

La Casa de Expósitos de Cádiz en la primera mitad del siglo XIX: avances y retrocesos de la reforma liberal en el sistema benéfico

JULIO PEREZ SERRANO

INTRODUCCION

“Por desgracia, todos los ramos de la beneficencia reclaman estudios y trabajos serios en nuestro país”, se quejaba Hernández Jiménez en 1876 (1), instando a poner pronto remedio a tal situación. Hoy, afortunadamente, el panorama ha cambiado bastante. Desde que el propio Hernández Jiménez publicó su valiosísimo trabajo pionero, y aun antes (2), una pléyade de monografías han pretendido desvelar los oscuros entresijos del sistema asistencial español. Ya en nuestro siglo hemos avanzado en el conocimiento concreto de esta temática, al calor ahora de los progresos convergentes experimentados por la moderna historiografía local y por la sociología histórica, en lo referido a los grupos marginados (3). Sin embargo, todavía estamos lejos de

- (1) HERNANDEZ JIMENEZ, F.: *La Beneficencia en España*, I. Madrid, 1876, p. 6.
- (2) Recordemos los trabajos que datan de la década de 1860: ARIAS MIRANDA, J.: *Reseña histórica de la beneficencia española*. Madrid, 1862; BALBIN DE UNQUERA, A.: *Reseña histórica y teoría de la beneficencia*. Madrid, 1862. O el más temprano aún de POSADA HERRERA, J.: *Beneficencia pública: lecciones de administración*. Madrid, 1845.
- (3) Entre otros, Vid. CARASA SOTO, P.: *El sistema hospitalario español en el siglo XIX. De la asistencia benéfica al modelo sanitario actual*. Valladolid, 1985; CARMONA GARCIA, J. I.: *La quiebra de las instituciones benéficas como reflejo de la crisis económica del siglo XVIII*. Sevilla, 1982; CARRERAS PACHON, A.: *El problema del niño expósito en la España ilustrada*. Valladolid, 1977; LOPEZ YEPES, J.: *Historia de los Montes de Piedad en España*. Madrid, 1971; PEREZ ESTEVEZ, R.M.: *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*. Madrid, 1976; RUMEU DE ARMAS, A.: *Historia de la previsión social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos*. Madrid, 1960; SEOANE, M.C.: *Las Juntas de Sanidad*. Madrid, 1984. VARIOS: *Cuatro siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*. Madrid, 1985.

poder considerar satisfecha la aspiración del infatigable funcionario. Apenas hemos empezado a reconstruir con gran esfuerzo el proceso de génesis y desarrollo de las principales instituciones benéficas, cuando ya comienza a hacerse patente la necesidad de afrontar una nueva y no menos ambiciosa tarea: la integración del hoy disperso y desequilibrado mapa histórico de la beneficencia española en un sistema dinámico, haciendo uso de un enfoque multiinstitucional.

Es más, la historiografía que pretenda dar una respuesta seria a estas cuestiones deberá hacer frente también al reto que se deriva de algo que ya hemos aprendido, a saber, que la simple aproximación institucional –incluso la multiinstitucional– es insuficiente para sacar a la luz el trasfondo de las sociedades donde esta problemática tiene vigencia. Al margen de otras consideraciones, ¿quién podría negar que la beneficencia fue también un mecanismo regulador de las tensiones sociales y un eficaz apoyo para el sostenimiento del sistema político, social y económico? Como ya ha sido puesto de manifiesto en algunos trabajos, el tipo de beneficencia que una sociedad practica está en íntima relación con su propia estructura y refleja las correlaciones de poder existentes entre los distintos grupos que la conforman (4).

En esa perspectiva nos situamos. Sin embargo, a diferencia de otras zonas (5), en la provincia de Cádiz no contamos con un número mínimo de estudios de carácter institucional que nos permitan siquiera proceder a esbozar una reconstrucción de conjunto de cómo fue plasmándose en esta provincia el tránsito del sistema de la caridad estamental, vigente en el siglo XVIII, al de la beneficencia pública, instalado no sin retrocesos y estancamientos por los liberales en la pasada centuria. Por esta razón, manteniendo la perspectiva más general como horizonte de nuestra investigación en esta etapa (6), hemos

(4) Vid. CARASA SOTO, P.: *Pauperismo y revolución burguesa (Burgos, 1750-1900)*. Valladolid, 1987, pp. 636-653.

(5) Vid. ALVAREZ SANTALO, L.C.: *La beneficencia sevillana en el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen*. Sevilla, 1981; IDEM: *Marginación social y mentalidad en Andalucía Occidental: expósitos en Sevilla (1613-1910)*. Sevilla, 1980; CARASA SOTO, P.: *Pauperismo y revolución burguesa ...op. cit.*; FERNANDEZ UGARTE, M.: *Expósitos en Salamanca a comienzos del siglo XVIII*. Salamanca, 1988; GOMEZ MARTINEZ, E.: *Los niños expósitos en Andújar*. Córdoba, 1987; MAZA ZORRILLA, E.: *Valladolid: sus pobres y la respuesta institucional (1750-1900)*. Valladolid, 1985. PALOMARES IBAÑEZ, J.M.: *La asistencia social en Valladolid. El Hospicio de Pobres y la Real Casa de Misericordia*. Valladolid, 1975.

(6) El trabajo que aquí presentamos es una primera aproximación, de carácter básicamente institucional, que se inserta en el estudio de conjunto que estamos llevando a cabo sobre *La beneficencia gaditana en el siglo XIX*.

optado por ir reconstruyendo “por partes” la evolución de las distintas instituciones benéficas asentadas en nuestro territorio: casas de expósitos, hospicios, hospitales de pobres, socorros domiciliarios, etc... La Casa de Expósitos de Santa Magdalena, de Cádiz, cuyo devenir en estos años tal vez pudiera resultar paradigmático del modo azaroso y contradictorio en que se produjo la reforma del sistema benéfico auspiciada por los liberales, nos permitirá introducirnos en una de las parcelas más representativas de la asistencia social: el cuidado y conservación de los niños abandonados, “cuya necesidad es entre todas las temporales la más digna de ser socorrida” (7).

Como en tantos otros aspectos, la primera mitad del siglo XIX enmarca un importante proceso de cambios en la institución. Tras un primer momento caracterizado por la lucha abierta entre ambos modelos, la progresiva adecuación del sistema tradicional a las exigencias de la nueva época y, paralelamente, la adaptación del programa reformador a las posibilidades reales de la sociedad gaditana, dejaron el paso expedito al sistema de consenso que habría de permanecer vigente en lo sustancial hasta bien entrado nuestro siglo.

1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL SISTEMA DE LA CARIDAD CRISTIANA Y EL CONTROL EPISCOPAL

1.1. La herencia de Carlos III

Aunque los libros más antiguos conservados datan de 1662, se tiene noticia de que al menos desde 1621 existía en Cádiz una Casa destinada a la recogida, crianza y educación de los expósitos (8). Su primitivo fundador fue el capitán Esteban Chilton, regidor de la plaza, que asignó para esta obra pía las casas de su morada sitas en la plaza de Cetín. Nos consta que, tras pasar por una serie de locales de alquiler, en 1656 ocupaba una pieza en la calle de la Carne (9). Pero su definitiva fundación se debe al presbítero Juan Suárez Paniagua, quien con el apoyo del obispo fray Alonso Vázquez de Toledo, que puso la primera piedra, levantó en 1689 un nuevo edificio en un solar donado por Bartolomé Gerónimo de Orta junto al Huerto Perdido, en la calle

(7) *Novísima recopilación de las leyes de España dividida en XII libros [...] mandada formar por el Sr. D. Carlos IV*, VII. Madrid, 1805-1807, p. 693.

(8) ROSETTY, J.: *Guía de Cádiz, San Fernando y su Departamento para 1865*, Cádiz, 1864, p. 58.

(9) Cfr. MADDOZ, P.: *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar (Madrid, 1845-50)*. Cádiz. Ed. facsímil: Valladolid, 1986, p. 114.

que pasó a ser conocida ya como Cuna (hoy Rosario Cepeda). Desde entonces y durante todo el siglo XVIII, la Casa de Expósitos de Cádiz actuó en la práctica como matriz de las otras establecidas en diversos pueblos de la diócesis, recogiendo niños procedentes de éstas y organizando todo lo relativo a su lactancia y crianza. Así, en 1778 la Casa daría asilo a un total de 431 expósitos, muchos de ellos procedentes de fuera de la ciudad (10). Sus recursos eran, sin embargo, muy limitados en estos años. Sabemos, por ejemplo, que en 1771 la Casa ostentaba la propiedad de catorce casas y media y contaba con unas rentas de 20.920 rs., lo que la situaba muy por debajo de los restantes establecimientos benéficos de la ciudad en lo referido al volumen de sus ingresos (11). Puesto que el número de expósitos llegados a ella crecía de año en año, era habitual que la Casa se viera forzada a completar el presupuesto recurriendo a las limosnas del vecindario.

El marco institucional vigente a fines del XVIII estaba definido en sus parámetros fundamentales por la reforma llevada a cabo por Carlos III en el ramo de la beneficencia (12). La administración de los diversos legados y patronatos de la Casa corría, por tanto, a cargo del Cabildo eclesiástico, bajo la autoridad superior del obispo. Como recoge el propio Censo de Floridablanca, en tiempos del prelado José Escalzo y Miguel (1783-1790) la situación se caracterizaba por la diversidad de los modos en que era llevada a cabo la recogida y el cuidado de los expósitos, dependiendo de cuales fuesen las circunstancias particulares de cada pueblo (13). Así, aunque la Casa general de Cádiz estaba “como todas las de su clase [...] muy lejos de la perfección que debería tener” (14) y frecuentemente sufría atrasos y empeños que

- (10) A.D.C., *Memoriales de los párrocos, casas de misericordia de Cádiz y su Obispado*, f. 2.
- (11) La Casa de Viudas de Fragela ingresaba 85.483,31 rs., garantizados por dieciséis casas; el Hospital del Carmen contaba con 54.518,07 rs. y era propietario de once casas y media; y el Hospicio de Santa Elena, propietario de trece casas, percibía 48.862,22 rs., Cfr. MORGADO GARCIA, A.: *Iglesia y sociedad en el Cádiz del siglo XVIII*. Cádiz, 1989, pp. 219 y 234.
- (12) Vid. REYES LEOZ, J.L. de los: “Carlos III, padre de vasallos”. En: VARIOS: *Carlos III, Madrid y la Ilustración*. Madrid, 1988. Una excelente visión de conjunto para todo el siglo XVIII en SHERWOOD, J.: *Poverty in Eighteenth Century Spain. The Women and children of the Inclusive*. Toronto, 1989.
- (13) Vid. I.N.E.: *Censo de 1787 “Floridablanca”*. Cádiz. Madrid, 1986, pp. 169-171. Las informaciones originales pueden verse en *Censo español executado por orden del Rey comunicada por el Excelentísimo Señor Conde de Floridablanca, primer Secretario de Estado y del Despacho, en el año de 1787 (Madrid, 1787)*. Ed. facsímil: Madrid, 1981.
- (14) MADDOZ, P.: *Diccionario geográfico ...op. cit.*, p. 114.

sólo lograba superar en parte gracias a las limosnas recabadas, sus condiciones eran mucho más favorables que las del resto de las casas de la diócesis para el cumplimiento de los fines asignados. Y en ello no jugaba un papel secundario la mayor sensibilidad de la población gaditana para con ella, pues, como prueba María José de la Pascua, la Casa de Expósitos de Cádiz habría recabado en la primera mitad del XVIII la mayor parte de los legados testamentarios a instituciones benéficas realizados en la ciudad (15). Al finalizar el siglo, las preferencias de los gaditanos en el reparto de las donaciones no parecían haber experimentado cambios significativos (16).

