos importante que el intento de poner soluciones a la situación económica de las instituciones hospitalarias son los argumentos en favor de una mayor eficacia sanitaria. Se piensa que, con una multitud de centros pequeños y mal dotados, difícilmente se pueden cubrir las necesidades asistenciales y sanitarias que presenta la población, máxime si estas necesidades se encuentran agudizadas por la presencia frecuente y constante de los brotes epidémicos. El gran hospital aparece como el instrumento apropiado, al aglutinar en su seno los suficientes recursos materiales y humanos para hacer frente a una situación que viene caracterizada por su abandono<sup>392</sup>.

Pero la continuidad de la idea ilustrada del gran Hospital General no sólo se apoya en motivos de viabilidad económica de los centros y en razones de eficacia sanitaria. Al defender los diputados

---

*que producen las rentas de este hospital y los donativos de alguno que otro particular apenas cubren las necesidades de diez enfermos, siendo un total de 180 los que habitan en esta casa». Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4166.*

<sup>391</sup> Así lo pone de manifiesto el Sr. Obregón: «No faltan recursos para mantener los hospitales, tan solo que estos se hallan muy repartidos y divididos (...) La solución a su ruinoso economía vendría si en un solo hospital se concentrasen los recursos de instituciones y hospitales menores». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 901-902. De la misma opinión es el Sr. Ostolaza: «Hago una proposición formal: que todos los bienes, rentas y patrimonios de hospitales se reúnan en un hospital que este situado en aquellas ciudades mayores de 5.000 habitantes». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 905. esta última propuesta fue aprobada por la Cámara, estableciéndose que «en el futuro Reglamento de Hospitales se contemple la necesidad de aunar bienes, rentas y patrimonios de hospitales diseminados por el Reino, en un único hospital que los concentre dentro de cada comarca necesitada de esta institución». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 2115.

<sup>392</sup> El 23 de abril de 1811 el Sr. Mejía presentó a la Cámara un Informe en el que exponía la situación de los centros hospitalarios existentes en Andalucía. Como principal defecto el citado informe colocaba «las reducidas dimensiones y la escasa dotación que todos los hospitales poseen». Sin aventurarse lo más mínimo, hace extensible esta situación a todos los hospitales del Reino. Como medida de solución, para hacer más efectiva la atención sanitaria, abogaba «por la reconversión de todos estos hospitales, de tal forma que reduciendo su número y aumentando su capacidad y dotación pueda atender cuantas dolencias presente la población». La proposición fue aprobada y se estableció que «el futuro Reglamento de hospitales, para una mayor y mejor atención sanitaria, establezca una serie de bases referentes a la amplitud y dotación de cada hospital de tal forma que pueda atender toda dolencia». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 917-918.

gaditanos el modelo de Hospital General están abogando por una intervención de los poderes públicos en el gobierno y control de los centros hospitalarios, control y gobierno que difícilmente se podía ejercer si el panorama hospitalario venía caracterizado por una profesión anárquica de centros regentados por las más diversas autoridades. Con el establecimiento en cada núcleo de población importante de un único hospital, el Estado, a través de las corporaciones locales, podrá ejercer la tutela y gobierno de una parcela que considera suya en cuanto que repercute en el bienestar de las poblaciones. No hemos de olvidar, en este sentido, que la actividad hospitalaria está especialmente centrada en la atención de las enfermedades epidémicas, núcleo en el cual, por sus repercusiones en la salud y orden público colectivos, se ubica la actuación del Estado. Un buen ejemplo de como al defender el modelo de Hospital General se está planteando el control gubernativo de los centros hospitalarios nos lo ofrece el Informe presentado por la Comisión de Salud Pública el 28 de abril de 1812, Informe que recibió la aprobación mayoritaria de la Cámara:

*«Ha llegado la hora en que los religiosos se ocupen de sus ministerios espirituales y dejen al Estado, representante del poder popular, el gobierno y tratamiento de asuntos que durante mucho tiempo se han tenido olvidados (...) Uno de estos asuntos está constituido por la gestión y gobierno de Hospitales. Cada Orden montaba su Hospital donde quería y como quería, sin tener en cuenta si allí se necesitaba o si era posible su mantenimiento. Movidos más por el celo de la caridad que por el perfecto tratamiento de la enfermedad han poblado nuestro Reino de instituciones pequeñas, mal dotadas y escasamente útiles. Ello ha provocado que en muchas ocasiones no se esté en disposición de poder afrontar muchos peligros que han surgido (...) A la enfermedad hay que tratarla con medios y sabiduría, y no con caridad y buenas disposiciones. Esto se logrará cuando todas estas instituciones, teniendo en cuenta las necesidades de cada población, se agrupen en una sola y los municipios, auténticos representantes del poder del Estado, se hagan cargo de su gobierno y gestión. Mientras dure este caos de instituciones mal dotadas y gobernadas poco se podrá hacer. Es por ello nuestro parecer que el Reglamento de hospitales que se elabore contemple el agrupamiento de todas estas casas de curar para que así sea posible su mejor gobierno»<sup>393</sup>.*

<sup>393</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 3120.

Como hemos podido comprobar, la defensa de la idea del gran Hospital General tiene también como telón de fondo la necesaria intervención del Estado en una parcela que debe estar bajo su control, control que será más fácil con la concentración hospitalaria y que se justifica en términos de bienestar para la comunidad.

Vistos los motivos que justifican la continuidad y defensa del modelo de Hospital General ilustrado por parte de los diputados gaditanos, cabe un segundo interrogante ¿Qué características deben reunir estos centros? Una muy buena respuesta nos la ofrece D. Braulio López, diputado por Cádiz, en su intervención ante la Cámara el 28 de abril de 1812:

*«Todo hospital debe estar bien situado, esto es, que se instale en un lugar desde el que pueda atender a las necesidades sanitarias de la población, pero sin poner en peligro la salud colectiva (...) Debe tener buena construcción, con salas amplias, espaciosas y bien ventiladas que permitan el descanso de los enfermos y el tratamiento de las enfermedades (...) No menos importante para su correcto funcionamiento y cumplimiento de su misión es la dotación del personal sanitario correspondiente, siendo esto así debe tener los suficientes médicos, cirujanos y personal sanitario que sus necesidades precisen (...) Todo esto será posible en la medida en que se pueda ejercer un control e inspección frecuente sobre estas casas de curar»*<sup>394</sup>.

Si tenemos en cuenta que son las epidemias el mal que afecta mayoritariamente a los enfermos internados en los hospitales, que estas instituciones aparecen como uno de los instrumentos apropiados y necesarios para el mantenimiento de la salud colectiva y, por último, que entre los principales defectos que se detectan en toda institución hospitalaria de comienzos del XIX destaca su pésima dotación material y sanitaria, no debe extrañarnos que nuestros diputados gaditanos, al señalar las condiciones que debe reunir todo hospital, insistan en: el lugar de ubicación, la dotación material y de personas, y el control e inspección estatal de dichos centros<sup>395</sup>.

<sup>394</sup> Diario de Sesiones. Vol. IV. Pág. 3125.

<sup>395</sup> Es interesante lo que sobre este particular afirma Pilar Faus Sevilla: «Toda actuación sanitaria en el S. XIX viene condicionada por la enfermedad epidémica y los escasos medios y avances sanitarios para afrontarla (...) En materia hospitalaria, esto se intenta paliar mediante un conjunto de normas que, más que reflejar los avances médicos que son mínimos, dan orden y racionalidad a un panorama caótico y anárquico». Cfr. Pilar Faus Sevilla: *El Hospital del Antiguo Régimen*. Sevilla 1981. Pág. 214.

Al afrontar la ubicación de los centros hospitalarios y siempre teniendo presente la peligrosidad de los brotes epidémicos, los diputados gaditanos intentan conjugar dos elementos: cubrir decentemente las necesidades sanitarias de toda villa o ciudad y evitar que estos centros se conviertan en un peligro para el mantenimiento de la salud pública<sup>396</sup>. Se pretende, por tanto, que todo hospital este situado en un lugar que permita atender al mayor número de población posible, sin atender, por las características de los enfermos que pueblan estos centros, la salud colectiva de un determinado núcleo de población.

El peligro de contagio y la necesidad de que existan unas mínimas condiciones sanitarias, también están presentes en las propuestas relativas a la construcción y remodelación de estos establecimientos que presentan nuestros hombres del 12. Se insiste en que sean habitaciones amplias, luminosas, ventiladas y perfectamente distribuidas en atención al tipo de enfermedad<sup>397</sup>. Un buen ejemplo de cual debe ser la normativa que rijan y regule la construcción de estos edificios nos la ofrece el proyecto que presentó a la Cámara D. Juan José Cid el 30 de junio de 1811:

*«Un hospital es una casa para curar, y no una casa para dar más vida a la enfermedad. Una buena parte de la culpa en el mal tratamiento que hasta ahora ha recibido la enfermedad se debe a la pésima construcción y distribución que se hacía en estos edificios. Nos encontrábamos con habitaciones mal ventiladas, olientes a cadáver y podredumbre, donde se mezclaban todo tipo de males. Si*

<sup>396</sup> Estas son las bases que debe reunir todo hospital en su localización: «Ubicarse en aquellas poblaciones mayores de 5000 habitantes, siempre a las afueras de las ciudades para evitar posibles peligros de contagio (...) Aquellas ciudades menores de 5000 habitantes que estén próximas entre sí, establecerán el hospital en un término medio, de tal forma que se puedan cubrir las necesidades del mayor número de poblaciones posibles». Informe sobre el Estado de los Hospitales del Reino elaborado por la Comisión de Salud Pública y aprobado por la Cámara en Sesión de 28 de octubre de 1811. Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 2103.

<sup>397</sup> Cfr. Representación del Hospital de Gran Canaria exponiendo las normas de remodelación del edificio. Diario de Sesiones. Vol. VII. Pág. 5361. Exposición presentada por el Hospital de Ica de Perú sobre las condiciones que debe reunir su construcción. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 3653. Exposición del Hospital General de Madrid sobre las condiciones de construcción e higiénicas que debe poseer todo hospital. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4125. Dictamen y acuerdo acerca de una representación relativa al estado en que se encuentra el Hospital de Málaga. Diario de Sesiones. Vol. V. Pág. 4166. Representación del Ayuntamiento de Santiago acerca del deplorable estado en que se encuentra el Hospital civil y militar de aquella ciudad. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5425.

*un hospital quiere dar salud a quien lo habita deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:*

1. *Que sus salas sean amplias y ventiladas.*
2. *Que los enfermos estén bien distribuidos por enfermedad, de tal forma que los más contagiosos estén en los pisos superiores donde es más difícil el acceso.*
3. *Que exista cerca de donde se construye el edificio un manantial o pozo de agua potable que permita abastecer sus necesidades.*
4. *Los pasillos serán anchos, con el fin de evitar atascos en el traslado de enfermos.*
5. *La zona de cocinas y lavadero estará en la parte inferior, ello permitirá evitar que muchos enfermos con epidemias tengan un contacto directo con los productos de alimentación y limpieza»<sup>398</sup>.*

Por lo que hace referencia a la dotación de personal sanitario, los hombres de Cádiz abogan por una profesionalización<sup>399</sup>. Se pretende que sean sanitarios de carrera, con las correspondientes licencias del Real Tribunal del Protomedicato, los que se encarguen de los enfermos allí internados. Estas pretensiones de profesionalización, que reflejan la nueva visión existente en torno a la enfermedad como un mal que atenta contra la salud y la seguridad colectiva, y, que se justifican en términos de eficacia, van acompañadas del intento de reducir el personal eclesiástico que tradicionalmente había desempeñado diversas funciones asistenciales en este tipo de centros. Para los diputados gaditanos esta bien claro que los religio-

<sup>398</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5524.

<sup>399</sup> Son abundantes las intervenciones que, al hacer referencia a la dotación de personal con que deben contar los hospitales, insisten en que éste se componga de facultativos de carrera. Un ejemplo muy significativo en este sentido lo constituye la exposición hecha por el Sr. Antillón ante la Cámara el 7 de septiembre de 1813: «No pongo en ningún momento en duda las buenas labores que curas, frailes y religiosos han realizado durante mucho tiempo en hospitales y demás casas de curar. Día y noche han estado a la cabecera de enfermos que luchaban contra la muerte. Pero por su preparación y vocación les corresponde más curar y preparar el alma. Ha llegado el momento en que luchemos de forma decidida y racional contra la enfermedad. Un buen remedio sería que el personal que puebla hospitales y cumple funciones sanitarias sea facultativo de carrera. Se necesitan personas preparadas y doctas en el arte de curar, que son los que saben los verdaderos remedios que necesita el cuerpo malherido. Es de mi parecer, y la mayor parte de la Cámara está de acuerdo conmigo, en que todo hospital esté dotado con el suficiente personal médico que necesita»». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6134.



sos deben ocuparse de curar el alma, mientras que a los médicos y cirujanos les incumbe lo relativo a la salud del cuerpo.

La profesionalización del personal sanitario lleva aparejada propuestas en favor de la estatalización de la gestión y gobierno de los centros hospitalarios. Si la eficacia y la nueva visión de la enfermedad han llevado a los diputados gaditanos a abogar por la presencia abundante de personal facultativo en los hospitales, con el correspondiente detrimento del personal religioso que tradicionalmente los había poblado, eficacia y nueva visión de la enfermedad también van a ser los elementos que justifiquen una decidida postura en favor del control gubernativo de las instituciones hospitalarias. En cuanto que el hospital es un instrumento de lucha contra la enfermedad y ésta, es valorada como un problema que repercute en el bienestar de las poblaciones, le corresponde al Estado la gestión y control de unos centros que atravesaban unas difíciles condiciones económicas y que tradicionalmente han escapado a su control<sup>400</sup>. Ante esta defensa de la estatalización de la gestión y gobierno de los hospitales, cabe preguntarse ¿cómo hacerla real y efectiva? Si tenemos en cuenta que el hospital es concebido como un instrumento para el mantenimiento del salud y la presencia de ésta es necesaria para el perfecto desenvolvimiento de la convivencia colectiva, los diputados gaditanos consideran a los ayuntamientos como las autoridades más capacitadas, por su proximidad y conocimiento, para hacerse cargo de la gestión y gobierno de los hospitales<sup>401</sup>. Así será

<sup>400</sup> Muy significativas son las intervenciones del Sr. Ger y el Sr. Muñoz Toreno. Para el Sr. Ger, «*Todo hospital debe estar regentado por los poderes locales, que conocen las necesidades de su población y pondrán los medios oportunos para que este se mantenga, cuide y haga real la lucha contra la enfermedad (...) Del descuido del gobierno de estas casas, sometidas durante mucho tiempo a la vigilancia de particulares, han surgido problemas que han tenido como resultado una ineficaz lucha contra tantos males*». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6213. En términos muy parecidos se manifiesta el Sr. Muñoz Toreno: «*Desde el momento en que los hospitales estén controlados por los municipios muchos de los problemas que hoy les afectan quedarán resueltos (...) Al conocer los Ayuntamientos el estado de la población, los peligros de la enfermedad y la situación de los hospitales, podrán dictar las convenientes reformas que sean necesarias para que se haga efectiva la defensa de la salud de toda una ciudad*». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1939.

<sup>401</sup> Especialmente interesante, para comprender en que términos se apoya y defiende el que los municipios eran las instituciones encargadas de la gestión y control de los hospitales, resulta la discusión que precede a la aprobación del párrafo VI del art. 321 de la Constitución. Sr. Antillón: «*Nadie mejor que los ayuntamientos, que conocen todo problema presente en su comunidad, para controlar y gobernar unas instituciones que están al servicio de la salud y convivencia pública*». Sr. Argüelles: «*Son los Ayuntamientos los que mejor conocen qué remedios y defectos hay que tratar en unas casas que están al servicio de la comunidad*». Sr. Mejía: «*Sería de ignorantes no darse cuenta que el cuidado de todo*

ratificado por el art. 321 de la Constitución en su párrafo VI: «Estará a cargo de los Ayuntamientos el cuidado y control de los hospitales (...)».

En síntesis, como hemos podido comprobar, en los hombres de Cádiz sigue presente el proyecto del gran Hospital General que había tenido sus orígenes en las propuestas y en la legislación hospitalaria ilustrada. Con él, al igual que lo habían pretendido los representantes de la Ilustración, se intenta poner orden al anárquico panorama hospitalario, caracterizado por la proliferación caótica de centros mal dotados, pésimos en su asistencia sanitaria y difícilmente viables económicamente. Lo que podríamos denominar gran aportación de los hombres de Cádiz se sitúa en la línea de la gestión y gobierno. Como bien señala Muñoz Machado, heredando de los revolucionarios franceses unos planteamientos municipalistas, abogan por un control y gobierno directo de estas instituciones a través de los poderes locales, que por su proximidad y conocimiento, pueden convertir a estas en un auténtico instrumento de lucha contra la enfermedad<sup>402</sup>.

## 2. LA LEGISLACIÓN GADITANA SOBRE SANIDAD

Para el siglo XIX español, la mayor parte de los historiadores suelen distinguir tres etapas en el proceso legislativo referente a la Sanidad:

1. Hasta el trienio liberal (1820-1823). Se suele definir este período como un momento de continuidad con respecto a lo establecido en el siglo XVIII.
2. Desde el Trienio liberal hasta la Restauración. Van cobrando importancia las diferentes profesiones sanitarias que sirven a la Administración, lo que, sumado a la mayor complejidad que irá adquiriendo el ejercicio de la función tutelar

---

*hospital debe estar a cargo de quien mejor, por conocimiento y proximidad, pueda atenderlo, y este es el Ayuntamiento de cada localidad». Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 1939. Con anterioridad a esta discusión se habían presentado una serie de informes relativos a estado de los hospitales del Reino que abogaban por esta gestión municipal, gestión que se justificaba en términos de proximidad y conocimiento: Informe del Sr. Rus sobre el establecimiento de un Hospital en Sta. María de Maracaibo. Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 475. Informe del Sr. López sobre el estado del Hospital de S. Juan de Dios de Granada. Vol. II. Pág. 914. Propositiones del Sr. Ostolaza sobre los remedios a aplicar en el Hospital de San Carlos de Cádiz. Vol. II. Pág. 902. Expediente sobre el estado del Hospital General de Ciudad Real. Vol. II. Pág. 1413.*

<sup>402</sup> Cfr. Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 214.

de la Salud Pública, motivará que se produzca una profunda reorganización sobre la sanidad. El cambio se detecta en todos los niveles de la Administración. Se hace notar ya en el nuevo sistema el influjo estamental de ordenarse el escalón periférico y local, fundamentalmente, sobre la base de las tres profesiones sanitarias (médicos, farmacéuticos y veterinarios).

3. Desde la Restauración hasta los primeros años del siglo XX. Sólo se tratará de refortalecer aquella estructura especializada llevándola a sus últimas consecuencias tras las necesarias reformas, en alguna de las cuales se llegará a resultados absurdos por extremos<sup>403</sup>. Se inicia así un período que llega hasta la actualidad<sup>404</sup>.

Con esta división queda un poco oscurecida la labor desarrollada por las Cortes de Cádiz en materia sanitaria, que si bien en muchos de sus aspectos es una continuación de lo legislado en el período ilustrado, en otros, se sitúa en la base de lo que acontecerá en el Trienio Liberal<sup>405</sup>.

Al mismo tiempo que se debate la Constitución, los hombres gaditanos legislan en materia sanitaria:

1. La reorganización y reforma de su administración. A nivel central se seguirán manteniendo en principio los mismos órganos colegiales, generales y temporales, pero al final del proceso constituyente se detecta lo que será el embrión de un futuro Ministerio de Sanidad: la Dirección General de Sanidad, órgano especializado y permanente que será retomado por el Proyecto de Código de 1822. A nivel local y provincial asistimos al inicio de un municipalismo, siguiendo

<sup>403</sup> Los deseos de especialización conducirán incluso a separar las llamadas ramas interior y exterior de la Sanidad, encargándose de cada una de ellas un órgano técnico establecido con tal misión (Inspectores Generales de Sanidad Interior y de Sanidad Exterior). Cfr. Antonio Muñoz Machado: *op. cit.* Págs. 130 y ss.

<sup>404</sup> Cfr. Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Págs. 58-59. C. Rico-Avelló: *Notas para la Sanidad Española y su historia*. Madrid 1967. Pág. 11. L. Morell Ocaña: «Evolución y configuración actual de la actividad administrativa sanitaria», *RAP*, 63. Madrid, 1972. Pág. 134, por citar algunos.

<sup>405</sup> Sirva como ejemplo la tecnificación en la administración sanitaria por la que abogan las Bases de 1813, tecnificación que aparece en el proyecto de Código Sanitario de 1822 al erigir la Dirección General de estudios, órgano solamente integrado por miembros de las profesiones sanitarias. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062 y Diario de Sesiones 1822-1823. Vol. I. Pág. 264.

- do lo establecido y planteado por los revolucionarios franceses.
2. La profesionalización del ejercicio de la medicina y demás profesiones sanitarias, hecho este que esta acompañado de una mayor participación de estas en el campo de la administración.
  3. El establecimiento de las bases de lo que será la asistencia hospitalaria que encontraremos a lo largo del siglo XIX.

En función de estas orientaciones hemos clasificado lo que es la legislación sanitaria gaditana. Un primer apartado dedicado al estudio de las reformas comprendidas en el campo de la administración. En un segundo lugar analizamos las innovaciones introducidas en el campo de la profesión médica. Un tercer epígrafe a la legislación gaditana en materia hospitalaria. Y, por último, de forma detallada se estudian las Bases elaboradas por la Comisión de Salud Pública para el establecimiento de un Código Sanitario.

Dos aspectos antes de entrar de lleno en el estudio de la legislación sanitaria gaditana. Por un lado, recordar el gran motor de toda esta legislación: el temor a la presencia frecuente y constante de las epidemias. Por otro, señalar como detrás de toda esta legislación sanitaria se esconde la visión existente en torno a la enfermedad: un mal que atenta contra la seguridad y bienestar colectivo, y, en consecuencia, es un deber del Estado atajarla y prevenirla.

## 2.1. La Administración Sanitaria

Para los hombres de Cádiz, la Sanidad va a ser competencia, fundamentalmente, de órganos administrativos generales, eventualmente apoyados por entes colegiales cuyos miembros serán representantes de profesiones diversas (no necesariamente sanitarias) o escogidos entre los políticos simplemente, en los que incluso se llega a delegar la gestión directa de asuntos sanitarios de grave importancia<sup>406</sup>. Nos encontramos en un tiempo de predominio de la direc-

<sup>406</sup> Sirvan como ejemplo las atribuciones, analizadas más adelante con mayor profundidad y desarrollo, encomendadas al Real Tribunal del Protomedicato y a la Junta Suprema de Sanidad. Cfr. Informe de la Comisión Pública referente a las atribuciones y funciones del Real Tribunal del Protomedicato. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1647-1648; también Proyecto de Decreto para la organización de la Junta Suprema de Sanidad sobre bases constitucionales. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6134-6137.

ción colegial de la Sanidad<sup>407</sup>. El fenómeno es detectable en todos los niveles de la Administración. En la esfera central los asuntos sanitarios serán objeto de la actuación no especializada de un Ministerio y una Junta será la encargada de hacer las propuestas de actuación que más convengan en cada momento. En el escalón provincial y municipal, las autoridades competentes en la materia serán los jefes políticos y los alcaldes, apoyados igualmente por sendas Juntas constituidas en cada lugar.

### 2.1.1. *Órganos centrales: El Real Tribunal del Protomedicato y la Junta Suprema de Sanidad*

Al igual que ocurrió en materia educativa, la Constitución de Cádiz estableció como competencia de las Cortes la potestad reguladora de la Sanidad<sup>408</sup>, pero encomendó la ejecución de la gestión a la Secretaría del Despacho de la Gobernación. En cuanto que la Sanidad es concebida íntegramente como una materia que está vinculada al mantenimiento de las seguridad y paz colectiva, no debe de extrañarnos que esta sea competencia de una Secretaría que tiene como encargo todo lo referente al orden interior del Reino e islas adyacentes<sup>409</sup>.

Dependientes de la Secretaría del Despacho de Gobernación aparecen dos instituciones: el Real Tribunal del Protomedicato y la Junta Suprema de Sanidad<sup>410</sup>. Ambas, como posteriormente veremos, mantienen el esquema organizativo y las características que habían tenido durante la etapa ilustrada:

<sup>407</sup> Cfr. L. Morell Ocaña: «Observaciones sobre los principios de organización de la Administración sanitaria del Estado» en *Revista de Derecho Administrativo* n° 1.

<sup>408</sup> Capítulo VII: De las Facultades de las Cortes. Art. 321. Párrafo Vigésimo tercero: «Corresponderá a las Cortes aprobar los reglamentos generales para la policía y la Sanidad del Reino».

<sup>409</sup> «Corresponderá a la Secretaría del Despacho de la Gobernación entender del orden interior del Reino e islas adyacentes (...) Entre sus funciones estará el velar por el mantenimiento de la salud pública que tanto se ve afectada por epidemias y enfermedades que trastocan la seguridad y bienestar de las poblaciones». Reglamento de la Secretaría del Despacho de Gobernación. Diario de Sesiones. Vol. III. Pág. 2315.

<sup>410</sup> Art. II del Informe de la Comisión de Salud Pública sobre el funcionamiento y atribuciones del Real Tribunal del Protomedicato: «Fijado el Real Tribunal, sus relaciones se dirigirán exclusivamente al gobierno por el Secretario de Gobernación» Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1467. Art. VI del Proyecto de Decreto para la organización de la Junta Suprema de Sanidad: «Las Cortes no intervendrán en ninguna de las operaciones de la Junta Suprema de Sanidad cuyas relaciones con el gobierno estarán fijadas y asesoradas a través del Secretario de Gobernación». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6136.

1. Carácter colegial, que sin embargo no las sitúa en una posición de mero asesoramiento, sino que tienen encomendada la gestión directa sobre asuntos propios de su función con independencia respecto del poder ejecutivo.
2. Amplitud teórica de las funciones que les estaban encomendadas.
3. Temporalidad con que son concebidas, siendo las epidemias y las enfermedades colectivas los elementos que determinan su actividad.

Por lo que hace referencia al Real Tribunal del Protomedicato, el Informe de la Comisión de Salud Pública referente a las atribuciones y funciones del citado Tribunal nos lo presenta como un órgano supremo ejecutivo y consultivo encargado de velar por la práctica de la medicina. Se compondría de cinco facultativos —dos médicos, dos cirujanos y un químico— nombrados por el Gobierno mediante el sistema de coptación, los cuales recibirían la misma dignidad y trato que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, siendo el cargo vitalicio e incompatible con cualquier otro. Las funciones que le estaban atribuidas con carácter nacional eran las siguientes: examen de los que aspiraban a practicar la medicina y habilitar con tal fin a los interesados, ejercer función jurisdiccional sobre asuntos relativos al ejercicio de las profesiones sanitarias y asesorar y proponer al gobierno todos los planes, reformas y mejoras referentes a la enseñanza de la medicina y el establecimiento y erección de hospitales<sup>411</sup>.

Cabe preguntarse por las razones que llevan a los hombres de Cádiz a mantener este tribunal con sus correspondientes competencias. Esta es la repuesta que nos ofrecen Mariano y José Luis Peset: «Las razones de la reaparición de este viejo organismo son evidentes: unos médicos adjuntos a la Comisión de Cortes consideran que tan solo de un órgano facultativo especializado cabe esperar la organización sanitaria adecuada»<sup>412</sup>, es decir, se mantiene la opinión, igual que en el siglo XVIII, de que no es posible separar los conocimientos en medicina de la administración de la Sanidad Pública.

Junto al Real Tribunal del Protomedicato, que a partir de estos momentos pasará a llamarse Consejo de Sanidad, los diputados

---

<sup>411</sup> Cfr. Artículos III, V, VI y VII del Informe de la Comisión de Salud Pública sobre el funcionamiento y atribuciones del Real Tribunal del Protomedicato. Diario de Sesiones. Págs. 1467-1468.

<sup>412</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 179.

gaditanos mantienen, a nivel central, otro organismo precedente del siglo XVIII. Nos estamos refiriendo a la Junta Suprema de Sanidad que, como vimos en páginas anteriores, tiene su origen en el brote epidémico detectado en 1720. El 7 de septiembre de 1813 se presentaba un Proyecto de Decreto en donde aparecía como órgano supremo para combatir epidemias y enfermedades contagiosas, formado por autoridades políticas y también representantes del Protemedicato<sup>413</sup>. La principal misión que se le encomendaba era la redacción de un Código de Sanidad:

*«Art. 9: Sobre sus ordinarias atenciones deberá ocuparse inmediatamente la Junta Suprema en la formación de un reglamento general o Código de Sanidad que organice el ramo de la Salud Pública en todo el reino, tanto lo relativo a las autoridades que deben intervenir en conservarla, como en lo perteneciente a precauciones, espurgos y cuarentenas, en términos que evitándose cuanto sea posible a la arbitrariedad de las juntas subalternas, queden arregladas aquellas operaciones a las luces del siglo en materias de física y al verdadero interés de los pueblos. Para ello tendrá en cuenta las bases establecidas»*<sup>414</sup>.

Como posteriormente veremos, al analizar las medidas higiénicas resultantes del proceso constituyente gaditano, con la elaboración de este Código sanitario se pretendía sistematizar y armonizar los preceptos anteriores, de diversa procedencia cronológica, a la par que meditar las cuestiones, analizar y darles soluciones racionales<sup>415</sup>.

<sup>413</sup> Art. 1: «La Junta Suprema de Sanidad extenderá su dirección y providencias a todas las Juntas superiores de provincia que existen en la Monarquía española, gobernándose internamente por los reglamentos que hasta ahora existen, y por el mismo método y organización interior que tiene actualidad, todo cuanto no esté derogado por la Constitución y leyes posteriores» y Art. II: «Los individuos de esta Junta serán el jefe político de la provincia donde resida el gobierno supremo; un diputado de Cortes comisionado a este efecto por el Presidente; un intendente de ejército o de marina, nombrado por el Congreso nacional; el Rvdo. Arzobispo u Obispo de la Capital; en ausencia de este su provisor o vicario general, y en ausencia de ambos el párroco más antiguo del pueblo donde resida la Corte; el presidente del Tribunal Supremo de Salud Pública; un individuo médico o cirujano-médico del mismo Tribunal elegido por las Cortes, y dos vecinos de la capital que nombrará igualmente el Congreso, prefiriendo las personas que tengan conocimientos en las ciencias naturales y físicas». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6135.

<sup>414</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6137.

<sup>415</sup> Según Sánchez Agesta, el liberalismo, y por tanto los hombres del 12, no consideran sus disposiciones producto de un lugar y tiempo, de una circunstancia, pues —optimistas en su racionalismo— creen descubrir los principios intrínsecos y eternamente válidos. Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Págs. 92-93.

Se mantienen, por tanto, en los niveles centrales, las mismas instituciones, con similares atribuciones, que habían existido durante el siglo XVIII. Para Muñoz Machado, asistimos a una permanencia de la organización sanitaria del Antiguo Régimen que pasa la criba del primer constitucionalismo<sup>416</sup>. Habría que esperar a 1822, para que el Proyecto de Código sanitario elaborado por el Trienio Liberal planteará en materia sanitaria lo que el Informe Quintana esbozó en materia educativa: la creación de una Dirección General de Sanidad como órgano cumbre de la organización administrativa sanitaria, órgano mucho más tecnificado y encargado de la gestión directa de la sanidad que supondría la reducción de los entes colegiados —Real Tribunal del Protomedicato y Junta Suprema de Sanidad— a una función meramente consultiva.

### 2.1.2. *Órganos provinciales y locales: Ayuntamientos, jefes políticos y Juntas de Sanidad*

La Sanidad Pública como función administrativa queda atribuida en principio a los entes locales, que durante toda la época de la invasión napoleónica habían sido los únicos capaces de organizar efectivamente la lucha contra las sucesivas epidemias que venían azotando el fragmentado país<sup>417</sup>. Tal atribución de competencia se desprende de lo dispuesto en el art. 321 de la Constitución de 1812, que entre las funciones de los Ayuntamientos señala en su párrafo primero «la policía de comodidad y salubridad».

El contenido de estas funciones de policía de salubridad quedan desarrolladas fundamentalmente en la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias de 13 de junio de 1813, cuyo artículo primero decía lo siguiente:

*«Estando a 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 los hospitales, cárceles y casas de caridad, o de beneficencia; velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase; cuidar de que en cada pueblo haya cementerio convenientemente situado; cuidar así mismo de la desecación o bien de dar curso a las aguas estancadas o insalubres, y, por*

<sup>416</sup> Cfr. Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 81.

<sup>417</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 179 y Miguel Artola: *op. cit.* Págs. 13-14.



*último, de remover todo lo que en el pueblo o en los términos pueda alterar la Salud Pública o la de los ganados»*<sup>418</sup>.

En este artículo quedaba totalmente descrito el contenido posible de la actividad administrativa en materia de Sanidad en aquella época, actividad que había sido objeto ya de diversas regulaciones durante el siglo XVIII<sup>419</sup> y que —además de las epidemias que rebasan con mucho la importancia de todos los demás asuntos sanitarios— son las materias que constituyen la preocupación sanitaria común de la pasada centuria; en resumen: higiene de la población, saneamientos de focos de infección, policía sanitaria y mortuoria como temas fundamentales, a los que vendría a sumarse la estadística sanitaria<sup>420</sup>, el control de medicamentos y, con extraordinaria profusión de normas, la que más tarde sería llamada «sanidad exterior» y que tenía por objeto exclusivo evitar la entrada de enfermedades epidémicas en nuestro país a través de las fronteras<sup>421</sup>.

El núcleo de competencia sanitaria de los Ayuntamientos era, como se desprende del precepto transcrito, de un contenido lejano a cualquier implicación política; constituían un conjunto de funciones cuyo efectivo ejercicio no importaba ni un ápice más allá del entorno de cada pueblo, funciones, en fin, por naturaleza, propias de los municipios y que dudosamente podían ser ejercidas con eficacia desde otra esfera superior de la Administración.

En cuanto a la extensión de la acción sanitaria pública, se observará como pueden interpretarse en buena parte sinónimos los términos Salud Pública y Sanidad Pública, es decir, que esta función administrativa no tiene más contenido que las actividades precisas para defender aquella. Por ello, su calificación es evidente: la Administración se ocupa de la Sanidad preventiva, es decir, de adoptar

<sup>418</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5391.

<sup>419</sup> Cfr. J. Álvarez Sierra: *Carlos III y la Higiene pública*. Madrid 1956; también G. García Luquero: «Organización sanitaria en España durante las edades Media y Moderna» en *Revista de Sanidad e Higiene pública*, núm. 7. Madrid, 1968. Castellet Vallespí: *Historia de la legislación sanitaria española*. Barcelona 1897.

<sup>420</sup> Decía el artículo 2º de la Instrucción de 1813, que comentamos, que: «los ayuntamientos enviarán al jefe político de la provincia cada tres meses, una nota de los nacidos, casados y muertos en el pueblo, extendida por el cura o curas párrocos, con especificación de sexos y edades, de cuya nota conservará el ayuntamiento un registro y así mismo una noticia de las clases de enfermedades de las que han fallecido, extendida por el facultativo o facultativos». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5391.

<sup>421</sup> Sobre este punto Pastor Kranel: *Sanidad de Puertos y fronteras*. Madrid 1985; *Fuentes y Espuglas: Sanidad de costas y fronteras. Reglamento de Sanidad exterior*. Madrid 1900.

los cuidados precisos para que no se altere la salud de la colectividad. El artículo transcrito emplea casi idéntica expresión.

