

CENTRALIZACION

323.171

por

Diego Sevilla Andrés

Catedrático de Derecho político

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. CENTRALIZACION: 1. MUNICIPIO. 2. DIPUTACIONES PROVINCIALES. 3. JUICIO SOBRE LA LEGISLACIÓN LOCAL. III. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

El estudio del origen de la centralización en España debe acometerse con aire decidido, sin considerarle originalidad patria o puro resultado de la imitación de un sistema ultrapirenaico, sino instrumento revolucionario. Siempre son centralizadoras estas fuerzas —en España el progresismo—, y cuidadosas de la tradición las conservadoras —en nuestro XIX los moderados—. Si la historia escrita entre nosotros afirma lo contrario, piénsese que las categorías, al aplicarse a la realidad, sufren una erosión o, si se prefiere, un compromiso. En el momento de aplicar una doctrina, su deformación o adaptación es evidente y necesaria.

Las revoluciones se hacen desde arriba por ser una violenta transformación de la realidad, necesitan de medios extraordinarios, procedimientos llamados dictatoriales, cuya médula se reduce a concentrar todos los poderes y posibilidades decisorias; simple-

mente, centralizar. Ha de ser así porque el único procedimiento para despojar de los «derechos adquiridos» a sus titulares es privarles de la posibilidad de ejercicio. LENIN ha escrito que se trata de la democracia para la clase gobernante y dictadura para la otra; democracia para la minoría y dictadura para la mayoría. En nuestro siglo XIX la razón de gobernar se centra en la clase propietaria, cuyo instrumento es el partido liberal. Rfos ROSAS decía, con razón, que desde 1834 a 1850 sólo existió en la región gubernativa un solo partido dividido en dos facciones, partido que «ha sido para el país una dictadura»; concedamos, pues, añadía, lógico con su sistema, el derecho de intervenir en la vida política a quien jure sobre los Evangelios «reconocer como reina de España a ISABEL II y guardar y hacer guardar la Constitución de la Monarquía» (1).

La centralización se agudiza en España —ocioso es negar la huella anterior— con la revolución liberal, aunque no triunfe definitivamente en ningún momento. Su gran ocasión coincide con la aprobación del artículo 258 de la Constitución de 1812, que suponía la unidad legislativa y la posibilidad de interpretación uniforme, tanto por las Cortes como por los Tribunales, gracias al juego de otros preceptos (2). La uniformidad legislativa es necesaria para la existencia de la Nación, para el organismo centralizado; perdida la ocasión por la reacción fernandina de 1814 y lo demás que se sigue, la centralización no cuaja en la hondura suficiente, aunque se utilice como argumento polémico, de igual naturaleza que el afrancesamiento imputado a muchos institutos del pasado siglo.

El proceso termina en 1874, con la tercera instauración monárquica del siglo (3), pero concluye no con el triunfo, sino con el alejamiento definitivo de la centralización y el fracaso de la ideología liberal. El fenómeno español está protegido por los sucesos exteriores, donde el liberalismo perdió su vigencia, aunque por otras causas, y aquí muere sin haber conseguido todos sus objetivos. Los hombres de la «Gloriosa» constitucionalizan la intervención en la Vida local, se doblegan ante las imposiciones descentra-

(1) D. S. C., 30-V-1857. Sobre la revolución, *vid.* C. BRINTON, *Anatomía de la revolución*, Madrid, 1958.

(2) Me parece se ha infravalorado la importancia que la unidad legislativa y su corolario de unidad interpretativa tiene para la centralización.

(3) Llamo instaurada a la Monarquía de Sagunto por el cambio constitucional que supuso, al igual que la de FERNANDO VII y AMADEO I. ¿Acaso los historiadores ingleses no califican de nueva Monarquía a la de los TUDOR, y no, naturalmente, por el cambio de dinastía?

lizadoras en medida exorbitante y, con la introducción del sufragio universal, abren las puertas —por el momento, la ilusión— a nuevas fronteras.

CÁNOVAS, el gran artífice de la política futura, siguiendo fielmente la vieja línea moderada y, especialmente, a POSADA HERRERA, defenderá las diferencias regionales existentes y practicará el proteccionismo. Son dos instrumentos descentralizadores que van a crear un desnivel notorio en el orden económico entre distintas regiones españolas. No es posible mantener seriamente que ha existido una centralización válida para toda España cuando, junto a la existencia de cuatro legislaciones forales, figura una verdadera discriminación tributaria e incluso una diferente legislación electoral para cuatro Provincias.