De hecho, sabemos que no había cuna en todos los pueblos, siendo habitual en los que no la poseían recoger a los expósitos a través de un torno situado en los hospitales de misericordia. Así sucedía en Alcalá de los Gazules, Arcos, Jimena, Tarifa y Vejer; y en la propia Algeciras hasta que en 1783 fue instalada una cuna con patronato municipal. Los recogidos en Alcalá de los Gazules iban a parar a Medina Sidonia, corriendo el traslado por cuenta de la parroquia; los de Algeciras y los de Jimena eran remitidos a San Roque, y de ahí a la Casa de Ronda; y los de Tarifa y Vejer eran enviados a Conil, sufragándose la conducción en el primer caso con una corta renta destinada a ello que se completaba con limosnas y, en el segundo, con los caudales de propios de la población.

En Medina Sidonia había una casa, pero únicamente se ocupaba de bautizar y alimentar a los expósitos hasta que eran conducidos a Chiclana, donde con los naturales del lugar se criaban al cuidado de la Casa General de Cádiz. En San Roque, la atención a los expósitos estaba a cargo de la Hermandad de la Caridad, que pagaba el alquiler de la casa donde habían instalado el torno y a las amas externas encargadas de la crianza de los niños, muchos de los cuales eran posteriormente enviados a Ronda. En Conil existía una casa donde se criaban, junto con los propios, los expósitos remitidos desde Tarifa y Vejer, corriendo los gastos a cargo de la Casa de Cádiz (17). Por último, en Puerto Real y la Isla de León lactaban y se criaban, también a cuenta

(15) La seguían, por este orden, el Hospital de Mujeres, el Hospital de San Juan de Dios y el Hospicio de la Santa Caridad, Cfr. PASCUA SANCHEZ, M.^ª J.: *Actitudes ante la muerte en Cádiz en la primera mitad del siglo XVIII*. Cádiz, 1984, p. 209.

(16) IDEM: *Vivir la muerte en el Cádiz del Setecientos (1675-1801)*. Cádiz, 1990, p. 233.

(17) Cfr. ANTON SOLE, P.: *Situación económica y asistencia social en la diócesis de Cádiz en la segunda mitad del siglo XVIII (El expolio y vacante del obispo Tomás del Valle)*. Cádiz, 1985, p. 165.

de la Casa General, los expósitos de las respectivas localidades y los que ocasionalmente eran enviados desde Cádiz con igual fin.

Cabría hablar, en suma, de dos grandes flujos: el que llevaría a los expósitos del Campo de Gibraltar, vía San Roque, hacia la Casa de Ronda, y el más ramificado que, bajo el control de la Casa de Cádiz, concentraría los expósitos del resto de la diócesis en los pueblos próximos a la capital (Conil, Chiclana, Puerto Real e Isla de León) (18). La Casa de Ronda, dependiente del obispo de Málaga, recibiría además una buena parte de los expósitos de la sierra gaditana, mientras que la de Jerez, bajo la protección del arzobispo de Sevilla, albergaría los de su propio término y recibiría, a través de Arcos, algunos de la sierra. El resto de la provincia, también bajo la mitra sevillana, contaría con otras dos cajas situadas en Sanlúcar y El Puerto de Santa María (19).

En estos últimos años del siglo, la necesidad de una reforma del sistema se fue haciendo cada vez más sentida. El desequilibrio estructural en el presupuesto, el elevado número de ingresos que anualmente registraba la Casa de Cádiz, la altísima mortalidad entre los expósitos y el incumplimiento sistemático de la normativa referida a crianza, traslados, prohijaciones, devoluciones, etc..., constituían razones de peso. Entre 1785 y 1789, la Casa apenas logró enjugar con limosnas un déficit de 119.268 rs. en un presupuesto que debió hacer frente a una auténtica avalancha de criaturas: 2.067 niños, el 70 por ciento de los cuales (1.442) no lograría sobrevivir (20).

1.2. La reforma ilustrada de 1796 y los decretos de 1798-1808

El Reglamento vigente a comienzos del XIX en la Casa de Expósitos de Cádiz reflejaba en sus líneas fundamentales lo prescrito por Carlos IV en la Real Cédula de 11 de diciembre de 1796, que consoli-

(18) La reconstrucción de estos flujos ha podido realizarse gracias al detenido contraste de las informaciones puntuales contenidas en los Libros de Registro de Entrada de Expósitos conservados en el Archivo General de la Diputación Provincial de Cádiz. Asimismo, han resultado de interés para conocer el modelo finidieciesco las noticias aportadas en ANTON SOLE, P.: *Situación económica...*, *op. cit.*, pp. 160-167.

(19) Según el Censo de Floridablanca, en 1787 existían casas de expósitos en Cádiz, Algeciras, Conil, Jerez, Puerto Real, El Puerto de Santa María, San Fernando y San Roque. Sin embargo, se conserva documentación también de la cuna de Chiclana desde 1778, de la de Sanlúcar desde 1741 y de la de Medina desde 1734.

(20) En estos años las rentas de la Casa ascendieron a 748.461 rs. y los gastos a 1.034.305 rs., Cfr. MORGADO GARCIA, A.: *Iglesia y sociedad...* *op. cit.*, p. 219.

daba las prerrogativas y atribuciones de los prelados y demás superiores eclesiásticos en la crianza y educación de los expósitos (21). En virtud de esta cédula, que ordenaba la división del territorio en partidos “cada uno de seis ó siete leguas, procurando saber de quales pueblos han sido por lo común llevados los expósitos á las casas de caridad de otros pueblos principales”, la de Cádiz se había convertido ya formalmente en “casa general” de expósitos de la diócesis, pasando a depender de ellas las “caxas” o “cunas” instaladas en los principales pueblos del obispado, convertidos ahora en cabezas de partido (22).

El entonces prelado Antonio Martínez de la Plaza (1790-1800) fue el encargado de poner en marcha los mecanismos establecidos por la cédula de 1796. De acuerdo con ella, dividió la diócesis en partidos y nombró ecónomos de los mismos a eclesiásticos de las poblaciones que contaban entonces con casa de expósitos, convirtiéndolas en cajas o cunas de las recién creadas demarcaciones. En el resto de los pueblos designó a los párrocos más antiguos para que asumieran, de acuerdo con el ecónomo del partido correspondiente, la responsabilidad de proporcionar a los expósitos amas encargadas de su lactancia o crianza. El gobierno de la Casa de Cádiz fue encomendado a un administrador principal que, a diferencia del antiguo director, debió hacerse cargo también de la vigilancia y el control de las cuentas de las cunas enviadas cada año por los ecónomos, pues los gastos de las demarcaciones pasaban a formar parte ahora de los presupuestos de la Casa General. Por su parte, el administrador principal, como rector de todas las casas de la diócesis, quedaba obligado a pasar anualmente copia de las cuentas al prelado para que las reconociese e hiciera efectivos los fondos necesarios para mantener el funcionamiento de la institución. Contaba para ello el Cabildo con las fincas y rentas de antiguo aplicadas a las casas de expósitos, las pensiones eclesiásticas y los arbitrios legítimamente concedidos, así como con las rentas que antes eran adjudicadas a los hospitales de caridad, que revertían ahora sobre las arcas diocesanas una vez exonerados estos establecimientos del cuidado de los expósitos.

En la práctica, la reforma de 1796 no cambió radicalmente el perfil de la institución, excepto quizás en lo relativo al movimiento de los expósitos. No se crearon nuevas cunas y quizás tampoco hubo tiempo

(21) La Real Cédula de 11 de diciembre de 1796 contiene el “Reglamento para el establecimiento de las casas de expósitos, crianza y educación de éstos”. Cfr. *Novísima recopilación... op. cit.*, VII, pp. 689-693.

(22) *Ibíd.*, p. 689.

de mejorar las existentes (23), pero la norma posibilitó que en adelante la crianza de los niños se realizase en sus pueblos de origen, con cargo a los fondos de la Casa General de Cádiz. Sólo ante casos excepcionales la ley dejaba al común acuerdo de párrocos y ecónomos el traslado de los expósitos a otros pueblos o a la caja del partido, aunque en tales casos el desplazamiento correría siempre a cuenta de los caudales de propios de los pueblos en que se hubiesen verificado los abandonos (24). La reforma vio cumplido de este modo uno de sus principales objetivos: conseguir que los expósitos lactaran y se criaran en sus propios pueblos, para así evitar, se decía, “las dilatadas transmigraciones, que hasta ahora se han hecho con pérdida y muerte de tantos niños” (25). Paralelamente, la norma pretendía descongestionar en lo posible los establecimientos situados en poblaciones con numeroso vecindario, recomendando que en tales casos los expósitos se dieran a lactar y criar a mujeres residentes en pueblos cercanos. Tampoco en esto la reforma encontró serios obstáculos, pues desde un primer momento la Casa General de Cádiz la aceptó de buen grado, intensificando sus envíos de expósitos, antes esporádicos, a los pueblos de la Bahía: Puerto Real, Chiclana y la Isla de León.

Sin embargo, las dificultades de la Real Hacienda llevaron a Carlos IV a promover antes de que finalizase el siglo un proceso desamortizador que afectaría a los bienes raíces pertenecientes a cofradías, memorias, patronatos legos, hospicios, casas de misericordia, casas de reclusión, casas de expósitos, etc. (26). La Real Cédula de 19 de septiembre de 1798 concretó estas pretensiones. Sin entrar en el análisis económico de esta desamortización, lo que no se encuentra entre los objetivos de este artículo, es posible afirmar que como consecuencia de ella, la Casa General de Expósitos de Cádiz se vio obligada a enajenar sus mejores fincas (27), debiendo ingresar, como el resto de las

(23) No olvidemos que al poco tiempo vería la luz el Real Decreto de 19 de septiembre de 1798, que dio pie a lo que conocemos como *desamortización de Godoy*, por la cual se enajenó una cuarta parte de la propiedad eclesiástica en Andalucía, básicamente bienes raíces pertenecientes a establecimientos benéficos y fundaciones.