Sin embargo, no todas las competencias en la materia quedaban atribuidas a los ayuntamientos, de entre aquellas escapaban las que con mayor intensidad requerían la atención de las autoridades en cuanto hace relación a la Sanidad: las medidas a tomar en caso de epidemias. Como dijimos en anteriores páginas, si tenemos en cuenta la frecuente aparición de este tipo de enfermedades en la España decimonónica, se deducirá que, el privar a los ayuntamientos de competencia para luchar contra la acometida de una epidemia, era tanto como dejarlos al margen en los momentos sanitarios más trascendentes.

Si se manifestaba en un pueblo «alguna enfermedad reinante o epidémica», el ayuntamiento había de dar cuenta inmediatamente al jefe político, para que este tomara las medidas oportunas para atajar el mal y organizara el suministro de medicamentos y socorros. A la misión del jefe político en estos supuestos se refiere el art. 22 de la Instrucción citada:

*«Cuando ocurriere en alguna parte epidemia o enfermedades contagiosas o endémicas, el jefe político tomará por sí, o de acuerdo con la Junta de Sanidad, y aun de la diputación provincial, si se hallara reunida, todas las medidas convenientes para atajar el mal y para procurar los oportunos auxilios. Dará frecuentemente aviso al Gobierno de lo que ocurra en este punto de las precauciones que se tomen y de socorros que se necesiten, y, así mismo, le instruirá de lo que los facultativos de la Junta Provincial de Sanidad opinasen sobre la naturaleza del mal y su método curativo, de los efectos que se observen y de la mortandad diaria que se note»*<sup>422</sup>.

Con esta grave limitación, las competencias sanitarias de los municipios quedaban disminuidas en un aspecto tan trascendental entonces, como eran los cuidados acerca de las epidemias, que, como hemos repetido ya tantas veces, constituían el objetivo fundamental al que debía tender la acción administrativa, y de cuya importancia es un reflejo la abundantísima legislación dictada para combatirla a lo largo de los siglos XVIII y XIX.

No obstante lo dicho, pensamos que no quedaría completa esta visión de conjunto del campo de acción de los ayuntamientos en

<sup>422</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5494.

materia sanitaria si no pusiéramos en relación el tenor literal de la ley con la situación de hecho que el factor epidemia hacía nacer en cada pueblo.

La desorganización que reinó durante toda la centuria en cuanto a la gestión de los asuntos sanitarios, sumada al terror de las gentes ante la presencia de las epidemias, provocaba una alteración de gran envergadura en el orden público de las poblaciones que la sufrían, de tal forma, que aun cuando en estos asuntos era el jefe político el que tenía que disponer lo conveniente, la realidad es que, en más de una ocasión, la letra de las disposiciones era desatendida completamente, y cada pueblo se encerraba en sus propios muros, y organizaba la lucha con una autonomía cantonal inexpugnable<sup>423</sup>. Sin embargo, no cabe entender que sólo por este hecho la centralización con que se ordenaba lo sanitario a nivel normativo perdía toda su virtualidad por la descentralización impuesta por la emergencia, pues era la misma alteración del orden público que resulta de la epidemia la que motivaba la absorción de unas competencias, en principio municipales, por la autoridad del jefe político, encargado genuino del mantenimiento del orden.

Pese a la mayor intromisión de la Administración central a través de los jefes políticos, en estos asuntos, fueron escasos los cambios que las Cortes doceañistas introdujeron en la organización administrativa de la Sanidad; por el contrario, utilizarán para estructurar el sistema los mismos órganos, revestidos de análogas competencias, que existían ya en los últimos años del siglo XVIII y cuyo origen se remonta, a veces, a varios siglos atrás.

El único cambio constatable con respecto a la organización anterior es la atribución rígida de las competencias sanitarias a la línea de agentes jerárquicamente dependientes del centro de decisión política, lo que contribuiría, en gran medida a desplazar hacia su ámbito de gestión el cuidado de la Salud Pública, produciéndose así la centralización de un sector que en un tiempo anterior había correspondido, con relativa autonomía, a las Juntas de Sanidad.

Estas Juntas de Sanidad, obra administrativa del Antiguo Régimen, habían conocido aún mayor autonomía de gestión durante todo el período de la guerra de la Independencia, en la cual, desamparadas de todo tipo de auxilio hubieron de organizar solas la

---

<sup>423</sup> Califica de cantonal la libertad que se atribuían los Municipios para luchar, con más desorden que eficacia, contra las epidemias en algunas ocasiones de emergencia, Alcubilla en su *Diccionario de Administración*. 1898. Vol. X. Voz Sanidad.

defensa contra las enfermedades que se abatieron sobre España en aquellos primeros años del siglo <sup>424</sup>.

Al organizar el régimen local, las Cortes no se olvidan de este precedente, que se había mostrado efectivo, y lo recogen y regulan definitivamente en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias citadas.

Las Juntas existían tanto en el escalón municipal como en el provincial.

A las Juntas Provinciales de Sanidad, que desempeñarían un gran papel posteriormente, se refiere el artículo 11 de la Instrucción citada:

*«La Diputación Provincial auxiliará al jefe político cuando ocurriera en algún pueblo de la provincia cualquier enfermedad contagiosa o epidémica. En la capital de cada provincia habrá una Junta de Sanidad, compuesta por el jefe político, el intendente, el reverendo obispo o su vicario general, y, en ausencia de ambos, de uno de los párrocos del pueblo, prefiriendo el más antiguo, de un individuo de la diputación y del número de facultativos y vecinos que esta estime conveniente»* <sup>425</sup>.

Se observa el carácter fundamentalmente asesor que recibe este órgano provincial, asesoramiento que por otra parte habría de cumplir también la diputación, lo que en cierto modo duplica los órganos encargados de similares cometidos funcionales, si bien los asuntos de que la Junta había de ocuparse eran estrictamente los sanitarios, esto además de que tardaron años en consolidarse con carácter permanente, y por entonces su constitución dependía de la existencia de alteraciones infecciosas.

En cuanto a las Juntas municipales de Sanidad, sus funciones, al igual que se desprende de la frase inicial del artículo transcrito para las provinciales, están limitadas estrictamente a la actuación en aquellos casos en que se manifestase en el pueblo alguna enfermedad epidémica. Esto quiere decir que ambas Juntas vienen a actuar precisamente en aquellos casos en que la competencia estaba atribuida al jefe político, como dijimos atrás. En esta concurrencia no cabe duda de que esta autoridad, al tener la específica declaración de competencia a su favor <sup>426</sup>, era la que realmente actuaba, que-

<sup>424</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 181.

<sup>425</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5393.

<sup>426</sup> Cfr. J. Salas Hernández: «El tema de las competencias: Instrumentalización de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde una perspectiva de la

dando limitada la Junta a una función de asesoramiento para la que podría, sin duda, ser de gran utilidad debido a su relación inmediata con el problema.

A las Juntas municipales se refiere el artículo 4º de la Instrucción:

*«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 primero o quien sus veces haga, del cura párroco más antiguo, donde hubiera más de uno, de uno o más regidores y de uno o más vecinos, según la extensión de la población y de las ocupaciones que ocurran, pudiendo el ayuntamiento volver a nombrar los miembros regidores y vecinos y aumentar el número en la Junta cuando el caso lo requiera»*<sup>427</sup>.

Pero será esencialmente de los delegados del gobierno de la provincia y del municipio de quienes dependerá desde entonces el ejercicio de esta función pública que comenzaría a partir de ese momento a ser progresivamente absorbida por la Administración central, tendencia centralizadora que se aumentaría de más en más con el transcurso de los años, hasta concluir con la privación a los entes locales del ejercicio de unas competencias que primitivamente les correspondían y que difícilmente pueden cumplirse adecuadamente desde una instancia distinta, alejada territorialmente del lugar donde los problemas se plantean.

Junto a las autoridades gubernativas se sitúan, pues, como ha quedado dicho, las Juntas municipales y provinciales de Sanidad. Se constituye así un sistema peculiar de asistencia a las autoridades delegadas de la Administración central en el ejercicio de sus funciones, que, en definitiva, será en el futuro sólo la justificación para repercutir el costo de los servicios sanitarios en los entes locales, quienes quedarán empeñados en el sostenimiento financiero de los

---

descentralización territorial», en la obra colectiva: *Descentralización administrativa y organización política*. Madrid 1973. Págs. 303 y ss.

<sup>427</sup> El artículo precedente (3º), a que remite el transcrito, decía: «Si se manifestara en el pueblo alguna enfermedad reinante o epidémica, dará el ayuntamiento inmediatamente cuenta al jefe político para que se tomen las correspondientes medidas, a fin de cortar los progresos del mal y auxiliar al pueblo con los medicamentos y demás socorros que pueda necesitar; avisándolo en el último caso semanalmente, o aún con mayor frecuencia si el jefe político lo requiere, del estado de la salud pública y de la mortandad que se note» Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 5392.

mismos; de esta carga no se liberarán sino muchos años más tarde, tras producirse el fortalecimiento de la rama periférica de la Administración que llevaría a la desaparición de las Juntas y a la financiación de los servicios por el Estado<sup>428</sup>.

## 2.2. Los estudios de Medicina y Cirugía en el Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo General de la Enseñanza Pública

Otra parcela de la Sanidad a la cual la legislación emanada del proceso constituyente gaditano presta una especial atención esta constituida por la formación y preparación del futuro personal sanitario. De ella se ocupa la Comisión de Instrucción Pública cuando elabora el Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la Enseñanza Pública.

Antes de analizar la organización y contenido que el citado Proyecto de Decreto establece en torno a los estudios de Medicina y Cirugía, organización y contenidos que aúnan las propuestas planteadas por los proyectos y la legislación ilustrada, conviene mostrar cuales son los objetivos que se pretenden conseguir. Así los recoge el Dictamen de la Comisión:

*«De las distintas ramas que componen la tercera enseñanza, son los estudios de Medicina y Cirugía los que padecen más defectos a pesar de las reformas emprendidas y planteadas (...). Hay muy poca conexión entre lo que se estudia y lo que el médico debe verdaderamente saber, le faltan lecciones prácticas que le posibiliten un trato directo con los que en el futuro serán sus pacientes y, no son pocos los que ejercen la profesión sin la conveniente licencia de aquellas autoridades que deben dar fe del cumplimiento de su misión (...). En cuanto que el médico debe ser como un sacerdote para el cuerpo, ya que del buen desempeño de sus labores se derivan grandes bienes para la Monarquía y sus gentes al poner freno a la enfermedad, debemos organizar su preparación de tal*

---

<sup>428</sup> Sobre las características y funciones desempeñadas por las Juntas durante la pasada centuria véase L. Jordana de Pozas: «Ensayo sobre la Administración consultiva de fomento en España» en sus *Estudios de Administración local y general*. Madrid 1961. Págs. 143 y ss. También García de Enterría: «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en su libro *La Administración Española*. Madrid 1964. Págs. 126 y ss.

*forma que tenga un perfecto dominio del cuerpo humano y los posibles males que le ataquen. Ello se conseguirá con unos conocimientos adecuados tanto en la teoría como en la práctica y, por su puesto, con un examen público de los mismos»<sup>429</sup>.*

Como podemos observar, tanto los defectos que señalan a la educación sanitaria —deficiente preparación teórica fruto de la invalidez de muchos de los conocimientos adquiridos, ausencia de clases prácticas e intrusismo profesional— como los remedios que se intenta aplicar —modernización y adecuamiento de los conocimientos teóricos, impartición de clases prácticas y control en el ejercicio de la profesión sanitaria—, son los mismos que habíamos encontrado en el proyectismo ilustrado y en la legislación dieciochesca, defectos y remedios de los cuales se había hecho eco el Diario de Sesiones. Junto a ello, también es interesante señalar dos elementos, que no son nuevos y que se nos sitúan como telón de fondo. En primer lugar, la presentación del médico como un individuo encargado de lograr la felicidad colectiva de la comunidad y, en segundo término, la peligrosidad con que es valorada la enfermedad, ante la cual el médico aparece como uno de los instrumentos apropiados de lucha y solución. Una vez más, la consecución del bienestar colectivo y la eliminación de cualquier elemento que pueda alterarlo se nos sitúa en la base de toda intervención.

En síntesis, podemos afirmar que la única novedad que presenta el Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la Enseñanza pública es el reunir en un solo texto todo un conjunto de medidas y soluciones que habían sido esbozadas desde la centuria anterior y que difícilmente se habían podido llevar a la práctica. Buena muestra de ello es esta reiteración de las mismas.

### **2.2.1. *El remedio a la escasez e ineficacia de conocimientos: un plan de estudios moderno y uniforme***

En cuanto que uno de los defectos de que adolece la formación sanitaria es la no conexión entre los conocimientos adquiridos y la práctica médica diaria, el Proyecto de Decreto dedica uno de sus apartados a la presentación de un plan de estudios «común para todas las Facultades de Medicina del Reino y que contiene los prin-

<sup>429</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 373.

cipales saberes que debe dominar todo médico o facultativo»<sup>430</sup>. Uniformidad e incorporación de nuevas materias son las notas dominantes a la par que los remedios a un problema que arranca de muchos años atrás. Se recoge así un legado depositado por la Ilustración en el que se atacaba la excesiva formación filosófica y teológica que nada tenía que ver con la práctica médica diaria.

Estas son las materias que compondrían los estudios de Medicina y Cirugía, los cuales, siguiendo lo establecido por la Real Cédula de 20 de abril de 1799, aparecían unificados<sup>431</sup>:

Primer Año: Anatomía y Física experimental.

Segundo Año: Botánica y Química.

Tercer Año: Operaciones quirúrgicas y Obstetricia.

Cuarto Año: Aforismos y Pronósticos.

Quinto Año: Instituciones médicas I.

Sexto Año: Instituciones médicas II.

Se trata de un plan de estudios que aglutina en su seno las aportaciones presentadas en el último tercio del siglo XVIII por los planes de estudio elaborados por la Universidad de Sevilla (1769), la Universidad de Salamanca (1771), la Universidad de Granada (1776) y la Universidad de Valencia (1786). De ello es consciente la Comisión de Instrucción Pública que con este plan pretende proporcionar al futuro personal sanitario una visión más integral y científica, tanto sobre las enfermedades como sobre la terapia<sup>432</sup>.

<sup>430</sup> Es interesante y significativo presentar los términos en que se expone la necesidad de un moderno y único plan de estudios de Medicina y Cirugía: «Para que todo médico o cirujano sepa lo que tiene que hacer y los remedios que tiene que aplicar es necesario una serie de saberes médicos y avances que están lejos de toda Filosofía o Teología». Julio Ruiz Berrío: *op. cit.* Pág. 386. Vuelve a aparecer la crítica a lo que había sido la tradicional formación del personal sanitario y a la que la Ilustración española, tanto en proyectos como en legislación, había duramente juzgado y valorado.

<sup>431</sup> Posteriormente analizaremos la organización que se implanta en los estudios de Medicina y Cirugía. Ahora tan solo conviene señalar que por motivos de eficacia los estudios de Medicina y Cirugía se unen siguiendo los cauces establecidos por la Real Cédula de 1799. Así lo recoge el Proyecto de Decreto: «Difícilmente se pudieron poner en práctica las medidas que tan sabiamente se tomaron en 1799 al unir en llamada Facultad Reunida los estudios de Medicina y Cirugía. La Guerra trajo consigo la ruptura de la armonía nacional y con ello el freno de sabias medidas. Una de ellas era ésta que, en su objetivo de proporcionar sabios y doctos facultativos, unificó estudios para una más correcta preparación de los futuros médicos y cirujanos que tanto tienen en común». Julio Ruiz Berrío: *op. cit.* Pág. 387.

<sup>432</sup> «Muchas Universidades españolas fueron conscientes de la reforma que necesitaban los estudios de Medicina y Cirugía. Por ello no dudaron en incorporar nuevos saberes que permitirán un mayor y mejor conocimiento de la realidad. Nosotros, al elaborar este plan de estudios lo hemos tenido en cuenta y hemos intentado sumar estas aportaciones y presentar un plan



### 2.2.2. *La solución al desconocimiento sobre la enfermedad: las prácticas de hospital*

Unido a la necesidad de una sólida y correcta preparación teórica, el Proyecto de Decreto hace especial hincapié en la presencia, dentro del curriculum del médico, «de lecciones prácticas que permitan saber, detectar y tratar cualquier tipo de enfermedad». Se intenta poner así solución al que había constituido uno de los grandes defectos en la formación del personal sanitario y que tan graves consecuencias había tenido<sup>433</sup>.

El remedio que ofrece el Proyecto de Decreto no es nuevo, durante los dos últimos cursos de carrera, a la par que se realizan los estudios teóricos, todos los alumnos «recibirán lecciones prácticas y trabajarán como facultativos en periodo de prueba en el hospital que prescriba el Colegio donde realizan sus estudios». Es interesante presentar la ordenación que se establece en torno al desarrollo de las citadas clases prácticas, en gran medida nos revela cuales son las enfermedades más frecuentes y más necesitadas de tratamiento según la concepción sanitaria de la época:

*«Durante el primer año tratarán partos, roturas de huesos, enfermedades de niños, problemas de estómago y demás dolores corporales. El segundo año estará dedicado al trato exclusivo de epidemias: tercianas, calenturas, vómito negro, fiebre amarilla, viruela, gripe y sarampión»*<sup>434</sup>.

Sin ánimo de ser reiterativos, una vez más nos aparece la preocupación por las enfermedades epidémicas, auténtico motor del

---

*igual para todo el Reino. Así se satisfacen muchas de las que en su tiempo fueron propuestas y se da al futuro facultativo una correcta y completa preparación», Julio Ruiz Berrío: op. cit. Pág. 375.*

<sup>433</sup> En esto términos se expresaba Feijoo sobre la no existencia de clases prácticas: «El que el médico o cirujano, durante el período en que está en preparación, no tenga certeza real de lo es una epidemia, una calentura, una rotura de huesos o una gangrena, le impide que después la reconozca. Así ha pasado durante muchos años, y muchos son los que han muerto porque no se le había sabido medicar». Cit. por Juan Vernet: *Historia de la ciencia española*. Madrid 1975. Págs. 125-126. No muy diferente es la opinión de Juan Fornés: «Una cosa es morir por no tratamiento de la enfermedad y otra ir con Dios por error con la terapia aplicada. Esto último es lo sucedido con muchos enfermos, que mueren por que se confunde lo que les ocurre (...) La raíz del problema está en aquellos médicos que se han formado sin saber distinguir una enfermedad de otra. Estos son la mayoría a los cuales sólo se les ha dado conocimientos de libros y no conocimientos de la vida». Cit. por Ernesto García Camarero: *La polémica de la ciencia española*. Madrid, 1970. Págs. 214-215.

<sup>434</sup> Julio Ruiz Berrío: *op. cit.* Pág. 376.

sistema sanitario diseñado en los comienzos del siglo XIX, esta vez en la formación de médicos y cirujanos.

### 2.2.3. *El control en el ejercicio de la profesión sanitaria*

Para los ilustrados y para los hombres de Cádiz, como dijimos con anterioridad, el médico es un hombre público, igual que lo es el maestro de primeras letras. Del actuar de ambos, cada uno dentro de su materia, depende en gran medida la felicidad y seguridad colectiva. Por ello, no es extraño que, a parte de hacer especial hincapié en la formación teórica y práctica, el Proyecto de Decreto recupere y adecue los mecanismos de control existentes para el ejercicio de la profesión sanitaria.

Al plantear el Proyecto de Decreto el necesario control de las profesiones sanitarias no sólo se ampara en el carácter público de esta profesión, también tiene en cuenta la responsabilidad que el Estado posee sobre una parcela necesitada de intervención y regulación:

*«Todo médico con sus funciones y misiones influye en la buena marcha de una sociedad, o si éstas las hace mal en su decadencia. El Estado, a quien le compete vigilar por este buen caminar, debe dar fe por aquellos que ejercen esta profesión. No hay parcela de la Salud Pública que escape al interés de quienes están obligados a velar por la felicidad de todo Reino. Por ello, debe valorarse cual es la preparación que poseen aquellos que la medicina desean ejercer en beneficio de toda población o villa»<sup>435</sup>.*

El sistema de control que se establece es muy similar al existente en el último tercio del siglo XVIII: el Real Tribunal del Protomedicato a través de sus delegaciones provinciales examinará a todos aquellos que deseen ejercer la profesión médica y acrediten haber cursado y aprobado los correspondientes estudios de Medicina y Cirugía<sup>436</sup>. Como bien señala Sánchez-Granjel, se daba realidad le-

<sup>435</sup> Julio Ruiz Berrío: *op. cit.* Pág. 377.

<sup>436</sup> En concreto, se adoptaba un sistema de tribunales y exámenes muy parecido al establecido por el Sr. Oliveros en su propuesta, anteriormente estudiada al analizar la figura del médico en el Diario de Sesiones: se establecerá en un examen nacional elaborado por el Real Tribunal del Protomedicato que constará de cuatro partes. Una primera escrita, compuesta de preguntas relacionadas con los conocimientos teóricos adquiridos durante la carrera. Una segunda prueba oral, que tendrá como contenido

gal a la lucha contra el intrusismo profesional, a la elevación del nivel de formación del personal sanitario y se consolidaba el carácter público de los facultativos<sup>437</sup>.

#### 2.2.4. *Un nuevo tipo de centros: los Colegios de Medicina y Cirugía*

El prestigio adquirido por los Reales Colegios de Cirugía a lo largo del siglo XVIII, el caos y anacronismo reinante en la mayor parte de las Facultades de Medicina del Reino donde difícilmente pudieron llevarse a la práctica las reformas pretendidas en los planes de estudio, la necesidad de incorporar las prácticas hospitalarias a la formación del personal sanitario y las disputas por las interferencias de competencias entre médicos y cirujanos<sup>438</sup>, tuvieron como resultado, en opinión de Calleja Folguera, la Real Orden de 12 de marzo de 1799<sup>439</sup>. Con ella, quedaban suprimidas las Facultades de Medicina de todo el Reino y los estudios de Medicina y Cirugía se fusionaban, impartándose a partir de ahora en las llamadas Facultades Reunidas, ubicadas en los anteriores Colegios de Cirugía de Cádiz, Barcelona y Madrid, a los que se añadirían los de Burgos y Santiago<sup>440</sup>.

Detrás de la fusión de los estudios de Medicina y Cirugía, el cierre de las tradicionales facultades y la erección de la Facultades Reunidas se encuentra la defensa de un nuevo tipo de centro académico:

---

el reconocimiento de varios enfermos. En tercer lugar, un caso práctico relativo a las medidas a adoptar en caso de epidemia. Por último, una pequeña disertación sobre fármacos, química y medicinas. El examen se efectuará a través de las distintas delegaciones provinciales del Protomedicato. Cfr. Julio Ruiz Berrío: *op. cit.* Pág. 377.

<sup>437</sup> Cfr. Luis Sánchez-Granjel: *op. cit.* Pág. 186.

<sup>438</sup> Sirva como ejemplo la Real Orden de 3 de septiembre de 1797. En ella se reiteraba que los médicos de ningún modo pudieran ejercer la Cirugía ni los cirujanos la Medicina, salvo en los casos mixtos que les ocurriesen. Real Cédula de 3 de septiembre de 1797: «*Observancia de las leyes prohibitivas de que los médicos ejerciten la Cirugía, y los Cirujanos la Medicina sino en casos mixtos*». Novísima Recopilación. Libro VIII. Título XII. Ley IV.

<sup>439</sup> Cfr. María del Carmen Calleja Folguera: *op. cit.* Págs. 211-212.

<sup>440</sup> «*Artículos aprobados por S.M. en Real Orden de 12 de Marzo para la reunión de los estudios de Medicina y Cirugía, y establecimiento de dos nuevos colegios de estas Facultades*». Se encuentran recogidos en las Reales Ordenes expedidas en el año 1799 por la primera Secretaría de Estado para la reunión del estudio y ejercicio de la Medicina y Cirugía, y creación de una Junta General de Gobierno de esta Facultad Reunida. De orden superior. Madrid en la Imprenta Real. Año 1799.

*«Nada mejor para la correcta preparación de Médicos y Cirujanos que fusionar sus estudios, muy complementarios entre sí, y que deberán ser impartidos por una única institución que este adscrita a un hospital donde los alumnos puedan efectuar sus convenientes prácticas hospitalarias (...). Surge así la Facultad reunida concebida como un lugar donde médicos y cirujanos se preparan en la teoría y en la práctica para atender enfermos, lejos de los saberes anquilosados y teóricos de las anteriores facultades»<sup>441</sup>.*

En el Proyecto de Decreto de la Comisión de Instrucción Pública retoma el ordenamiento proyectado, pero no llevado a la práctica, establecido en 1799:

*«Art. 64: Para la enseñanza de varios estudios que son necesarios para algunas profesiones de la vida civil, como es el caso de la Medicina y Cirugía, subsistirán las propuestas de 1799 de establecer las Facultades Reunidas de Madrid, Cádiz, Barcelona, Burgos y Santiago. No hay otros motivos que la necesidad de unas instituciones académicas que aúnen en su seno:*

*La impartición de los estudios de Medicina y Cirugía unidos.*

*La necesidad de impartir unas clases prácticas, que por sus características sólo pueden impartir estas Facultades.*

*Nuevas asignaturas que para la práctica médica y quirúrgica se necesitan»<sup>442</sup>.*

En cuanto que los defectos que se atribuyen a la formación del futuro personal sanitario están constituidos por su deficiente formación teórica y su escasa formación práctica, no debe de extrañarnos que una de las soluciones, surgida a finales del XVIII y retomada por los diputados gaditanos, sea el establecimiento de un nuevo tipo de instituciones que:

1. Puedan aplicar los nuevos planes de estudio, lejos de cualquier oposición interna amparada en posturas ultramontanas.
2. Estén vinculadas de forma directa a la práctica hospitalaria tan necesaria para el personal sanitario.
3. Aúnen en su seno los estudios de Medicina y Cirugía.

<sup>441</sup> Ibidem.

<sup>442</sup> Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 386.

Aparecen pues, las pretendidas Facultades Reunidas, que posteriormente serán retomadas por el Reglamento de 1821 y el Plan Carlomarde de 1824, como el colofón de las reformas emprendidas en los estudios sanitarios<sup>443</sup>.

### 2.3. El Proyecto de Reglamento de Hospitales

Desde el inicio de los debates parlamentarios, los diputados gaitanos habían puesto de manifiesto la necesidad de elaborar un reglamento «uniforme y aplicable a todos los hospitales del Reino» que recogiera las normas que debían regir en la construcción, ubicación, dotación y funcionamiento de tales instituciones<sup>444</sup>. Cuando se crea la Comisión de Salud Pública, aparte de otros cometidos, una de las misiones que se le encomienda es la siguiente:

*«(...) Corresponderá también a esta Comisión de Salud Pública trazar un Reglamento General para todos los Hospitales del Reino. De todos es conocido el estado y situación en que se encuentran estas casas que tendrían que servir para protección y bienestar de los ciudadanos y gloria del Reino (...) En dicho reglamento deberán tener cabida cada una de las medidas que se estimen convenientes para el buen funcionamiento de estas casas de curar. Por ello se prestará especial atención a las reglas que gobiernen su construcción y situación en caso de hospitales nuevos, o las que establezcan los cauces para el agrupamiento de los ya existentes (...) No menos importantes serán aquellas que hagan referencia a los facultativos que debe haber, la atención que deben prestar y la*

<sup>443</sup> Así lo había hecho constar la Comisión de Instrucción Pública en el Dictamen: «La llamada Facultad Reunida, al agrupar los estudios de Medicina y Cirugía y ofrecer posibilidades de realizar prácticas de Hospital, constituye la mejor forma y manera que reforma estos estudios que tanto bien hacen». Julio Ruiz Berrio: *op. cit.* Pág. 374.

<sup>444</sup> El Sr. Mejía, en su intervención ante la Cámara el 23 de abril de 1811, se manifestaba en los siguientes términos: «Son muchas las cosas de las que adolecen nuestros hospitales, pero una de ellas es la ausencia de un reglamento que establezca unas pautas comunes para el funcionamiento, organización e higiene que en ellos debe reinar (...) Hasta que no se dicten las reglas que marquen y organicen la anarquía existente, nuestros hospitales seguirán siendo lo que son: casas sucias, mal atendidas donde puebla toda fiebre y dolencia». Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 917. La necesidad de un reglamento que frene la anarquía reinante y regule el correcto funcionamiento de estas instituciones también nos aparece en las intervenciones del Sr. Argüelles. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 919; del Sr. Dou: Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 922; del Sr. Alonso y López. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1488; del Sr. Villanueva. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1028; y del Sr. Antillón. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1314.

*higiene que debe existir (...) También deberá tenerse presente cual debe ser el control y gobierno que los poderes locales deben ejercer sobre los hospitales, teniendo en cuenta de que se trata de unas casas cuyo buen orden y concierto repercute en beneficio de toda la comunidad»*<sup>445</sup>.

El 25 de agosto de 1813, la Comisión de Salud Pública entregó al Gobierno el Proyecto de Reglamento de Hospitales y en octubre fue remitido a las Cortes para su discusión y debate. La prioridad de otros temas, tales como la marcha de la guerra, la reforma del gobierno interior o la situación hacendística, fueron dilatando lo que podría haber sido la gran reforma hospitalaria gaditana<sup>446</sup>. La vuelta de Fernando VII y con ella el Decreto de 4 de mayo de 1814, supusieron la nulidad de la Constitución de Cádiz y cada uno de sus actos, proyectos y decretos. Al igual que ocurriera en materia educativa, habría que esperar a las Cortes de 1820 para que estas completaran la labor iniciada por los diputados gaditanos.

A pesar, por tanto, de que el Proyecto de reglamento de Hospitales no paso de ser eso, un mero proyecto que en ningún momento tuvo realidad legal, conviene detenerse y analizarlo. Las razones no son otras que su carácter y contenido, presentándose como una

---

<sup>445</sup> La primera referencia que nos aparece en el Diario de Sesiones en torno a la citada Comisión de Salud Pública la encontramos en el Proyecto presentado a la Cámara por la Comisión encargada de formar un Plan para el arreglo de las Comisiones, el 9 de abril de 1811. En este mismo proyecto, como pusimos de manifiesto en páginas anteriores, nos quedó configurada la Comisión de Instrucción Pública. La composición y funcionamiento de la Comisión de Salud Pública será similar a la de Instrucción: se compondrá de un presidente, cuatro miembros y un secretario, celebrará sus reuniones lunes, martes y jueves en casa del presidente y podrá contar para el cumplimiento de sus cometidos con el auxilio de personas fuera del seno de las Cortes. A parte de la elaboración de un reglamento general de hospitales, otras misiones que se les encomendaron fueron la reorganización del Real Tribunal del Protomedicato y de la Junta Suprema de Sanidad y la elaboración de unas bases para el establecimiento de un Proyecto de Código Sanitario. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. II. Págs. 850-851. En la sesión del 22 de julio de 1811 se aprobó la siguiente composición de la Comisión: Presidente, el Sr. Zorraquín, vocales, los Sres. Mejía, Oliveros, Creus y Llaneras, secretario el Sr. Abelda. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 1489.

<sup>446</sup> El Proyecto fue presentado a la Cámara el 17 de octubre de 1813. Según consta en el Diario de Sesiones, el debate se pospuso «al interesar en estos momentos, para el bien de la Monarquía, otros temas de interés como el estado de nuestras tropas y su situación, las deudas contraídas con motivo de la guerra y la difícil situación que atraviesan cada uno de los pueblos del Reino para mantener la paz, el orden y la tranquilidad» Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6213.

síntesis de todas las reformas y propuestas que en materia hospitalaria nos habían aparecido desde el siglo XVIII, y que tendrán su continuidad a lo largo del siglo XIX. El Proyecto de Reglamento de Hospitales es una exposición de principios básicos. Se toma como punto de partida el modelo de hospital a implantar, un hospital general amplio y bien dotado donde tengan cabida todo tipo de enfermedades y enfermos, y en función de ello se establecen las convenientes reformas para su consecución, reformas que abordan aspectos referentes a la construcción, dotación, funcionamiento y gobierno.

### 2.3.1. *El Gran Hospital General*

Todo el Proyecto de Reglamento esta presidido por la idea de gran hospital general, la cual es expuesta en los siguientes términos:

*«El peligro constante y frecuente de la enfermedad sólo podrá ser atajado cuando por todo el Reino halla hospitales de amplias dimensiones y bien dotados que cubran las necesidades sanitarias de los ciudadanos (...) Con hospitales de estas características podremos enfrentarnos no sólo a la enfermedad y sus peligros, también se solucionarán problemas de mantenimiento al ser mayores sus recursos, bienes y rentas, se pondrá así fin a la ruina que reina en estas casas (...) Por tanto, los hospitales, siempre que estén bien dotados económica y materialmente, al mismo tiempo que cuenten con unas dimensiones y personal apropiado, son y serán el instrumento apropiado y necesario para el mantenimiento de la Salud Pública y la lucha contra la enfermedad. Con ellos, perfectamente repartidos por el Reino, nuestros ciudadanos vivirán felices y seguros, sin miedo a la enfermedad, la cual, si alguna vez llega, será tratada siempre con éxito en estas instituciones»<sup>447</sup>.*

Se mantiene, por tanto, el planteamiento hospitalario que habíamos encontrado en los proyectos y en la legislación dieciochesca y que había tenido su continuación en los debates parlamentarios. Elementos como la precaria situación económica de la mayor parte de los hospitales, los deseos de ampliar y mejorar la asistencia sanitaria ante el peligro constante de la enfermedad y el intento de controlar por parte de los poderes públicos unas instituciones que

<sup>447</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6211.

tanto influyen en el bienestar de la comunidad, justifican la defensa de este modelo. Junto a razones de viabilidad económica, eficacia sanitaria y control estatal, no menos importante, al defender el proyecto de Hospital General, es una realidad del panorama sanitario español: la escasez de personal suficiente como para poder efectuar una asistencia domiciliaria. Sobre este particular, Sánchez Granjel señala que, al lado de otras motivaciones, la defensa y justificación que, durante la Ilustración y todo el siglo XIX, se hace del gran Hospital General está sustentada en la no existencia de los suficientes médicos y cirujanos que posibilitaran el desarrollo de una asistencia individual y a domicilio. Por ello, cuando se defiende y justifica el gran Hospital General, aunque no se manifieste, se parte de la base de no poseer el suficiente personal facultativo, apareciendo el Hospital General como una solución real, ya que podría atender a un mayor número de enfermos al estar concentrados<sup>448</sup>.

Pero, ante todo, el gran hospital está en conexión y subordinado a la propia concepción sanitaria defendida por los diputados gaditanos. No olvidemos que, para los hombres de Cádiz, en cuanto que el hombre es libre y autosuficiente sólo a él le incumbe cuidar de su propia salud, sólo cuando el carácter de la enfermedad amenaza a un grupo extenso de población queda justificada la acción estatal. En este contexto, el Hospital General aparece como el instrumento apropiado para hacer frente a los brotes epidémicos que atentan contra la salud, el orden y el bienestar de la comunidad. Así se recoge en el Preámbulo del Proyecto de Reglamento:

*«Estos hospitales de amplias dimensiones y dotación están para el servicio de la comunidad, para que las enfermedades que la atentan sean atendidas con la prontitud y celeridad que exigen. Allí se internarán todos aquellos enfermos que por sus dolencias puedan causar un grave daño colectivo de difícil reparación. Con aislamiento y tratamiento, la enfermedad dejará de ser un peligro para la paz y el orden»<sup>449</sup>.*

El Proyecto de Reglamento toma, en consecuencia, una idea que había tenido sus orígenes en la Ilustración, idea que se justifica y argumenta en la propia concepción sanitaria defendida y en la si-

<sup>448</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *La legislación sanitaria española del S. XIX*. Salamanca, 1979. Págs. 257-258.