Al hacer el juicio sangriento de la España después del «Desastre», se recuerda siempre a COSTA hablando de la oligarquía, o a MAURA gritando contra el caciquismo. Estas posturas son prueba evidente de que la centralización no había cuajado porque una oligarquía, desparramada por toda la vieja piel de toro, la impide. El caciquismo, quírase o no, implica la negociación del poder de las elecciones, pues más que imponer desde Madrid, desde la Puerta del Sol, según la frase del tiempo, el candidato a los caciques, era preciso contar con muchos de ellos a la hora de formar la mayoría. Podría concluirse que, salvo en la enseñanza, donde la libertad de cátedra era igualmente un correctivo, la centralización sólo rigió plenamente en las que el Código civil llama regiones de Derecho común; de ahí que las otras, en este momento, ofrezcan notas diferenciales más firmes y acusadas gracias a que ante sus límites se detuvo la centralización.

A principios de siglo basta con el «grito» de la Junta de Valencia para conseguir la acción común. «Toda la Nación está sobre las armas para defender los derechos de su Soberano». «No es menos digno de admiración que tantas Provincias, diversas en genio, en carácter y aun en intereses, en un solo momento y sin consultar unas a otras, se hayan declarado por su Rey, conviniendo no sólo en la opinión, sino también en el modo, formando los mismos votos, tomando las mismas medidas y estableciendo una misma forma de gobierno». Es indispensable «formar una sola Nación, una autoridad suprema que, en nombre del Soberano, reúna la dirección de todos los ramos de la Administración pública». «La mayor ventaja que pudiéramos dar a nuestros enemigos (y tal vez ya

calculan sobre ella) sería la de quedar cada Provincia aislada y sujeta a su propio Gobierno. La España no sería ya un Reyno, sino un conjunto de Gobiernos separados, expuestos a las convulsiones y desórdenes que trae consigo la influencia popular, débiles por consecuencia y fáciles de subyugar unas por otras» (4).

La reacción frente a 1873 es notoria y se puede auscultar en la literatura más conocida. PI Y MARGALL, renunciando a implantar su ideario; CASTELAR yugulando la República son, más que argumentos, hechos innegables que demuestran hasta dónde la unidad es algo vital e indestructible entre los españoles, y no la víctima del proceso decimonónico, ni pueden justificarse las cesiones de poder en favor de regiones determinadas, que fueron funestas, fomentadoras de la desigualdad. La crisis últimamente citada es la de una clase: la burguesía española. Su origen está ligado a la revolución iniciada el 19 de marzo, pero por haberse formado no en la tranquila época de otras burguesías, sino en medio de guerras civiles que siguieron a la de la Independencia, tiene una fisonomía peculiarísima que aquí sólo toca aludir.

El estudio que sigue, de acuerdo con mi costumbre, se hace sobre las leyes y proyectos, con alguna referencia a comentarios de protagonistas contemporáneos y algo mayor a las discusiones de las Cortes. De esta manera creo se hace notorio el pensamiento del Gobierno como expresión de lo que pretendía la clase dirigente, primer y necesario paso para juzgar los resultados y hablar de éxito o fracaso en la acción política. Aunque el proceso centralizador afecta a la sociedad entera, este ensayo se limitará a lo que se designa con el nombre de Administración local.

II. CENTRALIZACION

1. MUNICIPIO

A) La desvertebración de España a la huida de FERNANDO VII es causa, y resultado a la vez, de ineludibles sucesos que alumbran todo el siglo XIX. La causa no es otra que el valor de la Monarquía por estas fechas, abierta y clara estimación en la mayoría de los españoles y una prudente adhesión por serles necesaria a quienes

(4) Circular de 15 de julio de 1808, en Manifiesto que hace la Junta Superior de Observación y Defensa del Reino de Valencia, Valencia, 1809, pág. 138.

más tarde le volverían la espalda tras considerarla agotada. Así se explica que las rebeldías locales, Juntas y Ayuntamientos, pretendan unirse directamente al Rey, desconociendo el núcleo central. El efecto no es otro que poner de relieve el hondo arraigo en los españoles de la unidad nacional, que a la señal de peligro cierran las filas y combaten sañudamente al enemigo (5).