(24) Se trataba de una vieja norma del Consejo de Castilla que habitualmente no era cumplida, debiendo costearse los traslados, como se ha visto, con los fondos más diversos. La Real Cédula vuelve a incidir sobre la cuestión en su art. 3, Cfr. *Novísima recopilación... op. cit.*, VII, p. 691.

(25) *Ibidem*, p. 689.

(26) Cfr. HERR, R.: “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”. *Moneda y Crédito*, 118 (1971), p. 78.

(27) Cfr. MADDOZ, p.: *Diccionario geográfico... op. cit.*, p. 114.

instituciones afectadas, los caudales obtenidos en la Real Caja de Amortización al interés anual del 3 por ciento (28). Sin duda, esta medida debilitó notablemente la ya deficitaria economía de la institución, que se vio privada bruscamente de una parte significativa de sus bienes raíces. No obstante, en lo relativo al gobierno y administración interna de la Casa y a los mecanismos establecidos para la recogida y crianza de los expósitos de la diócesis –los aspectos que más nos interesan ahora– poco o nada nuevo cabría señalar respecto al modelo diseñado en 1796, pese a que los golpes desamortizadores no cesarían durante los años en que ocupó la silla episcopal Francisco Javier de Utrera (1801-1808) (29).

2. LOS PRIMEROS PASOS DE LA REFORMA LIBERAL: LA INTERVENCION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTION DE LA BENEFICENCIA

2.1. El primer intento constitucional y la vuelta atrás

El objetivo principal de la reforma finidieciochesca había sido, sin duda, acabar con la disgregación característica del sistema de la caridad particular, sustituyéndolo por un sistema centralizado basado en la concentración de los recursos asistenciales. La norma de 1796 pretendió simplificar, articular y jerarquizar los mecanismos establecidos para el cuidado de los expósitos, mientras que los decretos desamortizadores intentaron, y en buena medida lo consiguieron, gestar las condiciones económicas y administrativas para consolidar la reforma (30). Sin embargo, aunque el estallido de la guerra dejó en suspenso la aplicación del nuevo organigrama asistencial derivado de tales medidas, el conflicto no impidió que precisamente en esos años se explicitara por vez primera una vieja aspiración del regalismo carolino: la necesidad de hacer intervenir a los poderes públicos en el control de la beneficencia.

(28) Cfr. ANES ALVAREZ, G.: *El Antiguo Régimen: los Borbones*. Madrid, 1981⁵, p. 426.

(29) La desamortización ilustrada continua básicamente a través de las Reales Cédulas de 14 de junio de 1805, 15 de octubre del mismo año y 21 de febrero de 1807. Sobre este tema, Vid. HERR, R.: "La experiencia de los vales reales (1780-1808)". *Dinero y Crédito*, 5 (1978), p. 72; IDEM: "La vente des propriétés de mainmorte en Espagne, 1798-1808". *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 1 (1974), pp. 215-228. Desde una perspectiva más amplia, Vid. TOMAS Y VALIENTE, F.: *El marco político de la desamortización en España*. Barcelona, 1971, pp. 7 ss.

(30) Cfr. CARASA SOTO, P.: *Pauperismo y revolución... op. cit.*, pp. 404-405.

Así, la Constitución de 1812 asignaba a los ayuntamientos el encargo de “cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia” (art. 321, § 6), dejando a las nuevas diputaciones provinciales la facultad de “cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren” (art. 335, § 8). De este modo, los poderes públicos, desde el ayuntamiento hasta el gobierno de la Nación, asumían ya directamente el control de lo que previamente, quizás como ensayo, habían ido concentrando en manos de los obispos y los párrocos. Pronto las autoridades constitucionales gaditanas se dispusieron a poner en marcha los instrumentos pertinentes para la implantación del nuevo modelo, procediendo en primer lugar a recabar toda la información posible sobre el estado de la beneficencia en las distintas demarcaciones, para lo cual se dirigieron a las instancias rectoras del sistema tradicional: la junta general de caridad y las diputaciones de barrio o juntas parroquiales de caridad (31). En sustitución de todas ellas se constituyó formalmente en 1813, aunque las primeras iniciativas datan de noviembre de 1810 (32), la Junta municipal de beneficencia, que pretendía asumir las funciones encomendadas a los ayuntamientos por la Constitución y los posteriores decretos de las Cortes relativos al tema.

No obstante, pese a la celeridad con que las autoridades civiles procedieron, la instauración de tan radicales reformas en el ramo de la beneficencia se vio paralizada, como otras muchas iniciativas emanadas del texto constitucional, por el retorno al régimen político absoluto. La atención de los expósitos continuó, por tanto, en manos de las autoridades eclesiásticas, pues ciertamente en ningún momento esto había dejado de ser así. En septiembre de 1816 el nuevo prelado gaditano, Juan Acisclo de Vera y Delgado (1815-1818) recobró, formalmente los derechos y atribuciones conferidos por la Real Cédula de 1796 y reanudó el sistema vigente a fines del XVIII (33). Son pocas, sin embargo, las noticias referidas a la Casa de Expósitos en estos años, excepción hecha del movimiento de expósitos, cuya serie puede ser reconstruida sin problemas.

(31) Vid. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, “Encuesta sobre el estado de la Beneficencia gaditana. Sevilla, 2 de octubre de 1812”. Sobre estos órganos, Vid. HERMANDEZ JIMENEZ, F.: *La Beneficencia... op. cit.*, II, pp. 815-816.

(32) Vid. A.M.C., *Actas Capitulares del Cabildo*, 7 de noviembre de 1810.

(33) Cfr. REVUELTA GONZALEZ, M.: “La Iglesia española y el Antiguo Régimen”. En: *Historia de la Iglesia en España*, V. Madrid, 1981, p. 76.

El control episcopal no debió ser en este período muy intenso y tampoco excesivamente riguroso. En este sentido, es destacable el hecho de que la Casa de Cádiz no parece cumplir con algunas de las más significativas disposiciones contenidas en el reglamento vigente. Al menos en tres ámbitos la norma fue habitualmente quebrantada: en primer lugar, en lo prescrito en relación con la entrega de los expósitos de la capital a amas externas de los pueblos comarcanos, puesto que hasta 1820 más del 80 por ciento de los niños expósitos gaditanos se confían a amas residentes en la propia ciudad (34); asimismo, como luego se reconocerá explícitamente (35), la dirección de la Casa no observó en modo alguno los requisitos establecidos para la devolución de los expósitos a quienes los reclamasen como sus padres, dado que las entregas se hacían de forma casi inmediata sin que se llevara a cabo control ni averiguación alguna; por último, las maltrechas cuentas de la institución se vieron gravadas adicionalmente por el habitual incumplimiento de lo prescrito en la ley acerca de quién debía correr con los gastos de traslado de los expósitos, ya que el municipio gaditano eludía a menudo su responsabilidad en este tema.

2.2. La conflictiva y efímera vigencia del Reglamento de 1822

Restablecida la Constitución en 1820, los gobernantes liberales intentaron reactivar la ambiciosa reforma del sistema de la beneficencia que apenas había sido esbozada en 1812. El instrumento para ello fue esta vez el reglamento aprobado por las Cortes extraordinarias el 27 de diciembre de 1821, que fue publicado el 6 de febrero de 1822 (36). El objetivo fundamental de este plan era la unificación de todos los establecimientos destinados al socorro de los más necesitados, poniéndolos bajo la supervisión de los ayuntamientos a través de las Juntas municipales y parroquiales de beneficencia. El proyecto simplificaba la gran pluralidad de establecimientos benéficos y obras pías, quedando sólo cuatro grandes tipos: las casas de maternidad, las de

(34) Como muestran los libros de ingresos, Vid. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Libros 912, 908, 809, 886, 764 y 765.

(35) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento para la Casa de Expósitos de Cádiz, aprobado por S.M. y mandado cumplir, en Real Cédula de 12 de febrero de 1829", pp. 13-14.

(36) Vid. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento general de Beneficencia pública decretado por las Cortes extraordinarias en 27 de diciembre de 1821, y sancionado por S.M."

socorro, los hospitales de enfermos y locos, y la hospitalidad y socorros domiciliarios.

Con anterioridad, la Real Orden de 30 de julio de 1821 había conferido a las diputaciones provinciales, restablecidas por la entrada en vigor de la Constitución, la facultad de designar a los miembros de las Juntas de beneficencia. El 21 de septiembre del mismo año, la Diputación gaditana procedió al nombramiento de los vocales de una Junta, que debía estar presidida por el jefe superior político de la provincia, Francisco Jáuregui. La composición habría de quedar como sigue: Francisco Javier Istúriz, como representante de la Diputación; Francisco Gargollo (alcalde primero) y Francisco Antonio de Fuentes (procurador síndico), nombrados por el Ayuntamiento; Carlos Francisco de Amellor y Antonio de Puga, profesores de Medicina y Cirugía; y, por último, José Vicente de Durana y José Garaicoechea, vecinos ilustrados de la provincia. A ellos habría que añadir el prelado de la diócesis, Francisco Javier Cienfuegos y Jovellanos (1819-1824), miembro nato de la Junta en virtud de la citada Real Orden (37). Sin embargo, no nos consta que esta Junta llegara en efecto a constituirse. Muy al contrario, a mediados de noviembre la Diputación se hallaba todavía buscando un sustituto para ocupar el puesto de José Vicente Durana, dimitido el 16 de octubre, “en la Junta *que debe establecerse* en esta capital” (38).

A la postre, la falta de voluntad de algunos y, sobre todo, la entrada en vigor del Reglamento General de la Beneficencia pública, en febrero de 1822, pusieron definitivamente fin a este primer intento. Conforme a lo prescrito en esta norma, quedó constituida una nueva Junta municipal de beneficencia en los primeros meses del año, que inmediatamente reclamó del obispo Cienfuegos el control de los establecimientos benéficos antes a su cargo, entre ellos, la Casa de Expósitos de Cádiz, cesión que éste hizo no de buen grado (39). La composi-

(37) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 141, “Expedientes de la Junta municipal de Beneficencia de Cádiz”, 21 de septiembre de 1821.

(38) *Ibíd.*, 20 de noviembre de 1821. Finalmente fue propuesto el nombre del comerciante gaditano Pedro de la Puente como vocal de la Diputación en la Junta.

(39) Cienfuegos y Jovellanos, firme defensor del gobierno absoluto, fue autor de una durísima pastoral en la que condenaba el levantamiento de Riego en 1820 y mantuvo en todo momento una actitud obstruccionista en lo relativo a la aplicación de las reformas liberales, Cfr. RAMOS SANTANA, A.: “El Cádiz liberal-revolucionario”. En: MILLAN CHIVITE, J.L.: *El Casino y la ciudad de Cádiz. Política, sociedad y cultura en el Cádiz del siglo XIX*. Cádiz, pp. 20-21.

ción del nuevo órgano ponía al descubierto las pretensiones municipalizadoras de la reforma: de nueve miembros, sólo había un eclesiástico, y no Cienfuegos, sino el cura párroco más antiguo, según establecía el propio reglamento. Asimismo, la presidencia pasaba del gobernador al primer alcalde constitucional, manteniéndose en el órgano un regidor, un médico, un cirujano y, en lugar de dos, cuatro vecinos, todos ellos designados por el Ayuntamiento.