<sup>449</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6211.



tuación que atraviesan estas instituciones. Todas las medidas y postulados que recoge el citado Proyecto están encaminadas a su puesta en vigor. Como posteriormente veremos, cuando se afronta la concentración, construcción, dotación, higiene y gobierno de estas instituciones, la idea que las preside y dirige es el intento de hacer realidad este modelo de Hospital General.

### 2.3.2. Características y condiciones de los Hospitales

El Proyecto del Reglamento de Hospitales presentado por la Comisión de Salud Pública consta de ciento veinticinco artículos divididos en cuatro capítulos. El primero de ellos está dedicado a las condiciones materiales y arquitectónicas que deben reunir los inmuebles. En los hospitales ya existentes, tras plantear la necesidad de concentración<sup>450</sup>, se hace especial hincapié en que los edificios posean pasillos amplios, habitaciones ventiladas y luminosas, no más de tres plantas y que esté próximo un manantial de aguas<sup>451</sup>. Especialmente interesantes son las condiciones que se establecen para los hospitales de nueva planta:

*«Art. 24: Todo hospital que en adelante se construya deberá: Establecerse afuera de las ciudades, contando con buenas vías de acceso.*

*Tener próximo un manantial de agua con el que atender las necesidades de los enfermos y de higiene.*

*El edificio no tendrá más de tres plantas, la primera para quirófanos, botica, almacén, cocinas y demás habitaciones de uso común, la segunda para enfermos de dolencias no epidémicas y*

<sup>450</sup> La concentración hospitalaria, justificada en términos de eficacia, viabilidad económica y mayores posibilidades de control por parte de los poderes públicos se recoge en el art. 12: *«Teniendo en cuenta las necesidades de cada ciudad o villa, los antiguos hospitales se reunirán en uno solo, juntándose enfermos, médicos y rentas. Así lograremos mejor tratamiento, casas de curar más rentables y con posibilidades de mantenimiento y un control y gobierno mas directo por parte de los Ayuntamientos»*. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6212.

<sup>451</sup> Fijadas las motivaciones que hacen necesaria la concentración, por lo que hace referencia al edificio que se escoja para reunir a los antiguos ya existentes, deberá éste poseer las siguientes condiciones: *«Art. 15: De entre todos los edificios que han funcionado como hospitales, una vez que se produzca la unión, se escogerá aquel que por su situación y construcción permita un mejor tratamiento de la enfermedad. Por ello se escogerá el que tenga amplias habitaciones ventiladas, pasillos grandes, tres plantas a lo sumo y se encuentre situado fuera de las concentraciones de gente»*. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6212.

*contagiosas y la tercera para enfermos afectados por fiebres y calenturas que puedan contagiarse.*

*Las habitaciones serán amplias, no menos de diez camas y los pasillos que las unen también. Deberán tener amplia luz y abundante ventilación.*

*Todo edificio estará cercado y rodeado por una zona de jardines que sirva de descanso y paseo»<sup>452</sup>.*

Como podemos observar, en esta normativa referente a la construcción prima ante todo el establecimiento de unas condiciones higiénicas favorables que impidan al hospital convertirse en un foco de peligrosidad para la comunidad donde se instala, al mismo tiempo que pueda darse un más correcto tratamiento a los enfermos. Por ello se incide tanto en el lugar de ubicación como en las características que deben poseer habitaciones, pasillos y distribución de plantas. Está latente la peligrosidad de las enfermedades epidémicas para la comunidad y la necesidad de una atención sanitaria más higiénica.

El segundo capítulo se centra en los aspectos referentes a la dotación de facultativos de cada hospital. Dos pretensiones, ya presentes en los debates parlamentarios, son los ejes que articulan este capítulo:

1. La profesionalización del personal sanitario que atiende estos centros.
2. La existencia de un nº apropiado de facultativos que pueda cubrir con eficacia las necesidades de los enfermos internados.

Por lo que hace referencia a la primera, se establece que todo médico, cirujano o boticario que ejerza su actividad en el hospital deberá haber superado los exámenes elaborados por el Real Tribunal del Protomedicato<sup>453</sup>. Unido a ello, se regulan las actividades que tradicionalmente habían desempeñado los religiosos, las cuales quedarán reducidas a la atención espiritual y material, sin que puedan ejercer ninguna función sanitaria<sup>454</sup>. Esta profesionalización

<sup>452</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6213.

<sup>453</sup> «Art. 33: Todos los años el Real Tribunal del Protomedicato convocará en todas las provincias del Reino exámenes para aquellos que poseyendo el título del médico, cirujano o boticario deseen ejercer su profesión en los hospitales del Reino». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6214.

<sup>454</sup> «Art. 35: Los religiosos que, por vocación y Orden a la que pertenezcan, quieran y deban tratar enfermos en hospitales, limitarán su obrar al cuidado espiritual y a las labores

y limitación de las labores del personal religioso responde, en gran medida, a la visión que se posee sobre la enfermedad, presentada desde la Ilustración como un mal que atenta contra la felicidad individual y la seguridad colectiva y que, en consecuencia, debe atajarse con los medios convenientes.

En cuanto al n° de personal sanitario que debe haber en cada hospital, el Proyecto de Reglamento establece la siguiente proporción:

*«Art. 45: En cada hospital, por cada 50 pacientes deberá haber tres médicos, dos cirujanos y un boticario»*<sup>455</sup>.

Se pretendía con ello dar una atención casi personalizada ante la imposibilidad de poder ofrecer una asistencia domiciliaria. No obstante, la anterior medida no deja de ser una utopía, máxime si tenemos en cuenta que el número de médicos existentes en la península a finales del XVIII y comienzos del XIX se cifraba en torno a los 4000 aproximadamente<sup>456</sup>.

Junto a la dotación de personal, el segundo capítulo hace especial hincapié en la organización y funciones de los facultativos. A la dejadez y desidia, que tradicionalmente habían caracterizado la atención sanitaria, se les intenta poner freno. Médicos y cirujanos estarán obligados a realizar una visita diaria a sus pacientes, mientras que los boticarios deberán presentar semanalmente una lista de los fármacos elaborados y su correspondiente aplicación. El no cumplimiento de sus atribuciones estará penado pecuniariamente, en caso de reincidencia se plantea la posibilidad de suspensión de empleo y sueldo<sup>457</sup>.

---

*de mantenimiento y limpieza. Nunca ejercerán funciones sanitarias por no estar preparados para ello y sí para el trato de almas». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6214.*

<sup>455</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6214.

<sup>456</sup> Cfr. Antonio Domínguez Ortiz: *op. cit.* Pág. 168.

<sup>457</sup> No hemos de olvidar que cuando se elabora este Proyecto de Reglamento está muy presente el escándalo producido en el Hospital de San Carlos de la Isla de León. Como bien refleja el Diario de Sesiones, en el citado Hospital la mayor parte de los facultativos no cumplían con las atribuciones propias de su cargo. De ello se hace eco la prensa, concretamente el diario local El Conciso, que publica una serie de artículos en los que se pone de relieve la desidia y dejadez de los facultativos. Ante esta situación, los diputados gaditanos están de acuerdo en aprobar una propuesta, que deberá estar recogida en el posterior Reglamento de Hospitales que se elabore, referente al desempeño por parte de los facultativos de sus atribuciones. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. III. 2117-2118. El Proyecto de Reglamento la recogería y regularía en los siguientes artículos: «Art. 48: Los médicos y cirujanos de cada hospital visitarán de forma obligatoria y diaria a cada uno de sus pacientes para ver la evolución de la enfermedad.

El tercer capítulo del Proyecto de Reglamento está dedicado a las condiciones higiénicas que deben existir en estos centros. Una vez más nos aparece el temor ante el posible carácter contagioso de la enfermedad, temor que en gran medida se sitúa en el origen de las medidas que a continuación analizamos.

Los treinta artículos que contiene este capítulo hacen referencia a dos temas:

1. Las condiciones higiénicas del propio edificio.
2. Las medidas higiénicas a adoptar en el tratamiento de enfermos.

Para la Comisión de Salud Pública en todo hospital deberá existir un grupo de personal dedicado a la limpieza del edificio que según las zonas será diaria, semanal o mensual. Cada seis meses habrá una inspección, efectuada por los miembros del Ayuntamiento, a partir de la cual se elaborará un informe, remitido a la Junta Suprema de Hospitales, en el que consten las reformas que se deben efectuar y las medidas higiénicas y de acondicionamiento que se deben adoptar<sup>458</sup>.

En cuanto a las medidas higiénicas a adoptar en el tratamiento de enfermos, no son muy diferentes de las que nos habían venido apareciendo en los proyectos ilustrados, en la legislación dieciochesca y en los debates parlamentarios. Hacen referencia al lavado de enfermos, cambio semanal de enseres de cama y pijamas, y distribución de los enfermos por enfermedad y dolencia<sup>459</sup>.

*Art. 49: El boticario de cada hospital está obligado a presentar semanalmente ante el Ayuntamiento una lista de los ungüentos, fármacos y pócimas que elabore. Art. 52: Cuando médicos, boticarios o cirujanos no cumplan su función, se les embargará la mitad del sueldo de un mes, si reincidieran en su actuación y los daños fueran graves se les expulsará de su trabajo, constando en su expediente». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6214-6215.*

<sup>458</sup> «Art. 60: Pagado con los fondos del hospital se establecerá en cada uno un mínimo de cinco personas dedicadas a la limpieza del edificio. Habitaciones, quirófanos, comedor y pasillos se limpiarán diariamente. Todas las semanas se barrerá y fregará cada una de las estancias comunes. Una vez al mes se revisarán fachada, cristales y jardines» y «Art. 65: De la inspección de estas labores se encargará una Comisión formada por miembros del Ayuntamiento que cada seis meses remitirá un informe a la Junta Suprema de Hospitales, señalando las condiciones en que se encuentran el hospital». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6215.

<sup>459</sup> «Art. 78: Para que los enfermos estén libres de todo peligro de contagio deberá lavarse con regularidad, cambiarse semanalmente el pijama y ropa de cama, limpiar con frecuencia el orinal y vaso de esputos» y «Art. 80: No menos de interés para la higiene de los enfermos es que éstos, según su dolencia, enfermedad, fiebre, rotura de huesos o calentura, se distribuyan por habitaciones y recintos, así se evitara los posibles peligros de contagio y habrá un mejor tratamiento». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6215.

Esta serie de medidas higiénicas, tanto las referentes a edificio como las que hacen alusión al cuidado de enfermos, no son muy diferentes de las que se venían aplicando desde el siglo XVIII<sup>460</sup>. Son medidas, como decíamos al principio, que están en íntima conexión con el temor y la frecuencia constante de las enfermedades epidémicas. Se pretende así poner fin a una de las mayores deficiencias que poseían los hospitales españoles. Pero, como bien señala Sánchez Granjel, para su puesta en práctica se necesitaban una serie de recursos económicos que ninguno de los hospitales españoles poseía<sup>461</sup>.

El último capítulo del Proyecto del Reglamento para Hospitales está dedicado al gobierno y control de estas instituciones. Se nos va a establecer una estructura de poder muy parecida a la existente en el resto de la administración sanitaria:

1. A nivel local, los ayuntamientos serán los encargados del mantenimiento, gobierno e inspección de los centros hospitalarios<sup>462</sup>, ahora bien, en épocas de epidemias, será el jefe político quien se encargue de forma directa de tales instituciones<sup>463</sup>.
2. A nivel central se establecerá una Junta Suprema de Hospitales cuyos cometidos serán el estudio de los informes remitidos por los Ayuntamientos y el «establecimiento de las líneas generales que debe regir el orden, mantenimiento y dotación de los hospitales de la Monarquía»<sup>464</sup>.

Nos encontramos, por tanto, con una intervención directa de los poderes públicos en una materia, la hospitalaria, que tanto repercute en el bienestar y seguridad de la población. Detrás de esta intervención se esconde, como ya pusimos de manifiesto durante el período

<sup>460</sup> Cfr. José Álvarez Sierra: *op. cit.* Págs. 30-31.

<sup>461</sup> Cfr. Luis Sánchez Granjel: *op. cit.* Pág. 126.

<sup>462</sup> «Art. 92: Los Ayuntamientos tendrán como misión regentar los hospitales, nombrar un director, que será de entre los médicos que halla, mantenerlo con los fondos del común y vigilar su funcionamiento con visitas periódicas». En el caso de aquellos hospitales que sigan estando en poder de instituciones religiosas «los ayuntamientos se limitarán a funciones de inspección». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6216. Como podemos observar, se mantiene una aptitud similar a la encontrada en materia educativa.

<sup>463</sup> «Art. 95: En épocas de epidemia, que es cuando nuestros hospitales están más llenos de enfermos, el gobierno de estos corresponde al jefe político, encargado del mantenimiento de la seguridad y orden de las provincias». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6216.

<sup>464</sup> No se trata de un organismo de nueva creación; presenta las mismas atribuciones y competencias que el órgano creado por Real Decreto el 17 de agosto de 1754.

ilustrado, la nueva visión existente en torno a la enfermedad, presentada como mal que atenta contra el propio bienestar colectivo. El motivo de encomendar a los Ayuntamientos la gestión y gobierno de estos centros responde a cuestiones de eficacia, ellos son los que conocen con mayor profundidad y amplitud las propias necesidades de la población. Pero no hemos de olvidar que la enfermedad, cuando ésta tiene un carácter extendido y epidémico, es también peligro contra el orden público. Por ello, siendo el hospital un importante instrumento para el mantenimiento del mismo, en períodos de epidemia, cuando el orden y la seguridad de las poblaciones está especialmente alterado, su gestión y gobierno se encomienda a las autoridades encargadas del mantenimiento del mismo: los jefes políticos.

### **2.3.3. Conclusiones**

En síntesis, podemos decir que este Proyecto de Reglamento no aporta nada nuevo. Todo lo que recoge ha ido apareciendo de forma progresiva en la centuria anterior. A pesar de ello, constituye una buena formulación del ideario liberal por lo que respecta a materia hospitalaria, si bien no se puede menos que resaltar el carácter utópico de este programa, elaborado en medio de una guerra devastadora y con una Hacienda al borde de la bancarrota. Pero, por otra parte, debe hacerse en descargo del pensamiento liberal dos consideraciones: una, que todo proyecto auténtico de asistencia y sanidad lleva anejo un horizonte de utopía; otra, que para hacer efectivos los principios de seguridad y orden, principios irrenunciables del liberalismo, era necesaria la existencia de Hospitales Generales, regentados por los poderes públicos y con una correcta dotación, higiene y construcción. Lo cierto es que, al igual que la revolución liberal solo se produjo muy lentamente, la no implantación del programa hospitalario liberal es un ejemplo más de lo que sucede cuando las ideología precede a la estructura social y económica de un país.

## **2.4. La idea de un Código Sanitario: Bases para el Proyecto de Reglamento General sobre la Salud Pública**

Los esfuerzos para una mejor sanidad fueron constantes en el primer tercio del siglo XIX español. Tanto liberales como absolutis-

tas veían en el establecimiento de una rigurosa legislación, que reuniera en un sólo cuerpo legal los conocimientos y técnicas hasta entonces empleadas por la prevención y represión de la enfermedad, el remedio contra los brotes epidémicos<sup>465</sup>.

Este planteamiento está presente en los primeros años del reinado de Fernando VII. Con el objeto de reunir en un sólo texto legal las técnicas hasta entonces aportadas por la ciencia para la lucha contra la enfermedad, de regular los modos de acción ante el peligro de epidemias, sentando una serie de principios generalizables (y no de remozar jurídicamente el sector), el Rey Fernando encarga la elaboración de un Reglamento General sobre Sanidad, en el que sus colaboradores médicos trabajaron haciendo varios proyectos, y que al final no consiguió la sanción real<sup>466</sup>.

También nos aparece en el Trienio Liberal (1820-1823). En el año 1820 se habían iniciado los trabajos para la redacción de un Código sobre sanidad, consiguiéndose más tarde llegar a una redacción definitiva teniendo presente la mejor de la legislación extranjera<sup>467</sup>; a

<sup>465</sup> Cfr. Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 85.

<sup>466</sup> Mariano y José Luis Peset relatan así las vicisitudes por las que pasaron aquellos proyectos: «La Junta Suprema confecciona un proyecto que presenta en 7 de julio de 1814 al monarca. Se remite a Ignacio Jaúregui, médico real, quien, tras su examen por la Junta de notabilidades médicas, expresa su parecer contrario. A su vez redacta otro reglamento de Sanidad, terrestre y marítima, surgiendo de nuevo esa dualidad, tensa entre médicos y burócratas del Consejo. El nuevo proyecto Jaúregui pasa a la Junta Suprema para ser informado y, naturalmente, su Dictamen de 22 de febrero de 1816 lo desaprueba, como antes hicieran aquellos médicos con su informe. Jaúregui y sus colaboradores piden al Gobierno que lo someta a facultativos, a personas competentes; no confían, sin duda, en los burócratas del Consejo de Castilla. Y así quedan sin sanción real aquellos proyectos del Reglamento Sanitario General». Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 182.

<sup>467</sup> El 13 de abril de 1820 Fernando VII había encargado a una Junta que estructurase y redactase un cuerpo jurídico sobre la sanidad del Reino. Posteriormente pasó a Cortes, con cierta urgencia, pero no pudo discutirse hasta la legislatura de 1822. El proyecto del Gobierno era muy extenso, mientras la Comisión de Cortes lo redujo a la longitud más adecuada y retocó sus disposiciones. La Comisión —según ella misma nos dice— había consultado la legislación vigente, española y de otros países del mundo, leyes inglesas y de los Estados Unidos, de Dinamarca, etc. En especial la más recientes, como el reglamento sanitario de Nápoles del año 1820 y el que se estaba discutiendo en el Parlamento de París en aquellos momentos. Por dos veces se lleva el proyecto al Congreso para su debate; en la primera es rechazado y devuelto a la Comisión para que se rehaga su contenido; en la segunda, los mismos comisionados dictaminan sobre la conveniencia de pasar de nuevo la iniciativa al gobierno para la presentación de nueva propuesta. Algunos diputados procuran convencer a los miembros de la Comisión de Sanidad, pero es inútil (...). Las bases sobre que se asentaba —contagio, la primera— han sido puestas en duda; no cabe, pues, retoques. Cfr. Diario de Sesiones 1822-1823. Vol. I. Págs. 221-237 y 682-689.

pesar de ello, las Cortes, al examinarlo en 1822, acabarían rechazándolo<sup>468</sup>.

Sin embargo, las primeras manifestaciones, encaminadas a dictar un Reglamento General sobre la Sanidad, estaban ya presentes en las Cortes gaditanas. Buena prueba de ello la encontramos en el Proyecto presentado a la Cámara por la Comisión encargada de formar un Plan para el arreglo de las Comisiones el 9 de abril de 1811. Tras establecer en uno de sus apartados la composición y funcionamiento de la Comisión de Salud Pública, le encomienda, a parte de otras misiones, la elaboración de «las bases sobre las que debe de asentarse un código sanitario que sea común para toda la Monarquía»<sup>469</sup>. La citada Comisión cumplió su cometido<sup>470</sup>, y el 7 de septiembre de 1813, en el Proyecto de Decreto referente a la organización de la Junta Suprema de Sanidad, se encargaba a este organismo la elaboración de un Código de Sanidad<sup>471</sup>. La vuelta de Fernando VII supuso la anulación de todos los proyectos y actos de las Cortes gaditanas, también el encaminado a la elaboración de Código sanitario de alcance nacional. Sin embargo, como anteriormente veíamos, la idea de dictar un reglamento general sobre Sanidad, presente en las primeras Cortes gaditanas, no se pierde con la vuelta al absolutismo y, posteriormente, en el Trienio Liberal.

Antes de pasar a analizar lo que constituye el primer embrión de un futuro Código Sanitario, sus contenidos y sus objetivos, conviene preguntarse ¿por qué un código sanitario?, o mejor dicho ¿por qué los diputados gaditanos, en su intento de organizar la sanidad

<sup>468</sup> En opinión de Rico Avelló, las causas por las que el Proyecto no fue aprobado fueron de índole varia, si bien podrían reunirse en tres fundamentales. De ellas, una era de carácter técnico-sanitario: la problemática de la existencia o no de contagio. Las otras dos tenían su fundamento en consideraciones de carácter jurídico-político: por una parte, las relaciones del poder público con el individuo; por otra, la polémica sobre la organización política, que para los hombres de aquella época debía ordenarse hacia la descentralización, corrigiendo en este sentido la labor de las primeras Cortes gaditanas. Cfr. C. Rico-Avelló: *Notas para la historia de la sanidad española*. Madrid 1967. Págs. 12-16.

<sup>469</sup> Diario de Sesiones. Vol. II. Pág. 850

<sup>470</sup> El 5 de mayo de 1813 eran presentadas a la Cámara «las Bases dictadas para la Comisión de Salud Pública para la elaboración de un Código de Sanidad». Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6057-6062.

<sup>471</sup> Ya dijimos, al analizar la organización administrativa sanitaria elaborada por el proceso constituyente gaditano, que la principal misión encomendada a la Junta Suprema de Sanidad era la elaboración de un Código Sanitario Nacional a partir de las Bases dictadas por la Comisión de Salud Pública. Cfr. Proyecto de Decreto sobre el arreglo de la Junta Suprema de Sanidad. Art. 9. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6137.



española, andaban tras de un reglamento u ordenanza general? Para responder a este interrogante es preciso estudiar, brevemente, el cambio originado en el ámbito jurídico español por el liberalismo, cambio en gran medida ligado a sus ideas y realizaciones políticas.

#### 2.4.1. *Liberalismo y Codificación*

Para Sánchez Agesta, el liberalismo gaditano, de indudables raíces francesas, entronca directamente con las aspiraciones de los hombres de la Ilustración española: coincide con su concepción de las leyes y el derecho, pero situándolos en términos políticamente nuevos, diferentes. Recreando una tradición con una nueva influencia francesa<sup>472</sup>.

A lo largo de la Edad Moderna, el Derecho y las normas de convivencia se nutren en el Derecho Romano y Canónico, directamente o a través de las Leyes Patrias, inspiradas en estos ordenamientos. En las Universidades constituyen estas casi la única materia de los estudios en las Facultades de Leyes y Cánones. Con base en Justiniano y en los cuerpos del Derecho Canónico, una doctrina —común a toda Europa— resuelve los conflictos entre las personas. El ordenamiento jurídico propio de España —de sus diferentes territorios constituidos por leyes antiguas— sirve de complemento secular para la vida jurídica del país<sup>473</sup>. Pues bien, durante el siglo XVIII y comienzos del XIX, una nueva mentalidad se va infiltrando en el anterior edificio. Un sentido de novedad y racionalidad, de actualización se expande por Europa a través del Derecho Natural y de Gentes, que pretende clasificar y mejorar los contenidos de las leyes. Procedente del siglo XVII se extiende y divulga en la siguiente centuria<sup>474</sup>. Cadalso, en sus sátiras, aconseja a los eruditos a la violeta para que puedan hablar y presumir en las tertulias, les instruye sobre los nuevos tópicos:

<sup>472</sup> Cfr. Luis Sánchez Agesta: *op. cit.* Págs. 71-72.

<sup>473</sup> Cfr. Francisco Tomás y Valiente: *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid 1982. Págs. 210-235. Alfonso García Gallo: *Curso de Historia del Derecho Español*. Madrid 1946. Vol. II. Págs. 186-198. Juan Antonio Escudero: *Curso de Historia del Derecho Español (Fuentes e Instituciones político-administrativas)*. Madrid 1980. Págs. 90-114.

<sup>474</sup> Así lo expone Paul Hazard: «El S. XVIII se puso manos a la obra para explotar las conquistas de Grocio, de Pufendorf, de Cumberland, de Leibniz, de Gravina; para que toda Europa y toda la tierra comprendan al fin que no existe más que un solo derecho del que se derivan todos los demás: el derecho natural y de gentes». Cfr. Paul Hazard: *El pensamiento europeo en el S. XVIII*. Madrid 1991. Pág. 132.

«(...) no hay cadete, estudiante de primer año, ni mancebo de mercados que no hable de Menchaca, Ayala, Grocio, Wolfio, Pufendorf, Vatel, Burlamachi, etc. Vosotros, viviendo yo no habéis de ser menos, con que así, manos a la obra».

Especialmente les recomienda que hagan gala de sus conocimientos de las cuestiones internacionales, tan de moda:

«Charlad sobre el saqueo o incendio de los lugares, inmunidad de los templos y sus alhajas, pintando bien un asalto, como si os hubierais hallado en mil. Hablad de la desertión de la tropa, su castigo, enganche o premio. Hablad de los países rebeldes, guerras civiles y otras frivolidades semejantes. Tened mucho cuidado en la división de los estados en despótico, monárquico, aristocrático y los demás. Concluid, después de explicar, como Dios os de a entender, la natural constitución de cada uno, que el monárquico es mejor, a menos que estéis en Venecia, porque allí esas comparaciones son odiosas. Decid todo lo que han dicho otros, que es mucho, muy bueno y muy malo, y si veis que el auditorio se duerme, echadle otra rociada de los ya dichos y repetidos nombres alemanes, y despertará el concurso más que de paso; y cuando crean que todos vais a concluir, empezad de nuevo (...)»<sup>475</sup>.

En las Universidades comienzan a fundarse cátedras de esta doctrina. Cátedras que serán suprimidas, cuando el temor ante los excesos de la Revolución Francesa asusten a Carlos IV y a Florida-Blanca. También en ellas comienza a penetrar el Derecho español con mayores amplitudes, iniciando su oposición al Romano<sup>476</sup>. Todo el país hispano se enciende, desde los años de Carlos III, en un sentido de innovación que varía instituciones y situaciones en la España Ilustrada primero, y después en la liberal. Reformas hay siempre en la historia, pero el énfasis en sus resultados, su frecuencia y la esperanza que en ellas se pone, se acelera en el XVIII y se hará más completa, valiente y decidida, impetuosa incluso, cuando los liberales suban al poder.

<sup>475</sup> Cit. por J. Vázquez: *Los eruditos a la violeta o curso completo de todas las ciencias dividido en siete lecciones para los siete días de la semana*. Barcelona 1782. Págs. 32 y 35.

<sup>476</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *Gregorio Mayans y la reforma universitaria*. Valencia 1985. Págs. 87-89. F. Wiecker: *Historia del Derecho Privado de la Edad Moderna*. Madrid 1957, en especial, páginas 277-321. R. Heer: *op. cit.* Págs. 197-260.

El pensamiento liberal gaditano —racionalista e igualador— supera, con mucho, los cauces ilustrados. Surge en él la idea de una esfera de los derechos de la persona, del hombre y del ciudadano, que le depara amplias posibilidades dentro del derecho público, para su participación en el poder.

Ideas de autonomía de la persona, de derechos de propiedad amplios, sin más limitaciones que las impuestas por las leyes, de libre contratación y, en suma, la libertad con sujeción al Estado. Las visiones de Jean Jacques Rousseau, de su Contrato Social, se despliegan dando paso a ilusiones de gobierno del pueblo por el pueblo, a través de asambleas y cámaras de representantes y diputados. El pensador ginebrino no alcanzó a soñar tanto: «No siendo la ley sino la declaración de la voluntad general, es claro que el pueblo no puede ser representado en el poder legislativo; mas puede y debe serlo en el ejecutivo, que es la fuerza aplicada a la ley»<sup>477</sup>. Rousseau pensaba en pueblos reducidos, no imaginó la Asamblea Constituyente o la Convención, ni las Cortes de Cádiz.

En el Estado liberal, la representación del pueblo confecciona sus leyes; en ellas se respetan los derechos individuales, se equilibra el poder en la división de sus tres ramas. Las constituciones —hechas y votadas en Cortes— señalarían los derechos fundamentales del ciudadano y los principios cardinales que han de orientar las restantes normas, especificarían el sentido y funcionamiento de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En la española de 1812 se describen los caminos para la representación popular —los mecanismos de elección—, la estructura de poderes y algunos de los derechos individuales. Junto a las constituciones, las leyes también se aprueban en Cortes y, entre ellas, los códigos.

La elaboración de Códigos no es —desde luego— invención liberal, pero sí una de sus más claras y hondas aspiraciones<sup>478</sup>. Pero son los liberales quienes, a partir del Code des Français de 1804, los redactan en toda Europa, condensando y simplificando leyes y preceptos en cuerpos de contenido reducido y sistemático. Los códigos del liberalismo significan grave novedad. Son ordenaciones de normas sobre una materia, colocadas en las mallas de un articulado coherente, enunciadas en formas simples, sencillas, directas. Son redacciones de nueva planta que no se contentan con sistematizar y armonizar preceptos anteriores, de diversa procedencia cronológi-

<sup>477</sup> J. J. Rousseau: *El Contrato Social*. Madrid 1980. Pág. 228.

<sup>478</sup> Los códigos ilustrados —en España no hubo sino intentos— se multiplicaron en el S. XVIII. Cfr. F. Tomás y Valiente: *op. cit.* Págs. 275-285.

ca, sino que meditan las cuestiones, analizan y dan soluciones racionales. No consideran sus disposiciones producto de un lugar y tiempo, de una circunstancia, pues —optimistas en su racionalismo— creen descubrir los principios jurídicos intrínsecos y eternamente válidos. Por ello, a parte de los intereses de amplio cupo de población que se elevan hasta el poder, es explicable la intensa mutación que introducen en las instituciones del Antiguo Régimen, de sus leyes y formas de vida colectivas. También hace posible la influencia de las soluciones francesas —soluciones justas, perfectas— en todos los códigos de la Europa liberal, porque lo particular y propio había de ceder ante las ideas y preceptos universales.

Desde estas perspectivas, la codificación española se iniciaría en las liberales Cortes de Cádiz. En el año 1805 se había logrado completar y publicar la Novísima Recopilación de las leyes de España, que responde a criterios de poner al día y en orden las normas tradicionales españolas, sin pretender conferirle la estructura unitaria de un código ilustrado tan siquiera. Las Cortes, reunidas en 1810, tienen por tarea fundamental dotar a España de una Constitución y de unas leyes y códigos modernos<sup>479</sup>.

Pero estos últimos nunca llegaron a redactarse, los tiempos no les fueron propicios. Las Cortes gaditanas entendieron que era tarea que trascendía de sus propias fuerzas y se entretuvieron en exceso nombrando comisiones de personas ajenas a los diputados, para que prepararan los trabajos, buscando una mayor profundidad y perfección de los Códigos. Cádiz sólo expresó la tendencia hacia la codificación.

A pesar de que el proceso de codificación de Cádiz fuera eso, una tendencia que vería sus frutos en décadas posteriores, la Sani-

<sup>479</sup> Así lo ponía de manifiesto el diputado catalán Espiga y Gadea, en su propuesta de 9 de diciembre de aquel año: «*Habiendo sido convocadas las Cortes generales y extraordinarias, no sólo para formar una Constitución, sino también para reformar nuestra legislación, y conteniendo esta diversas partes que exigen diferentes comisiones, pido que se nombre una para reformar la legislación civil, otra para la criminal, otra para el sistema de Hacienda, otra para el comercio y otra para un plan de educación e instrucción Pública*». Diario de Sesiones. Vol. I. Pág. 53. Esta propuesta sería posteriormente recogida en el Proyecto presentado a la Cámara por la Comisión encargada de formar un plan para el arreglo de las comisiones a las que añadiría como vimos la formación de una comisión de salud pública encargada de la reforma de la legislación sanitaria. Cfr. Vol. II. Págs. 850-851. La Constitución de 1812 reforzaría estos deseos de codificación al establecer en su artículo 258, recogiendo textos franceses: «*El Código civil y el criminal y del comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes*». Cfr. Mariano Peset: «La primera codificación liberal (1808-1823)», en *Revista crítica de Derecho inmobiliario*, n.º XLVIII. Madrid 1972. Págs. 36-39.

dad será una de las parcelas escogidas para el establecimiento de un reglamento general. Los motivos no son otros que la peligrosidad y frecuencia de los brotes epidémicos y la necesidad de aunar en un sólo cuerpo legal los conocimientos y técnicas empleadas hasta entonces para la prevención y represión de la enfermedad. Así lo pone de manifiesto el Preámbulo de las Bases para el establecimiento de un Código sanitario por la Comisión de Salud Pública:

*«La enfermedad asola con frecuencia cada una de las villas y ciudades de esta Monarquía (...) Fiebres, epidemias y calenturas han hecho estragos en la población y sus riquezas. Para evitarlo siempre se han dictado las convenientes medidas, medidas que en su ánimo llevaban implícito la lucha y atajo de la enfermedad (...) Si de veras quiere lucharse contra la enfermedad y los peligros y males que esta trae consigo nada sería mejor que establecer un reglamento u ordenanza general que contenga en cada uno de sus artículos las ideas médicas que se han ido produciendo y los preceptos sanitarios que en cada época de epidemia se han aplicado (...) Con este código tendremos preparada y organizada el arma apropiada contra la epidemia»<sup>480</sup>.*

#### **2.4.2. *Carácter y contenido de las Bases para el Proyecto de Reglamento General sobre la Salud Pública***

Las Bases elaboradas por la Comisión de Salud Pública son, en materia sanitaria, lo que el Informe Quintana en materia educativa: una exposición de principios básicos. Mariano y José Luis Peset nos las definen como el resumen de un esfuerzo desesperado contra las epidemias<sup>481</sup>. De su importancia y trascendencia es buena prueba el Proyecto de Código sanitario de 30 de abril de 1822, una de las grandes obras legislativas del Trienio Liberal. Aún cuando el citado Proyecto no alcanzara su aprobación y en el se aunaran importantes aportaciones extranjeras<sup>482</sup>, la influencia de las Bases de 1813 está

<sup>480</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

<sup>481</sup> Cfr. Mariano y José Luis Peset: *op. cit.* Pág. 198.

<sup>482</sup> Ya dijimos con anterioridad que la Comisión encargada de la elaboración del proyecto de Código sanitario consultó la legislación vigente en materia sanitaria en Inglaterra, Estado Unidos, Dinamarca y, en especial, el reglamento sanitario napolitano de 1820 y el que por esos momentos se estaba discutiendo en el Parlamento de París. Cfr. Diario de Sesiones 1822-1823. Vol. I. Pág. 683.

presente, limitándose el Proyecto de Código sanitario en muchas de sus partes a dar forma articulada a aquellas.

Se parte, como era lógico, de la consideración de los brotes epidémicos no sólo como un mal que atenta contra la felicidad y seguridad colectiva, sino también como un peligro que pone en entredicho el orden público de las poblaciones. Todas las Bases están, pues, presididas por ese temor ante la presencia de las epidemias que se expone en los siguientes términos:

*«Un reino está tranquilo y es próspero en riquezas y población mientras está presente la paz y la salud. La enfermedad lo destruye todo; convierte la felicidad en tristeza y pobreza, la seguridad en temor y miedo y la paz en tumultos que rompen el orden que debe regir en todo Estado. Preveyéndola y dotando los medios necesarios para atajarla conseguiremos nuestros objetivos: vivir en paz, felicidad y armonía»*<sup>483</sup>.

Sus contenidos y prevenciones van a estar en función de este temor, siguiendo las pautas tradicionales ensayadas en los siglos precedentes. Todavía no se ha descubierto el camino certero para erradicar las grandes plagas infecciosas. Ello explica la amplia dedicación prestada por las Bases a:

1. El problema de la defensa contra la entrada en el país de enfermedades provenientes de otros puntos infectados.
2. El desarrollo de técnicas contra los brotes de enfermedades transmisibles en el interior del país.
3. La higiene pública como instrumento de prevención.

