

GOBIERNO MUNICIPAL EN CHICLANA DE LA FRONTERA (1750-1814):

ARTICULACIÓN DE INTERESES Y GASTO PÚBLICO¹

JESÚS MANUEL GONZÁLEZ BELTRÁN

UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

RESUMEN: La corrupción, la gestión interesada de la administración pública, es una constante en la historia del hombre. Sin embargo, no es fácil sacarla a la luz y menos probarla. Con datos referidos a la villa de Chiclana de la Frontera (Cádiz) se pretende una aproximación a esta cuestión para el periodo 1750-1812. Tras conocer a los individuos que tienen intereses en la localidad, se verá las relaciones que mantienen con la administración municipal. Y, especialmente, la utilización de la misma para fines particulares. Ello es palpable en todo lo relacionado con la hacienda municipal, algo que se intentará detectar a través del análisis de las cuentas y otra documentación de carácter fiscal.

PALABRAS CLAVES: Gobierno municipal, fiscalidad local, poder señorial, competencias municipales, Chiclana de la Frontera.

LOCAL GOVERNEMENT IN CHICLANA DE LA FRONTERA (1750-1814):

ARTICULATION OF INTERESTS AND PUBLIC EXPENDITURE

ABSTRACT: Corruption, the interested management of public administration, is a constant in the history of man. However, it is not easy to bring it to light and even less to prove it. This paper addresses the question with information referred to Chiclana de la Frontera (Cádiz) for the period 1750-1812. After knowing the individuals with interests in the locality, it studies their relations with the municipal administration and, specially, its use for particular purposes. This is clear in everything related to the municipal treasury, what will be detected through the analysis of accounts and other fiscal documentation.

KEYWORDS: Municipal government, local taxation, feudal power, municipal competitions, Chiclana de la Frontera.

Recibido: 02-12-2017/Aceptado: 10-05-2018

¹ Esta investigación se ha desarrollado en el marco de los dos proyectos I+D en los que participo: HAR2013-48901-C6-6-R “Familia, desigualdad social y cambio generacional en la España centro-meridional, 1700-1900” y HAR2013-41342-P “Andalucía en el mundo atlántico: actividades económicas, realidades sociales y representaciones culturales (siglos XVI-XVIII)”.

La acción de gobierno, en cualquier época histórica, se relaciona directamente con la sospecha de una gestión interesada, cuando no manifiestamente corrupta. Pero lo cierto es que no abundan los casos en los que el tópico sea una realidad fehaciente y, mucho menos, comprobada, ya que si algo caracteriza a las prácticas desordenadas, indebidas y delictivas es la intención de hacerlas lo más imperceptibles posibles, a fin de evitar las amonestaciones, sanciones o penas que se pudieran derivar de estas reprochables conductas. Sin olvidar como, en ocasiones, existen connivencias tácitas entre poderes que llegan a justificar o tolerar las mencionadas prácticas corruptas, o la distinta percepción que puede haber entre lo que es corrupción hoy en día y lo que se entendía por tal en la Edad Moderna².

En el trabajo se plantea, de forma global, el análisis de la gestión de gobierno municipal en la villa de Chiclana de la Frontera, localidad perteneciente al hinterland de la ciudad de Cádiz, al objeto de comprobar los intereses en juego en la toma de decisiones por las autoridades locales.

Tras conocer algunos aspectos socioeconómicos de la villa en el siglo XVIII, se analizarán las personas y grupos que intervienen de forma más directa en el gobierno de la localidad. Por supuesto, el señor jurisdiccional, duque de Medina Sidonia; los cargos concejiles que aquél nombraba; y algunos colectivos económicos con notoria influencia en la localidad. Los procesos electorales a que dieron lugar la implantación, desde 1766, de nuevos empleos para el gobierno municipal designados mediante elección popular, favoreció que salieran a la luz la existencia de distintos grupos con intereses enfrentados o no homogéneos en la localidad.

Acreditados los actores, se procederá al examen de las decisiones tomadas por los mismos, en especial las relacionadas con los temas hacendísticos, las que mejor reflejan, y cuantifican, los posibles intereses particulares y la existencia o no de prácticas inadecuadas. Todo ello sin olvidar la teórica acción de control llevada a cabo por las autoridades estatales y la efectividad práctica de sus medidas de fiscalización.

Para la realización de esta aproximación se cuenta, además de las variadas aportaciones que sobre Chiclana de la Frontera han publicado Domingo Bohórquez y otros

² Interesantes apuntes sobre ello en YUN CASALILLA, Bartolomé: "Corrupción, fraude, eficacia hacendística y economía en la España del siglo XVII", *Hacienda Pública Española*, Monografías 1, 1994, pp. 47-60. Sobre las prácticas corruptas, probadas y presuntas, y su especial relación con la venalidad de los cargos públicos, son de consulta las aportaciones de ANDÚJAR CASTILLO, Francisco: *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008; PONCE LEIVA, Pilar y ANDÚJAR CASTILLO, Francisco (Eds.): *Mérito, venalidad y corrupción en España y América, siglos XVII y XVIII*, Valencia, Albatros, 2016. Sobre definir qué es corrupción en la Edad Moderna, GIL MARTÍNEZ, Francisco: "El arte de furtar. Hacia una definición de corrupción en el siglo XVII", en GIL MARTÍNEZ, F. y VILLARREAL BRASCA, A. (Eds.): *Estudios sobre la corrupción en España y América (siglos XVI-XVIII)*, Almería, Universidad de Almería, 2017, pp. 21-37.

autores, con unas fuentes documentales que se han consultado, preferentemente, en el Archivo Municipal de Chiclana (actas capitulares y expedientes diversos) y en el Archivo Histórico Provincial de Cádiz (donde destaca la rica y amplia documentación fiscal que aporta la caja 212 de la sección de Gobierno Civil). Todo ello se complementa con información de carácter más puntual obtenida tanto en el Archivo de la Casa Ducal de Medina Sidonia como en el Archivo Histórico Nacional.

1. Chiclana de la Frontera en el siglo XVIII

Empezaremos planteando unas características generales de Chiclana de la Frontera en la segunda mitad del siglo XVIII a fin de situar el marco del estudio³.

En primer lugar es fundamental la ubicación geográfica. Chiclana se encuentra relativamente cerca de la ciudad de Cádiz, epicentro del comercio español, debido a que ostentaba el monopolio mercantil con las Indias, algo que seguirá disfrutando de hecho pese a los decretos de libre comercio de 1778⁴. Esta cercanía permitía unas relaciones continuas y recíprocas entre ambas localidades, ya que Chiclana abastecía a Cádiz de vino, carne y productos de huerta. Los gaditanos, en especial sus grupos adinerados, veían en Chiclana un lugar aledaño en el que invertir sus caudales, tanto en la compra de tierras como de solares para la construcción de casas de recreo en las que pasar la temporada estival. Sin olvidar la posibilidad de utilizar la villa como lugar para descargas ilegales de mercancías evitando la aduana gaditana.

Segunda característica fundamental de Chiclana es su condición de lugar de señorío, perteneciendo desde el año 1303 a la Casa de Medina Sidonia⁵. Aunque más adelante incidiremos sobre este aspecto tan sólo reseñar ahora el total poder, control e injerencia de los señores sobre su villa, así como la protección que desplegaban sobre ella, tanto promocionando sectores de su economía como evitando la intervención y los excesos de la fiscalidad estatal.

³ Para conocer la historia de Chiclana de la Frontera en la Edad Moderna son imprescindibles los estudios de BOHÓRQUEZ JIMÉNEZ, Domingo: *Gobierno y hacienda municipal en el Ducado de Medina Sidonia durante la época moderna: Chiclana de la Frontera*, Chiclana de la Frontera, Ayuntamiento de Chiclana/Diputación de Cádiz/Unicaja, 1995; y *El Ducado de Medina Sidonia en la edad moderna: Chiclana de la Frontera (Demografía, economía, sociedad e instituciones) 1504-1810*, Chiclana de la Frontera, Ayuntamiento de Chiclana, 1999.

⁴ Sobre la impronta y la influencia del Cádiz comercial del siglo XVIII y principios del XIX, BUSTOS RODRÍGUEZ, Manuel: *Cádiz en el sistema atlántico. La ciudad, sus comerciantes y la actividad mercantil (1650-1830)*, Madrid, Sílex/Universidad de Cádiz, 2005.