Durante el breve período en que estuvo vigente, la Junta procedió a ejercer las funciones que la ley le había encomendado. Como su antecesora de 1813, se esforzó primero en la difícil tarea de obtener información sobre el estado y las necesidades de los establecimientos benéficos gaditanos y, puesto que el Reglamento de 1822 le ofrecía tal facultad, propuso al Ayuntamiento y fue aceptada la designación de un seglar, Miguel Pérez Prieto, empleado de la Contaduría de Marina, como administrador de la Casa de Expósitos, en sustitución del eclesiástico que hasta entonces había desarrollado tales funciones (40). La Junta nombró asimismo un vocal visitador para la Casa, al igual que hizo respecto al Hospicio, los hospitales y demás instituciones que pasaron a depender del Ayuntamiento, como medio más eficaz de ejercer el control de la administración y garantizar el buen gobierno de las mismas.

Para auxiliar a la Junta municipal se acordó la creación de Juntas parroquiales en cada una de las seis parroquias existentes por aquel entonces en la ciudad (San Antonio, San Lorenzo, Rosario, Santa Cruz, Santiago y San José), excepción hecha de la Castrense. Estas Juntas, presididas por los respectivos párrocos, estarían formadas por ocho vecinos nombrados por la Junta municipal y constituían la fase más capilar del sistema que se pretendía establecer. En efecto, las Juntas parroquiales tenían asignada la misión de recolectar las limosnas y suscripciones voluntarias, cuidar de la hospitalidad y socorros domiciliarios, atender la primer enseñanza, vacunar a los niños pobres, conducir a los que no pudieran ser socorridos en su casa a los establecimientos respectivos y recoger a los expósitos y desamparados (41). No obstante, hemos de reconocer que poco más sabemos acerca de la labor desarrollada durante su breve existencia por estas Juntas, que fueron, como la municipal, disueltas en 1823 y sustituidas por sus

(40) Para seguir la labor de la Junta en este período, Vid. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Cajas 141, 143 y 144.

(41) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento general de Beneficencia...", p. 6.

homónimas, las Juntas parroquiales de caridad, dependientes de la jurisdicción eclesiástica.

Por lo que respecta a la Casa de Expósitos, los buenos deseos del nuevo administrador no fueron suficientes para implantar la profunda reforma que exigía la aplicación del Reglamento de 1822. La ley aspiraba a sustituir las antiguas Casas de Expósitos por lo que, no sin idealismo, denominaba Casas de Maternidad, haciendo coincidir en éstas tres departamentos: el de refugio, donde tendrían cabida las mujeres embarazadas que hubiesen concebido ilegítimamente; el de lactancia, destinado a niños expósitos o desamparados menores de dos años; y el de crianza, que daría asilo a éstos entre los dos y los seis años, cumplidos los cuales pasarían al Hospicio, convertido ahora en Casa de Socorro. En la práctica, el forcejeo con el obispo y la escasez de recursos impidieron sacar adelante este ambicioso proyecto, que incluía propuestas tan avanzadas como la de crear en el departamento de refugio una escuela de obstetricia que expediría títulos oficiales (42).

Efectivamente, desde su instalación la Junta debió hacer frente a numerosos obstáculos. En primer lugar, por su importancia, los relativos al control de fondos. El decreto de 1822 prevenía que anualmente la Junta elevara al Ayuntamiento los presupuestos y las estadísticas de la beneficencia en el ámbito del municipio para que éste dispusiese los recursos necesarios, pues la ley unificaba bajo su control los diversos fondos (rentas, bienes, censos, derechos, acciones y demás arbitrios) que los establecimientos poseyeran, así como las limosnas que pudieran recolectar (43). No obstante, amparándose en la ambigüedad de la Real Orden de 5 de julio de 1822 que establecía el modo en que las Juntas debían reclamar de los patronos las respectivas obras pías, memorias o fundaciones susceptibles de ser agregadas, la administración eclesiástica frenó el traspaso de competencias, lo que obligó a la Junta a dirigirse al gobierno para pedir la derogación "urgente" de tal decreto (44). El Ayuntamiento y la Diputación harán suya esta deman-

(42) *Ibidem*, p. 10.

(43) La reforma suprimía todas las Juntas gubernativas de los establecimientos públicos de beneficencia, incluyendo el Fondo Pío Beneficial y la Superintendencia General de Casas de Misericordia y Hospicios, elementos cardinales del sistema que hacía recaer todo el edificio benéfico sobre la Iglesia. Como alternativa, se concentraban todos los fondos de las distintas procedencias, desglogándose en generales y municipales, según fuese su ámbito de aplicación.

(44) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 141, "Expedientes de la Junta municipal de beneficencia de Cádiz", 29 de enero de 1823.

da que, a través del jefe superior político de la provincia, será cursada al rey en febrero de 1822 (45).

El desbloqueo, parcial y tardío, apenas permitió comprobar las posibilidades reales de la reforma, pues cuando se removieron los obstáculos legales hicieron su aparición los derivados de la escasez de medios y de la propia quiebra del sistema político. Así, propuestas avanzadas como la de reunir en un único Hospital general los hospitales de pobres del Carmen y San Juan de Dios, incorporados al fin a la jurisdicción de la Junta, que fue tramitada por el Ayuntamiento a finales de enero de 1823, permanecían todavía en marzo sin respuesta (46). Peor suerte aún corrió, por las mayores dificultades del momento, la iniciativa de crear en el interior de la provincia una Casa pública de locos que desahogase a la Casa de Socorro de Cádiz, cuyo departamento de dementes resultaba a todas luces inadecuado, según se decía, para los enfermos “por la mala disposición y humedad de las habitaciones, como porque el clima no sólo se opone a su curación, sino que agrava sobradamente su enfermedad” (47). Pese a reconocer esto, la Diputación se veía forzada finalmente a rechazar la propuesta por el agravamiento de la crisis política a finales de mayo (48).

Una última y postrer demostración de cuantas dificultades debió arrostrar la pretendida reforma de la beneficencia pública la aportan la propia Casa de Expósitos y el Hospicio, ahora Casa de Socorro. Ambos establecimientos, que habían sido tardía y conflictivamente traspasados a la Junta municipal, arrojaban un fuerte déficit presupuestario, enjugado hasta entonces en su mayor parte por los donativos de los individuos que formaban la extinta Junta de gobierno de la Casa de Misericordia. Verificada la entrega al control municipal tales auxilios cesaron, quedando la economía de las casas al descubierto, por lo cual en febrero de 1823 la Junta se vio obligada a demandar de la Diputación un nuevo arbitrio con que equilibrar los gastos (49). Resultando insuficiente, en junio pidió la prórroga por seis meses del citado

(45) Cfr. *Ibídem*, 6 de febrero de 1823.

(46) Cfr. *Ibídem*, 3 de marzo de 1823. El nuevo Hospital debía situarse en el edificio del que fue Real Hospital del Departamento de Marina, y se pensaba que traería “una mejora de localidad para los enfermos y ahorros considerables en sus gastos por los menos empleados que se ocuparan en su asistencia y cuidado [...]”.

(47) *Ibídem*, 22 de abril de 1823.

(48) *Vid. Ibídem*, 22 de mayo de 1823.

(49) El citado arbitrio consistía en 2 rs. en arroba de vino y 1 r. en arroba de aceite que se introduzcan por la puerta de la ciudad, Cfr. *Ibídem*, 22 de febrero de 1823.

impuesto ante “la proximidad de la estación calurosa en que se aumentan las enfermedades” (50). Pese a todo, las deudas de estos establecimientos crecían de tal forma que la Junta optó en última instancia por solicitar a las Cortes permiso para enajenar los créditos de deuda con interés con que ambas instituciones habían sido compensadas durante el proceso desamortizador iniciado en 1798 (51). Ante la extrema precariedad de recursos, la Diputación acordó a finales de mayo remitir la petición a las Cortes con su visto bueno (52). Teóricamente ello hubiera solucionado, al menos a corto plazo, el problema, pero no hubo lugar a ello, pues el 8 de octubre de 1823, derrotado el gobierno liberal, fueron repuestos los regidores anteriores al 7 de marzo de 1820 (53) y disuelta la Junta municipal de beneficencia.

3. LA TRANSICION CONSENSUADA: DE LA JUNTA PROTECTORA DE LA CASA DE EXPOSITOS A LA JUNTA MUNICIPAL DE BENEFICENCIA

3.1. La reforma desde dentro: la Real Cédula de 1829

Tras la suspensión del Reglamento de 1822, los establecimientos benéficos gaditanos retornaron a su tradicional dispersión tanto económica como gubernativa. Lo mismo ocurrió con la Casa de Expósitos, que quedó de nuevo bajo la autoridad del obispo, quien nombró como administrador a Pedro Juan Cervera, arcediano de Medina Sidonia. La gestión durante estos años resultó a la postre calamitosa, persistiendo una enconada pugna con el Ayuntamiento por el control de los recursos que pueden seguirse a través de las Actas Capitulares del Cabildo. La situación llegó a tal punto que la Junta de gobierno de la Casa de Misericordia y la Real Sociedad Económica de Amigos del País

(50) *Ibidem*, 21 de junio de 1823. El pleno de la Diputación aprobará dicha medida siete días después.

(51) Sólo las deudas de la Casa de Expósitos ascendían entonces ya a 44.984 rs.; contando las de la Casa de Socorro (693.341 rs.) y el Hospital del Carmen (185.047 rs.) el monto adeudado ascendía en total a 923.373 rs. Por su parte, los capitales de los créditos estaban evaluados en 4.777.323 rs., con réditos del 3 por ciento, tal y como había sido previsto en los decretos desamortizadores. Cfr. *Ibidem*, 2 de mayo de 1823.

(52) Cfr. *Ibidem*, 21 de mayo de 1823.

(53) Por orden del nuevo gobernador de Cádiz, Carlos Fabre Dannois, Cfr. A.M.C., *Actas Capitulares del Cabildo*, 8 de octubre de 1823.

elevaron al monarca una larga exposición de quejas a la que acompañaban de una propuesta para reformar la administración y el gobierno de la Casa de Expósitos (54). El 12 de febrero de 1829, el rey sancionará sin modificaciones este reglamento, lo que puede interpretarse como un posicionamiento implícito en el sentido de apoyar la transmisión consensuada del control sobre los establecimientos benéficos a los poderes públicos. El ámbito y, a la vez, el instrumento para llevar a cabo esta transición será la Junta protectora de la Casa de Expósitos.