En general, la Comisión de Salud Pública pretendía hacer una recopilación y regulación de la forma de aplicación de las técnicas sanitarias al uso por aquellos años, dando por válido y sentado un principio: la presencia frecuente y constante de los brotes epidémicos.

Las Bases, igual que ocurrió en materia educativa, están fuertemente influenciadas por los liberales franceses, en especial por el Informe que Liancourt presentó a la Convención en 1791. Un examen comparativo entre ambos textos nos ofrece el desarrollo de un mismo programa sanitario y la existencia de un mismo motor, el temor a los brotes epidémicos:

---

<sup>483</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

1. Tanto las Bases como el Informe de Liancount consideran a la enfermedad, cuando ésta por sus características puede afectar a un grupo de población, como una materia que requiere una especial intervención de los poderes públicos<sup>484</sup>.
2. En ambos Informes, las técnicas de defensa frente a los brotes epidémicos, bien sean de origen exterior, bien sean de origen interior se plantean en términos de inspección, acordonamientos y aislamiento<sup>485</sup>.
3. En sendos casos encontramos gran dureza y rigor en las medidas recogidas. A falta de medios directos, concretos y de conocida eficacia más suaves, se plantean medidas contundentes no solo para controlar la infección, sino para evitar cualquier infracción de lo dispuesto por la autoridad sanitaria<sup>486</sup>.

¿Qué razones explican la influencia del Informe Liancount sobre las Bases elaboradas por la Comisión de Salud Pública gaditana? En primer lugar el hecho de ser el Informe francés la obra más influyente en materia sanitaria de todo el continente europeo<sup>487</sup>; en

<sup>484</sup> Así se expresa Liancount sobre este punto: «Cuando la enfermedad pone en peligro la paz, la felicidad y bienestar de la población por ser un germen que se reparte por sus habitantes, el Estado debe hacerse cargo de la misma, en ello va su propia gloria y prosperidad» en Informe de la Salud Pública, su tratamiento y Prevención. El documento completo se encuentra recogido en la obra de F. Gillen Grima: *La Revolución Francesa y la Salud Pública: el nacimiento del Sistema sanitario Moderno*. Madrid 1984. Pág. 556. Similar planteamiento encontramos en las Bases: «Tanto por interés como por obligación, al Estado le corresponde dotar los medios que considere necesarios para frenar el avance de las epidemias que tantos males causan en la riqueza de ese Reino». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

<sup>485</sup> Para Liancount «no hay mejor forma de frenar la enfermedad que aislándola hasta que esta desaparezca (...) En el momento en que se inspeccionen y vigilen todas las transacciones e intercambios de productos y gentes y se acordonen las zonas que sufran el mal, sin que ninguna persona o cosa pueda entrar en ellas, la enfermedad desaparecerá como todo día lleva su noche». *Op. cit.* Pág. 557. Las Bases hacen una parecida defensa de estas técnicas: «Cuando una enfermedad contagiosa hace presencia no quedan otros remedios que controlar viajes de hombres y mercancías, rodear el territorio afectado e impedir que algo o alguien entre o salga sin los convenientes permisos». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

<sup>486</sup> Tanto el Informe Liancount como las Bases gaditanas, a parte de aplicar una serie de medidas inmediatas para evitar la entrada y propagación de epidemias, sirva de ejemplo la implantación de cordones sanitarios en las zonas infectadas, se preveía la posibilidad de aplicar la pena de muerte para castigar la infracción de lo dispuesto por la autoridad sanitaria. *Cfr. Op. cit.* Pág. 558 y Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6057-6058.

<sup>487</sup> Sobre este particular, Guillén Grima compara e identifica la influencia que el Informe Liancount posee en materia sanitaria con el significado del Rapport de Condorcet en materia educativa. *Cfr. op. cit.* Págs. 386-387.

segundo término hemos de apelar, una vez más al carácter de protagonista que tiene el pensamiento político francés en las transformaciones que está sufriendo el naciente siglo XIX; por último, el conocimiento que la citada Comisión poseía sobre esta obra<sup>488</sup>.

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, pasamos al análisis de las Bases. Siguiendo la estructura que presenta este documento, hemos dedicado el primer apartado al estudio de la sanidad marina donde «se recogen las prácticas antiguas empleadas contra la peste, la fiebre amarilla, las calenturas, para evitar la invasión por vía marítima y aislarla en sus primeros brotes». Un segundo apartado que tiene por objeto «aquellas medidas de sanidad terrestres necesarias para cercar y atajar las epidemias nacidas tierra adentro». En tercer lugar, la higiene pública, tema al cual se había prestado especial atención durante la pasada centuria y en los debates gaditanos. En el apartado que aparece con el título «La Regulación de la profesión médica», analizamos las medidas propuestas por la Comisión para erradicar el intrusismo profesional. Por último, «tras plantear los medios y los terrenos que son necesarios de regulación y control» tratamos el germen de lo que pretendía ser una futura Dirección General de Sanidad.

#### 2.4.2.1. *La sanidad marítima*

Cuando en 1721 Felipe V organizaba la sanidad española, establecía con rigor y cautela un sistema de patentes para los buques, siguiendo la práctica usual. El riesgo de la peste marsellesa le conminaba a asegurar el aislamiento y el control sanitario de los puertos españoles. Una serie de disposiciones prohibía la venida de naves desde los lugares donde la peste hacía sus presas. En conjunto, paralizaba el comercio mediterráneo y gran parte del atlántico — Portugal, Francia...<sup>489</sup>—. También en las Bases la prevención marítima se confía a las patentes de navegación. Fría y racionalmente,

---

<sup>488</sup> Así nos consta en el Preámbulo de las Bases: «Para la elaboración de este documento hemos tenido en cuenta las medidas adoptadas a lo largo de la última centuria y, como no, las principales aportaciones habidas en la materia en el extranjero (...) En concreto se ha tenido en cuenta el Informe que Jean Liancourt presentó a la Convención francesa en 1791. Su rigor y ejemplaridad le convierten en modelo a seguir». Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

<sup>489</sup> Real Cédula de 8 de noviembre de 1721, impresa, en Archivo del Reino de Valencia. Libros del Acuerdo de la Real Audiencia, 1721. Págs. 173-182.



aparecen clasificadas en las Bases las diversas clases de patentes en limpias, tocadas, sospechadas y sucias, según la intensidad de su relación con países o casos de fiebres exóticas<sup>490</sup>.

La frecuencia de las epidemias y su virulencia motiva que las Bases consideren una serie de países como sospechosos en todo caso. No como prohibiciones temporales de una concreta enfermedad infecciosa, sino determinaciones de zonas siempre peligrosas. Se declaraba sospechosa toda Africa, occidental y norteña, hasta Alejandría, todo el levante mediterráneo hasta Zara, en el Adriático; así mismo, durante los meses de mayo a octubre, el golfo de México, desde el Orinoco al río Sabina y todos los puertos de los Estados Unidos y, finalmente, siempre Gibraltar<sup>491</sup>. El temor de unas concretas enfermedades conduce a los redactores a un sistema que dificultaría, sin duda, el comercio naviero español. Pero nada importa con tal de detener la enfermedad. Las Bases, además, no se contentan con tan extensas sospechas geográficas. Cualquier detalle, cualquier incumplimiento de sus prescripciones transformaba en sospechoso al buque, aún cuando su realidad y procedencia no exigieran calificación<sup>492</sup>.

Por lo demás, las prescripciones sanitarias de las Bases —tan minuciosas— parecían imposibles de cumplir. No siempre su incumplimiento determinaba la sospecha sobre la nave, a veces se castigaba con penas, otras se proyecta instruir un curioso procedimiento:

<sup>490</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

<sup>491</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

<sup>492</sup> Al ser descubierto un navío que se acerca a puerto —lleva su bandera que indica la clase de su patente— las Bases establecen que se le acercara un buque de sanidad y el capitán será interrogado sobre las diversas cuestiones e identidades. Se revisará su patente, la lista de tripulantes y pasajeros, relación de carga, diario de navegación y otros documentos que debe llevar. Se contarán las personas y visitarán las cargas, formando el correspondiente expediente. Si no coincidiera su tripulación o pasaje o faltara alguna documentación de los géneros, se considerará de inmediato sospechosa a la nave, debiendo encaminarse al lazareto. Porque las patentes tocadas pueden hacer cuarentena en fondeadero especial, pero si el buque *«fuere de patente sospechosa o sucia, se ordenará al comandante se haga inmediatamente a la vela para el lazareto que convenga, anotándolo en la patente»*. En Mahón o en otros que se construirían en los puertos, dotados con barracas de ventilación permanente, hechas de esparto, paja o madera, en donde deben permanecer las personas durante un tiempo determinado. Lugares en donde se reúnen personas de diferentes procedencias, en donde no sería difícil que brotase la enfermedad... pero la rigurosidad de las epidemias pasadas exige dureza, pues el instinto de defensa busca el aislamiento de España con el exterior. No se ahorran precauciones, como cuando en épocas antiguas se condenaba a muerte cierta a poblaciones enteras, para evitar la extensión de las potentes epidemias de peste. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6057-6058.

la comisión sanitaria interrogará al capitán y otras personas: si coinciden en sus declaraciones sobre cualquier extremo controvertido, podría salvarse como limpio el buque; en otro caso, se tendría por sospechoso y navegaría hacia el lazareto<sup>493</sup>.

Todos los buques estarán sujetos a visitas y control, incluso con mayor cuidado los de guerra. Si alguno hiciera presa, apresor y apresado sufrirían todas las trabas y desvelos sanitarios. También se vigila la navegación de cabotaje —muy peligrosa—, que podría burlar fácilmente los controles sanitarios, descargando géneros o transbordando personas en alta mar. La epidemia se intentaba codificar. Sólo parecía posible —en el mejor de los casos— liberar a España y abrirla en sus reducidos espacios por una férrea sanidad. La fiebre amarilla o la peste bubónica forman componente constitutivo de la vida española. Y los que redactan las Bases piensan que jamás abandonarán sus nubes espectrales el mundo europeo. De otro modo, hubieran propuesto un sistema transitorio, no intentarían encerrarla en la perpetuidad de lo que sería un futuro código. En su preámbulo, las Bases resumían sus finalidades en la salud de los españoles y la salubridad de España, evitando que nazca, se introduzca o extienda ninguna enfermedad sospechosa de contagio, infección o propagación:

*«Se pondrá la mayor vigilancia —remachaba— en precaver y cortar la aparición y propagación de los males, que entre los dichos sean más agudos y mortíferos, como la peste levantina o bubónica y la americana o fiebre amarilla»<sup>494</sup>.*

Prosigamos nuestra descripción de la sanidad marítima, las Bases nos suministran vivísimas escenas de la sanidad de la época. Sus procedimientos y formas son las propias del siglo XVIII. Lazaretos, cuarentenas, expurgos...

Todas las embarcaciones —salvo las limpias— deberán sufrir cuarentena. Las tocadas durante diez días en dique especialmente destinado para ello; debían ser desinfectadas o expurgadas en el dique o pasaje de observación; las personas y mercancías pasarán en embarcaciones menores a un lazareto especial de simple observación. La tripulación limpiará cuidadosamente el buque y las velas serán sumergidas en el mar y secadas después. Las mercancías se purificarán, a no ser que sean géneros no susceptibles de contagio.

<sup>493</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6058.

<sup>494</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6057.

Green los que elaboran las Bases que la enfermedad es transmisible a través de ropas, tejidos, pieles, plumas, esponjas, animales vivos, papel, cartas, cordajes, etc.... mientras que los objetos más sólidos no requieren aquellas precauciones, tal el oro, plata y los demás metales, el carbón, las sales, tierras, las semillas, harinas, encurtidos, vegetales, secos o en salmuera, frutas frescas, vinos y licores, loza, vidrio, cristal, hierbas aromáticas...<sup>495</sup>

Las consecuencias aparejadas a las patentes de peor calidad son mas graves. Cuarentenas de veinte días para las sospechosas, treinta para las sucias y cuarenta o más para las naves que sean portadoras de enfermos de carácter agudo y contagioso:

*«Entonces, puesta la embarcación de patente sospechosa o sucia en el fondeadero de incomunicación, se vigilará por guardias de vista; y si fuera preciso, se pondrá a distancia proporcionada uno o más barcos armados, para evitar toda especie de comunicación exterior. Cuando el buque se considere infectado la junta litoral dispondrá se coloque aislado y distante de los demás»*<sup>496</sup>.

Los preceptos acerca de la incomunicación de pasajeros y mercancías son minuciosísimos, detallados, farragosos. No quieren dejar fisura alguna por donde pudiera penetrar el contagio, entrevesado de muertos<sup>497</sup>.

Como hemos podido comprobar, en las Bases existe una amplia dedicación al problema de la defensa contra la entrada en el país de enfermedades provenientes de otras partes infectadas, no se ahorra ningún tipo de medidas a adoptar ante la llegada de barcos infectados o sospechosos de estarlo.

<sup>495</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6059.

<sup>496</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6059.

<sup>497</sup> Primero se trasladan los enfermos al lazareto y, en lanchas distintas los restantes pasajeros. Se fumiga el buque por tres veces. Si durante la cuarentena enferma algún miembro de la tripulación, es conducido al lazareto, se repite el expurgo de la nave con agua de cal, encendiendo fogatas para su pronto secado. Acabada la incomunicación, se traslada el cargamento, los géneros no transmisores se colocan en un lugar limpio y seco, los demás en los tinglados del lazareto para someterlos a doble expurgo y a la ventilación; de nuevo un lavado del buque a fondo, durante cuatro días... Los enfermos de mal contagioso son atendidos por el médico del buque —o, en su defecto, otro del lugar—, quien comunica al del lazareto parte diario de su salud. Si fallecen se verifica la autopsia, a presencia del médico y cirujano del lazareto, y si estuvieran afectados se toman toda clase de precauciones. Pero incluso si sanasen se destruyen sus pertenencias por el fuego: sus ropas, y ellos son lavados con agua, jabón y vinagre, mudando de habitación. Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6059.

### 2.4.2.2. La Sanidad terrestre

La vigilancia de puertos y costas significaba un muro de contención para toda penetración exterior. Las medidas de sanidad terrestre se encaminan a descubrir y yugular los brotes epidémicos una vez nacidos, tierra adentro. En primer término, a descubrirla.

No podían tolerarse titubeos. La enfermedad, en opinión de la Comisión de Salud Pública, debía ser conocida por las autoridades; desde su principio, toda persona «debía denunciar a la Junta de Sanidad o a cualquiera de sus individuos las enfermedades que notasen, sospechosas de contagio agudo exótico»<sup>498</sup>.

Para su inmediato tratamiento, las Bases establecen las directrices de un detallado mecanismo de control. La Junta sanitaria nombrará tres facultativos para que dictaminen acerca de la enfermedad; si juzgan que es sospechosa, así se acuerda y se hace pública, en otro caso, continuará asistiéndole —sin más— el médico de cabecera; pero basta que uno de los médicos discrepe y se pronuncie por el posible riesgo para que el de cabecera quede obligado a comunicar a la Junta parte diario del estado y curso de la dolencia<sup>499</sup>.

Declarada contagiosa la enfermedad, habrá esta de comunicarse a la Junta Provincial que a su vez transmitirá a la Dirección General, no permitiéndose a ningún médico discutir, en público ni privado, su naturaleza, ni menos poner en duda los fundamentos de la declaración. Si bien pueden hacerlo reservadamente a las autoridades sanitarias, «con todas las razones que le parezcan poderosas y prudentes para ilustrar y rectificar el juicio equivocado que en su concepto se tuviere»<sup>500</sup>. La hora de las teorías ha cesado, comienza la acción y ningún resquicio puede dejarse. La cura está juzgada. Poco a poco se adoptarán las medidas oportunas, primero se declarará el pueblo o ciudad como sospechoso o contagioso, más tarde —si se agravara la situación— se considerará infectado. Se le aplicarán mayores y más rígidas medidas, para evitar la propagación y extinguir las fiebres.

---

<sup>498</sup> Todavía más estricta era la obligación de los médicos: «El mismo aviso estarán obligados a dar los profesores de medicina y cirugía, siempre que murieran en alguna casa que asistan, dos o más personas que en pocos días de una misma enfermedad aguda, sea esta la que fuera; igualmente que los párrocos, los cuales no deben dar sepultura al cadáver de una persona, en cuya casa hayan fallecido dos o más en el período de una semana (...)». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6059.

<sup>499</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6059.

<sup>500</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6059.

En caso de mera sospecha, las medidas son muy simples, pues la desconfianza primera no autoriza a más. Los habitantes del pueblo podrán salir de la población con toda facilidad, aunque guardando una cuarentena de catorce días en lazaretos de observación y desinfectando sus ropas y efectos. La desperdigación —la huida— era el medio más comprobado de salvar la vida, aún cuando aumentase los riesgos de propagarse la epidemia:

*«En el intervalo que media entre la declaración de un pueblo sospechoso y la de infectado parcial o totalmente, no sólo podrán salirse de él las familias sanas que quieran, previa licencia de la autoridad, sino que la Junta municipal de Sanidad aconseja la emigración y la provincial la protegerá (...)»*<sup>501</sup>.

Se prohibía, desde luego, que abandonasen el foco sospechoso los médicos, cirujanos, farmacéuticos y otros facultativos, muy necesarios para el caso. Se nombrarán celadores que por barrios notificarán el estado de Salud a la expectante Junta de Sanidad. También —como en las pestes antiguas— se expulsarán a los mendigos y vagos forasteros, mientras los propios eran recluidos en lugares apropiados. Mero apresto de los primeros momentos y facilidad de salida como vehículo para salvar personas, mejor que en la incomunicación.

Salvo que el error de una falsa alarma no acallara el triste destino de la población, se declaraba después el estado de contagio; las precauciones y medidas se multiplican hacia el infinito. La Junta municipal de Sanidad aumentará el número de sus componentes y, de su seno, nombrará diputados para las parroquias o barrios, que se encargarán de llevar listas de familias, de sus enfermedades, muertos, ausencias, internamientos en lazaretos... Los médicos, por su parte, comunicarán diariamente estadillos y, una vez a la semana, las características e historias clínicas de los enfermos que van asistiendo. Los vecinos organizarán un autocontrol de salidas y entradas, mediante rondas que recorren círculos alrededor, resguardo de la sanidad, situados en las puertas, controlarán el tráfico de personas y mercaderías... A su vez, las autoridades civiles y militares bloquearán el pueblo mediante dos cordones sanitarios, formados por tropas, milicias nacionales y voluntarios armados de las zonas limítrofes. La enfermedad quedará así incomunicada. Los comandantes de la tropa y los ayuntamientos lindantes organizarán y

<sup>501</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6060.

vigilarán los lugares de paso entre los cordones y el establecimiento de lazaretos de observación para los transeúntes originarios de las poblaciones infectadas... Dos círculos concéntricos rodean el foco de contagio, y si la enfermedad brotara entre ambos —en la corona circular— se retirarán y reconstruirán más alejados. Los acordonamientos no parecían demasiado eficaces, y sobre todo con el cólera mostraron su impotencia<sup>502</sup>. A mediados de siglo un personaje, Antonio Flores, entre bromas y veras, decía:

«—¿Habla S. E. de la fiebre amarilla? —dijo el peluquero, tomando parte en la conversación.

—¿Has sabido tú algo? —le pregunta el covachuelo—.

—¿Qué si he sabido? ¡Y mucho!...¡Pues es mi plato favorito!

—¿La peste? —dice el covachuelo sonriendo.

—No, señor, el hablar de ellos; y si yo fuera ministro ya sabría lo que había de hacer.

—¿Qué harías?

—Quitar los cordones sanitarios.

—¡Famosa idea! ¡Lástima que seas peluquero!

—¿Se burla V. E.? Pues sí, señor; lo haría porque no hay mejor cordón que una medicina que yo sé.

—¿Y cuál es?

—Perdone V. E. que no se lo diga, porque es un secreto con el que pienso hacerme rico si viene la peste a la Corte. Y el caso es que ya ayer decían que había algunos atacados...

—¿Qué dices? —pregunta sobresaltado el covachuelo.

—No se asuste V. E. —dijo pajarito— Desgraciadamente no es verdad.

—¿Desgraciadamente dices?

—Sí, señor; por que si viniera la peste, además de hacerme poderoso y tirar la tenacilla y la bolsa de polvos, tendría el orgullo de haber sido útil a mis conciudadanos»<sup>503</sup>.

En momentos de ser declarado un pueblo como infectado, las medidas crecerán y se ampliarán; todos los vecinos las habrán de cumplir para extinguir la enfermedad. Las Bases las van enumerando, sugiriendo muchas de las tradicionales frente a la peste en siglos

<sup>502</sup> Todo el relato sobre las Bases, Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6060. Compárese con T. Valeriola: *Idea general de la policía o tratado de policía*, 8 vols. Valencia 1798-1802. Vol. V. Págs. 154-201, al tratar de las pestes.

<sup>503</sup> A. Flores: *Ayer, hoy y mañana*. 3 vols. Barcelona, 1892-93. Vol. I. Pág. 290.

anteriores. Se suspenderán las reuniones de todo tipo, teatros, ferias, estudios y escuelas públicas, y, en general toda concurrencia civil o eclesiástica; se pretende prohibir las visitas entre vecinos, salvo necesidad, con distancia y evitando roces, contactos o comunicaciones peligrosas; los perros y animales vagabundos no deberán circular por las calles; se acaba con el comercio de ropas usadas y muebles viejos... Especial atención se pone en que los alimentos sean abundantes y sanos, celando las autoridades carnes y medicinas. Los pueblos cercados procurarán los suministros. No deberán arrojarse basuras e inmundicias a las calles; se dará salida a las aguas detenidas y encharcadas. Se habilitarán lugares a propósito para cementerios, velando para que nadie sea enterrado en las iglesias. Todas las precauciones relatadas —desde la huida de los primeros momentos hasta la limpieza exigida— intentan alejar la enfermedad de las personas, pero quienes la contraían y fallecían entre sus brazos constituían el núcleo más íntimo, el peligro más indudable. Las Bases preceptuaban los más rigurosos cuidados respecto de ellos:

*«Desde el momento en que se conozca y declare haber en el pueblo un enfermo contagiado o sospechoso de contagio agudo exótico —dicen— no se permitirá que permanezca en él, y si será trasladado al lazareto de curación, al de observación los sanos que se hayan rozado con él y al expurgo las ropas de su uso, incomunicando enseguida su casa, y sin perjuicio de que si algunos parientes y otras personas quieren encargarse de su asistencia y cuidado, lo verifiquen, pasando todos en este caso al lazareto de curación»<sup>504</sup>.*

Terrible, drástico. Los mismos redactores de las Bases se sienten forzados a dar razón del precepto en la rapidez con que se propagan estas enfermedades en las poblaciones, «mientras se debilita y extingue en el campo y al aire libre»<sup>505</sup>. Los lazaretos se plantea que se establezcan a cierta distancia de los núcleos urbanos, en lugares frescos y ventilados donde no haya árboles y matorrales que dificulten la ágil circulación del viento y, si es posible, a sotavento de la población, para que no la infeccionen. Los internados por orden de la Junta, recibirán cuidados de manos de voluntarios, preferentemente personas que ya hubieran sanado aquella dolencia. En los

<sup>504</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6060. Coincidencias con T. Valeriola: *op. cit.* Págs. 165-177.

<sup>505</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6060.

más de los casos, todo el sistema de lazaretos y aislamiento no debía resultar obstáculo para la fiebre amarilla, que los invadía con facilidad y se propagaría invulnerable, a pesar de tantos sacrificios y horrores.

Quien sanara podría restituirse a su domicilio o, si gustaba, dejar transcurrir dos semanas en el lazareto del cordón, para salir del círculo amarillo. Quienes mueran, serán enterrados en cementerios especiales, cercanos al lazareto, en zanjas profundas, previamente dispuestas, que se cubren con cal viva y tierra. Sus ropas, lecho y efectos se quemarán, los de cierto valor se desinfectarán. Las casas en que ocurrieran defunciones se fumigarán y baldearán con cal viva, dejándolas secas y ventiladas, algún tiempo, limpias y despojadas de cuantas inmundicias y sustancias corrompidas existiesen <sup>506</sup>.

Para la Comisión de Salud Pública, el final de la epidemia se declaraba también solamente por la Junta de Sanidad. Cerciorada de la salud de la población por las partes y por una visita general, podría decretarla cuando todos los enfermos hayan curado o muerto por gracia de la epidemia. Todavía dejará transcurrir quince días más; mientras vigila e indaga que no hay rebrote alguno. Luego — las Bases son más exigentes— «se sujetará al pueblo a una incomunicación de cuarenta días en la peste levantina y de treinta en la fiebre amarilla» <sup>507</sup>.

Durante estas fechas se procederá a una desinfección general de todos los objetos del pueblo, para evitar nuevos estragos en el futuro. Cuando la epidemia se declare es posible encerrar y sellar — con intervención de la Junta— cuantas ropas, pinturas, libros, muebles y enseres se guste, precisamente para liberarles de este expurgo final de la postepidemia; incluso podrán trasladarse a conventos, almacenes o edificios públicos designados por el Ayuntamiento; hasta los montes de piedad deberán separar los recogidos antes de las fiebres. Todos los demás serán conducidos a sitios apropiados al término de la epidemia para un concienzudo expurgo mediante ventilación, combustión, fumigación por gases ácidos o inmersión en aguas desinfectantes, según criterios de los médicos y sus cualidades y diferente valor <sup>508</sup>.

Como hemos podido observar, las técnicas de defensa contra los brotes epidémicos de enfermedades transmisibles en el interior del país se resumían en los acordonamientos y el aislamiento de enfer-

<sup>506</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6060.

<sup>507</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6060.

<sup>508</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6060.



mos, estableciéndose una comunicación rápida entre las Juntas municipales y provinciales de sanidad entre sí, y de estas últimas con el máximo organismo proyectado, como posteriormente veremos: la Dirección General de Sanidad. Asistimos a una recopilación y regulación de la forma de aplicación de las medidas sanitarias al uso por aquellos años, dando por válido y sentado un principio: la existencia del contagio. El contagio existía para los redactores de las Bases y con el se contaba a la hora de plantear los medios de defensa contra la enfermedad.

### 2.4.2.3. *La Higiene Pública*

A pesar de su preocupación fundamental por las epidemias —su prevención y extinción—, las Bases atienden a las salubridad española en términos genéricos. Otras muchas medidas de higiene pública se encierran en ellas. No hemos de olvidar que la higiene pública ha sido un tema constante del XVIII, tanto en proyectos como en legislación. Las Bases, al plantear un conjunto de medidas en esta materia, tienen el mismo punto de partida que habíamos encontrado en los proyectos y en las disposiciones ilustradas:

*«Nada hay mejor para que la enfermedad no aparezca y la población, riqueza del Estado, crezca en paz y seguridad que establecer un conjunto de medidas sobre unas parcelas, que por sus características, requieren un especial cuidado y atención (...) Del que ellas estén reguladas por unos cauces oportunos se derivarán notables beneficios para el bienestar de las poblaciones»<sup>509</sup>.*

Esta herencia ilustrada también se deja sentir en las parcelas escogidas para el establecimiento de medidas de higiene pública:

1. Trazado urbano de las ciudades.
2. Ubicación de centros industriales, cementerios y hospitales.
3. Limpieza de los núcleos de población.
4. Comercialización de los productos alimenticios.

En cuanto al trazado urbano de las ciudades, las Bases insisten en la construcción de calles amplias, ventiladas y empedradas, con árboles y fuentes que debían regarse con frecuencia. Respecto a la ubicación de determinados tipos de establecimientos, se recoge la

<sup>509</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Págs. 6060-6061.

vieja aspiración ilustrada de situarlos fuera del núcleo de población en función de la peligrosidad que entrañan. Propuesta similar aparece en la limpieza de las ciudades, las basuras deberán depositarse fuera de las poblaciones, en estercoleros adecuados, y en las ciudades populosas debería abolirse la cría y mantenimiento de animales de pezuña hendida, que exhalan hediondez, como los cerdos, vacas, cabras y ovejas. Por último, la comercialización de los productos alimenticios estará sometida a una inspección diaria efectuada por la Junta municipal de Sanidad que visitará lonjas y mercados<sup>510</sup>.

También la policía de salud, en sus aspectos marítimos, posee sus propias propuestas. Habían de cuidar los capitanes de que se realizara con esmero la limpieza del buque antes de zarpar para viajes largos, intercontinentales. Así mismo celarían el aseo y salud de los marineros; el buen estado y conservación de alimentos y medicinas; ordenarían hacer zafarrancho cada semana, con baldeos reiterados y fogatas para secarlo... Procurarían que nadie pernoctase fuera de la embarcación; que no anduviesen descalzos ni durmiesen sobre la cubierta estando mojada, y menos después de fatigas y sudores... También las Bases encomiendan evitar la entrada en el buque de insectos o ratones<sup>511</sup>.

#### 2.4.2.4. *La regulación de la profesión médica*

Valorado el médico como una persona cuyo actuar repercute en el mantenimiento y conservación de la Salud Pública de las poblaciones, no es extraño que la Comisión de Sanidad Pública, aunque de forma breve, convierta en objeto de su atención la regulación de la profesión médica<sup>512</sup>. Para el ejercicio de la medicina será necesario poseer el título acreditativo y haber superado los exámenes establecidos por la Dirección General de Sanidad. Se persigue el intrusismo, así como toda índole de curandismo o medicina popular en figura de remedios secretos. Debían proliferar los que —como el peluquero «Pajarito», descrito por Flores— buscaban hacerse ricos sobre la ignorancia y la desesperación del pueblo<sup>513</sup>. Quien tuviese la receta de un específico útil deberá comunicarla a la Dirección

<sup>510</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6061.

<sup>511</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6061.

<sup>512</sup> «Un médico, si verdaderamente lo es, debe dar la salud a sus pacientes. Del que cumpla adecuadamente su profesión se derivan grandes beneficios para la comunidad que atiende. Es pues su oficio, un ejercicio de notables y beneficiosas causas públicas y como tal debe estar sometido a control e inspección». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6061.

General y ésta, una vez ensayada y comprobada, permitirá la venta, guardando secreto de la fórmula e incluso pudiendo acordar recompensa con el descubridor»<sup>514</sup>.

#### 2.4.2.5. *El embrión de una futura Dirección General de Sanidad*

Las Bases presentadas por la Comisión de Salud Pública no sólo prestan especial atención a las medidas higiénico-sanitarias a adoptar en caso de epidemias —como hemos podido comprobar en las páginas anteriores, buena parte del documento es una simple recopilación de las técnicas usadas en la centuria precedente—. También van a esbozar importantes aportaciones en materia administrativa, aportaciones que se concretan en la supresión de los tradicionales órganos centrales, Real Tribunal del Protomedicato y Junta Suprema de Sanidad, y en el establecimiento de un nuevo órgano que aúne las competencias de los anteriores:

*«Sería muy necesario y así lo ve esta Comisión que en la cumbre de la dirección y gobierno de la Salud Pública halla una única institución llamada Dirección General de Sanidad. Ella sustituiría y reorganizaría las funciones que desde siempre se han asignado al Tribunal del Protomedicato y a la Junta Suprema de Sanidad, encargándose en consecuencia de la inspección y arreglo de toda la Salud Pública»*<sup>515</sup>.

Este organismo se compondría de cinco miembros vitalicios nombrados por el gobierno<sup>516</sup> y entre sus funciones estarían:

1. Velar por el cumplimiento de todas las medidas sanitarias dispuestas para impedir la aparición y expansión de las

<sup>513</sup> Así lo ponen de manifiesto las Bases: *«No faltan, y son muchos, quienes con aparentes sabias palabras y pócimas que dicen ser mágicas, engañan a pobres infelices que se agarran a un clavo ardiendo para lograr su curación (...) A ello hay que poner remedio, una ciencia como la médica no puede convertirse en la mercancía de titiriteros, payasos y juglares»*. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6061.

<sup>514</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062.

<sup>515</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062.

<sup>516</sup> Una buena muestra del alto rango administrativo con que se concibe esta institución, igual que había ocurrido con los miembros de la Dirección General de Estudios, es la equiparación de cada uno de ellos, en sueldos, honores y prerrogativas, con los componentes del Tribunal Supremo de Justicia: *«Los miembros de la Dirección General de Sanidad tendrán las mismas prerrogativas, honores y sueldos que los componentes del Tribunal Supremo de Justicia y no podrán ser depuestos ni suspendidos salvo por causa legalmente probada y sentenciada»*. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062.

- epidemias. Ello en gran medida le llevaría a supervisar de forma directa la labor realizada por las Juntas municipales y provinciales de Sanidad, encargadas, a nivel local y provincial respectivamente, de atajar y prevenir cualquier brote epidémico.
2. Cuidar de la higiene pública del Reino mediante la puesta en vigor de todas las normas preventivas establecidas, hecho este que le llevaría a estar vinculada con los ayuntamientos, responsables directos del cumplimiento de todas las medidas higiénicas previstas.
  3. Controlar el acceso a la profesión médica, evitando todo tipo de intrusismo.
  4. Promover diferentes planes y reglamentos necesarios para el arreglo de la Salud Pública, presentando todas las alteraciones y modificaciones que se crean convenientes.
  5. Visitar, por medio de alguno de sus individuos o comisionados de su confianza, todos los hospitales del Reino, de tal forma que cumplan cada uno de los requisitos higiénicos, sanitarios y asistenciales establecidos o que se vayan a establecer.
  6. Dar cuenta detallada de sus gestiones a las Cortes, por medio del gobierno, elaborando anualmente una memoria que refleje el estado de la Salud Pública y las medidas necesarias a adoptar<sup>517</sup>.

Se plantea así, con un esquema organizativo muy parecido al establecido en materia educativa con la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, un organismo nacional, esbozo de los actuales Ministerios de Sanidad, a cuyo cargo, y bajo la autoridad del gobierno, se confía todo lo referente a la Salud Pública. Detrás de este proyecto se esconde la visión que, desde la época ilustrada, nos aparece en torno a la enfermedad. En cuanto que ésta atenta al bienestar, seguridad y paz colectivas, el Estado tiene la obligación de procurar los medios necesarios para su asistencia. La Sanidad, su previsión y mantenimiento, es un servicio público que corre a cargo del Estado.

Ante esta reforma en la cumbre de la administración sanitaria, reforma que en apariencia se reduce a la reunificación en un sólo organismo de las funciones y atribuciones que con anterioridad estaban en manos de dos instituciones, cabe un interrogante: ¿Por

---

<sup>517</sup> Cfr. Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062.

qué la Comisión de Salud Pública, que pocos meses antes había presentado dos textos legales referentes a la organización del Real Tribunal del Protomedicato y la Junta Suprema de Sanidad, se plantea ahora la supresión de estos dos organismos y la creación de una nueva institución unificadora? Esta es la respuesta que nos ofrecen las propias Bases:

*«Aunque en principio, siguiendo lo encargado por la Comisión para el arreglo de las Cortes, mantuvimos y réformamos el Real Tribunal del Protomedicato y la Junta Suprema de Sanidad, hoy creemos, por nuestra cuenta y riesgo, necesaria la unión de ambas instituciones. Las razones no son otras que las disputas existentes entre estos dos cuerpos a los cuales estaba encomendado velar por la Salud Pública del Reino. Protomedicato y Junta rivalizaban en materias y competencias que para su perfecto tratamiento requerían una compenetración que sólo puede darla la unidad»*<sup>518</sup>.