⁵ Sobre los orígenes del señorío, GALÁN PARRA, Isabel: "El linaje y los estados señoriales de los duques de Medina Sidonia a comienzos del siglo XVI", *En la España Medieval*, 11 (1988), pp. 45-77.

Las dos particularidades mencionadas tienen mucho que ver en una tercera cuestión: el fuerte crecimiento de población que experimentó Chiclana durante el siglo XVIII. El Censo de Campoflorido, de 1717, señala la presencia de 326 vecinos, lo que significaría, corregida dicha cifra al alza al menos en un 25% por los defectos conocidos de la fuente, y realizada la conversión en habitantes, unas 1.840 personas. Que en el censo realizado en 1799 por las autoridades eclesiásticas se han convertido en 8.455, representando un incremento acumulado del 360%⁶, lo cual, con los niveles de reproducción biológica vigentes en la época, sólo se puede explicar debido a la existencia de un fuerte movimiento migratorio hacia Chiclana, algo que queda corroborado por el hecho de que el 20,1% de las personas que contrajeron matrimonio durante la centuria no habían nacido en la localidad. Como se ha apuntado, la atracción motivada por la cercanía de Cádiz y el hecho de una menor incidencia de la fiscalidad estatal por ser lugar de señorío desde luego favorecieron la llegada de inmigrantes y, en definitiva, el alza del vecindario.

El incremento demográfico conlleva una dinámica y pujante economía, que podemos apreciar a mediados del siglo XVIII a través de los datos que ofrece el Catastro de Ensenada. Según los estados o resúmenes generales de dicha fuente el PIB de la localidad ascendería a 2.574.062 reales, que se distribuirían por sectores como se observa en la tabla 1.

La significación económica de Chiclana puede considerarse moderadamente alta, ocupando el puesto número 22 de las 234 localidades del antiguo reino de Sevilla. En la distribución de los ingresos llama la atención el bajo peso, en relación con la media del conjunto del territorio, del sector primario, con el 39,55%. Ello se puede explicar por las escasas tierras del término que se cultivan, sólo 6.668 hectáreas de las 18.220 contabilizadas por el Catastro (el término en verdad 20.313 hectáreas). Y de las no cultivadas se recogen un total de 10.588 hectáreas a las que no se le computan rendimientos algunos, la mayoría tierras de marisma o de monte bajo sin aprovechamiento⁷. Las autoridades locales suelen comentar que la producción de trigo no llega a cubrir siquiera una cuarta parte de las necesidades de la villa, aunque, por el contrario, señalan la venta de uva y vino en las localidades vecinas, con preferencia en Cádiz.

La industria, basada en la organización gremial, no supera el marco del abastecimiento local. Las respuestas generales del Catastro de Ensenada contabilizan 115 maestros y oficiales que se emplean en un total de oficios, destacando hasta 45 carpinteros

⁶ Datos apuntados por BOHÓRQUEZ, Domingo: *Gobierno y hacienda municipal...*, pp. 42-45.

⁷ Cifras expuestas por BOHÓRQUEZ, Domingo: *Gobierno y hacienda municipal...*, pp. 46-47.

(3 de *lo prieto*, 10 de *lo blanco* y 32 de *ribera*)⁸. En 1787, el censo de Floridablanca recogía ya la presencia de 308 artesanos, incremento que puede deberse al establecimiento de una fábrica de curtidos en 1774, propiciada por la inversión de 120.000 reales por unos promotores gaditanos; y, en 1783, una fábrica de indianas que alargará su vida hasta la invasión francesa, dando trabajo a unas 200 personas⁹.

Tabla 1

Distribución por sectores económicos del PIB de Chiclana a mediados del siglo XVIII¹⁰

Actividad económica	Aportación	%
Agricultura	722.407	28,06
Ganadería	106.979	4,15
Salarios agrícolas	188.800	7,34
Total sector Primario	1.018.186	39,55
Industria y salarios industriales	346.226	13,45
Comercio	183.723	7,14
Transportes	364.465	14,16
Administración y profesionales liberales	148.179	5,75
Rentas inmobiliarias	389.093	15,12
Otras rentas (financieras)	124.190	4,83
Total	2.574.062	100,00

El Catastro no recoge un solo comerciante al por mayor, pero si múltiples comerciantes con tienda abierta que tendrán un cierto protagonismo en la administración local del siglo XVIII. Igualmente, Chiclana era un centro distribuidor de mercancías, legales o de contrabando, así lo demuestra la fuerza del sector transporte, con 27 arrieros, 37 carreteros y 57 embarcaciones dedicadas al trato mercantil, preferentemente con la vecina Cádiz¹¹.

La sociedad de Chiclana en el siglo XVIII responde a la clásica división en estamentos de la época. En localidades no principales y, además, bajo tutela señorial era característica la precaria presencia de elementos de la nobleza. Así en Chiclana en 1759 sólo se contabilizan

⁸ Datos obtenidos de las respuestas generales, que se pueden consultar en la plataforma PARES, AGS_CE_RG_L561_0181.jpg

⁹ *Censo de 1787 “Floridablanca”*. Madrid, 1986, p. 158 y BOHÓRQUEZ, Domingo: *Gobierno y hacienda municipal...*, p. 48.

¹⁰ Elaboración propia a partir de las respuestas generales del Catastro de Ensenada de Chiclana recogidas en el libro *La Sevilla de las Lues*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, 1991.

¹¹ AGS_CE_RG_L561_0181.jpg

39 nobles, cifra que en 1765 llega hasta 71, siendo solo uno de ellos titulado, el conde del Pinar. El estamento privilegiado de la nobleza se correspondería, por tanto, con menos del 1% de sus habitantes. No mucha mayor presencia, en torno a un 1,7%, tenía el otro estamento privilegiado, el clero. En 1755 se contabilizan 96 eclesiásticos: 35 seculares y 61 regulares que pertenecen a 3 conventos (2 masculinos y 1 femenino)¹². Si es cierto que en la segunda mitad del siglo XVIII la cuestión jurídica de la pertenencia a un estamento privilegiado va perdiendo cierto peso frente a otras cuestiones como la riqueza o el desempeño de determinados oficios o cargos, por lo que en la sociedad chilanera se configura un cierto grupo que sin ser noble obtiene el reconocimiento social del conjunto de la población. Aquí estarían esos 349 vecinos, un 21% del total de la localidad, que en 1778 superan en patrimonio y/o ingresos los 22.000 reales y que suelen anteponer a su nombre el distintivo de Don, aunque legalmente no puedan hacerlo¹³. Este grupo lo conformarían algunos labradores, comerciantes, cargos superiores de las administraciones señorial y estatal y destacados profesionales liberales.

El estado llano, sin privilegios y sin reconocimiento social, lo compondrían, principalmente los jornaleros, que en 1755 eran 400, y, además, se contabilizaban en dicha fecha 200 marineros y hasta 250 pobre reconocidos¹⁴.

2. El interés particular: el señor jurisdiccional.

Como ya se adelantó la villa de Chiclana era una localidad de señorío, perteneciente desde comienzos del siglo XIV a la casa de Medina Sidonia. Aunque en su origen la concesión regia del señorío no deja de responder a ciertos intereses públicos: defensa de un territorio de frontera, fomento de la acción repobladora y puesta en explotación de los territorios conquistados; a la larga, la consolidación del dominio señorial, incrementado con nuevas potestades, venía a poner en manos particulares el control sobre una parte del territorio, prevaleciendo en el mismo el interés privado del señor sobre los del conjunto de los vecinos o de la causa pública en general. Para alcanzar y mantener en Chiclana dicha utilidad particular la casa de Medina Sidonia contaba con la potestad jurisdiccional, el control del concejo

¹² AGS_CE_RG_L561_0181.jpg.

¹³ Archivo Ducal de Medina Sidonia (A.D.M.S.), leg. 694, “Vecindario y caudales de los pueblos del Estado de Medina Sidonia. Año 1778”.