Así lo entiende también el gobernador de Cádiz, Felipe de Fleyres, quien en un manifiesto de agradecimiento dirigido al monarca proclamará que en adelante “ya no se medirán los socorros de los expósitos de esta populosa Ciudad por el valor de unas rentas que no guardan proporción con las necesidades, ya no será esta escasez de fondos motivo para que mil y mil inocentes pasen rápidamente de la Cuna al sepulturero en medio de las lágrimas de un vecindario harto caritativo para consentir tal inhumanidad si no hubiese encontrado obstáculos para emplear los recursos oportunos a su remedio, *recursos que no consisten tanto en lo pecuniario sino en la buena administración*, en la vigilancia de muchos, en los cuidados maternos de las Señoras, en el sistema en fin conocido en varios países, propuesto por este Ayuntamiento y aprobado finalmente por la Real piedad de V.M. [...]” (55). El problema de fondo no era, por tanto, de tipo cuantitativo (de cuánto se dispone), sino que consistía en determinar por quién y cómo debían ser administrados los recursos de la beneficencia gaditana. Al filo de la cuarta década del siglo, las propuestas de concentrar los fondos y facilitar la intervención municipal no eran ya, según vemos, patrimonio exclusivo de los liberales: se habían convertido en exigencias derivadas del propio desarrollo de la sociedad civil en su conjunto.

El Reglamento de 1829 buscaba arbitrar una vía que resultara aceptable al entonces prelado fray Domingo de Silos y Moreno (1825-1853) para llevar a cabo la trasmisión de poderes. De hecho, la norma comenzaba reafirmando la vigencia de las disposiciones insertas en la Real Cédula de 1796 y garantizando al obispo las prerrogativas y atribuciones que ésta le concedía. Sin embargo, inmediatamente señala restricciones, instando expresamente a la autoridad episcopal a que coadyuve “en cuanto esté de su parte á la observancia de [...] las

(54) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Libro 547, “Actas de la Junta protectora de Expósitos”, 23 de febrero de 1829, p. 9.

(55) *Ibidem*, p. 11. La *cursiva* es nuestra.

reglas que ahora se establecen" (56). El objeto principal de la norma era instituir una Junta protectora de la Casa de Expósitos de Cádiz, manteniendo bajo la inmediata autoridad del obispo a las demas Cunas de la diócesis. Dicha Junta debería trabajar en tres sentidos: ampliar el ámbito de la acción benéfica de la Casa, mejorar su administración e incrementar sus recursos. Estaba presidida por el gobernador civil de la plaza y la componían, con él, otras doce personas: un eclesiástico nombrado por el obispo, tres representantes del Ayuntamiento (un regidor, un diputado y el síndico), tres vocales de la Junta de gobierno de la Casa de Misericordia, tres miembros que designaría la Real Sociedad Económica de Amigos del País y dos vecinos elegidos por la propia Junta una vez constituida (57).

El 7 de marzo de 1829, habiendo sido nombrados por las respectivas instancias los vocales que debían ostentar su representación en la Junta, ésta quedó constituida bajo la presidencia de Felipe de Fleyres. La formaban José Sánchez (regidor perpetuo), Juan González Crespo (diputado del común) y Domingo José Cierto (síndico personero), como representantes del Ayuntamiento; Francisco Cebey, José Antonio Puyade y Juan Bautista Albareda, designados por la Junta de gobierno de la Casa de Misericordia; Joaquín de la Peña, Francisco Javier Alvarez Campana y Pedro José de Paul, nombrados por la Real Sociedad Económica de Amigos del País; y, finalmente, el arcediano Pedro Juan Cervera, hasta ese momento administrador de la Casa, designado por el obispo. Dos días después tomaron posesión junto con éstos los dos vecinos nombrados por la Junta, Tomás de Urrutia y Juan Bautista Vea Murguía, siendo elegido secretario Puyade. Los cargos de vicepresidente, tesorero y contador fueron ocupados por Joaquín de la Peña, Pedro José de Paul y Francisco Cebey, respectivamente (58). El 14 de marzo la Junta, haciendo uso de sus atribuciones, cesó a Cervera y nombró administrador a Miguel Pérez Prieto, quien ya lo había sido durante el breve período de vigencia del Reglamento de 1822 (59). Esto, y la elección de Puyade, que había formado parte del Ayunta-

(56) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento para la Casa de Expósitos", p. 1. Disposiciones similares se constatan en otros núcleos, aunque siempre con un carácter específico, lejos de la pretensión globalizadora que dominaba la reforma de 1822.

(57) *Ibíd.*, pp. 2-3.

(58) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Libro 547, "Actas de la Junta protectora...", 9 de marzo de 1829.

(59) *Ibíd.*, 14 de marzo de 1829.

miento liberal constituido en 1820, como secretario, puede servirnos para subrayar la dimensión reformadora que en realidad posee la cédula de 1829.

Aunque el obispo conservaba el control sobre los fondos del resto de las Casas, la Junta se hacía cargo de la recaudación y administración de todas las rentas, mandas, legados y bienes pertenecientes a la Casa de Expósitos de Cádiz, así como de los arbitrios, derechos, impuestos y limosnas aportados por el vecindario de la ciudad, lo que en conjunto suponía la mayor parte de los recursos destinados a la atención de los expósitos en toda la diócesis. Asimismo, la norma de 1829 volvía sobre temas que habían sido ya planteados en el Reglamento de 1822, pues establecía la contribución de la Real Sociedad Económica de Amigos del País y de la Junta de gobierno de la Casa de Misericordia al socorro de la Casa, "teniendo presente que no hay pobres más necesitados que los Expósitos" (60). Sin embargo, aunque controlarían los ingresos y los gastos y formarían el presupuesto anual de la Casa, las Juntas estaban obligadas a presentar periódicamente sus cuentas al obispo, y no al Ayuntamiento como sucedía en 1822.

Por lo que se refiere a la organización de la asistencia a los expósitos, de nuevo los reformadores vuelven a toparse con el obstáculo de la falta de noticias. Tanta oscuridad envolvía la situación previa a la constitución de la Junta que el mismo Real Decreto de 1829 concedió a este órgano la facultad de adoptar "las medidas oportunas para precaver los abusos que suelen experimentarse" (61). Y en efecto hubo que proceder en ese sentido, pues el administrador cesante, Pedro Juan Cervera, pidió al obispo ser exonerado de su cargo como vocal en la Junta en cuanto le fue demandada información sobre el estado de los expósitos y la situación financiera de la Casa, lo que obligó a los miembros de la Junta a inspeccionar personalmente tales cuestiones (62). No es difícil deducir que en la Casa de Cádiz no se cumplían siquiera mínimamente las disposiciones de 1796 en lo referido al cui-

(60) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento para la Casa de Expósitos...", p. 6. La colaboración de otras asociaciones, hermandades o instituciones benéficas figuraba en el art. 15 del Reglamento de 1822. De igual modo, la Real Cédula de 1829 confiaba a la Junta protectora de la Casa de Expósitos las suscripciones para recabar del vecindario limosnas mensuales y la gestión para lograr el auxilio gratuito de los farmacéuticos y los facultativos de la ciudad.

(61) *Ibidem*, p. 8.

(62) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Libro 547, "Actas de la Junta protectora...", 18 de marzo de 1829.

dado de los expósitos y a su entrega sin dilación a las amas externas, pues cuando la Junta protectora logró al fin inspeccionar la Casa encontró en ella a 47 niños, 36 de ellos en lactancia y 11 de mayor edad, constatando que “la mayoría de los lactantes [se hallaban] en una situación física lamentable” (63).

Para evitar que situaciones similares pudieran repetirse en la Casa o fuera de ella, la Clase de Damas de la Real Sociedad Económica de Amigos del País quedó encargada reglamentariamente de la vigilancia de las amas y el cuidado de que los expósitos estuvieran siempre bien atendidos y se criasen en un ambiente de buenas costumbres. Dicha Clase había sido creada a instancias de la Real Sociedad Económica dos años antes, en febrero de 1827. Aunque su fin primordial era atender la educación de las niñas pobres en las Escuelas gratuitas, su reglamento le encomendaba también la vigilancia de la Casa de Expósitos y de cualquier otro establecimiento de beneficencia que la Sociedad pusiera a su cargo (64). De acuerdo con esta normativa, el 8 de marzo de 1827 había quedado formalmente constituida la Clase, siendo nombradas presidenta la marquesa de Casa Rábago y secretaria María Ignacia Valiente. Formaban parte asimismo de esta primera Junta de Damas la marquesa de Casa Iglesias, Margarita Gómez de Urquellu, Josefa Ostos de Gambarra, Agustina Imbrechts de Retortillo, Aurora Bolch de Osborne, Jacinta Arizabalo de Núñez y Petrona Martín (65). De esta forma, cuando en 1829 la Junta protectora de Expósitos demande su concurso, las señoras de la Clase de Damas, encabezadas por su presidenta, la marquesa de Casa Rábago, manifestarán su pleno apoyo al nuevo órgano, participando activamente en la inspección de la Casa llevada a cabo por la Junta el día 16 de marzo (66).

En otro orden de cosas, puesto que los fondos de la Casa de Cádiz y los del resto de las cunas de la diócesis habían quedado separados, el decreto de 1829 estableció la prohibición de remitir expósito alguno desde las casas del obispado a la de la capital, justificando, sin embargo, esta medida por el hecho de “que en los otros pueblos hay

(63) *Ibidem*, 16 de marzo de 1829.

(64) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Libro 1.901, “Reglamento para la Clase de Damas, aprobado por la Sociedad en 1.º de febrero de 1827”, arts. 3 y 52.

(65) Cfr. *Ibidem*, “Actas de la Clase de Damas de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Cádiz”, 8 de marzo de 1827. En la misma sesión fue designada vicesecretaria Margarita Gómez de Urquellu y fueron propuestas como nuevas socias Aná Minio y Teresa Laborde de Carrera.

(66) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Libro 547, “Actas de la Junta protectora...”, 16 de marzo de 1829.

mejor proporción de amas para su lactancia" (67). La Junta, tomando buena nota de ello, remitió al prelado oficio para que no permitiese "la venida de párvulos a Cádiz desde los pueblos inmediatos, *como sucedía antes*", instándolo asimismo a que ordenara la lectura en las iglesias de los artículos que el Reglamento de 1796 dedica a exponer los requisitos exigidos para la devolución de los expósitos a sus padres (68). Peor suerte corrió la Junta con las instancias públicas, pues en lo referido al sufragio de los gastos de conducción de expósitos a los pueblos comarcanos, contravinando lo prescrito por las cédulas de 1796 y 1829, la Dirección General de Propios se había negado sistemáticamente a proveer al Ayuntamiento los caudales para hacer efectivos los pagos adeudados a la Casa por este concepto. Las protestas de la Junta protectora, primero ante la Subdelegación de Propios y la Contaduría Principal de Propios y Arbitrios de la provincia (69), luego, ante la Dirección General de Propios (70) y, en última instancia, ante el monarca 1833 (71), no tuvieron el menor resultado. De hecho, los fondos de propios del Ayuntamiento de Cádiz apenas bastaban para atender las muchas obligaciones que gravitaban sobre ellos.