El abandono de FERNANDO VII devolvió, prácticamente, la soberanía al pueblo, sintiéndose sus directos representantes tumultuaria o serenamente elegidos, pero siempre al margen de la jerarquía anterior, como auténticos poseedores del poder constituyente que a ellos había revertido, y si la masa quizás no comprendiese la razón, los dirigentes sí podían recordar las doctrinas populistas a este propósito (6). Las Juntas actuaron con energía y se organizaron con «maravillosa prudencia». «El pueblo las creó en abierta insurrección, y yo sé que en tiempos tranquilos no se le puede conceder este derecho sin destruir los fundamentos de su constitución y los vínculos de la unión social; uno y otro pendientes de su obediencia a la autoridad legítima y reconocida. Contra los abusos de un gobierno arbitrario o de una administración injusta no hay constitución que no prescriba remedios, ni legislación que no ofrezca recursos, y cuando faltasen uno y otro, la nación los hallaría en los principios de la sociedad y en los derechos imprescriptibles del hombre» (7).

Entre la soberanía de los grupos, «reconquistada» con el Alzamiento del Dos de Mayo, y el ansia centralizadora de los revolucionarios, corre el hilo de nuestra historia, bien patente en la polémica sobre las leyes que afectan a la Administración local. Si concedemos funciones políticas a los Ayuntamientos, decía en 1855 ESCOSURA desde el Gobierno, desaparece la Monarquía, la unidad nacional, y surge la Federación (8).

La tradición municipal, al par que favorece a los Ayuntamien-

(5) Es un hecho notorio el hondo sentido de unidad que domina al pueblo español, y lo prueba la reacción violenta ante los secesionismos, aunque en ocasiones parezca dormido aquel sentimiento. Un cuidadoso examen de los procesos electorales entre 1931 y 1936 aclararía cuanto digo.

(6) Vid. de los liberales extremos, A. FLÓREZ ESTRADA, *Representación hecha a S. M. C. Fernando VII en defensa de las Cortes*, Madrid, 1820. De los que se calificarían de serviles a F. J. BORRULL, *D. S. C.*, 29-XII-1810, pág. 247. Consideraciones sobre el tema aludido, en mi trabajo «El poder ejecutivo en la guerra de la Independencia», *Revista General de Derecho*, Valencia, septiembre 1946.

(7) M. G. JOVELLANOS, *Memoria en defensa de la Junta Central*, Madrid, 1846, tomo V, págs. 105-106.

(8) *D. S. C.*, 6-III-1856, pág. 11369.

tos, calificando de naturales a los Municipios, reserva su condena para las Diputaciones y las Provincias, que atribuye a decisiones «afrancesadas» del poder político. Una nota a cierto artículo, que pocos se han cuidado de interpretar, debida a DONOSO CORTÉS, sirve de argumento a los defensores de la artificialidad provincial, tema de grávida consecuencias. Debiera pensarse que a menudo el poder conforma un núcleo en trance de disolución o nacimiento, sin perjuicio de que al correr de los tiempos esta coacción sirva para que surjan relaciones entre los diversos miembros que harán fuerte lo que aparecía débil y alumbren una conciencia unitaria donde antes no existía más que simple coacción. Tal es hoy, al menos, el caso de la Provincia española.

Agotando, así me parece, los elementos que alumbrará la everción, señalaremos la presencia del mito comunero, al que tal se califica por su fuerza, independiente de la verdad histórica de la versión en que aquellos buenos patriotas se apoyaban. Ciertamente se creen, como los castellanos del XVI, enfrentados a una dinastía intrusa y reverdecen los anhelos de devolver a los legítimos tenedores la soberanía. Al enfrentarse los españoles con la Junta Central o la Regencia del Reino no tienen inconveniente en extremar las actitudes porque aquéllos no son los legítimos señores del pueblo español, sino que obran en «ausencia y cautividad» del monarca exiliado. La lógica actitud fomentará el sentido de independencia y excentralización del poder político, en cuya situación se estima necesario perdurar para mejor defensa de la libertad. Si la república supone la absoluta excentralización, dirá SALMERÓN frente a ESCOSURA, y la monarquía la absoluta centralización, el progresismo «la emancipación progresiva de las Corporaciones populares» (9) y, por lo tanto, la libertad, que estaba oprimida, he de recordarlo, según su pensamiento, en el régimen moderado.