¹⁴ El número de jornaleros creció mucho en la segunda mitad del siglo XVIII, ya que en 1778 eran ya 757, alcanzando en 1787 los 1.199, aunque, en dicha fecha, con el nombre genérico de jornalero se incluyeron individuos que ganaban jornal en actividades no agrícolas. AGS_CE_RG_L561_0181.jpg. y *Censo de 1787 “Floridablanca”*. Cádiz, 1986, p. 158.

municipal, la capacidad de dictar ordenanzas, reglamentos y otra normativa, la facultad de imponer y/o cobrar impuestos y el dominio solariego¹⁵.

El duque de Medina Sidonia ostentaba en Chiclana el poder jurisdiccional, la capacidad de impartir justicia en nombre del rey, algo que delegaba en varios cargos que el mismo nombraba: el corregidor (en verdad alcalde mayor); el teniente de corregidor; los 2 alcaldes ordinarios; el padre general de menores; el juez de montes y heredades; el alguacil mayor; los 2 tenientes de alguacil mayor; el fiscal de la justicia; el alcalde del castillo; y el alcalde de la mar. A finales del siglo XVIII se plantearon algunas quejas por el papel cada vez más secundario que tenían los alcaldes ordinarios (con reminiscencias de justicia popular) frente a los corregidores, no vecinos del lugar y excesivamente adictos al señor.

Además de la cuestión judicial el señor jurisdiccional también controla el gobierno municipal. Al igual que ocurría con la justicia, dicho dominio lo ejercía por medio de personas interpuestas. El señor tenía la potestad de nombrar a los cargos concejiles. Algunos de los cargos judiciales ya reseñados estaban presentes en el cabildo local, así: el corregidor, que ocupa la presidencia, los dos alcaldes ordinarios y el alcaide del castillo. A ellos se suman, también por nombramiento ducal: 4 regidores, el alférez mayor, el tesorero recaudador de las rentas ducales y el procurador síndico general. Los cargos del cabildo suelen tener una vigencia anual y, en la teoría, los nombramientos deben hacerse entre las ternas de candidatos propuestos por los cargos salientes, pero en la práctica se trataba de una designación arbitraria, tras ver las recomendaciones realizadas por los dos cargos de mayor confianza del señor en la localidad: el corregidor y el tesorero-administrador de la hacienda ducal. En los nombramientos el duque solía incumplir las normas relativas a la prohibición de reelecciones o las referidas a las incompatibilidades, así las establecidas entre los cargos salientes y los entrantes por cuestiones de parentesco, o las de no ser deudor a las arcas municipales. Ello dio lugar, en algunas ocasiones a denuncias y recursos, que muy pocas veces fueron aceptados por el señor, que solía recalcar su total libertad para designar a las personas que fueran de su agrado y confianza¹⁶.

También de nombramiento señorial era el oficio de escribano mayor de cabildo, que,

¹⁵ Algunas de estas cuestiones se recogen en las siguientes aportaciones: GARCÍA HERNÁN, David: "Los señoríos en la Baja Andalucía en la Edad Moderna", pp. 77-115; GUTIÉRREZ NÚÑEZ, Francisco Javier: "Marchena y el VII duque de Arcos (1693-1729). Aspectos sobre el control del estado señorial", pp. 769-793; y MOLINA RECIO, Raúl: "Nobleza y poder señorial. Los señoríos andaluces de los Fernández de Córdoba en la Edad Moderna. Territorio, población y economía", pp. 795-815. Todas ellas en el libro ANDÚJAR CASTILLO, Francisco y DÍAZ LÓPEZ, Julián Pablo (Coords.): *Los señoríos en la Edad Moderna. El marquesado de los Vélez*, Almería, Instituto de Estudios Almerienses, 2007.

¹⁶ En 1767 los diputados del común se opusieron al nombramiento ducal hecho en el nuevo corregidor. Y, en 1777, el síndico personero impugnó el nombramiento del síndico procurador. Archivo Municipal de Chiclana de la Frontera (A.M.Ch.), Actas capitulares, cabildos de 31-8-1767, ff. 89-94 y Secretaría, exps. Varios n° 362.

aunque no tenía ni voz ni voto, desempeñaba una función imprescindible, al tener encomendada la tarea de levantar acta, certificar los acuerdos y comunicarlos a las personas o instituciones implicadas en ellos si así se había decidido.

Igualmente el señor jurisdiccional tenía potestad para, sin detrimento de la propia legislación promulgada por el monarca, emitir y exigir el cumplimiento de reglamentos y ordenanzas que tenían como finalidad regular las actuaciones del gobierno municipal, el ejercicio de las actividades económicas y, en general, el desarrollo de la vida cotidiana en la localidad. Los ejemplos más característicos de esta tarea legislativa lo constituyen las ordenanzas promulgadas en 1504 y 1620, cuyo ámbito de aplicación eran todas las localidades del estado señorial de Medina Sidonia¹⁷. Esta normativa general no era óbice para que el señor, siempre que lo estimara pertinente, remitiera órdenes o resoluciones relativas a asuntos concretos, debiéndose estas intervenciones puntuales tanto a la propia iniciativa ducal como a la necesidad de dar respuesta a peticiones o consultas realizadas por el gobierno municipal o los vecinos.

Además de señor jurisdiccional, el duque de Medina Sidonia era considerado señor solariego de Chiclana, es decir dueño de su territorio. Ya en el siglo XVIII la documentación catastral no recoge al duque como poseedor particular de tierras, pero lo cierto es que en la práctica sigue manteniendo el control, de forma directa, sobre las tierras baldías, unas 6.600 ha., y, a través del concejo municipal, sobre las tierras comunales, otras 1.185 ha.; es decir, sobre un 42,7% del término municipal, aunque sean tierras de escasa o nula productividad. Además, muchos vecinos y el propio concejo por las tierras que poseían o usufructuaban debían abonar al duque censos o imposiciones en reconocimiento de ese dominio solariego. Prueba del control mencionado sobre dichas tierras lo constituye el hecho de que el duque realizara continuos reparto de las mismas entre aquellos vecinos o foráneos que creía conveniente, siempre con el objetivo de ponerlas en producción, ya fuera desecando marismas para su cultivo o favoreciendo la plantación de vides y pinares¹⁸. Ante ello, las protestas del concejo en su conjunto o de determinados miembros del mismo, ya fuera por entender que el común de vecinos salía perjudicado o por mantener que el señor no tenía dicha potestad, no lograron en ningún momento paralizar estas concesiones, que incluso

¹⁷ La primera se debe a D. Juan Alonso de Guzmán, 3º duque de Medina Sidonia; mientras que la segunda al 8º duque, D. Manuel Alonso de Guzmán. Pueden consultarse en A.D.M.S., legs. 687 y 688.

¹⁸ Por ejemplo, en 1674, el duque autorizó el repartimiento de 762,5 suertes de 0,67 Ha, aunque parece que el reparto terminó siendo de 1.500 suertes, con la condición de ponerlas de viña. BOHORQUEZ JIMÉNEZ, Domingo. *Gobierno y hacienda municipal...*, pp. 179-182.

contaron con el favor del Consejo de Castilla¹⁹.

Tabla 2
Valor de las rentas del duque de Medina Sidonia en Chiclana, 1770

Tipo de rentas	Ingresos (en reales)	%
Rentas tomadas de la Corona	70.462	72,49
Rentas señoriales	26.166	26,91
Rentas de bienes privados	572	0,58
Total	97.200	100,00

Por último, el señor jurisdiccional de Chiclana incrementaba su poder sobre la villa al tener capacidad para imponer determinados tributos e impuestos y por percibir algunas cargas impositivas de carácter estatal. Así, el duque obtenía, en lugar de la Corona: las tercias reales del diezmos (una sexta parte de la recaudación diezmal) y las alcabalas. Rentas propiamente de imposición señorial eran: los réditos de censos sobre tierras repartidas; el pasaje de la barca del caño de Sancti Petri; el pasaje de las falúas a Cádiz; y el derecho de almotoncenzago. En la tabla 2 se puede apreciar el valor económico de dichas imposiciones y la importancia de las rentas detraídas a la propia monarquía²⁰.

3. Los enfrentamientos por los cargos del gobierno local

En el cabildo municipal encontramos a los diversos cargos de nombramiento ducal y, desde la reforma promulgada por Carlos III en 1766, unos nuevos cargos de elección popular. Al igual que ocurría con el señor jurisdiccional, en la acción de gobierno de todos estos cargos concejiles se entremezclan su propio interés particular o grupal con la utilidad general de la población y sus vecinos, prevaleciendo uno u otra según los casos. Por otro lado, la entrada de los nuevos cargos electos va a provocar fricciones en el seno del propio concejo local, proliferando denuncias y acusaciones que van a permitir captar mejor la existencia de los mencionados intereses particulares.