Las finanzas de la Casa quedaron, pues, tal cual estaban a pesar de los reiterados esfuerzos de la Junta protectora por mejorar los balances. Así, desde que este órgano se hizo cargo del control del establecimiento, en marzo de 1829, hasta que finalizara el año 1833, la Casa ingresó un total de 1.102.980 rs., ascendiendo los gastos realizados en ese tiempo a 1.358.175 rs. El déficit que señalan estas cifras fue cubierto con un ligero superávit por los 303.153 rs. que recabó la Junta en concepto de limosnas. Cabe reconocer, no obstante, que la Junta fue capaz de ir incrementando progresivamente las maltrechas

- (67) A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento para la Casa de Expósitos...", p. 9.
- (68) Cfr. A.G.D.P.C.; *Beneficencia*, Libro 547, "Actas de la Junta protectora...", 9 de marzo de 1829. La *cursiva* es nuestra.
- (69) Vid. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 141, "Expedientes de la Junta municipal...", 20 de mayo de 1831 y 26 de mayo de 1831, respectivamente. Las protestas ante el Intendente se repetirán a lo largo de todo el año 1832.
- (70) Tras una serie de dilaciones, la Dirección General de Propios respondió finalmente inhibiéndose de la responsabilidad de los pagos, argumentando que lo contenido en las cédulas de 1796 y 1829 no había sido comunicado a las autoridades superiores de la beneficencia por el conducto correspondiente, Cfr. 9 de enero de 1833.
- (71) El Secretario de Fomento propuso como única solución viable el que la Junta protectora de Expósitos propusiese al Ayuntamiento algún nuevo arbitrio con el que sufragar los gastos de las conducciones de niños a los pueblos, Vid. *Ibidem*, 17 de septiembre de 1833.

rentas de la Casa, que en estos años casi duplicaron su cuantía, pasando de 211.951 rs. en los primeros doce meses de gestión a 410.848 rs. en el último año (72). Como es lógico, los gastos crecieron en proporción similar, pues es ahora cuando se produce un espectacular incremento en el número de entradas anuales de expósitos (73). Así, por ejemplo, en el mencionado año 1833, la Casa recibió a 523 criaturas, que vinieron a sumarse a las 545 con que se empezó el año; no obstante, las prohibiciones y devoluciones, las remisiones al Hospicio y, sobre todo, la intensa mortalidad redujeron a 540 el número de expósitos criados bajo el amparo de la Casa al finalizar el año (74).

3.2. La difícil puesta en marcha de la ley de 1836

Muerto Fernando VII en septiembre de 1833, una serie de pasos intermedios irán allanando el camino para la definitiva implantación de la reforma (75). Finalmente, el 8 de septiembre de 1836, la Reina Gobernadora María Cristina de Borbón adoptará la decisión de restablecer el Reglamento General de la Beneficencia pública aprobado por las Cortes del Trienio. Para asesorar al Ministerio en la puesta en práctica del plan fue nombrada una comisión de notables con representación de todos los estamentos implicados en la reforma; por parte de la Iglesia formaba parte de esta comisión el obispo electo de Oviedo, José Joaquín Pérez Necochea (76). Previamente, la vía a la municipalización había quedado despejada por el cierre de la Superintendencia de Casas de Misericordia y Hospicios en 1834, lo que suponía la defi-

(72) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Comparativa y general demostración de los fondos ingresados y espendidos en la conservación del Establecimiento de los Espósitos de esta Ciudad, desde la instalación de esta Junta Protectora en 16 de Marzo de 1829 hasta el 31 de Diciembre de 1833 [...]".

(73) Se trata de un fenómeno que hemos constatado en el caso gaditano, pero que afecta globalmente a todo el espacio europeo, Vid. ANDERSON, M.: *Aproximaciones a la historia de la familia occidental (1500-1914)*. Madrid, 1988, pp. 57-64.

(74) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Demostración de la ecsistencia, entrada y salida de espósitos desde el 1º de Enero hasta el 31 de Diciembre de 1833".

(75) Básicamente cuatro: la Instrucción de Intendentes de 1833, la Real Cédula de 16 de julio de 1833 por la que se creaban nuevas Juntas de caridad, la Real Orden de 26 de marzo de 1834 y, finalmente, la Real Orden de 1 de junio de 1836 que remodelaba la composición de la Junta superior de la provincia, Vid. HERNANDEZ JIMENEZ, F.: *La Beneficencia... op. cit.*, pp. 75-81.

(76) Formaban también parte de dicha Comisión, Salustino Olózaga, Domingo Vila, Francisco López Olavarrieta, Antonio Sandalio de Arias y Angel Iznardi, Cfr. B.O.P.C., 25 de noviembre de 1836, "Ley de Beneficencia de 8 de septiembre de 1836", art. 2.

nitiva superación del monopolio diocesano, y por el restablecimiento de la ley de municipios de 1822.

En cumplimiento de lo establecido en esta norma, el 30 de octubre de 1836 volverá a constituirse en Cádiz la Junta municipal de beneficencia. El órgano quedaría formado por: el alcalde primero de la ciudad, Angel Castrigiones, presidente nato; el cura párroco de San Antonio, como el más antiguo de la ciudad; los vecinos Pedro Paul, Pedro Larraondo, Pedro Valiente y Plácido García; los facultativos Manuel J. de Porto y Rafael Aherán; y el regidor Juan J. de Elizalde, que ocuparía el cargo de secretario (77). Tal constitución sería comunicada a la instancia provincial el día 31 y el jefe superior político la remitirá al gobierno el 2 de diciembre. Sin embargo, aunque hay constancia de los denodados esfuerzos realizados por los miembros de la Junta para hacerse cargo de la administración y el gobierno de los establecimientos que la ley dejaba a su cargo, hasta octubre de 1840 este órgano no logrará consolidar su poder y ejercer un control efectivo sobre ellos.

En términos muy duros, la Junta culparía del retraso en la ampliación de las medidas contenidas en la ley de 1836 a “los obstáculos que continuamente experimentaba por las mismas autoridades encargadas de vigilar sobre el estricto cumplimiento de ella” (78). No obstante, parece que, una vez instalada definitivamente, la Junta logró evitar, al menos en un primer momento, que continuasen creciendo las deudas, e incluso saldar atrasos importantes, como los que arrastraba el Hospital del Carmen en 1840. Más ilustrativo resultará lo dicho respecto a la eficacia de los nuevos gestores si valoramos que la Junta municipal debió hacer frente a sus obligaciones con unos ingresos disminuidos respecto a los que habían administrado, hasta entonces separadamente, las diversas Juntas gubernativas de los establecimientos de beneficencia gaditanos (79). Por otro lado, conscientes de que, como indi-

(77) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 141, “Expedientes de la Junta municipal...”, 30 de octubre de 1836.

(78) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, “Manifiesto de la Junta municipal de Beneficencia de Cádiz al público. 1841”, p. 1. Sobre las oscilaciones de la vida política gaditana en estos años, Vid. RAMOS SANTANA, A.: *La burguesía gaditana en la época isabelina*. Cádiz, 1987, pp. 281-301.

(79) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, “Manifiesto de la Junta municipal...”, pp. 2-3. Los arbitrios sufrieron una baja de dos mil duros mensuales en los primeros meses del Ayuntamiento constitucional y las limosnas disminuyeron mucho por las críticas hacia el nuevo sistema benéfico. Todo ello fue en parte compensado por las donaciones de la extinta Junta de gobierno del Hospicio y por los propios vocales de la Junta municipal de beneficencia, así como por la puesta al día de los arrendamientos de las fincas pertenecientes al ramo.

caba la ley de 1822 restablecida ahora, las Juntas parroquiales constituían “el resorte principal del sistema de beneficencia en las grandes poblaciones” (80), procedieron a instar a los párrocos para que, como presidentes natos, las volvieran a establecer. La primera en instalarse de acuerdo con el nuevo sistema fue la de Ntra. Sra. del Rosario, seguida por las restantes a partir de 1842.

Durante la década de 1840, la Junta municipal de beneficencia se consolidará como una de las cuatro que, dependientes del Ayuntamiento, estaban destinadas a canalizar el socorro a la pobreza (81). La Casa de Expósitos era, a su vez, uno de los cuatro establecimientos principales regidos directamente por la Junta, con la Casa de Misericordia (Hospicio), el Hospital de la Misericordia (San Juan de Dios) y el Hospital del Carmen (Mujeres). Sus ingresos, administrados ahora por la Junta municipal, procedían de los rendimientos de las fincas que aún conservaba, de los censos y patronatos establecidos en su favor, de los arbitrios concedidos por el Ayuntamiento y del producto de las estancias, venta de efectos y limosnas que recibían. En 1838, su volumen se estimaba en 300.206 rs. (82). Sin embargo, pese a los esfuerzos iniciales de la Junta por sanear su economía, mediada la década de los 40, los balances de los establecimientos benéficos administrados por la Junta volvieron a adoptar un signo claramente negativo, resultado de la tendencia divergente señalada por ingresos y gastos. Esto se manifestó con especial intensidad en la Casa de Expósitos. Por ejemplo, en 1846 la Casa cerró sus cuentas con un déficit de 63.574 rs., el mayor de los consignados en los cuatro centros dependientes de la Junta (83). Los presupuestos del año 1847 no dejan tampoco lugar a dudas sobre lo dicho, pues el déficit global ascendía ya a

(80) *Ibídem*, “Reglamento general de Beneficencia...”, pp. 6-7.

(81) Junto a ella estarían: la Junta Filantrópica de la Cárcel, encargada de proporcionar alimentos y socorro a los presos pobres; el Refugio de la Mendicidad, que daba cobijo a jóvenes huérfanos o abandonados; y la Junta de Instrucción y Beneficencia, que ofrecía enseñanza primaria gratuita. Sobre ellas, Vid. una visión contemporánea en MADOZ, P.: *Diccionario geográfico... op. cit.*, pp. 112-115.

(82) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, “Estado general de los ingresos y gastos que en el año último de 1838 han tenido los cuatro establecimientos de Beneficencia de esta Ciudad, al cargo de esta Junta Municipal [...]. Cádiz, 1839”, pp. 4-5.

(83) Los ingresos de la Casa se habían reducido a 257.734 rs., frente a los 321.308 rs. que figuraban como gastos, Cfr. *Ibídem*, “Estado que demuestra la entrada, salida y existencia de caudales, y los resultados en 1846 de las cuentas de los establecimientos a cargo de la Junta Municipal de Beneficencia de Cádiz, la cual lo publica en cumplimiento de lo que ordena el artículo 34 de la vigente ley. Cádiz, 1847”.