Motivos de eficacia son los que llevan a la unificación. Sin embargo detectamos dos cambios interesantes:

1. El intento de dar un carácter estable a la Dirección General de Sanidad, estabilidad que en gran medida está ligada al tema de las epidemias, frente a la temporalidad con que eran concebidos Protomedicato y Junta, cuya actividad estaba en función de los brotes epidémicos.
2. La profesión de los componentes de la citada Dirección General. Se exige que sean sanitarios de carrera (médicos, cirujanos y boticarios).

En cuanto al primero de los puntos, las Bases manifiestan su deseo de que este nuevo organismo tenga un funcionamiento constante:

*«La nueva Dirección General deberá tener un funcionamiento diario. Aunque sea en épocas de epidemias cuando mayor es su actividad, no por ello, cuando no las halla debe dejar de trabajar (...) Es en estos períodos de tranquilidad cuando mejor se reglamenta la previsión y se disponen los medios necesarios para que la salud reine en todas las poblaciones»*<sup>519</sup>.

Por lo que hace referencia al segundo de los cambios, hemos de recordar que tanto el Protomedicato como la Junta poseían una com-

<sup>518</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062.

<sup>519</sup> Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062.

posición mixta: facultativos y políticos. Para las Bases, la nueva institución deberá componerse de «facultativos que (...) presencien el daño, midan sus estragos y además de conocer los medios acrediten con innegable y silenciosa abnegación su celo profesional, que los inducirá a no desaprovechar los medios que ahora se ponen a su alcance para prevenir, arrancar u extirpar aquellos grandísimos pastos de enfermedades, pestilencias y contagios que dimanan de falta de higiene o desarreglos sanitarios»<sup>520</sup>. Asistimos al inicio de un rasgo que caracterizará a la Administración sanitaria del siglo XIX y que Muñoz Machado expone así:

*«Durante el siglo XIX las profesiones sanitarias que sirven a la Administración cobran importancia, se llega a prescindir de los órganos colegiales, encargándose la gestión directa de la Sanidad a entes más tecnificados. Los órganos investidos de competencias generales empiezan a ser desplazados hasta el punto de hacerse cargo de imprescindibles funciones burocráticas y generales administrativas cuerpos especializados»*<sup>521</sup>.

A pesar de la mayor importancia que cobrarán la diferentes profesiones sanitarias en el ejercicio de la función tutelar de la Salud Pública, hay que aclarar que la conocida proximidad entre Sanidad y el orden público evitará, a nivel local y provincial especialmente, que algunos órganos generales se vean desplazados<sup>522</sup>.

Todas estas aportaciones realizadas en materia administrativa por las Bases verán su fruto dos décadas más tarde, cuando el Proyecto de Código Sanitario de 1822 establezca legalmente un organismo a nivel nacional que sustituya a la Junta Suprema de Sanidad y al Real Tribunal del Protomedicato, dirija e inspeccione la Salud Pública y esté compuesto íntegramente por facultativos.

<sup>520</sup> En concreto, la Dirección General de Sanidad se compone de «cinco facultativos: dos médicos, dos cirujanos y un farmacéutico que, bajo la autoridad del gobierno, inspeccionarán y reglamentarán todo lo concerniente a la Sanidad del Reino». Diario de Sesiones. Vol. VIII. Pág. 6062.

<sup>521</sup> Santiago Muñoz Machado: *op. cit.* Pág. 95 y ss.

<sup>522</sup> No olvidemos que gobernadores y alcaldes, genuinos encargados del mantenimiento del orden público, no se verán desplazados. Sirvanos de ejemplo dos artículos del Proyecto del Código Sanitario de 1822: «Artículo 263: Las disposiciones que acuerden los ayuntamientos para atajar las epidemias se ejecutarán en los términos que prevengan los ayuntamientos por cada uno de sus alcaldes» y «Art. 264: Cuando ocurriera en alguna parte epidemia o enfermedad contagiosa, el jefe político tomará por sí, con la mayor prontitud todas las medidas que crea convenientes para atajar el mal y su progreso y para procurar los oportunos auxilios». Diario de Sesiones. 1822-1823. Vol. I. Pág. 264.

## EPÍLOGO

El tratamiento y la evolución que experimenta la Salud Pública en España durante la centuria ilustrada y los primeros años del constitucionalismo decimonónico, tratamiento y evolución que han sido descritos en páginas anteriores, difícilmente pueden ser entendidos si no se tiene en cuenta un elemento que, a nuestro juicio, es fundamental: la nueva visión que sobre la enfermedad presenta la Ilustración.

El movimiento ilustrado, cuya acción y pensamiento empapa el siglo XVIII europeo, trae consigo el ensalzamiento de la Razón, cuya alta valoración expresa una nueva forma de concebir el ser humano que se convierte en medida de todas las cosas y centro del universo visible; aporta la firme confianza en poder emitir un juicio favorable de las facultades del hombre en general y de su propio tiempo en particular, creyendo estar en posesión de un amplio saber que le descubre y comunica todas las verdades fundamentales; y, junto a ello, plantea la relajación y debilitamiento de los vínculos del hombre con el más allá, defendiéndose una felicidad terrena amparada en el bienestar material, en la posesión de la cultura y en la salud del cuerpo. La aplicación de estos principios al hecho de la enfermedad hacen presentar a ésta no como un castigo divino de origen inexplicable, sino como un fenómeno observable que puede ser erradicado gracias a la ciencia, en la que se confía de forma casi absoluta, y que debe ser extirpado en cuanto que atenta contra la felicidad del hombre, felicidad que se identifica, entre otras muchas cosas, con la salud corporal.

La nueva visión que sobre la enfermedad presenta la Ilustración viene acompañada por una nueva actitud por parte del Estado. Con la instauración en España de la dinastía borbónica asistimos a una reordenación del gobierno interior, reordenación que está encaminada a la intervención más intensa minuciosa del Estado en todas las facetas de la vida social, política y económica. Funciones que hasta el siglo XVIII eran marginales en los intereses del Estado se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura. La Salud Pública, que tradicionalmente había estado monopolizada por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, a lo largo del siglo XVIII, pasará a depender del Estado o de iniciativas amparadas por los poderes públicos. Este viraje esta arropado por esa nueva visión existente en torno a la enfermedad, al propio tiempo que por la vinculación que se establece entre enfermedad y orden público y el nuevo valor con el que es vista la población por

parte de la economía. No hemos de olvidar, en este sentido, hechos tales como la presencia constante y frecuente de enfermedades epidémicas que son interpretadas como un atentado contra el orden y la seguridad de las poblaciones y la postura defendida por parte de los economistas ilustrados, según la cual un Estado rico es aquel que tiene una abundante población, pero que esté compuesto de elementos útiles, laboriosos y sanos.

La enfermedad, un reverso de la felicidad terrena y material, la enfermedad, un fenómeno de posible erradicación gracias a la fe en la ciencia y sus progresos, la enfermedad, una cuestión de Estado en cuanto que atenta, por un lado, al orden y seguridad de las poblaciones y, por otro, a la propia población, base de la riqueza de la nación, son los elementos que apuntalan todo un programa de reformas puesto de manifiesto en el pensamiento y la legislación ilustrada. En función de ellos, los frentes que se escogen son los siguientes: el administrativo, el higiénico-preventivo y el educativo.

En el terreno administrativo, las reformas sanitarias poseen rasgos centralistas y unificadores. El Real Tribunal del Protomedicato tuvo un papel relevante en este proceso, actuando unas veces como moderador y otras como ejecutor directo de las reformas. Logró expansionarse e implantar su jurisdicción prácticamente en toda España por medio de subdelegaciones, consiguiendo de esta manera dismantelar la antigua infraestructura sanitaria con la consiguiente pérdida de prerrogativas por parte de los gremios y colegios profesionales. Por ello, a través del Tribunal se pasaría de un modelo medieval gremialista de administración sanitaria, a un modelo centralizado y adecuado al criterio absolutista borbónico. Consecuentemente, este cambio abría nuevas alternativas para la preparación de los futuros profesionales de la sanidad. Las antiguas maestrías típicas de una organización gremial, perdían preponderancia en favor de instituciones de nuevo cuño como los Reales Colegios de Cirugía, el Real Jardín Botánico y más tardíamente las Escuelas de Medicina Práctica y los Colegios de Farmacia.

La presencia frecuente y constante de la epidemias, entendidas como una cuestión de orden interior y como un atentado a la gran riqueza que es la población, se sitúa en el origen de, por un lado, instituciones gubernamentales de nuevo cuño encargadas de su tratamiento y, por otro, de una amplia legislación higiénica que aborda los más diversos terrenos: el entorno urbano de las ciudades, los enterramientos, la ubicación de los centros industriales, la inspección de alimentos, la construcción de edificios públicos... Tanto instituciones gubernamentales como legislación higiénica ponen de



manifiesto que en todo momento se admitió que el Estado está obligado a intervenir en la regulación de la Salud Pública. La estabilidad y permanencia adquirida por la Junta Suprema de Sanidad y sus ramificaciones provinciales y locales, así como de los inspectores de epidemias, unido al carácter preventivo de la mayor parte de las medidas higiénicas adoptadas, fueron los dos elementos básicos de toda la legislación higiénico-preventiva, lo que venía a ser una inteligente forma de conciliar el miedo que las enfermedades epidémicas causaban con la impotencia y escasez de medios para atajarlas.

Las reformas planteadas en torno a los estudios y la formación del futuro personal sanitario aparecen enmarcadas dentro del amplio contexto que preside las estrechas relaciones entre Ilustración y medicina. No hemos de olvidar que la nueva valoración del hombre condujo no sólo a una consideración especial de su ser espiritual, sino también y en el mismo grado a una preocupación seria y detenida por su cuerpo y todos los problemas en relación con él. Interesaba, en primer lugar y sobre todo, robustecer la salud del hombre y protegerlo de las enfermedades. Nuevas materias que dejan a un lado teorías y especulaciones filosóficas de épocas pasadas y que atienden a los fenómenos observados, sentando las bases de la medicina moderna amparada en la experiencia; clases prácticas en hospitales clínicos de tal forma que se permita un contacto directo entre el futuro profesional sanitario y la enfermedad; instituciones de nuevo cuño (los Colegios de Cirugía) desde los que se pretende llevar a cabo la renovación de la medicina y la cirugía, son los tres frentes fundamentales en torno a la que se mueve la política educativo-sanitaria borbónica. ¿Por qué estos frentes y no otros?. La respuesta es bien sencilla. El fortalecimiento de las ciencias naturales unido a la contemplación de la naturaleza y la amplia traducción de obras extranjeras explican la aparición sucesiva de planes de estudio en los que nuevas materias como la Anatomía, la Patología, la Química, la Botánica, la Obstetricia y las prácticas hospitalarias son los ejes centrales. Los obstáculos derivados del carácter obsoleto y anquilosado de la Universidad española obligaron, desde el poder, a la creación de nuevas instituciones donde formar al futuro personal sanitario.

La política hospitalaria ilustrada constituye un buen ejemplo de aunamiento de los frentes administrativo, higiénico-preventivo y educativo que plantea y desarrolla el proyecto de reforma sanitaria borbónica. La concentración hospitalaria, teniendo como planteamiento de fondo la idea del gran hospital general, la introducción

de un conjunto de mejoras higiénicas y sanitarias, encaminadas a hacer del hospital un auténtico instrumento preservación de la salud pública y de lucha contra la enfermedad, la introducción de un conjunto de mecanismos institucionales dirigidos al control y gobierno de los establecimientos hospitalarios, muestran los tintes centralistas, unificadores, preventivos y cientificistas que caracterizan las diversas medidas sanitarias elaboradas durante el siglo XVIII.

El gran número de disposiciones dictadas a lo largo de este período, y los múltiples intentos realizados en ellas para configurar una administración centralizada y uniforme que anule privilegios y prerrogativas por parte de gremios y colegios profesionales, para desarrollar un sistema higiénico-preventivo que vele por el cuidado de la Salud Pública y defienda ante el peligro constante de las epidemias, para establecer una educación sanitaria acorde con los avances de la ciencia y las necesidades de la época, para crear una red hospitalaria estatal que sirviera para la salud pública y no para la caridad como hasta ahora, demuestra claramente el fracaso de toda esta legislación. También muestra su impotencia para lograr la desaparición de la enfermedad con solo las fórmulas que se proponían, más atentas a corregir efectos de ésta que a identificar sus verdaderas causas y a proponer los remedios adecuados.

El fracaso de una buena parte de la legislación sanitaria ilustrada, una muestra más es que el proceso constituyente gaditana retoma y repite la gran mayoría de las disposiciones formuladas en el siglo XVIII, debe atribuirse a factores de diversa índole. En el campo administrativo hay que destacar la fuerte oposición realizada por los gremios y colegios profesionales existentes en los distintos reinos que configuran la Monarquía borbónica dieciochesca. En cuanto que la centralización y unificación administrativa suponía la pérdida paulatina de privilegios y prerrogativas, así como la anulación del alto grado de autogestión que se había poseído, en algunas partes de la Monarquía —Navarra y, en menor medida, Aragón y Cataluña— fue imposible establecer el control directo y efectivo de la institución encargada de llevar a cabo la centralización y unificación: El Real Tribunal del Protomedicato castellano.

Por lo que hace referencia al terreno higiénico preventivo, y teniendo siempre presente que el gran motor de toda la legislación que nos aparece en esta parcela de la sanidad son las epidemias, hay que destacar que:

1. A pesar de los intentos por dar una estabilidad y continuidad a las instituciones erigidas —Juntas de Sanidad e ins-

pectores de epidemias—, lo cierto es que su actuación quedó limitada a los períodos de brote epidémico, una vez desaparecido éste, las citadas instituciones languidecían hasta casi desaparecer.

2. La sucesión repetitiva de medidas higiénico-preventivas es una muestra más de su fracaso e incumplimiento, medidas que en más de una ocasión respondían a intereses políticos y económicos, más que a motivaciones de índole sanitario.

Las reformas educativo-sanitarias se enfrentan a una oposición de doble filo. Por un lado, el anquilosamiento y repulsa de una buena parte del mundo universitario, anclado en planteamientos ultramontanos, a las reformas metodológicas y docentes esbozadas. Por otro, la tradicional autonomía universitaria, que ve en los planes de estudio elaborados una forma de intromisión del poder real. Ambos elementos explican, en buena medida, la sucesión de planes de estudio que se efectúa en el último tercio de la centuria y el surgimiento de instituciones docentes de nuevo cuño desde las que se pretende efectuar la reforma y mejora de la enseñanza sanitaria.

Por su parte, la política hospitalaria hubo de enfrentarse a dos obstáculos que, por ahora, permanecen insalvables. En un primer lugar la necesidad de unos abundantes recursos económicos para hacer efectivas todas las medidas de concentración y mejoras higiénicas propuestas. En segundo lugar, la oposición de la Iglesia, monopolizadora casi absoluta de la gestión y gobierno de del panorama hospitalario, a perder el control ejercido. Sobre este segundo elemento, puntualizar que habrá que esperar hasta finales del primer tercio del siglo XIX, cuando adquieren realidad legal y práctica las medidas desamortizadoras planteadas por Mendizábal.

A pesar de los fracasos de la política sanitaria borbónica, fracasos vinculados a los obstáculos antes señalados y, como no, al propio carácter utópico de buena parte de la legislación, no podemos terminar estas valoraciones sobre las reformas emprendidas en materia sanitaria durante la centuria ilustrada sin añadir que son muy similares a las realizadas por algunos países del concierto europeo —Inglaterra y Francia especialmente—. Los anhelos de centralización administrativa, el desarrollo de un conjunto de medidas higiénico-preventivas, la puesta en marcha de un ambicioso plan de estudios sanitario conforme a las pautas marcadas por la ciencia y acorde con las necesidades sanitarias existentes y la reforma del panorama hospitalario, son los ejes que configuran y definen la política sani-

taria de los gobiernos europeos representantes del Despotismo Ilustrado dieciochesco.

En el devenir histórico no se puede hablar de cortes radicales, todo tiene su continuidad. Es por ello que el tratamiento que recibe la Salud Pública en los debates parlamentarios gaditanos y el ordenamiento legal que resulta, constituye una etapa más del evolucionar de la Sanidad Pública en España. Ahora bien, se trata de una etapa que presenta los siguientes rasgos distintivos y definatorios: aún en su seno buena parte de las aportaciones habidas en la centuria ilustrada, incorpora las influencias extranjeras existente en ese momento —especialmente las de origen francés— y se convierte en el antecedente de las futuras reglamentaciones sanitarias habidas en el siglo XIX español.

¿Qué heredan las Cortes de Cádiz del siglo XVIII en materia sanitaria? Heredan la visión ilustrada de la enfermedad, presentada como atentado al bienestar, seguridad y paz colectivas y, en consecuencia el papel que debe jugar el Estado: la Sanidad, su previsión y mantenimiento, es un servicio público que corre a cargo de éste. Los campos de actuación no serán muy diferentes: necesidad de llevar a cabo una centralización y unificación de la Administración sanitaria, a cuyo fin se esboza lo que será la futura Dirección General de Sanidad; obligación de efectuar una reforma de los estudios sanitarios en función de lo cual establecen las bases para la elaboración de un plan de estudios moderno, uniforme y común al conjunto de instituciones educativo-sanitarias de la nación; prioridad por atajar y prevenir el nacimiento y expansión de cualquier brote epidémico, hecho este que trae consigo la recopilación y ordenamiento de las medidas higiénicas adoptadas en la centuria anterior; y, como no, continuidad de los planteamientos hospitalarios teniendo como proyecto-guía la idea del gran hospital general ilustrado.

¿Qué influencias extranjeras incorporan? A lo largo de toda la investigación hemos puesto de manifiesto que la herencia ilustrada en materias como la beneficencia o la educación, viene acompañada del legado doctrinal de la gran Revolución de 1789. Por lo que hace referencia a la Salud Pública, del legado doctrinal francés nos interesan tres elementos:

1. La peculiar manera de concebir las relaciones entre el Estado y el ciudadano. Se atribuye al Estado el aparato de poder indispensable para facilitar la vida en sociedad, eliminando las posibles causas entorpecedoras de la libre acción individual, dicho de otra manera, se piensa que la interac-

ción de las diferentes fuerzas sociales produce un equilibrio suficiente y basta para la cobertura de las diferentes necesidades que se planteen al ciudadano.

2. El reconocimiento a las corporaciones locales de un poder delegado del Estado.
3. La elaboración de Códigos, es decir, de ordenaciones de normas sobre una materia, colocadas en las mallas de un articulado coherente y enunciables en formas simples, sencillas y directas. Se trata de redacciones de nueva planta que no se contentan con sistematizar y armonizar preceptos anteriores, si no que meditan las cuestiones, analizan y dan soluciones racionales.

La correspondiente y respectiva aplicación a la Sanidad de estos tres elementos tendrá las siguientes consecuencias:

1. En cuanto que el hombre es libre y es autosuficiente, sólo a él le incumbe cuidar de su propia salud. Sólo cuando el carácter de la enfermedad que amenaza al individuo la hace irresistible para éste y se convierte en un problema que puede afectar a un grupo más o menos extenso de población, puede y debe producirse la acción estatal. Son aspectos supraindividuales de la salud los que ha de atender la Administración, la cual no debe preocuparse por los quebrantos que la enfermedad produzca en cada una de las individualidades que integran el conjunto social. Como consecuencia, la acción del Estado se concentrará, en esencia, sobre el problema sanitario de mayor importancia y de carácter más irresistible para el individuo: las enfermedades transmisibles.
2. La atribución a los entes locales de competencias en materia sanitaria en cuanto que, dentro de esa gestión directa de asuntos que afectan particularmente al municipio, aparece englobado todo aquello que repercute de forma inmediata en la seguridad, comodidad y salubridad de la comunidad.
3. Establecimiento de los principios básicos, a los que no consideran producto de un lugar y tiempo, de una circunstancia, pues —optimistas en su racionalismo— creen descubrir los fundamentos jurídicos intrínsecos y eternamente válidos, de lo que será un futuro Código Sanitario.

Las herencias ilustradas y los legados doctrinales revolucionarios, aunados por el proceso constituyente gaditano, configuran el

sistema sanitario que se conforma en nuestro país a lo largo del siglo XIX por posteriores reglamentaciones —el Proyecto de Código sanitario de 1822, la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias de 1823 y la ley de Sanidad de 28 de noviembre de 1855—. Los rasgos distintivos de este sistema serán:

1. Limitación de la intervención administrativa a aquellos casos en los que la enfermedad padecida por el individuo importa al conjunto de la comunidad.
2. Concreción de la acción administrativa al tratamiento y prevención de enfermedades transmisibles, hecho este que explica la abundancia de medidas higiénicas y policiales.
3. Carácter preventivo, es decir, estará destinado a la comunidad y no a cada individuo, no habrá sitio para prestaciones de carácter asistencial.

## REFLEXIONES FINALES

Una sociedad en un momento concreto es un conjunto complejo en que cada elemento coopera, sin perder su propia realidad e importancia. El estudioso elabora un esquema o forma que resulta de miles eventos singulares y concretos, o, si se quiere y a la inversa, una pluralidad de contingencias de la que se desprende una misma ley de estructura. La forma, esquema o estructura, no es estática, sino dinámica. Dinámica en dos sentidos. De un lado, que resulta de muchas singularidades cambiantes; de otro, que el nivel de formación va dotando de capacidad renovada de nuevas combinaciones. Así, en la forma conseguida van insitos nuevos modos de vivir, en cierto modo fieles, en otro distintos, de los que le han precedido. De aquí, la dificultad de toda exposición rigurosa. El científico no puede abandonar el suelo de la realidad: su saber es concreto, casi impresionista, atado al detalle y a la singularidad e inserto en una concepción general. Pero, de un lado, persigue sorprender la forma plástica de un momento histórico de la sociedad. De otro y siempre, ha de discernir en el mismo las inflexiones que anuncian el futuro. La forma se sostiene en el acontecer, la modula es modulada por él. El espectáculo nunca estará terminado ni completo, pero el fragmento que se obtenga, si es fiel, nos dará, vertido en el lenguaje de los hechos, el sentido de una sociedad en una época. Se trata, como diría Gómez Arboleya, de componer con fragmentos el bello torso de la vida.

En la búsqueda de los fundamentos de nuestro presente hemos recorrido fugazmente las páginas de una historia que cubre más de cien años, una historia que ha tenido como tema el abordaje por parte del Estado de una serie de parcelas tales como la pobreza, la enfermedad y la educación. Hemos contemplado como los hombres del XVIII y sus herederos los diputados gaditanos sintieron, vivieron y legislaron las situaciones de necesidad y enfermedad y los problemas de la educación. De ser terrenos marginales en los intereses del Estado, se ha podido comprobar como se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura, hecho este que lleva parejo el acrecentamiento progresivo del papel y de responsabilidad estatal en cada una de ellas. Factores históricos, políticos, económicos, religiosos, culturales, jurídicos —relacionados entre sí— han condicionado este llamado «abordaje»: la asunción por el Estado de problemas sociales.

La conceptualización y el tratamiento que, a lo largo de la historia del occidente europeo, se ha dado a cada una de estas parcelas

es el resultado de la confluencia de dos caudalosas corrientes teórico-prácticas: la vieja tradición de la caridad, que esconde su origen en la oscura noche de los tiempos, y el desarrollo progresivo de la responsabilidad del Estado en determinados campos, hoy reputados, con toda razón, básicos y fundamentales.

De siempre los grupos sociales han aceptado obligaciones consuetudinarias que permitieran hacer frente a las necesidades de aquellos de sus miembros que, por enfermedad o mala fortuna, no fueran capaces de satisfacerlas por sí mismos. En toda la Cristianidad, la responsabilidad por el socorro de la indigencia, de la enfermedad, o por la atención de la educación fue, en la Edad Media, asumida y aceptada, individual y colectivamente, por la Iglesia. Detrás de esto se esconde el gradual predominio de la cultura cristiana y la importancia, cada vez mayor, de la Iglesia como institución, que traerían consigo un énfasis creciente en la práctica de la caridad y en la superioridad moral de esta sobre las demás virtudes. Ahora bien, aunque la Iglesia predicaba la caridad y la limosna, el Estado no adoptó la misma actitud. En efecto, la teoría negativa de la responsabilidad del gobierno respecto del bienestar público, que se desarrolló en la antigüedad clásica, persistió a través de la cristiana Edad Media, en la que incluso las autoridades temporales que aceptaron el deber de ayudar a sus súbditos actuaron más como agentes de la Iglesia que como poderes independientes. Esta situación persistió hasta el final de la Edad Media. Ello explica que la educación, el cuidado de los enfermos y el alivio de la pobreza fueran materias que, por lo general, no preocuparan a los poderes temporales. Se convirtieron predominantemente en el objeto de fundaciones caritativas erigidas por personas piadosas, o en el cometido de instituciones eclesiásticas, a las que quedaba directamente atribuida su responsabilidad.

Suele hacerse mucho hincapié, a este respecto, en los cambios de orientación producidos por el Renacimiento y la Reforma. Pero, a nuestro entender, no fueron demasiado relevantes en el tema que nos ocupa. Si bien es verdad que el predominio de la Iglesia como institución declinó ostensiblemente en algunos países occidentales, no es menos cierto que, por otro lado, se fomentó la exaltación del individuo y las obras de beneficencia de la caridad privada.

El cambio no operó, desde luego, en la dirección de incrementar la responsabilidad pública, por más que algunos gobiernos del Renacimiento, como, por ejemplo, el de Isabel I de Inglaterra, el de Carlos V y Felipe II en España, o el de Francisco I en Francia,



empezaron a legislar para sus pobres, y algunos monarcas fundaron instituciones docentes y sanitarias. Pero, como contrapartida de la menor intervención pública, se puso mayor énfasis tanto en las buenas obras del individuo, como en la responsabilidad individual. Es más, los grandes teóricos de estos primeros siglos de la Edad Moderna, aun cuando su pensamiento se fundiera en moldes anticristianos, como es el caso de Maquiavelo y Hobbes, continuaron, no obstante, la tradición negadora de aquella obligación política. Las autoridades temporales debían controlar los efectos del pecado y del vicio, pero no era de su incumbencia introducir gradualmente la virtud o cambiar las condiciones sociales. Los súbditos tenían que arreglárselas como pudieran y valerse por sus propios medios para conseguir el goce terreno o alcanzar la gloria celestial.

La propia Reforma alentó este punto de vista, tanto en el aspecto religioso como en el político y, como lógica consecuencia, las doctrinas de la autoayuda individual y, posteriormente, la política del «laissez-faire» florecieron en los nuevos estados nacionales.

A decir verdad, el poder centralizado del Estado Moderno, que había sucedido a los reinos y principados medievales, no era precisamente sospechoso de aplicar las teorías de San Agustín, que habían condenado a todos los gobiernos no consagrados a la justicia y a la defensa de la Iglesia.

Es esta postura, ubicados en el contexto europeo, y ahí se incluye España, la que ha sido invertida. Primero en la teoría, y de una manera cada vez más progresiva en la práctica. Y esta reversión de una tradición de gobierno tan antigua ha ido produciéndose de un modo constante durante los últimos siglos, aunque sus efectos hayan empezado a dejarse sentir sólo en nuestros días.

El proceso es, a primera vista, rectilíneo y bastante simple, si bien basta una pequeña reflexión para percatarse de que los principales factores responsables del cambio son complejos y están íntimamente relacionados entre sí. Se trata de una serie de elementos intelectuales, económicos y políticos que se han influido recíprocamente, por lo que sería inútil intentar establecer algún orden de prioridad.

Posiblemente el agente de cambio de mayor significación deba ser descrito como una creciente secularización, en el sentido de que los valores de este mundo y los fenómenos temporales han llegado a merecer una mayor preocupación, a alcanzar una más alta estima y a conseguir lo que podría llamarse un *status* propio o alcanzar una autonomía propia frente a su anterior posición derivada o dependiente de metas definidas teológica o eclesiásticamente. Podría afir-

marse, en suma, que la supervivencia en esta vida ha ido lentamente prefiriéndose a la salvación en la otra, como criterio de lo que merece ser hecho o evitado.

Se ha rechazado, así, claramente toda subordinación de lo temporal a lo eterno, no sólo en la teoría, sino también y de un modo creciente en la práctica. Consecuentemente, los gobiernos han intentado despojarse de toda responsabilidad respecto de las Iglesias que no sea la que juzgan que deben asumir respecto de todos los demás grupos del país.

Es ocioso preguntarse si se debió a este proceso de secularización o fue tan sólo concomitante con él el hecho de que el pensamiento filosófico occidental empezara criticando las tradicionales presunciones lógicas de la cultura clásica, y prosiguiera poniendo en cuestión los artículos mismos de la fe cristiana.

Una cosa, sin embargo, está clara, y es que los siglos XVII y XVIII presenciaron unos progresos sin precedentes en el conocimiento humano, sobre todo en las que después se llamarían ciencias de la naturaleza, progresos que ni remotamente habían tenido rival desde los logros científicos de la antigua Grecia. Y esos avances no sólo alteraron la estructura de las matemáticas, la astronomía y la misma filosofía, sino que, mediante el desarrollo de la física y la química, provocaron el surgimiento de la medicina moderna.

De un modo semejante los estudios sociales se beneficiaron de las nuevas técnicas de pensamiento, y antes de que finalizara el siglo XVIII habían nacido ya la moderna economía y la estadística social. Análogos avances continuaron sucediéndose con rapidez en el siglo siguiente, en el que la geología hizo por el tiempo lo que la astronomía para el espacio, y en el que la ciencia del comportamiento humano fue sometida ya en el siglo XX por Freud a una reconsideración tan profunda, como la economía y la política lo habían sido en el siglo XIX por Marx.

Ahora bien, es posible que tan importantes progresos especulativos nunca hubieran podido ir por sí mismo más allá de aumentar el abismo existente entre las élites educadas y el resto de la población, si no hubiera sido por el correspondiente desarrollo de las nuevas técnicas fabriles, que ofrecieron imprevistos modos de hacer fructificar los nuevos conocimientos.

Fue la aplicación de las nuevas ideas, particularmente en la física y en la química, lo que hizo posible que la tecnología industrial reemplazara a la tradicional manufactura de base doméstica, propia de una comunidad agrícola tradicional.

Semejantes cambios exigieron la implantación de nuevas especializaciones y la utilización de refinadas técnicas, para lo cual se hizo necesaria una revolución en la educación.

Todo ello, unido a la creación de nueva riqueza y el empleo de recursos en una escala nunca imaginada antes, hizo posible una elevación generalizada del nivel de vida y, eventualmente, la transformación de la estructura social.

Todos estos factores entrelazados, que han determinado conjuntamente la historia de los tres últimos siglos, se han influido mutuamente en los países avanzados, duplicando la población, doblando la duración de vida y produciendo una distinta y complicada estructura social, el crecimiento de una población urbana e industrial y la correspondiente multiplicación de los recursos, tanto públicos como privados.

Es obviamente, sobre este telón de fondo sobre el que debe ubicarse el cambio igualmente profundo que ha tenido lugar en las teorías y en las prácticas de gobierno, y que ha llevado a los poderes públicos a preocuparse crecientemente de la vida y del bienestar de sus ciudadanos.

El breve *slogan* de la Revolución Francesa: «Libertad, Igualdad, Fraternidad», expresa sucinta, pero elocuentemente, no sólo el ideal de la liberación de los ciudadanos frente a la opresión del gobierno arbitrario, sino también, y sobre todo, el de su liberación para la consecución de comunes logros; logros que requerían, como condiciones previas, además de la igualdad de oportunidades, de la igualdad de trato y de la igualdad ante la ley, la cooperación de todos los ciudadanos, no sólo mediante la unión de sus individuales habilidades y su participación en las ventajas sociales, sino también con una creciente puesta en común de sus recursos propios, para apuntalar los fines sociales con medios económicos. Se llegaría a producir así, en el siglo XX, la mayor transferencia de recursos de las manos privadas al erario público, desde que la Iglesia fuera despojada de sus tierras a lo largo de la Modernidad.

Esta reversión de la teoría tradicional cambió asimismo la dirección del pensamiento político, orientándolo hacia lo que ahora llamamos democracia moderna. He aquí un viejo término puesto de nuevo en circulación, para expresar una idea esencialmente nueva y una práctica nunca experimentada antes.

Se trata, como es sabido, de un concepto compuesto, en buena medida idealista, que se nutre: en parte, de una nueva insistencia en la realidad o, al menos, en la posibilidad de una voluntad general o común, oculta, si no expresa, en cada ciudadano adulto, como

sugiriera Rousseau; en parte también, de la resurrección de la idea medieval de representación, que había caído en desuso durante los siglos autocráticos; y, por último, de la creciente convicción de que los gobiernos no podían permanecer neutrales en los asuntos económicos, sino que tenían que estar dispuestos a intervenir resueltamente en ellos con el ejercicio de un control público, para mitigar los males individuales o sociales que de otro modo pudieran originarse.

Curiosamente, esta interferencia del Estado pudo ser explicada aún con base en las anteriores teorías individualistas, representadas, a la sazón, principalmente por el utilitarismo, arguyéndose en su favor que se trataba de una intervención del Estado en defensa de la libertad, y que, por consiguiente, se podía permitir que los ciudadanos, individualmente considerados, ejerciesen al máximo su autonomía y libertad, y buscasen, a su modo, su propia felicidad.

No deja de ser significativo al respecto que la lenta sustitución de la caridad pública por la beneficencia y ésta, a su vez, por la idea de bienestar social, o, el reemplazamiento, por la enseñanza pública y la sanidad pública de ninguna enseñanza y sanidad o de una educación y sanidad privadas asequibles sólo a unos pocos, haya tenido lugar precisamente frente a la persistente admisión de la doctrina liberal individualista tradicional, como si nada hubiera cambiado sino sólo la terminología.

Más aun las raíces profundas de la doctrina negadora de la intervención del Estado continúan todavía hoy extendiéndose abiertamente en medio de la frondosa legislación del bienestar social. Y así, los servicios sociales se ofrecen, pero no se imponen, excepto en el campo de la sanidad, donde la prevención de mayores males o la «*cura cavendi mala futura*» se ha considerado que justifica el abandono del «*ius dispositum*», en beneficio de la promulgación de determinadas medidas legislativas de carácter imperativo o coactivo — «*ius cogens*»—.

En el caso concreto de España, por cierto, muy similar al resto europeo, los primeros esbozos de alguna intervención y responsabilidad estatal ante situaciones de necesidad material y enfermedad, o ante el amplio y complejo mundo de la educación, se producen en torno al siglo XVI. Buena muestra de ello son las disposiciones sobre pobres y vagos dadas en los reinados de Carlos V y Felipe II, disposiciones en las que el mundo de la pobreza empieza a ser contemplado como un foco de peligrosidad por alterar la «paz y orden interior»; las medidas adoptadas en materia sanitaria, medidas que abarcan desde la planificación y reducción de algunos hos-

pitales, hasta los instrumentos a desarrollar en caso de epidemias; y los intentos de Felipe III por organizar el caótico panorama educativo. En todas ellas aparece de forma incipiente lo que muchos escritores y teóricos llaman «necesaria participación del Estado». Pero en esta época —y durante varios siglos todavía—, la respuesta se realiza como atención al caso concreto y a la situación particular. Hasta que hagan su aparición los primeros planes nacionales de beneficencia, sanidad y educación, y, junto a ello, el establecimiento de los organismos administrativos apropiados para llevarlos a cabo, queda un largo camino por recorrer. Era necesario que se produjera un cambio de mentalidad en torno a cada una de estas parcelas, al propio tiempo que también se hacía imprescindible un proceso de racionalización y reorganización de la administración tendente a centralizar la toma de decisiones y a ampliar el campo de acción del Estado.