En una época en la que la administración estatal se encontraba poco desarrollada y, además, con unas competencias prioritarias muy alejadas de lo que hoy en día consideramos

¹⁹ En 1768 el duque concedió a D. Juan Nicolás Lamberto unas 60 Ha. en las tierras inundables de las Albinas, bajo el compromiso de desecarlas y sembrarlas. De nada sirvió la oposición del cabildo, siendo refrendada la orden ducal por un real despacho del Consejo de Castilla. A.M.Ch., Actas Capitulares, cabildos de 26-3-1768, ff. 40-42, 4-7-1768, ff. 100-113 y 3-8-1768, ff. 138-139.

²⁰ Tabla elaborada a partir de la información obtenida en A.D.M.S., legajo 694, Única Contribución 1770.

servicios públicos fundamentales, es el cabildo municipal el órgano de gobierno más cercano a los vecinos y el encargado de organizar, dirigir y/o controlar las actividades de todo tipo que se desarrollan en la localidad²¹. De esta forma, entre las competencias desempeñadas por el gobierno local estaban, como prioritarias, las que se enumeran a continuación. Asegurar el abastecimiento de la población evitando la carencia de alimentos básicos y los efectos letales de las hambrunas. Propiciar la presencia de artesanos que permitieran a los vecinos surtirse de elementos totalmente necesarios para la vida cotidiana. Regular las distintas actividades económicas, siempre con el objeto de conseguir la equidad y la justicia en los precios y salarios. Administrar el patrimonio público, en especial el rústico, constituido por las tierras de propios, comunales y baldíos. Colaborar con las autoridades estatales en la recaudación de tributos y en los servicios militares. Fomentar las obras públicas que fueran de interés para la localidad. Y, en la medida de lo posible, ofrecer determinados servicios “sociales” a los vecinos (sanidad, educación, beneficencia). El campo de acción es amplio²².

El cabildo municipal de Chiclana, como ya se ha visto, estaba compuesto por una serie de cargos que tenían en común su nombramiento por parte del señor jurisdiccional, al que debían por tanto obediencia y ante el que tenían que responder de su acción de gobierno. El 5 de mayo de 1766, como consecuencia de los motines de subsistencias acaecidos en varias poblaciones del reino en el mes anterior, se establecen nuevos cargos concejiles de elección popular indirecta, se trata de los diputados del común o de abastos, dos en el caso de Chiclana, y del síndico personero del público, sin voto pero con voz para tratar cualquier asunto²³. En el caso del personero el mandato era anual, aunque en Chiclana se dio el caso del síndico de 1770 D. Juan de la Cuadra, que obtuvo permiso del Consejo de Castilla para continuar como personero asociado al que cada año se eligiera, situación que aún se mantenía en 1782²⁴. Los

²¹ Sobre el régimen municipal pueden consultarse los trabajos recopilados en BERNARDO ARES, José Manuel de y MARTÍNEZ RUÍZ, Enrique (Eds.): *El Municipio en la España Moderna*, Córdoba, 1996; y BERNARDO ARES, José Manuel de y GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús Manuel (Eds.): *La Administración Municipal en la Edad Moderna*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 1999. Y los estados de la cuestión realizados por BERNARDO ARES, J.M. de: “El régimen municipal en la Corona de Castilla”, *Studia Histórica. Historia Moderna*, 15, 1996, pp. 23-61; PASSOLA, Antoni: *La historiografía sobre el municipio en la España Moderna*, Lleida, 1997; y SORIA, Enrique: “Los estudios sobre las oligarquías municipales en la Castilla moderna: un balance en claroscuro”. *Manuscrits. Revista d'història moderna*, 18 (2000), pp. 185-197.

²² Un ejemplo del desarrollo de todas estas competencias municipales puede verse en la monografía de GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús Manuel: *El cabildo municipal de El Puerto de Santa María (1725-1734)*, Cádiz, Diputación de Cádiz, 1993, pp. 141-206.

²³ La elección es indirecta, ya que los vecinos votan a unos vocales-compromisarios, los cuales son los que eligen, finalmente, a los nuevos cargos concejiles. Sobre la implantación de estos cargos GUILLAMÓN ALVAREZ, Javier: *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, I.E.A.L., 1980; CAMPESE GALLEGOS, Fernando J. *La representación del Común en el ayuntamiento de Sevilla (1766-1808)*, Sevilla, Universidades de Sevilla y Córdoba, 2005; y, con noticias referidas a su instauración en Chiclana de la Frontera, GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús M.: *Reformismo y administración local en la provincia de Cádiz durante el reinado de Carlos III*, Jerez de la Frontera, Caja de Ahorros de Jerez, 1991.

²⁴ A.M.Ch., Actas Capitulares, cabildos de 16-11-1771 y 1-1-1782.

dos diputados, en principio anuales, pasaron a tener una temporalidad bianual, siendo cada año elegido uno de ellos.

Las elecciones no tuvieron una acogida favorable por parte del vecindario, al menos eso parece demostrar el hecho de la escasa participación de los chilaneños en los procesos electorales. El teórico censo electoral abarcaría unas 1.100 personas con derecho a voto (hombres, mayores de edad, contribuyentes y no afectados por las múltiples incompatibilidades), registrándose una media de participación, en las 16 elecciones de las que se cuentan con datos entre 1778 y 1798, de 36 votantes, apenas un 3,3% del censo, oscilando, como se aprecia en la tabla 3, entre una máxima participación de 106 votantes y una mínima de 6.

Tabla 3
Participación de votantes en las elecciones a diputados y personero²⁵

AÑO	Nº DE ELECTORES	%
1778	30	2,7
1780	23	2,1
1781	26	2,4
1782	15	1,4
1783	28	2,5
1784	37	3,4
1785	20	1,8
1786	22	2,0
1787	73	6,6
1788	106	9,6
1789	93	8,4
1792	39	3,5
1793	13	1,1
1796	8	0,7
1797	44	4,0
1798	6	0,5
MEDIA	36	3,3

Los nuevos cargos electos empezaron con mucha fuerza, como lo confirman las múltiples propuestas presentadas en los dos primeros años de su establecimiento, para luego decaer y depender la mayor o menor iniciativa de individuos electos concretos. Pero lo que

²⁵ Los datos de los años 1779-1788 obtenidos en A.M.Ch., Sección elecciones, exp. 1.622. Los de 1789-1798 aportados por BOHÓRQUEZ, Domingo: *Gobierno y hacienda municipal...*, p. 138.

parece estar claro es que la presencia de los cargos electos avivó la política municipal y dio lugar a la formación de bandos enfrentados, casi siempre cargos de nombramiento ducal contra cargos electos, aunque en ocasiones se dilucidaban aspectos más de carácter personal.

Las fricciones que se producen permiten conocer aspectos socioeconómicos y profesionales de los diversos grupos o bandos que pugnan por controlar o influir en el gobierno de la localidad. Se detecta la fuerza que tienen los agentes u oficiales de la propia administración ducal, los cuales además suelen ser cargos concejiles y, como se denunciaba, elegidos numerosas veces como vocales en las elecciones de los diputados del común y síndico personero. Así, en 1788 se censuraba que habían salido electos como vocales en las elecciones: D. Félix Pantoja, teniente de alguacil mayor y tesorero de Propios, los regidores salientes D. Simón Roco y D. Miguel Meléndez, el fiscal de la justicia D. Bernardo Toledo, el alcalde de campo D. Marcos Toledo y el escribano D. José Núñez. Pero también había otro grupo formado por dueños de tiendas de comestibles, abastecedores y comerciantes dispuesto a disputar el poder local. Entre los vocales electos de 1788 encontramos a D. Gregorio Collantes, D. José Narciso de la Barreda, D. Diego Muñoz Quintero, D. Basilio Cieza, D. Sebastián Collantes, D. Francisco Quijano, D. Francisco de la Fuente, y D. Francisco Bustamante. E incluso un tercer grupo formado por oficiales de la administración estatal destinados en la localidad, así en 1788 los casos de los vocales D. Ignacio Márquez, visitador de rentas provinciales, D. José González, dependiente de dichas rentas, D. Antonio del Valle, escribano renta de millones y D. Juan Romero, dependiente de la renta del tabaco, cuyo posicionamiento parece más cercano a los abastecedores que a los cargos ducales, aunque ello no pueda ser totalmente confirmado.