334.540 rs., de los que 99.573 rs. correspondían exclusivamente a la Casa de Expósitos (84).

El motivo, como antaño, del déficit crónico no era otro que la desmesurada afluencia de niños confiados anualmente a la protección de la Casa, pues en este período el número de expósitos continuó en aumento, siguiendo la tendencia general europea. Ello haría que durante la década de 1840 la Casa se viera obligada a sostener anualmente a una media de 650 párvulos, resultantes de un cruel equilibrio entre el elevado número de entradas y el alto porcentaje de fallecimientos, que en parte explica el sobrenombre de "Casas de Muerte" con que estos establecimientos fueron conocidos en la época (85). La mayor parte de los niños iba a parar a manos de amas externas residentes en Cádiz o en los pueblos comarcanos, preferentemente en este período San Fernando, Chiclana, Conil, Vejer y Medina Sidonia. Sólo un número no superior a 30 se criaba en la propia Casa, al cuidado de unas diez amas internas contratadas a tal efecto, pues el lugar carecía de las condiciones indispensables para la subsistencia de las criaturas (86). En 1847, las amas internas cobraban 90 rs. al mes más la comida, mientras que las externas recibían sólo 40 rs. (87).

Por lo que se refiere al gobierno de la Casa, la Junta mantuvo a cargo de la administración interior a las Hermanas de la Caridad, siguiendo la recomendación que en este sentido realizaba la ley (88). Como director fue nombrado José Matheu, que había sido regidor en 1838 y 1839. Además del director, que realizaba las funciones del antiguo administrador principal, la Casa contaba con un capellán, una persona encargada de la oficina y la contabilidad, un escribiente y un

(84) La Casa de Expósitos ingresaba sólo 238.158 rs., mientras que los gastos alcanzaban los 337.731 rs., Cfr. RAMOS SANTANA, A.: *La burguesía... op. cit.*, p. 468.

(85) Contamos con una rica información acerca de las enfermedades que provocaban tan alta mortandad, Vid. la obra del entonces facultativo de la Casa, Francisco de Paula Andrey, titulada *Causas de la mortandad [de los expósitos] y origen de sus enfermedades*. Cádiz, 1844.

(86) Hasta 1858 no se agregó a la Casa la finca contigua, donde pudieron instalarse al fin una enfermería, una sala de lactancia y un lavatorio de niños, dependencias básicas de las que hasta el momento carecía, Cfr. MINISTERIO DE GOBERNACION: *Estudio y organización en España de las instituciones de beneficencia y de previsión*. Madrid, 1918, p. 256.

(87) No obstante, una sexta parte de estas últimas realizaba la crianza gratis, Cfr. RAMOS SANTANA, A.: *La burguesía... op. cit.*, pp. 469-470.

(88) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento general de Beneficencia...", p. 5. Su número oscilaba entre cinco y seis, bajo la autoridad de una que ejercía como superiora.

médico (89). No obstante, el establecimiento manifestaba en 1841 los mismos problemas que lo habían caracterizado a lo largo de los últimos setenta años, es decir: el número de ingresos desbordaba la capacidad del edificio, había descuido en el reparto de los expósitos a las amas externas, muchos no eran devueltos cumplida la edad en que debían ser trasladados al Hospicio, no se formalizaban las prohijaciones... El esfuerzo de Matheu se encaminó por tanto en estos años a desahogar el edificio, ampliándolo con una sala de la inmediata casa de su propiedad, y a procurar controlar el espinoso tema de las prohijaciones. Fue mejorada asimismo la manutención de las amas internas y continuó encomendada, como antaño, la vigilancia de las externas a la Clase de Señoras de la Real Sociedad Económica de Amigos del País, presidida todavía en estos años por la marquesa de Casa Rábago (90).

4. LA DEFINITIVA CONSOLIDACION DE LA BENEFICENCIA PUBLICA: LA JUNTA PROVINCIAL DE BENEFICENCIA

4.1. La Casa de Expósitos de Cádiz, establecimiento provincial

La última fase en el proceso de implantación del sistema de la beneficencia pública estará caracterizada por el trasvase de poderes desde las instancias municipales a las del ámbito provincial. En el caso gaditano, la armonización de las funciones benéficas con las leyes orgánicas de ayuntamientos y diputaciones, de 8 de enero de 1845 y 3 de abril de 1846, respectivamente, se llevará a cabo a partir de 1847, aunque al fin será la nueva ley de beneficencia de 1849 la que determine la forma precisa en que habría de darse tal adecuación. El 15 de mayo de 1847, el Ministerio de Gobernación había enviado ya una clasificación al jefe político de la provincia para que determinados establecimientos benéficos quedaran a cargo de la administración provincial en función de su naturaleza supramunicipal. Tras superar algunos obstáculos derivados del empeño de éste por mantener a los establecimientos jerezanos bajo el control del municipio, el 5 de enero de 1848 un nuevo jefe político, Melchor Ordóñez, declarará al fin provinciales a los Hospicios de Cádiz, Jerez y El Puerto de Santa María, a la Casa de Expósitos de Cádiz y a la Casa de Locos que iba a ser instalada en

(89) Cfr. MADDOZ, P.: *Diccionario geográfico... op. cit.*, p. 114.

(90) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Manifiesto de la Junta municipal...", pp. 6-7.

el ex-convento de la Victoria de El Puerto de Santa María (91). Continuaban, sin embargo, bajo la administración municipal todos los hospitales de pobres existentes en la provincia.

A diferencia de lo sucedido anteriormente, en el conflictivo tránsito de la administración episcopal a la municipal, en esta ocasión será el propio Ayuntamiento gaditano el que solicite del jefe político de la provincia la inmediata aplicación de la norma, con el fin de que la Casa de Expósitos, el Hospicio y el Refugio de la Mendicidad fuesen en efecto considerados como establecimientos provinciales (92). El traspaso de competencias será reconocido por el Ministerio de Gobernación en septiembre de 1848, cuando se estaban preparando los presupuestos municipales de la ciudad (93). La Junta municipal de Cádiz continuó ejerciendo, no obstante, durante algún tiempo el control directo sobre los centros mencionados, en ausencia todavía de otro órgano de carácter provincial (94).

Como resultado de esta reorganización de la beneficencia provincial, la Casa de Expósitos de Cádiz se convirtió en "central" o "matriz" de las existentes en la provincia, que comenzaron a ser denominadas "hijuelas", incluidas las casas ubicadas en pueblos no pertenecientes a la diócesis gaditana (Sanlúcar, Jerez, El Puerto de Santa María...). En concreto, la circular de 5 de enero hacía depender de Cádiz a nueve hijuelas localizadas en Jerez, El Puerto de Santa María, Sanlúcar de Barrameda, Algeciras, Medina Sidonia, Arcos, Chiclana, Olvera y Ceuta. Sólo San Fernando, San Roque y Grazalema, entre los pueblos cabezas de partido, quedaban sin casa de expósitos. Por el contrario, Ceuta, perteneciente al partido de Algeciras, conservaba su cuna, exigencia lógica de su aislamiento. El resto de las cunas no incluidas en esta relación quedaban suprimidas.

Mediante este sistema de hijuelas, heredero del de cajas, se pretendía hacer confluir en los diversos establecimientos a todos los

(91) El 22 de agosto, el jefe político de la provincia comunicará al Ministerio de Gobernación este criterio, que iba radicalmente en contra de la circular de 15 de mayo, a lo que el Ministerio responderá el 21 de diciembre exigiendo el cumplimiento inmediato de lo prescrito en esta última, Cfr. B.O.P.C., 7 de enero de 1848, "Circular n.º 5", p. 3.

(92) A.M.C., *Actas Capitulares del Cabildo*, 12 de enero de 1848.

(93) El Ministerio dictamina que el peso económico de los tres establecimientos citados no debe recaer sobre los presupuestos del municipio, sino sobre los de la Diputación, al estar dichos centros considerados como provinciales, Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Carta al Ministerio de Gobernación sobre los presupuestos municipales de Cádiz, fechada en Madrid el 14 de septiembre de 1848".

(94) Cfr. B.O.P.C., 8 de julio de 1848, "Circular n.º 311".

expósitos de la provincia, según una distribución similar a la de los partidos:

- en la Casa matriz de *Cádiz*, los de Cádiz y San Fernando;
- en *Jerez*, los del término y recinto de Jerez;
- en *El Puerto de Santa María*, los de esta ciudad, Rota y Puerto Real;
- en *Sanlúcar de Barrameda*, los de Sanlúcar, Chipiona y Trebujena;
- en *Algeciras*, los de Algeciras, Los Barrios, San Roque, Jimena, Tarifa y Castellar;
- en *Medina Sidonia*, los de Medina, Alcalá de los Gazules y Paterna;
- en *Arcos*, los de Arcos, Espera, Algar, Bornos y Villamartín;
- en *Chiclana*, los de Chiclana, Vejer y Conil;
- en *Olvera*, los de Olvera, Zahara, El Gastor, Algodonales, Setenil, Torre Alháuquime, Prado del Rey, Puerto Serrano, El Bosque, Benaocaz, Ubrique, Villaluenga del Rosario y Grazalema.
- en *Ceuta*, los de la ciudadela de Ceuta (95).

Estando la Casa de Expósitos a cargo de los fondos provinciales, todos los pueblos quedaban obligados a contribuir con las cuotas asignadas para tal fin por la Diputación, si bien eran las Juntas municipales y los ayuntamientos de los núcleos donde se encontraran ubicados los centros, los encargados de poner en marcha y vigilar el funcionamiento del nuevo modelo. En la práctica, su implantación no resultó fácil, pues la inercia hacía que los niños continuaran siendo abandonados donde habitualmente lo habían sido y, sobre todo, porque el déficit crónico que todos los establecimientos por separado habían ido arrastrando de antiguo pasaba ahora a recaer sobre una única entidad, la Diputación, que se vio pronto desbordada. Así, a finales de diciembre de 1848, el gobernador de la provincia se verá forzado a dirigirse a los alcaldes para tratar de controlar la situación, señalando la fecha del primero de enero de 1849 como límite para llevar a efecto la redistribución de los expósitos y recordando que los niños no debían permanecer en las hijuelas más tiempo que el necesario para proporcionarles nodrizas externas, lo cual no era una práctica frecuente. Asimismo, el gobernador reclamaba el envío sin demora de los fondos recuadados en los pueblos para el sostenimiento de los expósitos, ordenando a los alcaldes, como administradores de las hijuelas, que diesen pronto cuenta de los ingresos previsibles y estimasen también el déficit que habría de ser cubierto por la Diputación (96).

(95) Cfr. B.O.P.C., 7 de enero de 1848, "Circular n.º 5", p. 3.

(96) Cfr. B.O.P.C., 29 de diciembre de 1848, "Circular n.º 642".