El siglo XVIII abre una etapa. Asistimos durante la centuria ilustrada a un acrecentamiento progresivo del papel y de la responsabilidad estatal en cada una de las parcelas analizadas. No en vano, la centuria ilustrada es un periodo de la historia europea de grandes cambios que transforman la estructura política y económica del Antiguo Régimen. En España se inició con una nueva dinastía, después de la guerra de Sucesión, que coloca a un Borbón en la cabeza del Estado. Con Felipe V comienza un proceso, continuado por sus sucesores, de racionalización y reorganización de la administración tendente a centralizar la toma de decisiones y a ampliar el campo de acción del Estado: se reorganiza el espacio nacional con nuevas divisiones provinciales, se reforma la administración local, se reordena el ejército, se crea un red de vías radiales de comunicación con su centro en Madrid y se centraliza la administración. El Estado en su conjunto amplía su ámbito de actuación y de control sobre la vida social, política y económica de la nación. La raíz de este abordaje, que tendrá como consecuencia, en las parcelas de nuestra investigación, la ruptura del monopolio mantenido por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, está, a nuestro entender, en un núcleo común y central a toda la doctrina social, política y económica de los ilustrados europeos: el tema de la felicidad. De él se deriva una nueva visión de la pobreza, de la enfermedad y de la educación, al propio tiempo que ejerce una gran influencia en la concepción de los fines del Estado y en la práctica administrativa del absolutismo ilustrado.

Presentada la felicidad no como un don, sino como una conquista en cuyos componentes no debía entrar ningún elemento trágico,

e identificada con riqueza, sabiduría y salud, tanto porque proporcionan los medios de satisfacer las necesidades humanas, cuanto por ser los únicos procedimientos que permiten la cuantificación de la primera, los conceptos de pobreza, enfermedad y educación se trastocan. La pobreza y la enfermedad no son ya males eternos inextirpables, se transforman en cuestiones de policía, entendida, en la acepción de la época, como un interés por el logro del bienestar general y del aumento del poder de la nación. La educación aparece como un instrumento de reforma social y como un elemento insustituible para la prosperidad individual y colectiva.

No menos importante que la mutación de los conceptos es la gran influencia que ejerce el tema de la felicidad, como decíamos con anterioridad, en la concepción de los fines del Estado y en la práctica del absolutismo ilustrado. Según la doctrina de los hombres del XVIII español, que en ello coinciden con la cameralística alemana y la ilustración francesa, el cometido de la comunidad política y la causa más profunda de la aspiración del Estado a tener poder y riqueza era fomentar la felicidad individual y social. De esta manera se fundamentaba la omnipotencia interventora de la autoridad y, con la ampliación de las funciones del Estado, se justificaba también la extensión de la burocracia estatal.

La nueva visión de cada una de las parcelas, que tienen en común el ser concebidas como cuestiones que repercuten en la prosperidad individual y colectiva, unido a los propios fines atribuidos al Estado, que no son otros que la consecución de esa doble, pero intrínsecamente unida prosperidad, dieron la justificación a la intervención y apropiación estatal de tareas ubicadas con anterioridad al margen de sus intereses. No sería aventurado decir que la actual identificación entre lo social, lo público y lo estatal encuentra aquí sus orígenes. Cuando se habla de lo social y lo público se está hablando, inconscientemente, de lo estatal. Lo que preside su función no sería el beneficio —hecho, con frecuencia, lamentablemente cierto— sino el servicio. Dicho de otra manera, asistimos a las primeras manifestaciones de lo que serían los servicios públicos, entendidos como actividades que deben ser controladas, supervisadas, enmarcadas normativamente, incentivadas y gestionadas directamente por el Estado.

A pesar de lo anterior, que daría sus primeros frutos legales en el proceso constituyente gaditano (Bases para el establecimiento de una Ley General de Beneficencia, Bases para la elaboración de un Código Sanitario, Ley General de Instrucción Pública), la respuesta estatal, dada durante el siglo XVIII español, a la necesidad material

y enfermedad, o a la intervención del Estado en la reforma del panorama educativo, sigue realizándose como atención al caso concreto y a la situación particular. Obstáculos heredados de la estructura política, social y económica de los Austrias impidieron el desarrollo de un programa que tenía como punto de partida, según la nueva visión ilustrada, la consideración de cada una de esta parcelas como de dominio y monopolio estatal, y que, de suyo, estaba abocado al establecimiento de planes nacionales y uniformes. A lo largo de la investigación hemos podido comprobar la resistencia que, al abordaje del Estado borbónico dieciochesco, ofrecieron elementos tales como la fuerte presencia histórica en la vida política y en la sociedad española de la Iglesia, la escasez de recursos económicos, los particularismos regionales y locales, y los tradicionales privilegios de ciertos organismos e instituciones (gremios, cofradías, hermandades, universidades...) por citar algunos. Así por ejemplo, en materia sanitaria, el proyecto borbónico de centralización administrativa chocó con los privilegios y prerrogativas de gremios y colegios profesionales. Los intentos de planificación educativa, dependiendo de cada nivel se vieron frenados por el tradicional monopolio de las órdenes religiosas y los derechos de autonomía adquiridos por las universidades a lo largo del tiempo. Asistencia y represión fueron los instrumentos básicos de la legislación que abordó el mundo de la pobreza, instrumentos que conciliaban el miedo que los mendigos y vagabundos causaban a las clases privilegiadas, con la impotencia de éstas para proporcionarles empleo.

Sin embargo, aunque la actuación estatal quedara limitada a dar respuestas a casos concretos y situaciones particulares, el largo y abundante suceder de disposiciones legales y de proyectos del que es testigo el siglo XVIII español —proyectos y leyes que son una muestra más del abismo existente entre la España legal y la España real—, reviste un especial interés. Tras él se esconden, en estado de gestación, algunos instrumentos que el Estado Social contemporáneo utilizará para monopolizar estas parcelas.

La apropiación progresiva que el Estado hace de la beneficencia, la sanidad y la educación en el tránsito de la Edad Moderna a la Contemporánea, está acompañada por el desarrollo y planificación de los mecanismos oportunos para llevarla a cabo. Estos no son otros que el establecimiento de planes nacionales y unitarios para cada una de esta áreas, el desarrollo de una estructura administrativa centralizada y uniforme de la que emanen las normas de funcionamiento y gobierno, y el control del personal encargado de atenderlas. Tanto en beneficencia, sanidad, como en educación,

durante el siglo XVIII, asistimos al nacimiento de estos mecanismos o «armas de asalto». En propiedad, no podemos hablar de planes nacionales, administración centralizada y uniforme, y normas comunes referentes al control en el acceso y funcionamiento de un futuro funcionariado. Pero empiezan a sentarse las bases que posteriormente recibirán un impulso en el proceso constituyente gaditano. Puede servirnos de ejemplo, extensible al resto del mundo educativo y al resto de áreas analizadas, lo acontecido en el terreno universitario. La tradicional autonomía de las Universidades españolas, puesta de manifiesto en la variedad de materias impartidas, en el personal docente que las atiende y en la estructura de gobierno que poseen, intentará ser sustituida por un plan homogéneo de disciplinas, común a todas las Universidades, y por un control estatal, a través de los Directores de Universidad y de los Censores regios, en el acceso a la carrera docente y en el gobierno. Algo parecido ocurre en la Sanidad. La mayor parte de las medidas elaboradas, por lo general en períodos de brote epidémico, van encaminadas al establecimiento de un plan higiénico-sanitario de carácter preventivo y con alcance nacional, a la par que asistimos a una centralización de la anterior administración sanitaria y a un control estatal en el acceso y desempeño de las profesiones sanitarias.

Al final del siglo ilustrado, el papel y la responsabilidad del Estado, así como sus mecanismos de intervención, antes expuestos, van a recibir un nuevo impulso. El motor no es otro que las consecuencias derivadas de las medidas desamortizadoras adoptadas por Carlos IV. A pesar de que pronto fue abandonado el primitivo intento de reforma social de la desamortización por una finalidad recaudatoria para la Hacienda, y que el volumen de lo vendido — en su mayor parte propiedades raíces de fundaciones, obras pías, casas de misericordia, hospitales, hospicios, universidades, hermandades, cofradías y municipios— no superó el 20%, las consecuencias de este proceso han influenciado la historia política y social de España desde el siglo XIX. De una parte, la quiebra económica de la mayor parte de las iniciativas privadas, que habían sido y continuarán siendo uno de los principales obstáculos al desembarco estatal en cada una de estas parcelas, permitió el acrecentamiento del protagonismo del Estado, de suyo centralizado y uniforme. De otro, el impuso ilustrado a la desamortización, ocasionará otro importante efecto: la pérdida de influencia de la Iglesia en las materias analizadas. No es aventurado decir por tanto, que el giro hacia el creciente intervencionismo estatal no debe contemplarse, únicamente, como resultado de influencias ideológicas o del laicismo o de la



secularización. La desposesión de bienes eclesiásticos favoreció también que la Iglesia perdiera peso en el ámbito y tratamiento de la pobreza, la sanidad y la educación. Y esas dos dinámicas irán creciendo progresivamente a lo largo de los siglos XIX y XX.

Llegados a este punto, y a modo de síntesis, podemos preguntarnos: ¿qué aporta el «Siglo crítico y Fenoménico», calificativos usados por Feijoo para referirse al siglo XVIII español, a la participación del Estado en el ámbito de la pobreza, la sanidad y la educación?. La respuesta, a nuestro entender, es breve, las bases para su intervención y monopolio. De un lado, los fundamentos teóricos: una nueva visión de la pobreza, la educación y la sanidad, contempladas como cuestiones que repercuten en la prosperidad individual y colectiva y que, en consecuencia, deben ser parcelas de intervención estatal, entre cuyos fines está fomentar la felicidad individual y social. Aquí está la justificación del discurso de crítica y reforma que nuestros ilustrados realizan en trono al tradicional tratamiento dado a cada una de estas materias. De otro, e íntimamente ligado a lo anterior, el germen de los mecanismos de gobierno y monopolio: planes nacionales y unitarios, centralización administrativa y control en el acceso y en el ejercicio de funciones del personal que atiende estos futuros «servicios públicos». A ello hay que unir el hecho concreto de la desamortización, que crea las circunstancias apropiadas para que cada una de estas parcelas se convierta en una carga estatal. Así, por ejemplo, el mundo de la pobreza deja de ser ese conjunto indiferenciado y homogéneo para ser clasificado en virtud de un nuevo criterio que se reduce básicamente a la capacidad, o no, de poder trabajar, de este modo sólo serán dignos de ayuda los que padecen alguna tara que les impide ganarse el sustento, o bien, aquellos que, siendo personas honradas, han perdido su habitual modo de vida, como huérfanos o jornaleros en paro. Para el resto, que englobaría el conjunto de la población que vagabundea y simula dolencias, el Estado tomará medidas legales encaminadas a reprimir la vagancia para apropiarse de su fuerza de trabajo y destinarla allí donde más falta hace: el ejército y las obras públicas. Al resto de los pobres que no simulan ninguna astucia y son incapaces para el trabajo se les encierra en establecimientos en los que se tratará de cambiar sus hábitos. La educación ha sido objeto de varios intentos de homogenización y planificación de cada nivel de enseñanza, incorporación de nuevas materias y métodos, y control y mejora de sus profesionales. La sanidad ha visto el esbozo de una administración centralizada y uniforme, un sistema higiénico-preventivo que vele por el cuidado

de la salud pública y defiende ante el peligro constante de las epidemias, una estructura educativo-sanitaria acorde con los avances de las ciencias y de las necesidades de la época, y una red hospitalaria racional y efectiva.

El año 1808 marca el comienzo de una nueva época en España, una época que, de un lado hunde sus raíces en las reformas y transformaciones operadas en el siglo ilustrado, y de otro, marca las directrices básicas de lo que acontecerá durante todo el siglo XIX y buena parte del XX. La historiografía actual ha puesto de relieve el carácter revolucionario que impregna la insurrección popular. Es, precisamente, este carácter revolucionario de nuestra guerra de la Independencia el que marca la impronta política y social del siglo, de tal modo que pronto sería patente que la vuelta al Antiguo Régimen, como si nada hubiese ocurrido, no sería posible. No lo sería porque de esta guerra surge el sentimiento nacional moderno y, en consecuencia, la quiebra absoluta de las antiguas instituciones.

En nuestra guerra y, en su consecuencia más directa, esto es, el proceso constituyente gaditano, confluyen tendencias políticas que sólo momentáneamente podían coincidir. De un lado, los que combatían bajo las ideas de Dios, patria y rey como términos que se identificaban mutuamente; de otro, los que alentaban una nueva idea política, el principio de la soberanía nacional. Existe una tercera tendencia, la de buena parte de los ilustrados españoles para quienes la nueva dinastía napoleónica entraña la posibilidad de continuar las reformas iniciadas en la centuria anterior. Son los afrancesados. Colaboran, como sabemos con el invasor. Consecuentemente, serán desplazados por los liberales, aun cuando varios de ellos intervengan posteriormente en la «década ominosa» como profesionales de buen hacer; son, posiblemente, el primer modelo histórico de «tecnócratas» que, si bien poseen la virtud de la eficiencia administrativa, carecen de todo espíritu democrático.

¿Cuáles eran las nuevas ideas? A lo largo de la investigación se ha dicho que nuestros hombres de Cádiz son los herederos de la Ilustración. Ciertamente, varios de los principios básicos de la mítica Constitución gaditana recuerdan las ideas del siglo XVIII español: la centralización; el fomento de la agricultura, la industria y el comercio; la reorganización de la administración; en fin, los viejos sueños de la intervención estatal en materia educativa, sanitaria y benéfica. Pero existen también otros principios que suponen un salto cualitativo: el dogma de la soberanía nacional; el principio de la división de poderes; la reorganización del ejército; la pasión por la igualdad.

Hay ciertas obsesiones que los liberales comparten con los ilustrados, tales como el tema de la decadencia. Pero se observan también importantes diferencias en su tratamiento. Así, el liberalismo español, preocupado de las causas de la decadencia, conecta con los ilustrados en la necesidad de remover todos los obstáculos al libre comercio, pero el origen de tales problemas no es ahora fundamentalmente económico, sino político. Desde luego ha sido el mal gobierno el culpable de tantos desaciertos, pero no tanto por la culpa de los hombres como por el régimen en que estos gobernaban. La decadencia tiene, pues, una causa política y, por ello, la forma de superarla será necesariamente política.

De este modo, cuando en la progresista ciudad de Cádiz se reúnan las Cortes, el predominio liberal asignará a la Constitución dos objetivos fundamentales: la formación de un nuevo régimen político y la configuración de una nueva sociedad.

¿Cuál es ese nuevo régimen político que ahora se busca? El régimen político protagonizado por el liberalismo supone el tránsito de la condición de vasallos a la de ciudadanos. De los gobernados, sujetos a una serie de derechos naturales, inestimables e imprescindibles, anteriores al Estado y garantizados por éste, emanará la voluntad general cuyo resultado es la ley. La ley se configura, pues, como una norma racional, general, impersonal, fruto de la voluntad de todos los ciudadanos. En este sentido, los liberales aparecen también como herederos del racionalismo de la Ilustración. Finalmente, supone la instauración del gobierno representativo, es decir, la existencia de un asamblea elegida por los ciudadanos que no sólo hace las leyes, sino que también vota los impuestos y, en general, se asocia a los actos de gobierno más importantes.

Al mismo tiempo que las Cortes constituyen un nuevo régimen político, dan luz a una nueva sociedad basada en los principios de libertad, igualdad y propiedad. La vieja sociedad estamental va a ceder su lugar, no sin terribles luchas, a la nueva sociedad de clases. Esta nueva sociedad asentará sus fundamentos en una idea madre de la Ilustración. Nos referimos a aquella concepción antropológica que sitúa a la felicidad como finalidad del hombre.

La palabra de felicidad es una palabra clave en el vocabulario de los liberales, como lo había sido en el de los ilustrados. Los liberales, igual que sus antecesores, creen que la felicidad, a la que tiende el hombre necesariamente, es posible porque está inserta en el orden de la naturaleza. La voz sigue cargada de un contenido material: felicidad equivale a riqueza, a bienestar material. Lógicamente, la sociedad debe permitir la felicidad de todos, el bienestar general. Para

conseguirlo, todos los hombres aspirarán a la propiedad, aplicando para ello su trabajo, su tiempo y su capacidad. Fin de la sociedad será remover los obstáculos que lo impidan, dejando obrar libremente a las reglas naturales el mercado. La libertad asegurará la capacidad de los hombres para intercambiar sus bienes y la igualdad garantizará que todos tengan las mismas posibilidades para incrementar su patrimonio. La propiedad será, pues, libre —lejos de las trabas que impiden la transacción de los bienes— e individual —ninguna persona colectiva podrá justificar derecho alguno a poseer—.

Obviamente, la dinámica liberal determina una estratificación en clases, definidas en función de la riqueza poseída. Mientras que en la sociedad estamental la posición social es fija y adquirida, en la sociedad de clases existirá una movilidad que hará subir o descender a los individuos en función de su riqueza.

El colorario final, será, andando el tiempo, la «soberanía de la riqueza», la identificación de los propietarios con los más capaces, esto es, sufragio censatario. La verdad es que debajo de esta magnífica construcción doctrinal del liberalismo político, subyace el interés de una nueva clase, la burguesía, a quien beneficia de modo directo, aunque no exclusivo, la nueva organización social.

En materias de pobreza, sanidad o educación, los hombres de Cádiz hunden sus raíces en dos grandes fuentes: la herencia de la Ilustración y el legado doctrinal de la gran revolución de 1789. Como sucesores de nuestros ilustrados, comparten con ellos la visión de la pobreza y de la enfermedad, presentadas como obstáculos al desarrollo económico y riesgos potenciales por posibles desórdenes sociales, la fe en la instrucción pública como instrumento principal de renovación y reforma, la creencia en la necesidad de una abundante población útil y laboriosa como manifestación de poder y riqueza. Como hijos de los principios revolucionarios, reclaman derechos legítimos inherentes a la condición de seres humanos tales que derecho a la educación y derecho a la asistencia en caso de necesidad material o enfermedad.

En cuanto que hombres modernos, es decir, hombres de su tiempo histórico, los liberales gaditanos participan de esa fe en el progreso que heredaron como patrimonio del siglo XVIII. El progreso de la humanidad aparece ahora ligado al progreso de la instrucción, al desarrollo de unas medidas sanitarias de carácter preventivo, al establecimiento de un sistema de asistencia que atienda las necesidades materiales. La igualdad a la que se aspira hace incómoda a la caridad por la dependencia que implica, es igualdad ante las luces, es salud para poder trabajar y aplicar tiempo y capacidad para con-

seguir el bienestar material. La desigualdad cultural, la pobreza o la enfermedad atentan contra la libertad, pues no es libre el que por ignorancia, enfermedad o pobreza coloca su destino en manos de otro. La libertad es hija de la igualdad, y la igualdad sólo es posible por la educación, la sanidad y la beneficencia. Por otra parte, sólo un ciudadano libre, sin las ataduras de la incultura, la pobreza o la enfermedad, puede constituir el basamento de la naciente democracia. La instrucción, la sanidad y la beneficencia son concebidas, por tanto, no sólo como instrumentos de reforma social o de prosperidad de la nación, sino como piezas claves de la democracia.

Pero el giro hacia la beneficencia pública, la instrucción pública y la sanidad pública, no sólo se debe a influjos doctrinales. La reforma ilustrada, que había resquebrajado el sistema de atención particular de cada una de estas parcelas, y el nuevo impulso que supone el proceso constituyente gaditano, se vieron favorecidos por la generalizada y profunda crisis, que estremeció todas las estructuras del país entre 1750-1815 y que adoptó todas las posibles formas que en un Régimen Antiguo podía tomar una crisis: comenzando por las más superficiales de tipo climático, bélico, epidémico, siguiendo por los niveles político y hacendístico, y acabando con la remoción de las viejas estructuras sociales, religiosas y mentales que, al menos, se tambalearon y perdieron la rutinaria incuestionabilidad. En este zócalo resquebrajado no podía permanecer inerte la estructura asistencial, sanitaria y educativa, por otra parte identificada y asimilada con él.

Con la primera regulación constitucional van a quedar ya configuradas la beneficencia pública, la instrucción pública y la sanidad pública. Dicho de otro modo, el paso de la monarquía absoluta al Estado liberal viene acompañado por la asunción por el Estado de las actividades derivadas de cada una de estas materias. La tímida identificación que habíamos encontrado entre lo público, lo social y lo estatal, adquiere cuerpo de ley.

Junto a la asunción, el desarrollo de los mecanismos para llevarla a cabo, mecanismos que no son otros que los detectados de forma embrionaria en el siglo ilustrado: establecimiento de planes nacionales y uniformes, dirección centralizada de la gestión y gobierno a través de lo que décadas posteriores serán futuros ministerios y control estatal, en cuanto que atienden una parcela atribuida al Estado, del personal que las administra. La plasmación legal de cada uno de estos mecanismos es diversa según sea la parcela que se analiza. En el campo de la pobreza quedan sentadas las directrices que guiarán la futura Ley General de Beneficencia de 1822: control estatal de las

instituciones asistenciales, utilizando a los ayuntamientos y diputaciones como instrumentos de gobierno, y racionalidad en la organización, funcionamiento y ubicación de los centros asistenciales. Los mayores avances en el terreno legislativo se observan en materia educativa. El Proyecto y Decreto sobre el Arreglo General de la Enseñanza de 1813, regula tanto el establecimiento de un plan general de enseñanza, ordenados en grados, como la selección del personal docente y las instituciones administrativas que se encargan del gobierno de esta parcela. Por lo que hace referencia a la sanidad, tanto el Proyecto de Reglamento de hospitales, como las Bases para el Proyecto de Código Sanitario, contemplan la necesidad de un plan sanitario uniforme, una dirección centralizada de la gestión y del gobierno de la sanidad y un control del personal que detenta alguna función en la salud pública, pilares de la ordenación sanitaria emanada del Trienio liberal. En la asunción y administración de cada una de estas parcelas, según lo diseñado por el proceso constituyente gaditano, jugarán un papel de especial interés los municipios y las diputaciones. Los entes locales y provinciales se convertirán en ejecutores directos de lo emanado de los órganos centrales. Debemos hablar, en consecuencia, de una administración periférica del Estado, más que del ejercicio de una autonomía municipal o provincial. Los ayuntamientos y diputaciones tendrán como competencias: fomentar las actividades económicas que incentiven en crecimiento de la población, supervisar, y en la mayor parte de las ocasiones mantener, los centros benéficos educativos y sanitarios, inspeccionar al personal que atiende las materias de sanidad, educación y beneficencia, y poner en práctica todo lo que los órganos centrales —Junta de Comercio y Moneda, Dirección General de Instrucción Pública, Dirección General de Sanidad— estimen conveniente.

De esta forma, y a través de un proceso que ha durado más de cien años, proceso que tendrá su continuidad a lo largo de los siglos XIX y XX, se cumplían las previsiones de los pensadores del XVIII: «El desarrollo del Estado acelera los mecanismos de demanda al Estado» había dicho el diplomático alemán Guillermo de Humboldt. Y el político inglés Edmund Burke lo precisó más gráficamente: «No es bueno que la gente se acostumbre a recibir pan de manos del gobierno, porque a la menor escasez morderán la mano que los ha alimentado». El Estado protector, que había encontrado las condiciones óptimas para transformarse en Estado-Providencia, sustituía así a la Providencia religiosa y a la iniciativa privada. Un Estado embarcado en una dinámica igualitaria que progresará mecánicamente a lo largo del XIX sin el control social.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Abreviaturas usadas en las notas**

- A.G.P.—Archivo General de Palacio.
- A.G.S.—Archivo General de Simancas.
- A.H.N.—Archivo Histórico Nacional.
- A.C.C.—Archivo Conde de Campomanes.
- A.C.—Archivo de las Cortes.
- B.N.—Biblioteca Nacional.

### **I. MANUSCRITOS**

#### **Archivo General de Palacio**

- Sección Carlos III. Legajos: 3842; 3843; 3871.
- Sección Carlos IV. Legajos: 4649.
- Sección Consejos. Legajos: 3205; 3212.
- Sección personal de Cámara. Claudio Burllet: C<sup>a</sup> 148/4. José Cervi: C<sup>a</sup> 11342/51. Juan Higgins: C<sup>a</sup> 2637/23. Honorato Michelet: C<sup>a</sup> 679/13. José Suñol: C<sup>a</sup> 1019/18.

#### **Archivo General de Simancas**

- Sección Gracia y Justicia. Legajos: 989; 991.
- Sección Secretaría y Superintendencia de Hacienda. Legajos: 789; 951.
- Sección Junta de Moneda y Comercio. Legajos: 132.
- Sección Secretaria de Marina. Legajos: 226.
- Sección Guerra Moderna. Legajos: 1543.
- Sección Guerra y Marina. Legajos: 5009; 5016; 5028; 5033; 5038; 5039; 5041; 5047; 5053; 5062; 5065; 5066; 5069; 5070; 5071; 5072;

5073; 5074; 5075; 5076; 5079; 5082; 5083; 5084; 5086; 5089; 5114; 5116; 5117; 5177; 5192; 5196.

### **Archivo Histórico Nacional**

Sección Consejo. Legajos: 1333; 1368; 1369; 1477; 1485; 1510; 22637.

Sección Consejos Suprimidos. Sala de Gobierno. Legajos: 3269-63.

### **Archivo Conde de Campomanes**

Manuscritos: 31/1; 32/5; 32/12.

### **Archivo de las Cortes**

Sección Junta Superior. Caja 11.

Sección Relación de Circulares enviadas en 24 y 30 de junio de 1809. Legajos: 3, 5, 6, 10.

### **Biblioteca Nacional**

Manuscritos: 2274; 5614; 6487; 6734; 9.372; 11267; 11.590; 13239; 19.575; 19.936; 20374.

## **II. FUENTES IMPRESAS PRIMARIAS**

AGUADO, A.: *Política española para el más proporcionado remedio de nuestra Monarquía*. Madrid, 1746-1750.

AGUIRRE, M.: *Sistema de Sociedades patrióticas y seminarios o casas públicas*. Madrid, 1785.

ALONSO DE HERRERA, G.: *Libro de Agricultura*. 1513. (Edición de Medina del Campo, 1583).

AMAR DE BORBÓN, J.: *Discurso en defensa del talento de las mujeres y su actitud para el gobierno*. Madrid, 1786.

AMAR DE BORBÓN, J.: *Discurso sobre la educación física y moral de las mujeres*. Madrid, 1790.



- AMOR DE SORIA, J.: *Enfermedad crónica y peligrosa de los reynos de España y de Indias: Sus causas naturales y sus remedios*. Viena, 1741. Real Academia de la Historia, MS. 5614.
- ANZANO, T.: *Reflexiones económico políticas sobre las causas de la alteración de precios que ha padecido Aragón en los últimos años en lo general de los abastos y demás cosas necesarias al mantenimiento del Hombre*. Zaragoza, 1768.
- AREJULA, J. M.: *Breve descripción de la fiebre amarilla padecida en Cádiz y pueblos de la comarca de 1800 a 1810*. Madrid, 1813.
- ARGENTI Y LEYS, F.: *Discursos políticos y económicos sobre el estado actual de España*. Madrid, 1776.
- ARGUMOSA Y GANDARA, T. V. DE: *Erudición política. Despertador sobre el comercio, agricultura y manufacturas, con avisos de buena política y aumento del Real Erario*. Madrid, 1743. (Edición de Espasa-Calpe, con estudio preliminar de Gloria Franco Rubio. Madrid, 1987).
- ARRIQUIBAR, N. DE: *Recreación política. Reflexiones sobre el Amigo de los hombres en su tratado de población considerado con respecto a nuestros intereses*. Vitoria, 1779.
- ARTETA MONTESEGURO, A.: *Discurso instructivo sobre las ventajas que puede conseguir la industria de Aragón con la nueva ampliación de puertos concedidos por S. M. para el comercio de América*. Madrid, 1783.
- ASSO, I. DE: *Historia de la economía política de Aragón*. 1798 (Edición de José Manuel Casas Torres. Zaragoza, 1947).
- BROCHERO, L.: *Discuso breve del uso de exponer los niños en que se propone lo que observó la antigüedad, dispone el derecho, e importa a las Repúblicas*. Sevilla, 1626.
- CABALLERO, F.: «Cosa cumplida... solo en la otra vida» en *Obras Completas*. Madrid, 1961.
- CABARRUS, F. DE: *Elogio del Excelentísimo Señor Conde de Gausa*. Madrid, 1785.
- CABARRUS, F. DE: *Carta sobre los obstáculos que la Naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública*. Madrid, 1972. (Edición de J. A. Maravall. Madrid, 1973).
- CADALSO, J.: *Cartas Marruecas*. Madrid, 1768 (Edición de Espasa-Calpe. Madrid, 1971).
- CAMPOMANES, P. R. DE: *Instrucción sobre los vagos y malentretenidos*. Madrid, 1759.
- CAMPOMANES, P. R. DE: *Tratado de la regalía de la amortización*. Madrid, 1765.

- CAMPOMANES, P. R. DE: *Discurso sobre el fomento de la industria popular* (1774), y *Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento* (1775). (Edición del Instituto de Estudios Fiscales, con un estudio preliminar de John Reeder. Madrid, 1975).
- CAMPILLO Y COSSÍO, J.: *Lo que hay de más y lo que hay de menos en España, para que sea lo que debe ser y no lo que es*. Madrid, 1741.
- CAMPILLO Y COSSÍO, J.: *Nuevo sistema de gobierno económico para la América, con los males y daños que le causa el que hoy tiene...* 1742. Impreso en Madrid, 1789.
- CAPMANY, A.: *Memorias históricas sobre Marina, Comercio y Artes de la antigua Ciudad de Barcelona*. Madrid, 1792.
- CARESMAR, J.: *Carta a barón de La Linde sobre la antigua y nueva población de Cataluña*. 1780 (Edición de la Asociación de Bibliófilos de Barcelona, con prólogo de J. Regla. Barcelona, 1959).
- CASTILLO DE BOBADILLA, J.: *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra*. 1597. (Edición del Instituto de Estudios de Administración Local, con estudio preliminar de Benjamín González Alonso. Madrid, 1978).
- CAXA DE LERUELA, M.: *Restauración de la abundancia en España*. Nápoles, 1631. (Edición del Instituto de Estudios Fiscales, con introducción de Jean Paul le Flem. Madrid, 1975).
- CEBALLOS, J.: *Arte real para el buen uso y gobierno de los reyes, príncipes y sus vasallos*. Toledo, 1623.
- CEBALLOS, J.: *Memorial para suplicar al Rey (Felipe III) que se prohíba la entrada a las mercaderías labradas fuera del Reino y la salida de las lanas y materiales en que se han de ocupar y trabajar los naturales*. Toledo, 1620.
- *Censo español executado por orden del Rey, comunicado por el Excelentísimo Señor Conde de Floridablanca, primer Secretario de Estado y del Despacho en el año 1787*. Imprenta Real. Madrid 1788. (Edición facsimil del INE. Madrid, 1981).
- *Censo de la población de España en el año 1797 executado por orden del Rey*. Imprenta Real. Madrid, 1803.
- CENTANI, F.: *Tierras. Medios universales propuestos desde el año de seiscientos sesenta y cinco hasta el de seiscientos y setenta y uno para que con planta, números, peso y medida tenga la Real Hacienda dotación fija para asistir a la causa pública*. Madrid, 1671.
- *Colección de Decretos dados en el Reinado de Fernando VI*. Madrid, 1742.
- *Colección de Reales Decretos, Órdenes y Providencias dadas por Su Majestad el Rey Fernando VI y su Supremo Consejo*. Madrid, 1760.

- *Colección de Pragmáticas, Cédulas, Provisiones, Circulares, Autos acordados dados en los tiempos de Carlos III y Carlos IV.* 3 vols. Madrid, 1805.
- *Colección de Reales Cédulas dadas en el Reinado de Carlos IV.* Madrid, 1827.
- *Colección de Decretos del Rey Fernando VII.* Imprenta Real. Madrid, 1816.
- *Colección de memorias premiadas, y de las que se acordó se imprimiesen sobre los cuatro asuntos, que por encargo particular publicó la Real Sociedad Económica de Amigos del País de esta Corte en el suplemento de la Gaceta de 14 de agosto de 1781.* Madrid. Imprenta Real, 1784.
- *Correo de Madrid* 2.I.1788, 8.IV.1789, 2.XI.1789, 21.IV.1790, 1.V.1790, 8.V.1790, 4.IX.1790, 17.XI.1790.
- CORTINES Y ANDRADE, R. DE: *Discurso político sobre el establecimiento de los hospicios en España.* Madrid, 1768.
- CRIALES Y ARCE, G.: *Carta que escribo a V. M.* Madrid, 1646.
- DANVILA Y VILLARRASA, B.: *Lecciones de Economía Civil o de el Comercio.* Madrid, 1779.
- *Diario de Sesiones de las Cortes de Cádiz.* Edición facsimil. 8 vols. Madrid, 1876.
- *Diccionario de Autoridades.* Madrid 1726-1737 Edición facsimil. Madrid, 1963.
- ESTRADA, J. A.: *Población General de España.* 3 Tomos. Madrid, 1748.
- FELJOO Y MONTENEGRO, FR. B.: *Teatro crítico universal o Discursos varios en todo género de materias para desengaño de ciertos errores comunes.* Madrid, 1764.
- FELJOO Y MONTENEGRO, FR. B.: *Cartas eruditas y curiosas.* 5 Tomos. Madrid 1742-1760. (Edición de Biblioteca de Autores Españoles, tomo XXV. Madrid, 1947).
- FERNÁNDEZ MORATÍN, L.: *La Mojigata.* Madrid, 1982.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, P.: *Conservación de las Monarquías y Discursos políticos sobre la Gran Consulta que el Consejo hizo al Señor Don Felipe III.* Madrid, 1626 (Edición de la Biblioteca de Autores Españoles, Tomo XXV. Madrid, 1947).
- FENELÓN, F.: *La educación de las niñas.* Madrid, 1787 (Edición de Aguilar. Madrid 1945).
- FILANGIERI, G.: *Reflexiones sobre la libertad de Comercio de frutos* (Traducción. Madrid. 1784).
- FORONDA, V. DE LA: *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la economía política y sobre las leyes criminales.* 2 Tomos. Madrid, 1789.
- FORONDA, V. DE LA: *Cartas sobre policía.* Madrid, 1801.