Pero como se ha dicho el grupo más poderoso y con mayor influencia era el de los oficiales del señor jurisdiccional, que interviniendo en las elecciones de los cargos electos lograban limitar los posibles efectos fiscalizadores de éstos. La situación la muestra, sin rodeos, el síndico personero D. Pablo Agustín Villegas, un capitán de navío retirado, que en 1780 remitía al Consejo de Castilla una representación en la que explicaba que observaba a los vecinos de Chiclana:

“inquietos, oprimidos, cercados de aflicciones, y lo que es más, llenos de odios, perturbados en su tranquilidad, poseídos de enconos, inquietas las conciencias, separados de la justicia, abandonados del respeto y próximos a cometer tropelías, atentados o tumultos, que a tanto obliga el verse fatigados y sin recurso en sus aflicciones, porque las justicias están cohibidas, atemorizados los magistrados, los ministros ofuscados sin saber que determinación tomar. A este estado ha llegado esta villa por una injusta coligación de individuos que se ostenta en ella, el uno que es D. Juan Díaz Canalizo, a título de

administrador de millones y juez de alcabalas por el Excmo. Duque; el otro D. Francisco Arrafán, tesorero recaudador del mismo Excmo. duque; el otro D. Manuel Vázquez, íntimo amigo de éstos y otros que por terror o particular interés traen unidos, de forma que los primeros con sus empleos oprimen a los vecinos, ya con amenazas ya con obras, para atraerlos a sus máximas...”²⁶.

Resulta significativo de la acción política de estos individuos coaligados el que nos encontremos al mencionado sr. Vázquez lo mismo ejerciendo cargos concejiles de nombramiento ducal: regidor en 1766 y alcalde ordinario en 1768; como participando en las elecciones de los nuevos cargos electos como vocal compromisario: en los años 1781, 1783 y 1788; e, incluso, desempeñando la diputación del común en el bienio 1777-78, coincidiendo con D. Francisco Arrafán como síndico personero. No creemos que su elección el mismo año sea producto de la casualidad, sino más bien de una estrategia convenientemente ejecutada que se veía favorecida por la escasa participación vecinal en las elecciones que se ha señalado.

4. Entre lo público y lo particular. Acción de gobierno y fiscalidad

Poder discernir entre lo público y lo particular en la actividad de gobierno durante la edad Moderna no es tarea sencilla, máxime cuando es algo normal el que determinadas parcelas y empleos de la administración pública se encuentren formando parte de patrimonios particulares, es decir, estén en manos privadas. El ejemplo de Chiclana bajo dominio de un señor jurisdiccional y con cargos concejiles nombrados por éste es un claro ejemplo en este sentido. Pero hay métodos que permiten, si no una clarificación total de los hechos, al menos una aproximación en base a evidencias y datos contrastados.

En el pasado histórico, al igual que hoy en día, una de las mejores fórmulas metodológicas para captar la acción de gobierno es mediante el análisis de las cuentas públicas. Es decir, examinar el gasto para captar obligaciones corrientes, imposiciones inexcusables y prioridades comunes y/o privativas de grupos o sectores concretos²⁷. El concejo municipal de Chiclana contaba con unos ingresos relativamente limitados,

²⁶ Archivo Histórico Nacional (A.H.N.), Sección Consejos, leg. 1.197, exp. 36.

²⁷ Algunas puntualizaciones sobre estos aspectos hacendísticos en GONZÁLEZ BELTRÁN, J.M.: “Haciendas municipales en la Edad Moderna. Funciones y usos” en BERNARDO ARES, J.M. de y GONZÁLEZ BELTRÁN, J.M. (Eds.): *La Administración Municipal...*, pp. 191-218. Un ejemplo de análisis de la acción gubernamental municipal y su relación con la fiscalidad local en BERNARDO ARES, José Manuel de: *Corrupción política y centralización administrativa: la hacienda de Propios en la Córdoba de Carlos II*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 1993. También de interés el trabajo de GARCÍA GARCÍA, C.: “Oligarquías urbanas y Haciendas municipales: Irregularidades en la gestión de los fondos locales vallisoletanos en el siglo XVIII”, *Hacienda Pública Española*, Monografías 1, 1994, pp. 101-113.

comparados con los de otras localidades importantes del entorno. Según el Catastro de Ensenada se recaudaban 26.348 reales que se correspondían a la suma de 24.548 reales provenientes de Propios (arrendamiento de las dehesas de la Nava y Juan Correal; valor de las pieles, quiebras y menudos del matadero; arrendamiento fruto de bellota montes; arrendamiento de 3 oficinas o tiendas; réditos de 340 censos) y 1.800 producidos por los Arbitrios (arrendamiento pasto y hierba sitios Espartinas y Juan Correal). Con dicha cantidad se abonaban los sueldos del personal del concejo; la aportación municipal a cuatro festividades religiosas; los gastos de verederos, conducción de reos y reemplazos de quintos; y el servicio ordinario que correspondía a la localidad²⁸. Como se puede apreciar poco revertía al conjunto de la comunidad y, además, dado que el montante de dichos gastos ascendía a 31.212 reales, resultaban unas cuentas municipales deficitarias.

Esta situación financiera que se daba en Chiclana y otras más problemáticas que se producían en otras localidades movió al Consejo de Castilla a plantearse una intervención más directa y rigurosa de las cuentas públicas de los municipios. En la década de los 60 del siglo XVIII se emitieron diversas órdenes que plasmaban en la práctica dicha intención de control. Además de la creación de las Juntas locales de Propios y Arbitrios, teniendo la de Chiclana una mínima efectividad pues apenas se reunió una vez al año, la medida más significativa y de mayor calado fue la elaboración de unos Reglamentos de Gastos e Ingresos específicos para cada municipio en los que, tras enumerar los distintos ingresos y su cuantía, se establecían los conceptos en los que se podían invertir y la cantidad límite de gasto para cada partida²⁹. Se trataba de un verdadero presupuesto municipal, ajustado por las autoridades estatales, que serían las encargadas de velar por su estricto cumplimiento.

El Reglamento que se remitió por el Consejo de Castilla a Chiclana³⁰, con fecha de 18 de julio de 1767, recogía unos teóricos ingresos de 77.772 reales, lo que representa un incremento de casi el 300% con respecto a los datos recogidos en el Catastro tan solo 15 años antes. Este espectacular aumento se explica por la aparición de nuevos conceptos impositivos y, sin lugar a dudas, por una ocultación en la encuesta catastral de las cuantías realmente recaudadas. En el Reglamento se enumeran las distintas partidas de ingresos pero no lo que aportan cada una, algo que planteamos de forma aproximada tras cotejar la

²⁸ AGS_CE_RG_I.561_0181.jpg

²⁹ Sobre esta reforma hacendística municipal consultar el trabajo de GARCÍA GARCÍA, Carmen: *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*. Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996.

³⁰ En A.M.Ch., Actas Capitulares, cabildo 4-8-1767, f. 80 se recoge la aceptación del Reglamento de Gastos e Ingresos por la ciudad, aunque no aparece el documento. Una copia del mismo en Archivo Histórico Provincial de Cádiz (A.H.P.C.), Sección Gobierno Civil, caja 212.

información ofrecida por otros documentos. Los Propios eran: Las dehesas de la Nava (rinde unos 3.000 reales en arrendamiento) y de Juan Correal (4.000 reales en arrendamiento); fruto de bellota de los montes y chaparrales del término (13.000 reales); 2 oficinas que sirven de panadería y para pesar el tocino (1.000 reales); diversos censos (réditos valorados en 3.000 reales); el aprovechamiento de leña y márcola de los montes de arriba y abajo (15.000 reales); los derechos de pieles y quiebra de menudos de las reses que se sacrifican para el abasto público (13.000 reales); el sobrante de la renta del aguardiente (24.000 reales); y el remanente de penas de cámara pagado el encabezamiento a S.M. y las multas en aplicación de las ordenanzas (1.000 reales). Y los Arbitrios eran: Pasto y hierba dehesa de Juan Correal y Dehesilla (1.650 reales en arrendamiento)³¹.