B) «El título sexto de la Constitución (de 1812) —escribe MARTÍNEZ MARINA— es excelente, y los dos capítulos de que consta están sembrados de máximas utilísimas para el gobierno político y económico de las Provincias y pueblos comprendidos en ellas. Todo se encamina a proteger las libertades y derechos de los cuerpos municipales, a proporcionales riqueza, abundancia y comodidad y a promover la opinión, el decoro y engrandecimiento de esas pequeñas sociedades, de cuya gloria y prosperidad está como colgada

(9) *D. S. C.*, 6-III-1856, pág. 13363.

la de toda la Nación. Con este objeto se ven aquí renovadas las antiguas ideas e instituciones de Castilla, que tanto contribuyeron a la exaltación de sus Concejos y Ayuntamientos, y condenadas para siempre las destructoras máximas con que el despotismo y arbitrario gobierno de los precedentes siglos logró extinguir el espíritu público, envilecer, abatir los pueblos y reducirlos a un estado de opresión y esclavitud» (10).

Este juicio de MARTÍNEZ MARINA, como otros que en él descansan, me parece cuando menos discutible. Los artículos 10 y 11 de la Ley fundamental recogen en el primero la división territorial, ya conocida, con ligeras variantes, y prometen una mejor. Esta tiene por causa, según el Discurso Preliminar, la necesidad de aproximar la justicia a los justiciables, el arreglo del «gobierno interior de las Provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales», consideración de que los Ayuntamientos «instituidos para el gobierno económico de sus tierras estaban fundados en el justo principio de interés de la comunidad». Han de darse «reglas fijas y uniformes en que sirva de base la libre elección de los pueblos, confiando el gobierno de las Provincias al cuidado de los jefes políticos y militares» (11).

El giro de la división territorial del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 conserva el inmediato pasado que sancionó la Constitución de 1812, en que sólo una reducida modificación, pese a lo que diga POSADA, puede advertirse en relación, por ejemplo, con el Censo de frutos de FLORIDABLANCA (12). En el ánimo de su autor se trata de conseguir la omnipresencia de la Administración. «La ventaja de una buena organización civil consiste en lo que ya designé yo en otra parte con el nombre de *omnipresencia de la Administración*, es decir, la acción protectora del Gobierno extendida a un mismo tiempo al tenue manantial que humedece el musgo que cubre las rocas peladas; al arroyo copioso, a cuyas márgenes perecen de sed las mieses; al caudaloso río, cuyas orillas atraviesan lentamente asnos abrumados bajo el peso de seis arrobas, mientras podrían surcar rápidamente sus aguas barcos cargados con muchas toneladas; al taller donde se inventa un medio nuevo de combinar

(10) F. MARTÍNEZ MARINA, *Teoría de las Cortes o grandes Juntas Nacionales de León y Castilla*, Madrid, 1813, t. I, pág. 112.

(11) *Vid.* del autor, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, t. I, págs. 143-144.

(12) *Censo de la riqueza territorial e industrial de España en el año 1799, formado de orden superior*, edición de 1960.

fuerzas, de manera que se duplique la producción con la misma cantidad de trabajo; a la choza del pobre, que se hunde porque reglamentos inexplicables impiden cortar, para reedificarla, el árbol que la sombrea; a las entrañas de la tierra, donde las teorías metalúrgicas pueden descubrir cada día nuevas riquezas, ya en las vetas abundantes de varios metales, ya en los medios más fáciles y económicos de elaborarlos; al seno de los mares, en fin, donde no sería imposible hallar en alguna de las especies de calamares que alimentan nuestras aguas aquella sustancia que daba su costoso color a los mantos de Tiro. La omnipresencia, o sea, la inmensidad de la Administración, no puede deberse sino a la multiplicidad de sus agentes y a la simultaneidad y la extensión de sus ocupaciones» (13).

Al estar encargado por la Reina Gobernadora de llevar a feliz término una división del territorio que tuviese en cuenta las experiencias y estudios anteriores, como dice en el preámbulo, piensa que «para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea». Con ese espíritu se dividen en Provincias los antiguos Reinos españoles, en los que la Diputación y el Jefe político serán los instrumentos de la cadena que vaya desde «la humilde choza» al centro de poder nacional. Puede pensarse que no hay grave riesgo en la diferente actitud de las dos alas del partido liberal: uno busca la libertad y otro la eficacia, y el feliz acuerdo produciría la innovación dentro del orden, pero desgraciadamente no se logró. Por encima de todas estas querellas domina el hecho de que Javier de BURGOS no dividió a España en 49 Provincias, sino a las varias Regiones en Provincias, que no es igual (14).