- GALIANI, F.: *Diálogos sobre el comercio del trigo*. Traducción del francés de J. A. D. L. C. —probablemente Juan Antonio de las Casas—, Madrid, 1775.
- GENERES, M. D.: *Reflexiones Políticas y Económicas sobre la Población, Agricultura, Artes, Fábricas y Comercio del Reyno de Aragón*. Madrid, 1793.
- GENOVESI, A.: *Lecciones de comercio o bien de economía civil*. Traducción de V. Villalba. Madrid, 1785-1786. (Primera Edición. Nápoles, 1765).
- GIGINTA, M.: *Tratado de remedio de pobres*. Coimbra, 1579.
- GONZÁLEZ DE CELLORIGO, M.: *Memorial de la política necesaria y útil restauración a la República de España y Estado de ella y del desempeño universal de estos Reynos*. Valladolid, 1600.
- GOUDARD, A.: *Los intereses de Francia mal entendidos. Destierro de errores comunes en la Agricultura, Industria, Comercio, Población y Navegación. Plan de sistema económico*. Traducción de D. Marcoleta. Madrid 1774. (Primera Edición, Amsterdam, 1756).
- GUTIÉRREZ DE LOS RÍOS, G.: *Noticia General para la estimación de las artes y de la manera en que se conocen las liberales de las que se son mecánicas y serviles, con un exhortación a la causa de la virtud y del trabajo contra los ociosos y otros particulares para las personas de todos los estados*. Madrid, 1600.
- HERBERT, C. J.: *Ensayo sobre la policía general de los granos, sobre sus precios y sobre los efectos de la Agricultura*. Traducción T. Anzano. Madrid, 1775. (Primera Edición, Berlín, 1755).
- HERRERA, N. J. DE: *De la necesidad físico-política y moral de unir en uno general todos los hospitales donde quiera que los haya*. Madrid, 1741.
- HUME, D.: *Discourse Concerning the Populousness Ancient Nations*, 1752. (Traducción en Discursos Políticos. Madrid, 1789).
- ISLA, P.: *Cartas familiares*. Madrid, 1736.
- ISLA, P.: *Fray Gerundio de Campazas*. Madrid, 1875.
- JOVELLANOS, M. G.: «Cartas a Ponz», en *Obras de...*, Biblioteca de Autores Españoles. Tomo L. Madrid, 1952.
- JOVELLANOS, M. G.: «Discursos acerca de la situación y división interior de los hospicios con respecto a su salubridad» en *Obras de...* B.A.E. Tomo L. Madrid, 1952.
- JOVELLANOS, M. G.: «Informe sobre la Ley Agraria» en *Obras de...* B.A.E. Tomo L. Madrid; 1952.
- JOVELLANOS, M. G.: «Informe sobre el libre Ejercicio de las Artes», en *Obras de...* B.A.E. Tomo L. Madrid, 1952.

- JOVELLANOS, M. G.: *Diarios*, edición preparada por Julio Somoza, 3 vols. Oviedo, 1953-1956.
- JOVELLANOS, M. G.: *Poesías escogidas*. Madrid, 1975.
- JOVELLANOS, M. G.: «Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública» en *Historia de la Educación en España de Enrique Guerrero*. Vol. I. Madrid, 1981.
- JOVELLANOS, M.G.: «Memoria sobre la educación popular» en *Obras de...*, B.A.E. Tomo L. Madrid, 1952.
- JOVELLANOS, M.G.: «Oración sobre la necesidad de unir el estudio de la literatura al de las ciencias» en *Obras de...* B.A.E. Tomo L. Madrid, 1952.
- LAGUNA, A.: *Pedacio Dioscorides Anazarbeo, acerca de la materia medicinal y de los venenos mortíferos*. Amberes, 1555. (Edición facsimil del INE. Madrid, 1968).
- LARDIZABAL, V.: *Consideraciones político-médicas sobre la Salud Pública*. Madrid, 1769.
- LARRUGA Y BONETA, E.: *Historia de la Real Junta de Comercio y Moneda y Minas*. 10 Tomos e índices. Madrid, 1788. Ejemplar manuscrito en la Biblioteca del Ministerio de Hacienda, y microfilmado en Archivo Histórico Nacional.
- LISON Y BIEDMA, M. DE: *Discursos y Apuntamientos*. Madrid, 1622-1623.
- MANEGAT, J. A. (abate Matanegui): *Cartas Críticas, por las que se reconocen los errores que cometen los hombres con más frecuencia*. Madrid, 1793.
- MARTÍN MARTÍNEZ, A.: *Medica Sceptica*. Madrid, 1722.
- MARTÍN MARTÍNEZ, A.: *La Medicina y su práctica en los Reinos de España*. Madrid, 1722.
- MARTÍNEZ DE IRUJO, M.: «Reflexiones generales de las razones y causas que han causado la despoblación de las dos Castillas, Extremadura y Andalucía, y la decadencia de su agricultura», en *Correo General de España, de Francisco Mariano Nifo*, Tomo II, Madrid, 1770.
- MARTÍNEZ MARINA, A.: *Juicio Crítico sobre la Novísima Recopilación*. Madrid, 1820.
- MARTÍNEZ DE MATA, F.: *Memoriales y Discursos, 1650-1660* (Edición de Moneda y Crédito, con un estudio introductorio de Gonzalo Anes, Madrid, 1971).
- MARTÍNEZ MONTANES, A.: *Principios y sistema de economía política con alusión a la situación de España*. Madrid, 1863.
- MASDEVALL, J.: *Dictamen sobre las industrias y manufacturas*. Madrid, 1785.

- MASDEVALL, J.: *De la ciudad de Zaragoza, su vida y sus costumbres*. Zaragoza, 1776.
- MEDINA, J. DE: *De la Orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres*. Salamanca, 1545 (Edición del Instituto de Estudios Políticos, 1965).
- MELÉNDEZ VALDÉS, J.: *Discursos Forenses*. Madrid, 1821.
- MELLADO, B.: *Historia de la epidemia padecida en Cádiz el año 1810 y providencias tomadas para su extinción por las Juntas de Sanidad Suprema del Reino y Superior de esta ciudad*. Cádiz, 1811.
- *Memorias de la Sociedad Económica de Madrid*. Madrid, 1780.
- MÉNDEZ SILVA, R.: *Población General de España*. Madrid, 1675.
- MERCADO, T. DE: *Suma de Tratos y Contratos*, 2ª ed. ampliada, 1569. (Edición del Instituto de Estudios Fiscales, con estudio preliminar de Nicolás Sánchez Albornoz, 2 vols. Madrid, 1977).
- MONCADA, S. DE: *Restauración política de España*. 1619 (Edición del Instituto de Estudios Fiscales, con un estudio introductorio de J. Vilar, titulado *Conciencia Nacional y Conciencia Económica*. Datos sobre la vida y obra del doctor Sancho de Moncada. Madrid, 1974).
- MONTESQUIEU DE SECONDAT, CH. L.: *Cartas Persas*. Amsterdam, 1721 (Edición de Espasa-Calpe. Barcelona, 1965).
- MUÑOZ, A.: *Discurso sobre economía política*. Madrid, 1769.
- MUÑOZ, M. E.: *Recopilación de Leyes, Pragmáticas reales, y Acuerdos del Real Protomedicato*. Valencia, 1751.
- MURCIA, P. J. DE: *Discurso político sobre la importancia y necesidad de los hospicios, casas de expósitos y hospitales*. Madrid, 1798.
- NECKER, J.: *Sobre la legislación y comercio de granos* (Traducción de G. Suárez en *Memorias instructivas y curiosas...*, Tomo VII. Madrid, 1783. Primera Edición, 1775).
- Novísima Recopilación de las leyes de España*. 6 vols. Edición facsimil. Madrid, 1805-1807.
- NORMANTE, L. DE: *Proposiciones de economía civil y comercio*. Zaragoza, 1785.
- NOIX Y PERPIÑA, J.: *Reflexiones imparciales sobre la humanidad de los españoles en Indias, contra los pretendidos filósofos y políticos, para servir a las historias de M. M. Raynal y Robertson*. Cervera, 1783.
- OLAVIDE, P. DE: *El Evangelio en Triunfo*. 4 vols. Valencia, 1798.
- OLAVIDE, P. DE: *Plan de Estudios para la Universidad de Sevilla*. Sevilla, 1769. (Edición con estudio preliminar de F. Aguilar Piñal. Barcelona, 1969).
- ORDÓÑEZ, P. J.: *Monumento Triunfal de la Piedad Católica*. Zaragoza, 1672.

- ORTIZ, L. DE: *Memorial del Contador a Felipe II*. Valladolid, 1558. (Edición del Instituto de España, con prólogo de J. Larraz. Madrid, 1970).
- PEÑARANDA, F. J.: *Resolución Universal sobre el sistema económico y político más conveniente a España*. Madrid, 1789.
- PÉREZ DE HERRERA, C.: *Discursos del amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos, y de la fundación y principio de los albergues destos Reynos y amparo de la milicia dellos*. Madrid, 1598 (Edición de Espasa-Calpe, con introducción y notas de Michel Cavallac. Madrid, 1975).
- PÉREZ Y LÓPEZ, A.: *Principios del Orden esencial de la Naturaleza*. Madrid, 1785.
- PÉREZ QUINTERO, M.: *Pensamientos políticos y económicos dirigidos a promover en España la agricultura y demás ramos de la industria, a extinguir la ociosidad y dar ocupación útil y hasta honesta a todos los brazos*. Madrid, 1798.
- PINEDA, J. DE: *Primera parte de las preguntas y cinco diálogos familiares de la agricultura cristiana*. Salamanca, 1589.
- PIQUER, A.: *Los nuevos saberes y el Hombre*. Madrid, 1759.
- PIQUER, A.: *En torno a la Decadencia espiritual y científica de la nación española*. Madrid, 1761.
- PONT, A.: *Viajes de España*. Madrid, 1789-1784. (Edición preparada por Carlos Sero Serrano. Madrid, 1986).
- QUINTANA, M.: *Obras completas...* Biblioteca de Autores españoles. Tomo LX. Madrid, 1962.
- Reales Ordenanzas expedidas en el año 1799 por la primera secretaria de Estado para la reunión del estudio y ejercicio de la Medicina y Cirugía, y elección de una Junta General de Gobierno de esta Facultad Reunida*. Imprenta Real. Madrid, 1799.
- RECHACH Y CARBO, B.: *Principios fundamentales para la buena educación del hombre*. Barcelona, 1758.
- RIVADENEYRA, P. DE: *Tratado de religión, y virtudes que debe tener el príncipe cristiano para gobernar y conservar sus Estados, contra lo que Nicolás Maquiavelo y los políticos de su tiempo enseñan*. Madrid, 1595.
- RODRIGÁLVAREZ, J. A.: *Elementos para gobierno de un diputado en Cortes*. Madrid, 1813.
- RODRÍGUEZ, J.: *Nuevo aspecto de la Theología médico moral*. Madrid, 1742.
- RODRÍGUEZ, J.: *Palestra Crítico-Médica*. Madrid, 1748.
- ROMÁ Y RUSSELL, F.: *Disertación histórico-político-legal por los Colegios y gremios de la Ciudad de Barcelona y Sus privativas*. Barcelona, 1766.

- ROMÁ Y RUSELL, F.: *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*. Madrid, 1768.
- RUIZ DE LUZURIAGA, S.: *Lucha contra la enfermedad y la muerte*. Bilbao, 1782.
- SAAVEDRA FAJARDO, D.: *Idea de un Príncipe Político Cristiano*. Mónaco, 1640 (Edición de Aguilar, Obras Completas, con prólogo y notas de Ángel González Palencia. Madrid, 1946).
- SALAS Y BERART, FR. G.: *El Gobierno político de Barcelona para sustentar los pobres y evitar vagabundos*. Barcelona, 1636.
- SÁNCHEZ, S.: *Extracto puntual de todas las Pragmáticas, Cédulas y circulares publicadas en el reinado de Carlos III*. 2 vols. Madrid, 1792.
- SANTAYANA Y BUSTILLO, L.: *Papel... en el que se manifiesta la enfermedad que padece la monarquía de España, y remedios que puede aplicársele*. Zaragoza, 1761.
- SEMPERE Y GUARINOS, J.: *Ensayo de una Biblioteca española de los mejores escritores del Reinado de Carlos III*. Madrid, 1785-1789.
- SEMPERE Y GUARINOS, J.: *Historia del Luxo y de las leyes suntuarias de España*. 2 Tomos. Madrid, 1788.
- SEMPERE Y GUARINOS, J.: «Policía de España acerca de los pobres, vagos y mal entretenidos» en *Biblioteca Española Económico-Política*. 4 Tomos. Madrid, 1801-1821.
- SERRANO BELAZAR, M.: *Proyecto para extinguir los mendigos*. Madrid, 1798.
- SOTO, D. DE: *Deliberación en la causa de los pobres*. Salamanca, 1545. (Edición del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1965).
- SUÁREZ DE RIVERA, F.: *Tratado y Revisión de los Hospitales españoles*. Madrid, 1751.
- SUÑOL, J.: *La Medicina llave de la Salud Pública*. Madrid, 1751.
- TIERNO GALVÁN, E.: *Actas de las Cortes de Cádiz*. 2 vols. Madrid, 1964.
- TORRES VILLARROEL, D.: *Sueños Morales*. Madrid, 1736-1737.
- TORRES VILLARROEL, D.: *El Hospital de Antón Martín*. Madrid, 1759.
- TORENO, CONDE DE: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*. Madrid, 1974.
- ULLOA, B. DE: *Restablecimiento de las fábricas y comercio español*. Madrid, 1740.
- URIZ, J. J.: *Causas prácticas de la muerte de niños expósitos en sus primeros años*. Pamplona, 1801.
- UZTÁRIZ, G. DE: *Theroria y Práctica de Comercio y de Marina*. 1724 (Edición de Aguilar con prólogo de Gabriel Franco. Madrid, 1968).



- VALERIOLA, T.: *Idea general de la policía o tratado de policía*. Valencia, 1798-1802.
- VALENCIA, P.: *Discurso contra la ociosidad*. Madrid, 1608. (Edición de Viñas Mey. Madrid, 1945).
- VÁZQUEZ, J.: *Los eruditos a la violeta o curso completo de todas las ciencias dividido en siete lecciones para los siete días de la semana*. Barcelona, 1782.
- VILLADARIAS, MARQUÉS DE: *Apuntamiento en la manera de formar sociedades*. Madrid, 1732.
- VIRREY Y MANGE, P.: *Prontuario aforístico*. Madrid, 1746.
- VIVES, J. L.: *Del Socorro de los Pobres*. Brujas, 1525. (Edición en Obras Completas de Aguilar. Madrid, 1947).
- VIZCAÍNO PÉREZ, V.: *Discursos políticos sobre los estragos que causan los censos; facilidades y medios de su extinción. Comercio fomentado y general abundancia de comestibles en España*. Madrid, 1776.
- VOLFLETOS, F.: «Discurso sobre la Consulta del Real Consejo de Castilla tocante al gobierno y conservación y aumento de la monarquía de España» 1629, *Biblioteca Nacional*, Ms. 5873, folios 96-135.
- WARD, B.: *Obra pía y eficaz modo para remediar la miseria de la gente pobre de España*. Valencia, 1750.
- WARD, B.: *Proyecto económico*. Madrid, 1779. (Edición del Instituto de Estudios Fiscales, con un estudio preliminar de J. L. Castellano. Madrid, 1982).
- XIMÉNEZ LORITE, A. M.: *Los daños que pueden ocasionar a la Salud Pública la tolerancia de algunas manufacturas dentro de los pueblos*. Madrid, 1790.
- ZABALA Y AUÑÓN, M. DE: *Miscelanea económico-política o discursos varios sobre el modo de aliviar los vasallos con aumento del Real Erario*. Madrid, 1732. (Edición tercera corregida y aumentada. Madrid, 1787).

### III. BIBLIOGRAFÍA SECUNDARIA

- ABELLÁN, J. L.: *Historia crítica del pensamiento español*. Tomo III. Madrid, 1993.
- AGUILAR PIÑAL, F.: «La Real Academia Matritense en los planes de la Ilustración» en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*. Tomo III. Madrid, 1966.
- AGUILAR PIÑAL, F.: «La Universidad de Sevilla en el siglo XVIII» en *Anales de la Universidad Hispalense*. Sevilla, 1969.

- AGUILAR PIÑAL, F.: *Los comienzos de la crisis universitaria*. Madrid, 1982.
- AGUILAR PIÑAL, F.: *La política docente en la época de la Ilustración (1754-1808)*. Madrid, 1988.
- AGUILAR PIÑAL, F.: «Entre la Escuela y la Universidad: La enseñanza secundaria en el siglo XVIII» en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.
- ALBI ROMERO, G.: «El Protomedicato en la España Ilustrada» en *Catálogo de documentos del Archivo General de Simancas*. Valladolid, 1988.
- ALBORG, J. L.: *Historia de la Literatura española*. Tomo III. Madrid, 1978.
- ALCÁZAR MOLINA, C.: *Los hombres del reinado de Carlos III. Don Pablo Olavide, el colonizador de Sierra Morena*. Madrid, 1927.
- ALCÁZAR MOLINA, C.: *Las colonias alemanas de Sierra Morena*. Murcia, 1929.
- ALEMÁN BRACHO, C.: *El sistema público de Servicios Sociales en España*. Granada, 1991.
- ALMUNIA FERNÁNDEZ, C.: *Teatro y cultura en el Valladolid de la Ilustración*. Valladolid, 1974.
- ALONSO HERNÁNDEZ, J. L.: *El lenguaje de los maleantes españoles de los siglos XVI y XVII: la Germania. Introducción al léxico del marginalismo*. Salamanca, 1979.
- ALTHUSSER, L.: *Montesquieu. La política y la historia*. Madrid, 1974.
- ÁLVAREZ DE MORALES, A.: *La Ilustración y la reforma de la Universidad española en el siglo XVIII*. Madrid, 1971.
- ÁLVAREZ DE MORALES, A.: *Génesis de la Universidad española Contemporánea*. Madrid, 1972.
- ÁLVAREZ DE MORALES, A.: «La Universidad en la Ilustración» en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.
- ÁLVAREZ SANTALO, C.: *Los sectores marginales en la Baja Edad Moderna*. Sevilla, 1990.
- ÁLVAREZ SIERRA, J.: *Los Hospitales de Madrid*. Madrid, 1953.
- ÁLVAREZ SIERRA, J.: *Carlos III y la higiene pública*. Madrid, 1956.
- ÁLVAREZ URÍA, F.: *Miserables y locos*. Barcelona, 1983.
- ÁLVAREZ URÍA, F.: «Los visitantes del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX» en VV. AA.: *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social*. Madrid, 1986.
- ANES, G.: «El Informe sobre la Ley Agraria y la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País», en *Homenaje a D. Ramón Carande*. Madrid, 1963.

- ANES, G.: «El litoral Cantábrico durante el siglo XVIII: Auge económico y permanencia de las estructuras tradicionales», en *Revista de Trabajo*. núm. 2. Madrid, 1967.
- ANES, G.: *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*. Barcelona, 1972.
- ANES, G.: *La agricultura española del siglo XI hasta 1868; algunos problemas*. Madrid, 1981.
- ANES, G.: *El Antiguo Régimen: Los Borbones*. Madrid, 1982.
- ANES, G.: *Las crisis agrarias en la España Moderna*. Madrid, 1982.
- AÑÓN FELIU, C.: «Noticias sobre los Reales Jardines Botánicos Ilustrados», en *Anales de Historia de la Farmacia*. Tomo XXI. Madrid, 1984.
- ARGULLOL, E.: *Descentralización administrativa y organización pública (Aproximación histórica. 1812-1931)*. Madrid, 1973.
- ARIAS DE MIRANDA, F.: *Las Diputaciones de Caridad. Significado y trascendencia en el Madrid del siglo XVIII*. Madrid, 1986.
- ARIAS, G.: «Los precurseurs de Malthus`en Italie», en *Revue d'histoire economique et sociale*. París, 1992.
- ARIES, PH.: *The hour of our death*. Londres, 1983.
- ARÓIZ, M.: *Revolución liberal y revuelta campesina*. Barcelona, 1977.
- ARTOLA, M.: *Los orígenes de la España Contemporánea*. Madrid, 1960.
- ARTOLA, M.: *La Burguesía revolucionaria. (1808-1874)*. Madrid, 1976.
- ARTOLA, M.: *La Economía del Antiguo Régimen: La Renta Nacional de la Corona de Castilla*. Madrid, 1978.
- BALBÍN Y UNQUERA, A.: *Reseña histórica y teórica de la Beneficencia*. Madrid, 1862.
- BATLLORI, M.: *La cultura hispano-italiana de los jesuitas expulsos*. Madrid, 1966.
- BARREIRO MALLÓN, B.: *Interior y costa: dos muestras de una estructura demográfica antigua en la Galicia rural*. Santiago, 1986.
- BARREIRO MALLÓN, B.: «La jurisdicción de Xallas en el siglo XVIII», en *Población, sociedad y economía*. Santiago de Compostela, 1978.
- BELTRÁN, L.: *Historia de las doctrinas económicas*. Barcelona, 1961.
- BELTRÁN, M.: *Ideologías y gasto público en España*. Madrid, 1977.
- BENASSAR, B.: *La España del siglo de oro*. Madrid, 1983.
- BERMEJO CABRERO, J.: *Aspectos jurídicos e institucionales del Antiguo Régimen en España*. Barcelona, 1985.
- BERMEJO TUDELA, M.: *Historia de la Antigua Facultad de Medicina de la universidad de Zaragoza*. Zaragoza, 1973.
- BERNALDO DE QUIRÓS, O.: *La colonización interior de España*. Madrid, 1930.

- BERNARDO ASES, J. M. DE: *Las cátedras de Gramática en los pueblos de Córdoba en la segunda mitad del siglo XVIII*. Sevilla, 1978.
- BETHAM, J.: *El panoptico*. Madrid, 1979.
- BIELSA, J.: *El estado de necesidad, con particular referencia al Derecho constitucional y al Derecho administrativo*. Madrid, 1958.
- BITAR, M.: *Economistas españoles del siglo XVIII*. Madrid, 1968.
- BLAS, A. DE: *Orígenes, progresos y límites de la población y examen histórico-crítico de la de España deducido de sus leyes y costumbres bajo las diversas dominaciones que ha tenido*. Madrid, 1833.
- BONET, M.: *Historia de las enfermedades infecciosas*. Madrid, 1967.
- BRAUDEL, F.: «Qu' est-se que le XVI siecle?», en *Annales*, enero de 1963.
- BURKE, M. E.: *El Colegio Real de S. Carlos*. Madrid, 1982.
- BUSTELO, F.: «La población española en la segunda mitad del siglo XVIII», en *Moneda y Crédito*. Núm. 123. Madrid, 1972.
- BUSTELO, F.: «Algunas reflexiones sobre la población española de principios del siglo XVIII», en *Anales de Economía*. Núm. 151. Madrid, 1972.
- BUSTELO, F.: «La transformación de vecinos en habitantes. El problema del coeficiente», en *Estudios Geográficos*. Núm. 130, febrero. Madrid, 1973.
- BUSTOS RODRÍGUEZ, M.: *Los cirujanos del Real Colegio de Cádiz en la encrucijada de la Ilustración*. Cádiz, 1984.
- CABALLERO, F.: *Fomento de la población rural*. Madrid, 1864.
- CABEZAS, J. A.: *Jovellanos. El fracaso de la Ilustración*. Madrid, 1985.
- CABRE MONSERRAT, A.: *Problemas de la enseñanza en época de Feijoo*. Oviedo, 1970.
- CABO ALONSO, A.: «El Colectivismo agrario en tierra de Sayago», en *Estudios Geográficos*. Madrid, 1956-57.
- CACHO VIU, V.: *La Institución Libre de Enseñanza*. Madrid, 1962.
- CALLAHAN, W. J.: «Caridad, sociedad y economía en el siglo XVIII», en *Moneda y Crédito*. Núm. 146. Madrid, 1978.
- CALLAHAN, W. J.: *La Santa y Real Hermandad del Refugio y Piedad de Madrid (1618-1832)*. Madrid, 1980.
- CALLEJA FOLGUERA, M<sup>a</sup> DEL C.: *La reforma sanitaria de la España Ilustrada*. Madrid, 1989.
- CÁMARA URRACA, V. y SÁNCHEZ ZORRO, D.: «El impacto de los capitales urbanos en la explotación rural», en *Estudios Geográficos*. Madrid, 1964.
- CANGA ARGÜELLES: *Diccionario de Hacienda*. Madrid, 1834.
- CAPEL MARGARITO, M.: *La Carolina, capital de nuevas poblaciones. (Un ensayo de reforma socioeconómica de España en el siglo XVIII)*. Jaén, 1980.

- CARANDE, R.: *Carlos V y sus banqueros*. Madrid, 1965.
- CARANDE, R.: «El despotismo ilustrado de los Amigos del País», en *Siete Estudios de Historia contemporánea de España*. Barcelona, 1969.
- CARASA SOTO, P.: *El sistema hospitalario español en el siglo XIX. De la asistencia social al modelo sanitario actual*. Valladolid, 1985.
- CARASA SOTO, P.: *Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos 1750-1900*. Valladolid, 1987.
- CÁRDENAS, F. DE: *Ensayo sobre la Historia de la propiedad territorial en España*. Tomo II. Madrid, 1873-1875.
- CARMONA GARCÍA, J. I.: *El sistema de la hospitalidad pública en la Sevilla del Antiguo Régimen*. Sevilla, 1979.
- CARMONA GARCÍA, J. I.: «La asistencia social en la España de los Austrias», en VV. AA.: *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social*. Madrid, 1988.
- CARÓ BAROJA, J.: «Las nuevas poblaciones de Sierra Morena y Andalucía. Un experimento social en tiempos de Carlos III», en *Clavireña III*. Núm. 18. Madrid, 1952.
- CARR, R.: *España 1808-1939*. Barcelona, 1970.
- CARRERAS PANCHON, A.: *El problema del niño expósito en la España Ilustrada*. Madrid, 1986.
- CARRERAS PANCHON, A.: *La peste en España*. Madrid, 1986.
- CARRERA PUJAL, J.: *Historia de la Economía española*. Vol. IV. Barcelona, 1947.
- CARRERA PUJAL, J.: *La Universidad y los Colegios mayores de Barcelona en los siglos XVIII y XIX*. Barcelona, 1971.
- CASTELLET VALLESPI, A.: *Historia de la legislación Sanitaria Española*. Barcelona, 1897.
- CASTIGLIONI, A.: *Historia de la Medicina en la España del siglo XVIII*. Barcelona, 1975.
- CHACÓN, F. y FRESNEDA, R.: «Factores de mortalidad en grupos sociales marginales durante los siglos XVII y XVIII», en *Actas del VIII Congreso Nacional de Historia de la Medicina*. Murcia, 1986.
- CHAUNU, P.: *La civilisation de l'Europe des Lumières*. París, 1971.
- CHINCHILLA, A.: *Anales Históricos de la Medicina Española*. 7 vols. Valencia, 1841.
- CHINCHILLA, A.: *Anales Históricos de la Medicina General y biográfico-bibliográfico de la Medicina española en particular*. Tomo III. Valencia, 1845.
- CHINCHILLA, A.: *Biblioteca antigua y nueva de escritores aragoneses de Latabra*. Tomo V. Zaragoza, 1884.
- CIPOLLA, C. M.: *La decadencia económica de los Imperios*. Madrid, 1973.

- COLMEIRO, M.: «Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII, XVIII», en *Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Madrid, 1861.
- COLMEIRO, M.: *Historia de la economía política de España*. Tomo II. Madrid, 1863.
- COMELLAS, J. L.: *La teoría del régimen liberal español*. Madrid, 1962.
- CORONA BARATECH, C.: «Opinión pública y oposición al poder en la España del XVIII y principios del XIX», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*. Núm. 174. Madrid, 1977.
- CORONA BARATECH, C.: *El Poder Real y los motines: Las crisis alimentarias*. Zaragoza, 1981.
- COSTA, J.: *Colectivismo agrario en España*. Madrid, 1898.
- CRUZ SEOANE, M.: «El primer lenguaje constitucional español», en *Moneda y Crédito*. Madrid, 1968.
- CUENCA TORIBIO, J. M.: *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en España*. Madrid, 1995.
- CURIEL, L.: *Índice Histórico de disposiciones sociales*. Madrid, 1946.
- DEFORNEAUX, M.: *Pablo Olavide*. Madrid, 1968.
- DEMERSON, P. J. y AGUILAR-PIÑAL, F.: *Las sociedades Económicas de Amigos del País en el siglo XVIII*. San Sebastián, 1974.
- DEMERSON, P. DE: *María Francisca de Sales Portocarrero (Condesa de Montijo): una figura de la Ilustración*. Madrid, 1975.
- DESAL: *América Latina y Desarrollo Social*. Tomo I. Santiago de Chile, 1966.
- DEROZIN, A.: *José Quintana y el nacimiento del Liberalismo en España*. Madrid, 1978.
- DÍAZ-PLAJA, F.: *La vida española en el siglo XVIII*. Madrid, 1980.
- DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*. Madrid, 1956.
- DOMERGUE, L.: *Jovellanos a la Societe Economique du Amis du Pays de Madrid (1778-1975)*. Toulouse, 1981.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: «Los extranjeros en la vida española durante el siglo XVIII», en *Estudios de Historia Social de España*, 2. Madrid, 1960.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Las clases rurales a finales del Antiguo Régimen*. Sevilla, 1961.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *El Antiguo Régimen. Los Reyes Católicos y los Austrias*. Madrid, 1973.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Orto y ocaso de Sevilla*. Sevilla, 1974.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *La sociedad española en el siglo XVIII*. Madrid, 1975.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Esplendor y decadencia. De Felipe III a Carlos II*. Madrid, 1981.

- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Historia universal. Edad Moderna*. Vol. III. Madrid, 1983.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*. Barcelona, 1986.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Las claves del Despotismo Ilustrado*. Madrid, 1990.
- DONCELOT, J.: *La policía de las familias*. Valencia, 1979.
- DURÁN, M<sup>a</sup> A.: «Notas para el estudio de la estructura social de España en el siglo XVIII» en VV. AA.: *Mujeres y Sociedad en España (1700-1975)*. Madrid, 1982.
- EDIS: «Pobreza y marginación», en *Revista de Documentación social*. Núm. Monográfico. 56-57. Madrid, 1984.
- EGIDO, T. y LADERO, M. A.: *Pobreza y mendicidad en el reinado de Felipe II*. Sevilla, 1984.
- EGÍA RUIZ, C.: *Los jesuitas y el motín de Esquilache*. Madrid, 1956.
- EGÍA RUIZ, C.: *Demografía y economía en los orígenes del Aragón moderno: un ejemplo local: Barbastro (1680-1839)*. Madrid, 1979.
- EIRAS ROEL, A.: «Hambre y peste en Santiago en 1710», en *Cuadernos de Estudios gallegos...* Tomo XX, fascículo 61. Santiago, 1969.
- ELORZA, A.: *La ideología Liberal en la Ilustración española*. Madrid, 1970.
- ENCISO RECIO, L.: *Nipho y el periodismo español del siglo XVIII*. Valladolid, 1956.
- ENCISO RECIO, L.: *Los establecimientos industriales españoles en el siglo XVIII*. Madrid, 1963.
- ESCOLANO BENITO, A.: *Educación y Economía en la España Ilustrada*. Madrid, 1988.
- ESCUDERO, J. A.: *Curso de Historia del Derecho Español (Fuentes e Instituciones político-administrativas)*. Madrid, 1980.
- ESPADAS BURGOS, M.: «Hambre, mendicidad y epidemias en Madrid. 1812-1813», en *Anales del Instituto de Estudios madrileños*, T. VII. Madrid, 1972.
- ESTAPE, F.: «Algunos comentarios a la publicación del Ensayo sobre naturaleza del comercio en general de Cantillón», en *Moneda y Crédito*. Núm. 39, diciembre 1951.
- ESTEBAN, J.: *Constituciones españolas y extranjeras*. 2 vol. Madrid, 1977.
- ESTEBAN Y MATEO, L.: «El rector Blasco y la reforma universitaria de 1787 en Valencia», en *Saitabi XXIII*. Valencia, 1973.
- ESTEBAN, L.: «Las obras ilustradas sobre educación y su recepción en España», en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.

- FÁBREGA Y GRAU, A.: *Historia de los concilios ecuménicos*. Barcelona, 1960.
- FAIRCHILD, H. P.: «Pobreza», en *Diccionario de Sociología*. Madrid, 1949.
- FAUS SEVILLA, P.: *El Hospital del Antiguo Régimen*. Sevilla, 1981.
- FERGUSON, W. K.: *Europe in transition, 1300-1520*. Boston, 1982.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M.: *La Sociedad española del Renacimiento*. Salamanca, 1985.
- FERNÁNDEZ ARAUJO, C.: «Noticias del origen, fundación y desarrollo del Hospital de los Reyes de Granada», en *Actas del IV Congreso Español de la Medicina*. Vol. VIII. Madrid, 1973.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M.: «Sociedad y educación en el legado de la Ilustración: crédito y débito», en VV. AA.: *Educación e Ilustración. Dos siglos de Reformas en la Enseñanza*. Madrid, 1988.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E.: *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen*. Barcelona, 1980.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E.: *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco, 1100-1850*. Madrid, 1988.
- FERNÁNDEZ QUINTANILLA, P.: *La mujer ilustrada en la España del siglo XVIII*. Madrid, 1981.
- FERRER, D.: *Historia del Real Colegio de Cirugía de Cádiz*. Cádiz, 1961.
- FLORES, A.: *Ayer, hoy y mañana*. 3 vols. Barcelona, 1892-93.
- FONTANA, J.: *Campesinos, tierras y Estado al final del Antiguo Régimen*. Madrid, 1973.
- FORMENTIN, J.: *Pensamiento Pedagógico de la Ilustración española*. Madrid, 1975.
- FOULCAULT, M.: *Vigilar y Castigar*. Méjico, 1976.
- FRANCO RUBIO, G.: *La represión en el pensamiento de los ilustrados españoles*. Madrid, 1987.
- FUENTE, V. DE LA: *Historia de las Universidades, Colegios y demás establecimientos de enseñanza en España*. Madrid, 1885.
- FUENTES ESPUGLAS, C.: *Sanidad de Costas y fronteras. Reglamento de Sanidad exterior*. Madrid, 1900.
- FUENTES, J. F.: «Luces y sombras en la Ilustración Española», en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.
- FUENTES MARTIÁNEZ, M.: *Despoblación y repoblación en España, 1492-1920*. Madrid, 1929.
- GALINO CARRILLO, M. A.: «Nuevas fuentes para la Historia de la educación española en el siglo XVIII», en *Actas del Congreso Internacional de Pedagogía*. Tomo II. Santander-San Sebastián, 1949. Madrid, 1950.