Pero lo que más importa es conocer en qué se podían gastar dichos ingresos y en qué cuantía. En primer lugar se establecía para pagar salarios la cantidad de 15.762 reales, que lo percibirían unos 32 individuos, de los cuales hay que destacar al escribano de cabildo con 3.300 reales; al corregidor con 2.200; al tablajero de la carnicería con 1.650; al guarda de la dehesa boyal con 1.440; y al agente en Sevilla con 1.000. Por lo que entre los cinco sumaban 9.590 reales, casi el 75% del montante total. Todos los demás oficiales cobraban por debajo de los 550 reales, recibiendo los alcaldes ordinarios y regidores un sueldo simbólico de 40 reales anuales³².

Para las aportaciones municipales a festividades religiosas se consignaban 4.500 reales, distribuidos en: Corpus Christi 3.000; Desagravios del Santísimo 550; Purificación 500; predicador cuaresma 300; y Nuestra Señora de los Remedios solo una ayuda de costas de 150 reales.

Finalmente había una partida de gastos ordinarios y extraordinarios alterables en la que se recogía el porcentaje del 1,5% que recibía el Mayordomo Depositario de Propios y Arbitrios por lo recaudado por la hacienda local, en torno a los 1.167 reales; y el 2% que cobraba la tesorería de ejército de Sevilla por la fiscalización de los caudales municipales, sobre 1.555 reales; y, luego, para cualquiera de los gastos ordinarios y extraordinarios y eventuales no fijos como eran: administración de justicia de reos sin bienes, verederos, portes, cartas, papel sellado y común, conducción de bulas, conducción de milicianos (18 reales por cada uno a razón de 4 días y viaje máximo 8 leguas), encerrador ganado, alcabalas y cientos

³¹ En especial la información recogida en la documentación referida al proyecto de única contribución de 1771. A.M.Ch., Sección Secretaría, padrones y censos nº 343.

³² Ya en su momento BERNAL, A.M.: “Haciendas locales y tierras de propios. Funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI al XIX)”, *Hacienda Pública Española*, 5, 1978, pp. 292-293, incidió en la necesidad de analizar socialmente el conglomerado de individuos perceptores de estos salarios.

de los propios y arbitrios, almacenes paja de la tropa, pleitos si son beneficiosos al común, obras en el puente del río, carnicerías y otras dependencias municipales se consignaban tan sólo 10.000 reales.

El total de gastos permitido ascendía a 32.984 reales, por lo que siendo los ingresos 77.772, quedaba un sobrante de 44.788 reales, el cual debería guardarse en arca de 3 llaves, en poder del presidente de la junta de Propios y Arbitrios, el depositario y el escribano, y se utilizaría, primero, para pagar la contribución anual del servicio ordinario y extraordinario que correspondía a la localidad, unos 3.500 reales, sin cargar en nada a los vecinos; y lo restante se mantendría “en depósito a disposición del Consejo para atender a lo que ocurra de beneficio común en dicho pueblo representándolo antes por medio del Intendente con la justificación que corresponde”. Es decir, el sobrante era mayor que el gasto permitido y, por supuesto, para los capitulares de Chiclana toda una tentación para sufragar conceptos no permitidos bajo el paraguas del “beneficio común”, siempre previa autorización superior, aunque también lo harán sin ella.

¿Significó esta fiscalización estatal un verdadero control del gasto municipal? Al no contar con las cuentas anuales es difícil comprobar de forma estricta la efectividad de la medida, pero datos sueltos revelan que se actuó con cierta libertad y/o liberalidad y que los caudales públicos, en manos de los capitulares, se empleaban al margen de lo marcado por la legalidad establecida. Así, en 1782 el Intendente de Sevilla recriminaba al cabildo chiclanero por no tener fondos sobrantes para el pago de la Extraordinaria Contribución de esa anualidad cuando, según las cuentas de los últimos años, debía existir en arcas, de los sobrantes sin destino autorizado de los últimos años, hasta 206.254 reales. Las autoridades locales se defendían alegando que dicha cantidad existiría si se recaudara lo que debían diversos contribuyentes, aunque señalaban que dicho cobro era prácticamente imposible. A finales de ese mismo año el Intendente volvía a reprender a los administradores de la hacienda local por “lo reparable que había sido la aplicación que esa villa había dado a los 32.272 reales del sobrante de 1781, en otros fines que a los que estaban destinados”. Se respondía por parte del concejo de Chiclana que el sobrante “se invirtió en gastos urgentes y necesarios”, por supuesto por encima de lo regulado y al parecer sin temor a posibles consecuencias legales, que por otra parte no se manifiestan³³. En 1791 nuevamente se acusaba a los encargados de las finanzas locales el haber gastado en la última anualidad hasta 14.504 reales por encima de lo señalado en el Reglamento³⁴, aunque habría que argumentar a su

³³ A.M.Ch., Actas Capitulares, cabildos de 17-6-1782 y 18-9-1782.

³⁴ A.H.P.C., Sección Gobierno Civil, caja 212.

favor que el reglamento no se había modificado desde su imposición en 1767, en un periodo de fuerte inflación, de crecientes gastos y de incremento de las cargas fiscales estatales sobre los ingresos municipales.

Pero también existía una defectuosa administración y un escaso control de sus finanzas por las autoridades locales³⁵, prueba de ello es que en 1792 se descubrió un desfalco llevado a cabo por el tesorero municipal, cargo que desde 1774 recaía en D. Félix Pantoja, personaje del que ya hemos hablado como uno de los cargos municipales que se inmiscuía activamente en las elecciones de los diputados del común. Faltaban en caja 95.197 reales, de los cuales se pudieron recuperar embargando sus propiedades una tercera parte, el resto, 59.150 reales aún se adeudaban a la hacienda local en fecha tan tardía como 1813³⁶.

Para conocer los excesos de las finanzas municipales de Chiclana se cuenta con un excepcional expediente en el que se recogen los reparos puestos a las cuentas de la localidad por las autoridades estatales correspondientes a los años 1800-1808. El análisis de esos reparos nos da una idea del destino que se dio a parte de los teóricos “sobrantes” y de la administración interesada y particular de los caudales públicos de la localidad, bajo el paraguas argumental del “bien público”, del “interés general”³⁷.

En dicho periodo de 9 años los capitulares de Chiclana gastaron un total de 180.965 reales por encima de lo permitido, lo que implica una media anual de 20.107, o lo que es igual, un incremento del 50% sobre el gasto autorizado para cada año. En la tabla 4 se puede apreciar en que conceptos se distribuía dicha cantidad y el número de años en los que aparece consignada.

La tabla nos revela, por un lado, que había determinadas partidas que, a pesar de estar excluidas por el reglamento, se abonaban todos los años. Aquí se computan determinados salarios o más bien gratificaciones o sobresueldos en pequeña cuantía a determinados empleados tales como los porteros del cabildo. También los gastos originados por el hospedaje de las tropas que transitaban por la localidad, los cuales eran abonados por el ayuntamiento con el fin de evitar los alojamientos obligados en las casas de los propios vecinos, gasto considerable por la inestabilidad internacional de la época y por estar Chiclana en el camino entre Cádiz y Gibraltar, plaza bajo dominio británico. Se añaden los gastos de tipo administrativo derivados del propio funcionamiento de la institución concejil, tales como

³⁵ BERNAL, A.M.: “Haciendas locales...”, p. 287, insiste en que “más que abandono y desidia pudiera hablarse de manipulación interesada”.

³⁶ A.H.P.C., Sección Gobierno Civil, caja 212.

³⁷ Expediente formado por el Síndico Procurador General para justificar la legítima y precisa inversión de las partidas por el cabildo, excluidas y suspensas en las cuentas de Propios pertenecientes a los años de 1800 a 1808. A.H.P.C., Sección Gobierno Civil, caja 212.

papel, correo, conducción de caudales, formación de expedientes extraordinarios y otros. Y, por último, los gastos extraordinarios, que no se especifican, abonados por encima de los 10.000 reales estipulados en el Reglamento para este concepto, cantidad congelada desde 1767 y que varias veces se había solicitado, sin éxito, su incremento.