4.2. La culminación de la reforma: la Ley de Beneficencia de 1849 y el Reglamento de 1852

La Real Orden de 20 de junio de 1849 convertiría en ley lo que la propia dinámica de los hechos había gestado: la articulación de la beneficencia pública en tres niveles administrativos, vinculándose los establecimientos benéficos a las instancias correspondientes al ámbito en que desarrollasen su asistencia (97). En efecto, la nueva ley, que establecía el carácter público de todos los establecimientos de beneficencia que recibieran algún ingreso procedente de las instituciones públicas, clasificaba los centros en generales, provinciales y municipales, según la naturaleza de los servicios prestados y la procedencia de sus fondos. Para auxiliar al gobierno en la dirección de la beneficencia pública, atribución ésta que la ley confería ya sin ambages al poder ejecutivo, se decretó la creación de nuevas Juntas de beneficencia en los respectivos ámbitos (98). De esta forma, la Casa de Expósitos de Cádiz, que desde comienzos de 1848 era formalmente un centro provincial, aunque bajo control directo de la Junta municipal de Cádiz, pasaría a ser administrada por la nueva Junta provincial de beneficencia.

Puesto que la ley preveía la creación de Juntas provinciales en las capitales de provincia, en 1849, la Junta municipal de Cádiz dejó de existir, cediendo su lugar al nuevo organismo. La ley establecía que la Junta provincial estuviese formada por el gobernador, el obispo, dos capitulares del Cabildo catedralicio, un diputado provincial, un consejero provincial, un médico y dos vecinos (99). La Junta se constituyó así el 26 de septiembre de 1849 con arreglo a la norma de julio, quedando presidida por Melchor Ordóñez, jefe político de la provincia. El obispo fray Domingo de Silos y Moreno, ostentaría la vicepresidencia, lo cual pondrá claramente de manifiesto el carácter consensuado que a la postre había adquirido la reforma liberal del sistema benéfico.

(97) Cfr. B.O.P.C., 6 de julio de 1849, "Ley de Beneficencia de 27 de junio de 1849", art. 2. La ley preveía la creación de una Junta general, localizada en Madrid, cuyo presidente sería nombrado por el gobierno, y de la que formarían parte: el arzobispo de Toledo, como vicepresidente; el patriarca de las Indias y el comisario general de Cruzada, como individuos natos; cuatro consejeros reales y cuatro vocales, nombrados todos por el gobierno; y uno o dos patronos de establecimientos generales domiciliarios en Madrid, según cual fuese su número (art. 6).

(98) Habría una Junta general en Madrid, Juntas provinciales en las capitales de provincia y Juntas municipales en los pueblos, Cfr. *Ibidem*, art. 5.

(99) Cfr. *Ibidem*, art. 7. A ellos habrían de sumarse uno o dos patronos según el número de establecimientos provinciales radicados en la capital.

Formaban parte también de la Junta, Gerónimo Marín, Juan Arbolí, Manuel Ruiz-Tagle, Cipriano González Espinosa, Francisco Flores Arenas, Plácido García e Ignacio Docavo y Casal, propuestos por los diversos ámbitos a los que la ley concedía representación en la Junta (100). La duración de los cargos era de tres años y estaba permitida la reelección.

La ley confería a las instituciones públicas plenos poderes en el ámbito de la beneficencia. El jefe político, por sí o por medio de delegados, adquiriría así una autoridad omnímoda en lo relativo a la inspección de la economía, la organización interna y el adecuado cumplimiento de los fines de los establecimientos benéficos. El obispo, aunque conservaba el derecho de visita pastoral, que nunca le había sido negado, sobre los establecimientos de su diócesis, carecía sin embargo de poder efectivo, debiendo comunicar al jefe político las observaciones que considerara pertinentes (101). Inspirado el decreto en el principio de racionalizar las funciones benéficas, establecía también la posibilidad de crear, suprimir, agregar o segregar establecimientos de ámbito provincial, disponiendo de sus rentas, según juzgase conveniente el gobierno a propuesta de la Diputación y la Junta provincial. De esta forma quedaba respaldada la reorganización de las casas de expósitos de la provincia llevada a cabo en enero de 1848. Por lo demás, la nueva ley era básicamente continuista, pues mantenía el régimen interno de los establecimientos, concediendo, por ejemplo, a la Junta provincial la facultad de delegar en Juntas de Señoras las funciones que tradicionalmente habían venido ya desempeñando éstas como Clase de Damas de la Real Sociedad Económica (102).

No obstante, hasta 1852 la aplicación de la ley de beneficencia de 1849 se vio ralentizada en Cádiz por la carencia de un reglamento que definiera con mayor precisión las especificaciones del nuevo modelo.

(100) Cfr. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Libro 311, "Actas de la Junta provincial de Beneficencia de Cádiz", 26 de septiembre de 1849.

(101) Cfr. B.O.P.C., 6 de julio de 1849, "Ley de Beneficencia...", art. 11, § 5 y § 6.

(102) Es decir, colaborar con el sostenimiento y cuidado de la casa y, en particular, llevar la vigilancia de las amas externas, para lo cual se asignaba a cada "inspectora" un determinado número de expósitos dados a criar en casas particulares. En esta nueva época la Clase de Damas dará paso a una asociación, independiente ya de la Real Sociedad Económica, denominada Sociedad Protectora y Conservadora de Maternidad y Expósitos de la Provincia de Cádiz. Vid. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 147, "Reglamento para la Sociedad de Señoras titulada Sociedad Protectora y Conservadora de Maternidad y Expósitos de la Provincia de Cádiz. Cádiz, 1858".

Sólo tras la publicación del Real Decreto de 14 de mayo de 1852, que establecía al fin dicho reglamento (103), pudieron desbloquearse cuestiones como la adscripción de la Casa Refugio de Mendicidad al ámbito de la provincia, pues hasta entonces la Diputación se había negado a asumir las cargas del establecimiento gaditano, pese a que desde 1847 tenía solicitado su reconocimiento como centro provincial (104). La Casa de Expósitos, sin embargo, se adaptó pronto a lo prescrito en la ley de 1849, pues de derecho ésta venía a reconocer lo que en la práctica era ya el funcionamiento ordinario de la institución, traspasada al ámbito provincial a comienzos de 1848. Así, el Reglamento de 1852 no decía nada nuevo cuando concedía a la Junta provincial de beneficencia la tutela sobre los niños criados al amparo de la Casa (105), pues ello era así desde 1849, ni tampoco en lo relativo a herencias, prohilaciones y devoluciones, aspectos en los cuales el nuevo reglamento repetía literalmente lo prescrito en 1822, limitándose a trasladar la competencia de la Junta municipal a la Junta provincial (106). Tal vez lo único significativo sea la referencia genérica a que “se promuevan y utilicen los servicios de toda asociación de caridad, de uno y otro sexo, bien religiosa, bien regular”, omitiéndose la mención expresa que la norma de 1822 realizaba a las Hermanas de la Caridad, orden tradicionalmente vinculada al cuidado de los niños expósitos (107), y a las Juntas de Señoras, a las que la propia ley de 1849 asignaba un papel específico. No obstante, sabemos que en Cádiz ambas entidades continuaron asumiendo el mayor peso en el organigrama interno de la Casa de Expósitos durante la segunda mitad del siglo XIX (108).

- (103) Vid. B.O.P.C., 21 de mayo de 1852, “Reglamento general para la ejecución de la ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849”.
- (104) El Refugio se convertirá al fin en provincial a comienzos de 1853, orientado ahora a la atención de dementes, Cfr. A.M.C., *Actas Capitulares del Cabildo*, 21 de enero de 1853 y 5 de mayo de 1853.
- (105) Cfr. B.O.P.C., 21 de mayo de 1852, “Reglamento general para la ejecución...”, art. 16.
- (106) Cfr. *Ibidem*, art. 21 a 26. Reproducen tal cual los artículos 64 a 69 del Reglamento de 1822.
- (107) *Ibidem*, art. 93, § 9.
- (108) Cfr. ROSETTY, J.: *Guía de Cádiz, San Fernando y su Departamento para 1860*. Cádiz, 1859, pp. 206-207. Tal protagonismo se reconocerá en el reglamento elaborado a finales de siglo, en el cual se le dedican capítulos específicos a la Real Junta de Damas y a las Hermanas de la Caridad, Vid. A.G.D.P.C., *Beneficencia*, Caja 187, “Reglamento de la Casa Matriz de Expósitos. Cádiz, 1892”, cap. XI y XII, respectivamente.

En suma, podemos afirmar que hacia 1852 la reforma del sistema benéfico ha quedado definitivamente consolidada. La Casa de Expósitos de Cádiz nos ha servido, creemos que eficazmente, para reconstruir el proceso de instalación en nuestra provincia del nuevo modelo asistencial característico de la centuria decimonónica. La *primera* fase de la reforma, localizable en el último cuarto del XVIII, estaría marcada por los esfuerzos de la Corona para llevar a cabo sin traumas el tránsito de la dispersa caridad particular a un sistema basado en la centralización de las funciones benéficas en manos de las autoridades eclesiásticas. Lo hemos visto en lo referido al cuidado de los expósitos, pues esta etapa señala la conversión de la de Cádiz en Casa General de Expósitos de la diócesis, articulando en torno a ella a las antiguas cunas que habían ido surgiendo espontáneamente en los pueblos.

En un *segundo* momento, que abarcaría todo el primer tercio del siglo XIX, dominaría el conflicto entre la autoridad eclesiástica y el poder municipal, pulso que refleja directamente las fluctuaciones de la coyuntura política en lo referido a la instauración del régimen constitucional. La Casa de Expósitos, de nuevo, plasmará de manera singular los avatares del proceso, disputándose y ostentando alternativamente su control el municipio, a través de la Junta municipal de beneficencia, y el Cabildo. La fórmula híbrida de 1829, consistente en ceder la administración a una Junta protectora de Expósitos responsable ante la autoridad eclesiástica, señala el grado de consenso posible entre ambos poderes y marca a su vez el punto de inflexión en la hegemonía del poder episcopal.

Finalmente, la *tercera* y definitiva etapa de la reforma liberal, inaugurada en 1836 y culminada en sus aspectos fundamentales en 1852, aunque podría extenderse a lo largo de todo el segundo tercio del siglo, estaría caracterizada por el progresivo control público de los establecimientos benéficos, que pasarían así a ser administrados por ayuntamientos y diputaciones, a través de las Juntas municipales y provinciales de beneficencia. También ahora la Casa de Expósitos nos sirve para recrear esta tendencia, ya irrefrenable, del poder civil a insertar la beneficencia entre las funciones privativas del nuevo Estado liberal. Su conversión en Casa matriz de todas las existentes en la provincia, financiada con los presupuestos de la Diputación y bajo el control directo de la Junta provincial de beneficencia, presidida por el gobernador, constituye el triunfo definitivo del poder civil sobre el eclesiástico en su pugna por controlar los establecimientos benéficos.