- GALINO CARRILLO, M. A.: *Tres hombres y un problema: Feijoo, Sarmiento y Jovellanos ante la Educación Moderna*. Madrid, 1953.
- GALINO CARRILLO, M. A.: *Textos pedagógicos hispanoamericanos*. Madrid, 1974.
- GARCÍA BALLESTER, L.: *Medicina y Sociedad en la España del XIX*. Madrid, 1982.
- GARCÍA BARZANALLANA, J.: *La población española*. Madrid, 1873.
- GARCÍA CABALLERO, F.: *Recuerdos históricos de la corporación facultativa de los hospitales generales de Madrid*. Madrid, 1865.
- GARCÍA CAMARERO, E.: *La polémica de la ciencia española*. Madrid, 1970.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración», en *Estudios Jordana III*. Madrid, 1962.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Estructura orgánica y Administración consultiva», en su libro, *La Administración española*. Madrid, 1964.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *La Administración Española*. Madrid, 1964.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea*. Madrid, 1972.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid, 1974.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los fundamentos ideológicos del régimen municipal francés*. Madrid, 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*. Núm. 33. Madrid, 1979.
- GARCÍA GALLO, A.: *Curso de Historia del Derecho español*. Vol. II. Madrid, 1946.
- GARCÍA GARRIDO, J. L.: «La influencia e impacto de la Revolución Francesa en los sistemas educativos europeos», en VV. AA.: *La Revolución Francesa y su influencia en la Educación en España*. Madrid, 1990.
- GARCÍA GUERRA, D.: *El Hospital Real de Santiago*. Madrid, 1983.
- GARCÍA DE LASAOSA, J.: *Planes de Reforma de Estudios de la Universidad de Zaragoza en la segunda mitad del siglo XVIII (1753-1808)*. Zaragoza, 1978.
- GARCÍA LOMBARDEO, J.: *La agricultura y el estancamiento económico de Galicia en la España del Antiguo Régimen*. Madrid, 1983.
- GARCÍA LUQUERO, G.: «Organización sanitaria en España durante

- las Edades Media y Moderna», en *Revista de Sanidad e Higiene Pública*. Núm. 7. Madrid, 1968.
- GARCÍA MARTÍNEZ, S.: «Un intento de seguro médico en Valencia», en *Actas del III Congreso Español de Historia de la Medicina*. Vol. II. Madrid, 1969.
- GARCÍA PELAYO, M.: «El estamento de la nobleza en el Despotismo Ilustrado español», en *Moneda y Crédito*. Núm. 17. Madrid, 1946.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, 1991.
- GARCÍA SANZ, A.: *Desarrollo y crisis del Antiguo Régimen en Castilla la Vieja. Economía y sociedad en tierras de Segovia 1500-1814*. Madrid, 1977.
- GARRIDO FALLA, F.: «La Beneficencia de las entidades públicas y su conexión con la privada y con las nuevas formas de seguridad social», en VV. AA.: *Problemas Políticos de la vida social*. Madrid, 1962.
- GARRIDO FALLA, F.: «La Beneficencia general y la particular. Situación y perspectivas», en VV. AA.: *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*. Madrid, 1967.
- GARZÓN CERESO, D.: *Las cátedras de Gramática en la Valencia del último tercio del siglo XVIII y primeros años del XIX*. Murcia, 1983.
- GUERRERO, E.: *Historia de la Educación en España*. Tomo I. Madrid, 1979.
- GIL AYUSO, F.: *Noticia bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla, impresos en los siglos XVI y XVII*. Madrid, 1935.
- GIL DE ZARATE, A.: *De la Instrucción pública en España*. Tomo I. Madrid, 1855.
- GIRARD, A.: «La repartition de la population en spagne dans temps moderns XVI, XVII, XVIII siecles», en *Revue d'histoire economique et sociale*, XVII (1948).
- GIRALT I RAVENTÓS, E.: *Cataluña y las fluctuaciones de las cosechas: entre la crisis y los inicios del capitalismo (1784-1786)*. Barcelona, 1991.
- GÓMEZ MOLLEDA, M<sup>o</sup> D.: *Los reformadores de la España Contemporánea*. Madrid, 1987.
- GONVARD, R.: «Un precurseur de Malthus, Giammaria Ortes», en *Revue d'Economic Politique*. París, 1954.
- GONZÁLEZ, R.: *La Real Sociedad Económica de Amigos del País de León*. León, 1981.
- GONZÁLEZ-PALENCIA, A.: «La Junta de Reformación», en *Archivo Histórico Español*, tomo V. Valladolid, 1932.

- GOTI ITURRIAGA, J. L.: *Historia de los Hospitales Vascos*. Vol. I. Navarra. Salamanca, 1981.
- GRIMA, H. J.: «Luther's contribution to sixteenth-century organisation of poor relief», en *Archiv für Reformationsgeschichte*. Núm. 2. 1970.
- GUILLEN GRIMA, F.: *Aproximación a la Historia de la Salud Pública en la España Ilustrada*. Murcia, 1983.
- GUILLEN GRIMA, F.: *La Revolución Francesa y la Salud Pública: el nacimiento del Sistema sanitario moderno*. Madrid, 1984.
- GUILLEN GRIMA, F.: «La Salud Pública y la Administración municipal en la Murcia del siglo XVIII», en *Actas del VIII Congreso Nacional de Historia de la Medicina*. Murcia, 1986.
- GUTIÉRREZ ZULOAGA, I.: «Influencia del concepto francés del profesor en la política educativa española», en VV. AA.: *La Revolución Francesa y su influencia en la educación española*. Madrid, 1990.
- GUTTON, J. P.: *La société et les pauvres en Europe (S. XVI-XVIII)*. París, 1979.
- HAMILTON, E. J.: «El florecimiento del capitalismo y otros ensayos de historia económica», en *Revista de Occidente*. Madrid, 1948.
- HAZARD, P.: *La crisis de la conciencia europea*. Madrid, 1988.
- HAZARD, P.: *El pensamiento europeo del siglo XVIII*. Madrid, 1991.
- HECKSCHER, E. F.: *La época mercantilista*. Madrid; 1943.
- HERMOSILLA MOLINA, A.: «Desacuerdos de los médicos sevillanos con el inspector de epidemias Ambrosio Ximénez Lorite», en *Actas del IV Congreso Español de Historia de la Medicina*. Madrid, 1973.
- HERNÁNDEZ IGLESIAS, J.: *La beneficencia en España*, 2 tomos, Madrid, 1876.
- HERNÁNDEZ MOREJÓN, M.: *Historia bibliográfica de la medicina española*. 7 volúmenes. Madrid, 1842-1852.
- HERR, R.: *España y la revolución del siglo XVIII*. Madrid, 1971.
- HERRERO GARCÍA, M.: *La Semana Santa en el Madrid del XVIII*. Madrid, 1935.
- HENRY, L.: *Manual de demografía histórica: Técnicas y análisis*. Barcelona, 1973.
- HOBSBAWN, E. R.: «Pobreza», en *Enciclopedia Universal de las Ciencias Sociales*. Madrid, 1974.
- HUGHER, J. B.: *José Cadalso y las Cartas Marruecas*. Madrid, 1963.
- HUTCHINSON, E. P.: «Los economistas españoles y la historia del análisis económico de Schumpeter», en *Papeles de Economía Española*. Núm. 17. Madrid, 1983.

- IBORRA, P.: «Memoria sobre la Institución del Real Tribunal del Protomedicato», en *Anales de la Real Academia de Medicina*. Tomo VI. Madrid, 1885.
- IGLESIAS, J.: *Estadistiques de Población de Catalunya; el primer vicenni del siglo XVIII*. Vol. I. Barcelona, 1974.
- IGLESIAS, J.: *El censo del Compte de Floridablanca, 1787. (Part de Catalunya)*. 2 vols., Barcelona, 1975.
- IRIARTE, M. DE: *El doctor Huarte de S. Juan y su Examen de Ingenios*. Madrid-Santander, 1930.
- JARA, A.: *Derecho Natural y conflictos ideológicos de la universidad española, 1750-1850*. Madrid, 1977.
- JEDÍN, H.: *Breve historia de los concilios*. Barcelona, 1986.
- JIMÉNEZ, G.: «Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional (la Convocatoria de Cortes Constituyentes en 1810). Aportaciones documentales inéditas a la nación española», en *Estudios de Historia Moderna*. V. Madrid, 1936.
- JIMÉNEZ MUÑOZ, J. M.: «El Colegio de Cirugia de Barcelona a fines del siglo XVII», en *Boletín de la Sociedad Española de Historia de la Farmacia*. Núm. 100. Madrid, 1974.
- JIMÉNEZ SALAS, M.: *Historia de la Asistencia Social en España*. Madrid, 1969.
- JORDANA DE POZAS, L.: *Estudios de Administración local y general*. Madrid, 1961.
- JURETSCHKE, H.: «Los supuestos ideológicos e históricos de las Cortes de Cádiz» en *Nuestro Tiempo*. Núm. 18. Pamplona, 1955.
- JURETSCHKE, H.: «Concepto de Cortes a comienzos de la Guerra de la Independencia. Carácter y actualización», en *Revista de la Universidad de Madrid*. Núm. 4. Madrid, 1955.
- JUTGLAR, A.: *Ideologías y clases en la España Contemporánea*. Madrid, 1968.
- KAGAN, R. L.: *Universidad y sociedad en la España Moderna*. Madrid, 1981.
- KAMEN, H.: *El siglo de Hierro*. Madrid, 1977.
- KAMEN, H.: *Una sociedad conflictiva: España 1469-1714*. Madrid, 1984.
- KEYNES, J. M.: *Teoría General del empleo, el interés y el dinero*. Madrid, 1986.
- KOFMAN, L. C. y CARZOLIO, M<sup>a</sup> I.: *Acerca de la demografía Asturleonese y castellana en la Alta Edad Media*. Madrid, 1980.
- LABRADOR, C. y PABLOS, J. C.: *La Educación en los papeles periódicos de la Ilustración española*. Madrid, 1989.
- LABROUSSE, E.: *Fluctuaciones económicas e historia social*. Madrid, 1982.

- LAFUENTE GARCÍA, A.: «Botica y Farmacia: un problema de profesionalización en la España Ilustrada», en *Actas del Congreso Internacional de Historia de la Farmacia*. Granada, 1985.
- LANNING, J. T.: *The Royal Protomedicato, the regulation of the medical profession in the Spanish Empire*. Duke Univ. Press, 1985.
- LAIN ENTRALGO, P.: *Historia universal de la Medicina*. Tomo V. *Ilustración y Romanticismo*. Madrid, 1976.
- LAIN ENTRALGO, P.: *La cirugía española y su comunicación con Europa en la primera mitad del siglo XVIII*. Madrid, 1973.
- LAPEYRE, H.: *Las Monarquías europeas en el siglo XVI*. Madrid, 1984.
- LAPRESA MOLINA, E.: *Santa Fe: Historia de una ciudad del siglo XV*. Granada, 1979.
- LARQUIE, C.: «Un estudio cuantitativo de la pobreza: los madrileños y la muerte en el siglo XVII», en *Hispania*. Núm. 146. Madrid, 1980.
- LÁZARO CARRETER, F.: *Las ideas lingüísticas durante el siglo XVIII*. Madrid, 1949.
- LE FLEM, J. P.: *La frustración de un Imperio*. Madrid, 1985.
- LE FLEM, J. P.: *Cáceres, Trujillo y Plasencia*. Buenos Aires, 1967.
- LEY RUY LADURIC, E.: *Historie du climat depuis L'an mil*. París, 1982.
- LIS, C. y SOLY, H.: *Pobreza y capitalismo en la Europa pre-industrial (1350-1850)*. Madrid, 1984.
- LIVI BACCI, M.: «Fertility and Nuptiality changes in Spain from the late 18th to the 20th century», en *Population Studies. A Journal of Demography*. Vol. XXII, 1ª parte, núm. 1. Londres, 1984.
- LLUCH, E.: «Sobre la historia nacional del pensamiento económico», en A. FLOREZ ESTRADA: *Curso de Economía Política*. Madrid, 1980.
- LÓPEZ, F.: *Juan Pablo Fornes et la crise de la consciencie espagnole au siglo XVIII*. Burdeos, 1976.
- LÓPEZ ALONSO, C.: «Memoria introductoria», en VV. AA.: *De la Beneficencia al Bienestar social. Cuatro siglos de Acción Social*. Madrid, 1988.
- LÓPEZ-CORDON, M. V.: «La situación de la mujer a finales del Antiguo Régimen (1760-1975)», en VV. AA.: *Mujer y Sociedad en España (1700-1975)*. Madrid, 1982.
- LÓPEZ DE SEBASTIÁN, J.: *Reforma agraria en España. Sierra Morena en el siglo XVIII*. Madrid, 1978.
- LÓPEZ PIÑERO, J. M.: «La comunicación con Europa en la medicina española del siglo XIX», en *Almena*, II. Madrid, 1963.
- LUZORLAGA, L.: *Documentos para la historia escolar de España*. 2 vols. Madrid, 1926.

- LYNCH, J.: *España bajo los Austrias*. Vol. I. Madrid, 1972.
- MAPELLI LÓPEZ, L.: *La colonización de Sierra Morena por Carlos III*. Córdoba, 1972.
- MARAÑÓN, G.: *Las ideas biológicas del P. Feijoo*. Madrid, 1934.
- MARTÍN CABRERA, B.: «La Sanidad de Nuestra Marina de Guerra desde los tiempos remotos hasta finales del siglo XVIII. D. Juan Lacomba, D. Pedro Virgili y el Departamento Marítimo de Cádiz», en *Medicina e Historia*. LXXX. Madrid, 1970.
- MARTÍN GAITE, C.: *Usos amorosos en la España del siglo XVIII*. Madrid, 1972.
- MARTÍN RETORTILLO, S.: «Presupuestos políticos del régimen local», en *Revista de la Administración Pública*. Núm. 43. Madrid, 1976.
- MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E.: *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812-1931)*. Madrid, 1973.
- MARTÍNEZ DE VELASCO, A.: *La formación de la Junta Central*. Pamplona, 1972.
- MARAVALL, J. A.: «Feijoo el europeo», en *Revista de Occidente*. Núm. 21. Diciembre. Madrid, 1964.
- MARAVALL, J. A.: *Estado Moderno y mentalidad Social. siglo XV al XVIII*. Tomo II. Madrid, 1972.
- MARAVALL, J. A.: *La teoría del Estado en el siglo XVIII*. Madrid, 1975.
- MATEOS CARRETERO, M. P.: *La enseñanza en el Alicante del siglo XVIII*. Valencia, 1982.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M.: *Pensamiento económico español sobre la población*. Madrid, 1984.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Enciclopedia Jurídica y Códigos antiguos de España*. Tomo II. Madrid, 1885.
- MARTÍNEZ CAMPILLO-GARCÍA, A.: *Los estudios de Medicina en la España Ilustrada. Tradición y reforma*. Madrid, 1985.
- MARTÍNEZ FARANDO, J. E.: *Estado actual de los estudios de repoblación en los territorios de la Corona de Aragón (S. XII al XIV)*. Barcelona, 1982.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*. Valencia, 1978.
- MARX, K.: *La Revolución en España*. Madrid, 1976.
- MATILLA GASCÓN, A.: *La única contribución y el catastro de Ensenada*. Madrid, 1947.
- MATILLA GASCÓN, A.: *Guía de los Fondos Históricos del Archivo Central del Ministerio de Hacienda*. Vol. I. Madrid, 1962.
- MAYORDOMO, A.: «Iglesia, Religión y Estado en el Reformismo

- Pedagógico de la Ilustración española», en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.
- MEJIDE PARDO, J.: «La emigración gallega intrapeninsular en el siglo XVIII», en *Estudios de Historia Social de España*. Tomo II. Madrid, 1980.
- MENÉNDEZ PELAYO, M.: *Historia de las ideas estéticas de España*. Vol. III. Madrid, 1962.
- MENÉNDEZ PELAYO, M.: *Historia de los heterodoxos españoles*. Madrid, 1965.
- MERCADER MAULEON, J.: *La población de Bilbao en el siglo XVIII*. Valladolid, 1986.
- MERCADER, J. y DOMÍNGUEZ ORTÍZ, A.: *La época del Despotismo Ilustrado*. Madrid, 1987.
- MÉRIDA-NICOLICH, E.: *El Concepto de Instrucción Pública. Sus notas características en Campomanes, Jovellanos, Cabarrus y Quintana*. Madrid, 1982.
- MESTRE, A.: *Epistolario de Mayans y Pérez Bayer*. Valencia, 1977.
- MESTRE, A.: *Despotismo e Ilustración en España*. Barcelona, 1976.
- MESNARD, P.: *Los grandes Pedagogos*. Méjico, 1974.
- MIRANDA, S.: «La religiosidad española a través de la gran novela decimonónica», en *Iglesia, Sociedad y Política en la España Contemporánea, VI Semana de Historia Eclesiástica de España Contemporánea*, El Escorial, 1983.
- MONTLAU, P.: *Elementos de higiene pública o el arte de conservar la salud de los pueblos con un compendio de la legislación sanitaria de España*. 3 vols. Madrid, 1871.
- MORELL OCAÑA, L.: «Observaciones sobre los principios de organización de la Administración sanitaria del Estado», en *Revista de Derecho Administrativo*. Nº 1. Madrid, 1971.
- MORELL OCAÑA, L.: «Evolución y configuración actual de la actividad administrativa sanitaria», en *Revista de la Administración Pública*. Nº 63. Madrid 1972.
- MORENO ALONSO, M.: *Historiografía romántica española*. Sevilla, 1979.
- MORENO GARBAYO, A.: *Colección de Reales Cédulas del Archivo Histórico Nacional*. Catálogo. Madrid, 1977.
- MORENO GONZÁLEZ, A.: «Sobre la secularización de la Instrucción Pública», en VV. AA.: *Educación e Ilustración. Dos siglos de Reformas en la Enseñanza*. Madrid, 1988.
- MORODO, R.: «Reformismo y regeracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona», en *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 83. Madrid, 1994.

- MOUSNIER, R.: *Los siglos XVI y XVII*. Barcelona, 1986.
- MUÑOZ GARRIDO, A.: *Ejercicio Legal de la Medicina en España (siglos XV al XVIII)*. Salamanca, 1968.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *La sanidad pública en España. Evolución histórica y situación actual*. Madrid, 1975.
- NADAL, J.: «Demografía y economía en el origen de la Cataluña Moderna. Un ejemplo local, Palamós (1705-1839)», en *Estudios de Historia Moderna*, VI. Barcelona 1974-78.
- NADAL, J.: *La población catalana de 1553 a 1717. La emigración francesa*. Barcelona, 1983.
- NADAL, J.: *La población española (S. XVI al XX)*. Barcelona, 1988.
- NANCLARES, E. M. DE: *Legislación española de Beneficencia desde Isabel I la Católica hasta el año 1869*. Madrid, 1869.
- NAVARRA DE LA TORNE, J.: *Hace 200 años. Estado actual de los problemas históricos del motín de Esquilache*. Madrid, 1966.
- NAVARRO GONZÁLEZ, A.: «Actitud de Feijoo ante el Saber», en *I Simposio sobre Feijoo y su siglo*. Oviedo, 1964.
- NEGRÍN, O.: *Ilustración y educación. La Sociedad Económica Matritense*. Madrid, 1984.
- NEYRON, J.: *Historie de la Charite*. París, 1927.
- ORLANDIS, J.: *Breve Historia del Cristianismo*. Madrid, 1988.
- OROZCO ACUAVIVA, A.: «Pedro Virgili y el Colegio de Cirugía de Cádiz», en *Revista de Historia de la Medicina*. Nº 63. Barcelona, 1976.
- ORTEGA Y GASSET, J.: «El siglo XVIII educador», en *Obras Completas*. Madrid, 1975.
- PALACIO ATARD, V.: *Los españoles de la Ilustración*. Madrid, 1964.
- PARDO BAZÁN, E.: *San Francisco de Asís*. Tomo II. Madrid, 1882.
- PARLAMENTO EUROPEO: «Informe Roland Boyles sobre pobreza en la C.E.E.», en *El País*. 4-5-1983.
- PARKER, G.: *The general crisis of the XVII century*. Londres, 1982.
- PARRILLA HERMIDA, M.: «La Subdelegación del Real Protomedicato en Galicia y Asturias», en *Actas del IV Congreso Español de Historia de la Medicina*. Vol. VIII. Granada, 1975.
- PARRILLA HERMIDA, M.: «Apuntes históricos sobre el Protomedicato. Antecedentes y organismos médicos», en *Anales de la Real Academia de Medicina*. Tomo XCIV. Madrid, 1977.
- PASTOR KRANEL: *Sanidad de Puertos y fronteras*. Madrid, 1985.
- PASTOR DE TOGNESI, R.: *Historia de las familias de Castilla y León (S. X-XIV) y su relación con la formación de los grandes dominios eclesiásticos*. Madrid, 1977.



- PATICA, M.: «Il Desubentione pauperum di Vives: Suggestioni luterane o mutamento di una mentalità collettiva?», en *Società e Storia*. Núm. 5. Roma, 1982.
- PAULA FRUTOS, F. DE: *Uso y abuso de la misericordia con los pobres. Discurso en el que se manifiesta la necesidad y utilidad de los hospicios para el buen régimen de la República*. Barcelona, 1973.
- PENSADO, J. L.: «Fray Martín Sarmiento: sus ideas lingüísticas», en *Cuadernos de la Cátedra Feijoo*. Núm. 8. Oviedo, 1960.
- PEÑALVES, P.: *Jovellanos: obras sociales y políticas*. Madrid, 1962.
- PÉREZ ESTÉVEZ, R. M.: *El problema de los vagos en la España del XVIII*. Madrid, 1976.
- PÉREZ GARCÍA, M.: *Demografía tradicional en dos localidades de la Galicia atlántica*. Santiago, 1982.
- PEREYRA, M. A.: «Hubo una vez unos maestros ignorantes. Los maestros de primeras letras y el movimiento ilustrado de las Academias», en *Revista de la Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.
- PÉREZ MOREDA, V.: *Las crisis de la mortalidad en la España interior. Siglos XVI-XX*. Madrid, 1980.
- PÉREZ MOREDA, V.: «Análisis histórico de una crisis demográfica: Villacastín de 1466-1800», en *Estudios segovianos*. Núm. 70. Segovia, 1983.
- PERNIL ALARCÓN, P.: «Caridad, educación y política ilustrada en el reinado de Carlos III», en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1989.
- PERRINAT, A. y MARRADOR, I.: *Mujer, prensa y sociedad en España (1800-1939)*. Madrid, 1980.
- PESET, M. y J. L.: *El reformismo de Carlos III y la Universidad de Salamanca. Plan General de estudios dirigido a esta Universidad por Real y Supremo Consejo de Castilla en 1771*. Salamanca, 1969.
- PESET, M.: «Los cereales, su cultivo y repercusión en el reino de Valencia del siglo XVIII», en *Hispania*, XXXII. Núm. 121. Madrid, 1972.
- PESET, M.: «La primera codificación liberal (1808-1823)», en *Revista crítica de Derecho inmobiliario*. Núm. XLVIII. Madrid, 1972.
- PESET, M. y J. L.: *La Universidad Española (S. XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*. Madrid, 1974.
- PESET, M. y J. L.: *Gregorio Mayans y la reforma universitaria*. Valencia, 1985.
- PESET, M. y J. L.: *Muerte en España (política y sociedad, entre la peste y el cólera)*. Madrid, 1980.

- PINTOS VEITES, M. C.: *La política de Fernando VII entre 1814 y 1820*. Pamplona, 1958.
- PLAZA PRIETO, J.: *Estructura económica de España en el siglo XVIII*. Madrid, 1976.
- POLT, J. H. R.: *Gaspar Melchor de Jovellanos*. New York, 1971.
- POSADA, A.: *Derecho Administrativo español*. Madrid, 1865.
- POSADA, A.: *Evolución legislativa del régimen local en España*. Madrid, 1960.
- PRADOS ARRASATE, J.: *Jovellanos economista*. Madrid, 1967.
- PUELLES BENÍTEZ, M.: *Educación e Ideología en la España Contemporánea*. Barcelona, 1980.
- PUELLES BENÍTEZ, M.: *La reforma educativa del liberalismo español en la Enseñanza*. Madrid, 1988.
- PUELLES BENÍTEZ, M.: «La Revolución Francesa y la educación: su incidencia en la génesis del sistema educativo español», en VV. AA.: *La Revolución Francesa y su influencia en la Educación en España*. Madrid, 1990.
- QUIRÓS LINARES, A.: «La desamortización en el Valle de la Alcudía y Campo de Calatrava», en *Estudios Geográficos*. Madrid, 1964.
- REDONDO, E.: «La secularización docente en la segunda mitad del siglo XVIII español: labor de los políticos», en *Revista Española de Pedagogía*. Núm. 96. Madrid, 1966.
- REDONDO, A.: «Pauperismo y mendicidad en Toledo en la época del Lazarillo», en *Homenge des hispanistes français a N. Salomon*. Barcelona, 1979.
- REEDER, J. PH.: «Bibliografía de traducciones al castellano y catalán durante el siglo XVIII, de obras de pensamiento económico», en *Moneda y Crédito*, núm. 126, Septiembre. Madrid, 1973.
- REGLÁ, J.: «La expulsión de los moriscos y sus consecuencias. Contribución a su estudio», en *Hispania*, XIII. Madrid, 1953.
- REGLÁ J. y ALCOLEA, S.: «El siglo XVIII», en *Historia de la Cultura española*. Barcelona 1957.
- REINHARD, ARMENGAUD y DUPAQUIER: *Historia General de la Población mundial*. Madrid, 1986.
- RICARD, R.: «De Campomanes a Jovellanos. Les courants d'idees dans l'Espagne au 18° siecle d'apres un ouvrage recent», en *Lettres Romances*, XI. París, 1957.
- RICO AVELLO, C.: *Notas para la Sanidad Española y su historia*. Madrid, 1967.
- RIERA, J.: «Médicos y cirujanos extranjeros en la España del XVIII», en *Cuadernos de Historia de la Medicina española*. Vol. XIV. Madrid, 1975.

- RIERA, J.: *Los textos quirúrgicos españoles de la segunda mitad del siglo XVIII*. Salamanca, 1982.
- RIERA, J.: *Ciencia, Medicina y Sociedad en la España Ilustrada*. Madrid, 1990.
- RIERA, J.: *Capítulo de la Medicina Española Ilustrada (Libros, cirujanos, epidemias y comercio de quina)*. Valladolid, 1992.
- RITTER, G. A.: *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid, 1991.
- RODRÍGUEZ ARANDA, L.: *El Desarrollo de la razón en la cultura española*. Madrid, 1962.
- RODRÍGUEZ CASADO, V.: «Alcance político de las obras públicas y la colonización interior de España en tiempos de Carlos III», en *Memoria Peruana*, XLI. Núm. 397. Piura, 1960.
- RODRÍGUEZ CASADO, V.: «Las crisis agrarias en el reino de Sevilla durante el siglo XVIII», en *Crónica Nova*. Vol. VIII. Granada, 1982.
- ROMERO DE SOLÍS, P.: *La población española en los siglos XVIII y XIX. Estudio de Sociodemografía histórica*. Madrid, 1973.
- ROUSSEAU, J. J.: *El Contrato Social*. Madrid, 1980.
- RUBIO BORRAS, M.: «Historia de la Real y Pontificia Universidad de Cervera», en *Anales de los Cursos académicos 1914-1916*. Barcelona, 1917.
- RUBIO SÁNCHEZ, S.: *El Colegio-Universidad de Osuna. 1548-1824*. Sevilla, 1974.
- RUIZ BERRIO, J.: «La Educación del Pueblo en el proyecto de los Ilustrados», en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.
- RUIZ BERRIO, J.: *Política escolar de España en el siglo XIX. 1808-1833*. Madrid, 1970.
- RUIZ JIMÉNEZ, J.: *Del ser de España*. Madrid, 1963.
- RUIZ MARTÍN, F.: «La población española al comienzo de los tiempos modernos», en *Cuadernos de Historia Hispania*, 1. Madrid, 1967.
- RUMEU DE ARMAS, A.: *Historia de la Previsión social en España. Cofradías. Gremios. Hermandades. Montepios*. Madrid, 1981.
- RYNALD, P.: *La theorie de la population en Italie*. Roma, 1904.
- SÁEZ GÓMEZ, J. M.: *Sociología de los profesionales sanitarios murcianos del siglo XVIII*. Cartagena, 1992.
- SAINT-SIMON: *Memorias*. Madrid, 1981.
- SAINZ DE ROBLES, F.: *Esquema de una historia de las Universidades españolas*. Madrid, 1944.
- SALA BALUST, L.: *Visitias y reformas de la Universidad de Salamanca en el reinado de Carlos III*. Valladolid, 1958.
- SALAS, R.: *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Madrid, 1982.

- SALAS AUSENS, J. A.: *Historia General de España y América*. Vol. X. Madrid, 1986.
- SALAS HERNÁNDEZ, J.: «El tema de las competencias entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en VV. AA.: *Descentralización administrativa y organización política*. Madrid, 1973.
- SALGADO GINESTAL, E.: *Obras de D. Antonio Gimbernat*. Tomo VI. Vol. I de la Biblioteca Clásica de la Medicina española. Madrid, 1926.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del Constitucionalismo español*. Madrid, 1955.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Jovellanos y la crisis del Despotismo Ilustrado», en *Archivo de Derecho Público*. Núm. IV. Granada, 1951.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Principios de Teoría política*. Madrid, 1965.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *El pensamiento político del Despotismo Ilustrado*. Sevilla, 1979.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C.: «La repoblación y el régimen de la tierra», en *Anuario de Historia del Derecho español*, X. Madrid, 1933.
- SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N.: *Las crisis de las subsistencias de España en el siglo XIX*. Madrid, 1975.
- SÁNCHEZ GRANJEL, L.: *La Medicina Española del siglo XVIII*. Salamanca, 1979.
- SÁNCHEZ GRANJEL, L.: *Legislación sanitaria española en el siglo XIX*. Salamanca, 1979.
- SÁNCHEZ ORTEGA, M<sup>a</sup> E.: «La mujer, el amor y la Religión en el Antiguo Régimen», en VV. AA.: *La mujer en la Historia de España (siglos XVI-XX)*. Madrid, 1983.
- SÁNCHEZ RAMOS, F.: *Estudio crítico de la historia industrial de España en el siglo XVIII*. Madrid, 1972.
- SAN ROMÁN, S.: *Hospitales Toledanos en el siglo XVIII*. Madrid, 1973.
- SANS FERRÁN, J. M.: *La industria española en el siglo XVIII*. Barcelona, 1984.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX*. Sevilla, 1973.
- SARRAILH, J.: *La España ilustrada en la segunda mitad del siglo XVIII*. Madrid, 1974.
- SAVIGNAC, J. P.: *Historia de la Iglesia*. Vol. II. *La Iglesia en la Edad Moderna*. Madrid, 1985.
- SEBOLD RUSSELL, P.: «Introducción» de *Fray Gerundio de Campazas*. Madrid, 1960.
- SEBOLD RUSSELL, P.: *Cadalso: el primer romántico europeo de España*. Madrid, 1974.

- SELLÉS, M., PESET, J. L. y LAFUENTE, A.: *Carlos III y la ciencia de la Ilustración*. Madrid, 1988.
- SERNA ALONSO, J.: *Presos y Pobres en la España del siglo XIX. La determinación social de la marginación*. Barcelona, 1988.
- SINIGAGLIA, V. A.: «La Teoría económica della popolazione in Italia», *Archivio giuridico*. Roma, 1881.
- SOLÉ TURÁ, J. y AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Barcelona, 1978.
- SOLIS, R.: *El Cádiz de las Cortes*. Madrid, 1987.
- SOMOZA, J.: *Documentos para escribir la biografía de Jovellanos*. Madrid, 1911.
- SOUBEYROUX, J.: «El encuentro del pobre y la sociedad. Asistencia y represión en el Madrid del siglo XVIII», en *Estudios de Historia Social*. Núm. 20-21. Madrid, 1982.
- SOUBEYROUX, J.: «Pauperismo y relaciones sociales en el Madrid del siglo XVIII», en *Revista de Estudios de Historia Social*, nº 17-13. Madrid, 1980.
- STANGELAND, CH. E.: *Pre-Malthusian Doctrines of Population. A study in the History of Economic Theory*. Nueva York, 1967.
- SUÁREZ, F.: *El proceso de convocatoria a Cortes (1808-1810)*. Pamplona, 1982.
- TERRON, E.: *Sociedad e ideología en los orígenes de la España Contemporánea*. Madrid, 1969.
- TIERNO GALVÁN, E.: *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*. Madrid, 1984.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid, 1982.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El marco político de la desamortización en España*. Barcelona, 1971.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: *La España de Felipe IV*. Madrid, 1982.
- TOMÁS VILLARROGA, J.: *El Estado español en su dimensión histórica*. Barcelona, 1984.
- TRINIDAD FERNÁNDEZ, P.: «Asistencia y Previsión social en el siglo XVIII», en VV. AA.: *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid, 1986.
- TURELLA NIUBO, F.: *Contribución al estudio histórico de la industria textil catalana. El moderno resurgir industrial de Barcelona (siglos XVIII y XIX)*. Barcelona, 1981.
- TURGOT, L.: *Memoria sobre los municipios*. Madrid, 1977.
- VALENTINE, P. H.: *La cultura de la pobreza*. Buenos Aires, 1972.
- VALJAVEC, F.: *Historia de la Ilustración en Occidente*. Madrid, 1964.
- VALVERDE, J. L., SÁNCHEZ, L. y VINUESA, F.: «Controversias

- jurisdiccionales del Protomedicato castellano», en *Asclepio*. Vol. XXX-XXXI; años 1978-1979.
- VARELA, J.: «Elementos para una genealogía de la escuela primaria en España», en *Trabajos elementales sobre la escuela primaria*. Madrid, 1979.
- VARELA, J.: «La Educación Ilustrada o cómo fabricar sujetos útiles y dóciles», en *Revista de Educación*. Núm. Extra. Madrid, 1988.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*. Madrid, 1983.
- VAN BATH SLICHER, B. H.: *Historia agraria de Europa occidental (1500-1850)*. Madrid, 1983.
- VELASCO SANTOS, M.: *Reseña histórica de la Universidad de Valencia*. Valencia, 1968.
- VERDINDEN, CH.: *Les origenes de la civilitation atlantique. De la Renaissance a l'Age des Lumieres*. París, 1980.
- VERNET, J.: *Historia de la Ciencia española*. Madrid, 1975.
- VICENS VIVES, J.: *Historia Económica de España*. Barcelona, 1967.
- VICENS VIVES, J.: *Aproximación a la Historia de España*. Madrid, 1970.
- VICENS VIVES, J.: *Historia social y económica de España y América*. Vol. III. Barcelona, 1988.
- VIDAL GALACHE, F.: «De la Caridad Privada a la Beneficencia Pública en España. La Ley General de Beneficencia de 1822», en VV. AA.: *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid, 1989.
- VILAR, P.: *Cataluña en la Edad Moderna*. Vol. III. Barcelona, 1979.
- VILAR, P.: «Agricultura progress and the economic background in eighteen-century Catalonia», en *The Economic History Review Cambridge*. X. Núm. 1. Cambridge, 1979.
- VILLA PALA, C.: *Las Escuelas Pías de Mataro. Su historial pedagógico*. Barcelona, 1972.
- VILLACOSTA BAÑOS, F.: *Burguesía y cultura. Los intelectuales españoles en la sociedad liberal. 1800-1931*. Madrid, 1980.
- VIÑAS, C.: «Hervás Panduro y la Filología Comparada», en *Filosofía y Letras*. Núm. 17. Madrid, 1917.
- VIÑAO FRAGO, A.: *Política y Educación en los orígenes de la España Contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*. Madrid, 1981.
- VIÑAS MEY, C.: *El régimen de la tierra en la España de los siglos XVI y XVII*. Madrid, 1941.
- VIÑAS MEY, C.: «Notas sobre la asistencia social en la España de los siglos XVI y XVII», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Núm. 48. Madrid, 1971.

- VOLTES BOU, P.: «La población de Cataluña en el primer cuarto del siglo XVIII», en *Estudios Geográficos*, XVII. Núm. 63. Madrid, 1981.
- WALLESTIN, I.: «Y a-t-il une crise du XVII siècle?», en *Annales*, enero-febrero 1979.
- WENGER DE LA TORRE, M<sup>a</sup> D.: «El pensamiento social en la España del XVI», en *Comunidad y Sociedad*. Sevilla, 1989.
- WENGER DE LA TORRE, M<sup>a</sup> D.: «Pobreza y Marginación en la España del siglo XVIII: respuestas institucionales», en *Comunidad y Sociedad*. Sevilla, 1990.
- WIECKER, F.: *Historia del Derecho Privado de la Edad Moderna*. Madrid, 1957.
- WOOLF, S.: *Los pobres en la Europa Moderna*. Barcelona, 1989.
- WRIGLEY, F.: *El ensamblaje entre demografía, sociedad y economía*. Madrid, 1986.
- ZABALA LERA, P.: *Las Universidades españolas y los Colegios mayores en tiempos de Carlos III*. Madrid, 1906.
- ZARAGOZA ROBIRA, J. R. y PESET, J. L.: «Medicina y Sociedad en la España del siglo XVIII según el viaje de Townsend», en *Medicina española*. Núm. 374. LXIII. Madrid, 1970.













Colección  
TESIS Y PRAXIS

---

Fundación ONCE