Tabla 4

Gastos realizados por el cabildo de Chiclana y no autorizados, años 1800-1808

CONCEPTO	CANTIDAD	%	Nº DE AÑOS
Obras	41.253	22,80	2
Militares	36.189	20,00	9
Exceso partida gastos extraordinarios	34.361	19,00	7
Caza animales nocivos	19.262	10,65	4
Gastos administrativos	17.504	9,65	8
Pleitos	12.461	6,90	3
Salarios	6.873	3,80	9
Fiestas	3.193	1,75	2
Otros varios	9.869	5,45	7
Total	180.965	100,00	9

Y, por otro lado, se comprueba la existencia de gastos significativos pero que se concentran en determinadas anualidades. Así, los 41.253 reales de obras, casi una cuarta parte de lo gastado de más, se desembolsan en sólo 2 años, siendo el reparo fundamental el que se hicieran sin acreditar su necesidad y sin permiso de las autoridades estatales. Se trataba de arreglos en caminos y en edificios públicos. Una partida de montante elevado que se dio algunas anualidades fue la de caza o batidas de animales nocivos. La amonestación, en este caso, fue bastante dura y pone en evidencia algunas anomalías contables. En 1807 se ponen reparos a los gastos originados por la caza de animales nocivos por “inverosímil y llamar demasiado la atención que de tantos individuos como se dedican a esta clase de cacerías no haya quien sepa firmar por si y sea preciso que siempre lo hagan por ellos o Francisco de Paula Alba o Antonio Ribera y Amenci”. Mientras que en 1808 se advierte que “se procederá a la más rigurosa averiguación por ser escandaloso que aparezca en las cuentas todos los años un gasto tan exorbitante”. Y, por último los desembolsos en pleitos por no contar con permiso y por faltar los justificantes de los mismos.

¿Hasta qué punto se observan en estos gastos no autorizados un interés partidista? Se podría plantear un cierto beneficio para algunos sectores concretos del conjunto de

vecinos. Así, el arreglo de caminos o los pagos de los utensilios entregados a la tropa, en vez de su alojamiento en casas particulares, podría beneficiar especialmente al sector de los comerciantes y dueños de tiendas, ya que éstos precisan de unas vías de comunicación adecuadas para realizar sus intercambios e incrementaban sus ventas al ser los adjudicatarios de los suministros a las tropas, pero, al faltar las cuentas, cuesta trabajo precisarlo. Igualmente, los cazadores, o los que firmaban por ellos, en las batidas de animales nocivos pueden ser amigos y conocidos de los capitulares que los contratan, pero ello, con la documentación que se cuenta, no es fácil de demostrar.

Lo que si es cierto es que la gestión de las finanzas municipales no era la más apropiada y que tiene sus sombras. El síndico personero de 1803, D. Rodrigo Antonio de Velasco, incidía en el tema y denunciaba en la Chancillería de Granada que...

“a la liquidación de las cuentas —de 1791— se ocultaron las entradas de los tributos y terrazgos percibidos por parte de la villa para evitar mayores descubiertos y, para que en lo sucesivo no se pudiese hacer cargo a los responsables, se oscurecieron varias hojas de los libros, existentes actualmente con manifiestas señales de esta operación (...). Quedando sorprendido de la indecencia, confusión y desarreglo con que se llevan las cuentas de unos caudales tan privilegiados que exigen la mayor pureza y claridad en unos libros que no merecen este nombre y en los que sólo se encuentran toscos borrones que nada satisfacen (...). De modo que todo es un intrincado laberinto que sólo comprenden los que lo manejan”³⁸.

Y en 1813 se hizo un informe sobre las cantidades que distintos contribuyentes, en especial los arrendatarios de determinadas rentas de propios y arbitrios, debían a la hacienda municipal. El montante ascendía a 447.231 reales, remontándose algunas deudas hasta el año 1768, calificándose muchas de ellas como totalmente incobrables. No conviene olvidar que acababa de concluir un conflicto bélico, durante el cual la localidad había permanecido ocupada por el ejército invasor francés con todas las consecuencias económicas negativas que de ello se derivan. En dicho informe nos encontramos, por ejemplo, a D. Gregorio Collantes, comerciante acaudalado y activo participante en las elecciones locales, que debía 31.421 reales del tiempo que había arrendado la renta del aguardiente, aunque esta cantidad sus herederos, pues él ya había fallecido, procedieron a abonarla al serle requerida. La deuda ya mencionada, superior a los 50.000 reales, del extesorero por su desfalco. Y las partidas excluidas de las cuentas de 1791 que aún no habían satisfechos o justificados los capitulares

³⁸ A.M.Ch., Actas Capitulares, cabildo 6-7-1803.

que conformaban la Junta de Propios y Arbitrios en dicho año³⁹. Se observa como al desorden se añade cierta impunidad, a pesar del control estatal.

Se ha podido comprobar que el Reglamento de Gastos e Ingresos de Chiclana era bastante restrictivo y, salvo que se incumpliera, para poder financiar cualquier necesidad extraordinaria o urgente se debía contar con autorización expresa de las autoridades estatales, en especial para hacer uso de los sobrantes o imponer nuevas cargas fiscales a los vecinos. En los últimos años del siglo XVIII se detecta en la documentación algunas actuaciones de este tipo que tuvieron como finalidad principal la ejecución de determinadas obras públicas.

Así, entre 1757 y 1787 se construyó la torre del reloj, aunque no hemos podido consultar datos de la cuantía de dicha obra ni de las fuentes de financiación con que contó. Si sabemos que su existencia obligó a la contratación de un nuevo empleado municipal, el relojero, que en 1813 percibía un sueldo de 1.100 reales.

El puente de piedra que con un gran esfuerzo financiero se había construido sobre el río Iro para unir las dos partes en que dividía la localidad fue arrasado por una riada en 1740, desde entonces se convirtió en una preocupación para los capitulares de Chiclana. Lo primero que se planteó fue una solución provisional consistente en la instalación de un pontón de madera, para cuyo costoso mantenimiento se permitió por el Consejo de Castilla, y con la anuencia del duque de Medina Sidonia, el arrendamiento de los pastos de las Albinas y de la dehesa de Juan Correal, que en 1755 aportaban 1.800 reales. Los cuales se señalaban como totalmente insuficientes. La solución provisional se había convertido en una medida permanente y gravosa, por lo que la idea de reconstruir el puente de piedra se retomaba con frecuencia. En 1774 los diputados del común D. Lorenzo Bertevín y D. José Buitrago, junto al síndico personero, D. José Narciso de la Barreda, propusieron no sólo la construcción del nuevo puente sino también obras de canalización del río para evitar que se cegara y mejorar su navegación, con lo que se lograría *“el beneficio del comercio y la llegada de familias de Cádiz a divertirse”*. Para costear las obras se proponían como arbitrios menos gravosos el de 2 cuartos en cuartillo de aguardiente y 1 cuarto en cuartillo de vino, sisando las medidas, y la celebración de 6 corridas de toros anuales en los meses de abril y mayo. No consta que el proyecto saliera adelante y prueba de ello son las nuevas propuestas de canalización del río realizadas en 1778, esta vez con la aprobación por parte del duque de Medina Sidonia de utilizar como arbitrio para sufragar la obra el arrendamiento de las yerbas de las Dehesillas y Albinas, que

³⁹ Este expediente sobre los contribuyentes deudores a la hacienda municipal en A.H.P.C., Sección Gobierno Civil, caja 212.

producirían unos 3.000 reales anuales. La autorización se extendía hasta 1784, año en el que quizás se paralizó la obra si en verdad llegó a realizarse algo⁴⁰. En 1804 volvía de nuevo a proponerse en el cabildo la actuación en el río.

La construcción del puente sobre el río Iro era sólo una propuesta parcial de otro proyecto aún más significativo para la villa de Chiclana, el mejorar las comunicaciones terrestres con la vecina ciudad de Cádiz, algo de lo que dependía su propio desarrollo económico. Un primer proyecto serio se presentó a las autoridades locales y al duque en 1765, aunque no tuvo una aceptación favorable por quienes tenían que fomentarlo. En 1776 se seguía hablando del mismo y de las bondades que proporcionaría a la localidad...

“Mucho fomento se seguirá a esta villa si se llevase a debido efecto el proyecto de hacer camino vía recta desde ella a la Isla de León, por el sitio de Gallineras, a introducirse por el arrecife que lleva a Cádiz, substituyendo para el paso del río de San Pedro, lugar de la Barca, que se haya a la desembocadura de la barra, con otra acequia o proporcionada para el paso de carruajes, con lo que se reconocería cómodo y fácil y muy breve el tránsito de Cádiz a este pueblo y los vecinos y moradores de aquella se esforzarían al mayor aumento de la población de esta villa, quien con ello recibiría su mayor fomento e incremento de los reales intereses”.

Pero será en 1784, aprovechando que el Capitán General de la zona, el conde O'Reilly, es una autoridad entusiasta de las obras públicas y, en especial, de las vías de comunicación, como lo demuestran sus iniciativas en otras poblaciones de la Bahía gaditana⁴¹, cuando por iniciativa de los cargo electos D. José Narciso de la Barreda, síndico personero, y D. Juan de la Cuadra, síndico personero asociado, se retoma el proyecto. Recalcan lo favorable del mismo para la economía de Chiclana, en especial el incremento de las visitas y estancias en la localidad de los vecinos acaudalados de Cádiz, y las utilidades fiscales tanto para la Corona como para el señor jurisdiccional del lugar, autoridades ambas que debían apoyar la construcción del camino.

“Y si en el día de hoy concurren en las temporadas del año 4.000 personas y se detienen un mes por ejemplo, entonces llegaría su permanencia a dos, y el número a 8.000 y, por consiguiente, serán dobles

⁴⁰ A.M.Ch., Actas Capitulares, cabildos de 1-12-1774, 9-1-1778 y 22-6-1778.

⁴¹ En el Puerto de Santa María fue el promotor, entre otras obras, de la construcción de 2 puentes, uno de barcas levadizo sobre el río Guadalete y otro fijo sobre el río Salado, además de varios kilómetros de caminos hacia Jerez y Puerto Real. GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús M.: “Iniciativa pública y transformación urbana: construcción de equipamientos en El Puerto de Santa María durante el siglo XVIII”, en REY, O. y LÓPEZ, R. J. (Eds.): *El mundo urbano en el siglo de la Ilustración*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 2009, vol. 2, pp. 177-190.

los consumos y ventas en fomento del vecindario que despacha sus géneros precisos para la manutención de los forasteros, facilitándose la extracción de los sobrantes y la entrada de los que carece y en un notable acrecentamiento de los reales derechos y alcabalas del señor territorial”.

En definitiva, prosperidad para todos, pero en especial para el grupo económico al que los proponentes pertenecen, los comerciantes y dueños de tiendas de comestibles. Los arbitrios sugeridos eran los ya tradicionales de todas las propuestas: 8 maravedís por cuartillo de vino y 16 por cuartillo de aguardiente, que, como se había comprobado cuando estuvieron impuestos para el pago de la pasada extraordinaria contribución de 1781-1784, producirían unos 44.000 reales al año.

Aunque el duque de Medina Sidonia no se mostró totalmente de acuerdo con el proyecto, ya que ponía en peligro una de sus provechosas rentas en la localidad, la barca del pasaje y las falúas a Cádiz, si contó con el visto bueno de las autoridades estatales que dieron la autorización en 1788, comenzando las obras en 1791, las cuales se alargarían, con continuas modificaciones del proyecto original, hasta las primeras décadas del siglo XIX⁴².

Por último, no hay que olvidar la importancia de lo religioso en la Edad Moderna y de la estrecha relación entre los poderes civil y eclesiástico. Y ello viene a colación de otra importante obra pública que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XVIII en Chiclana, la construcción de la iglesia parroquial de San Juan Bautista y en la que el cabildo municipal se involucró activamente. Ya en 1765 se veía en el concejo una propuesta para solicitar a S.M. la concesión de determinados arbitrios para edificar la nueva iglesia principal de la localidad, algo que no se concretaría hasta el año 1773, que es cuando comienzan las obras. Para la financiación de la misma se contaría con las limosnas voluntarias de los fieles; una cuarta decimal, que sería la contribución de la Iglesia como institución; y el montante principal se obtendría de cargar 8 maravedís en cada cuartillo de vino y 16 maravedís en cada cuartillo de aguardiente, cuyo producto estaría entre los 40.000 y los 50.000 reales. Años más tarde también se autorizó que el sobrante de la renta estatal del aguardiente, que era considerado un ingreso municipal con un montante de entre 20.000 y 30.000 reales, se destinase a sufragar la obra de la iglesia. Los arbitrios concedidos para períodos temporales concretos, de 4 a 6 años, se fueron prorrogando por las autoridades estatales según concluía el plazo de cada concesión, así hasta bien entrado el siglo XIX, pues nos consta una prórroga aún en 1816,

⁴² La cuestión del camino a Cádiz desarrollada por BOHÓRQUEZ, Domingo: *Gobierno y hacienda municipal...*, pp. 206-212. Con carácter general sobre las obras de comunicaciones y el papel de los ayuntamientos ver el estudio de JURADO, J.: *Los caminos de Andalucía en la segunda mitad del siglo XVIII (1750-1808)*, Córdoba, 1988, en concreto las pp. 95-111.

dos años después de la teórica inauguración. Las cuentas indican que entre 1773 y 1808 se gastaron en la obra, la mayor parte obtenido de los arbitrios, un total de 2.620.861 reales, lo que viene a significar una media anual de 72.800 reales, cantidad que doblaba la que el concejo de Chiclana tenía regulada para gastar en su propio funcionamiento y acción de gobierno. Y, por supuesto, una significativa carga impositiva sobre los vecinos que se podría haber utilizado en otras iniciativas u obras que reportaran, más allá del beneficio espiritual tan valorado en la época, una utilidad práctica a la villa y su vecindario⁴³.

En conclusión, se ha podido comprobar a lo largo de la exposición que en el gobierno de la villa de Chiclana y, en especial, en las decisiones de carácter fiscal confluían tanto la utilidad o el bien común de los vecinos como ciertos intereses partidistas. En primer lugar, estaría el duque de Medina Sidonia, señor jurisdiccional de la localidad, determinado a no perder ni el control del municipio ni las suculentas rentas que obtenía de su vecindario. En segundo lugar, entrarían aquellos grupos que, ya fuera por designación ducal o por obtener el respaldo de una ínfima porción de los vecinos en las elecciones para diputados y personero, accedían al gobierno municipal y tomaban las decisiones de gobierno, en especial las de carácter económico. Sus fricciones y denuncias mutuas ayudan a obtener las características tipológicas de sus componentes y los propósitos que podían perseguir.

Está claro que la acción de gobierno se define o se disimula como de utilidad para Chiclana y sus vecinos en general, pero a algunos vecinos se les presentaban mayores oportunidades de beneficios que al resto. La política de comunicaciones fomenta el comercio y las ventas, algo que los comerciantes que tan activamente manejan las elecciones tienen como objetivo. La construcción de la iglesia principal es en definitiva un acto de fe, que recompensará en el más allá a los que más han contribuido, y mientras tanto, en el acá, permitirá un mayor lucimiento de las autoridades locales en los actos y festejos religiosos. El pago de alojamientos permite zafarse de huéspedes no deseados en los propios hogares, salvaguardando intimidad y honestidad de aquellos sectores sociales que mayor la estiman.

El propio engranaje de las finanzas locales muestra como, por un lado, se evita cualquier tipo de gravamen directo sobre las riquezas y patrimonio, desplazando la presión fiscal sobre los consumidores, en especial sobre aquellos que adquieren vino y aguardiente, productos elaborados en la localidad y protegidos de la competencia exterior. Y, por otro, los continuos reparos y observaciones realizados por las autoridades estatales muestran un manejo poco claro de las finanzas, con un uso arbitrario y, en ocasiones, fraudulento de los

⁴³ El expediente sobre los gastos de la construcción de la iglesia parroquial de San Juan Bautista en A.H.P.C., Sección Gobierno Civil, caja 212.

caudales públicos. Aunque dicha fiscalización estatal, como indica la propia reiteración, se muestra poco firme y eficaz.

Pero no se puede terminar sin indicar que ese panorama oscuro que se ha presentado como general, tiene sus matices y, en especial, sus luces, como pudieran ser esos concretos individuos que si utilizaban su cargo público para el bien común, algo que se comprueba en las distintas denuncias y propuestas que se han ido enumerando y de las que eran autores y defensores.