En las Cortes de Cádiz se plantea la discrepancia entre los defensores de la naturalidad del Municipio y los creyentes en su dependencia del poder central, lucha entre girondinos y jacobinos. «La Constitución —arguyó CASTILLO— es un sistema y ha de seguirse igual plan para lo pequeño que para lo grande, y habiéndose dividido y separado los poderes, y prohibido que el Rey para que no coaccione no asista a las sesiones de Cortes, y que los Secretarios de Despacho por lo mismo no estén presentes en las votaciones, con los Ayuntamientos se ha de hacer igual». «Si las Cor-

(13) Exposición dirigida al Sr. D. FERNANDO VII (24-I-1836), en J. de BURGOS, *Anales del reinado de Doña Isabel II*, Madrid, 1850, t. I, págs. 64-65.

(14) Vid. del autor, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, t. I, págs. 251 y sig.

tes representan a la Nación, los Cabildos representan a un pueblo determinado». «Si fuera según se ha dicho —le respondió el CONDE DE TORENO— tendríamos que los Ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una Nación federada en vez de constituir una sola e indivisible Nación» (15).

El desorden que sucedió a las Cortes gaditanas —promovido por el Rey en primer término y seguido por otros grupos— parece hallar un período de remanso después de las Constituyentes de 1836-37. Se plantea por vez primera entre nosotros una campaña electoral con fines y métodos definidos por los moderados, que hacen declaración de su pensamiento sobre la Administración local. «6.^a La acción política —dice su programa— debe residir toda entera en los poderes del Estado, esto es, en la Corona y en las Cortes. 7.^a Las Provincias deberán tener una amplia intervención en sus negocios económicos, y los municipales correr a cargo de los Ayuntamientos, deslindando las atribuciones de éstos y de las Diputaciones Provinciales, de manera que la acción fiscal de los agentes de la autoridad suprema no entorpezcan los esfuerzos de la inteligencia de los intereses locales, al paso que el espíritu del provincialismo quede sin fuerza y sin poder para embarazar la acción política de la autoridad central» (16). Los nuevos tiempos persiguen otra organización, y no la vuelta al medievalismo municipalista en el que tantos soñaban. «Mientras más elogios se hagan a nuestras municipalidades en la Edad Media —dijo MARTÍNEZ DE LA ROSA—, más se me prueba a mí que no corresponden al estado actual de la Nación... Si era tal como se pinta, especialmente antes del siglo XIV, es una prueba más de que, modificada ahora la sociedad, dadas más garantías a ésta con los cuerpos representativos, con la libertad de imprenta y con otras instituciones modernas, esas fuerzas excéntricas —digámoslo así— de los Ayuntamientos de entonces deben reconcentrarse y moderar su ímpetu. Sólo eran buenas para aquellos siglos, serán malas para el presente» (17).

La Ley de 1823 representa todo lo contrario, y en tres artículos, 183, 184 y 185, especifica las funciones políticas. «El gobierno político de los pueblos está a cargo del Alcalde, o Alcaldes de ellos,

(15) D. S. C., 10-I-1812, pág. 2590. La comparación entre el poder del Rey y el del Alcalde, es la almendra del proceso ulterior.

(16) A. BORRERO, *De la organización de los partidos en España*, Madrid, 1855, página XVII.

(17) D. S. C., 20-IV-1838, pág. 1840.

bajo la inspección del Jefe político superior de la Provincia». «Toca a los Alcaldes tomar y ejecutar las disposiciones convenientes para la conservación de la tranquilidad y el orden público y para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes en todo el término del pueblo respectivo». «Cuando estas disposiciones fuesen medidas generales de buen gobierno y de seguridad, las adoptará el Alcalde por sí, siendo único en el pueblo, o con acuerdo de su compañero o compañeros si hubiese más de un Alcalde. En caso de no conformarse los Alcaldes entre sí, prevalecerá la opinión que reúna más votos, y si hubiese empate se dará cuenta al Jefe político para que resuelva». El juego de estas amplísimas funciones, el mando de la Milicia Nacional y la presidencia de la Junta de electores parroquiales alumbró un poder omnímodo e irresponsable. La función política del Alcalde escapaba a todo control; su autoridad, respaldada por la elección popular, sin que pudiese ser privado de las funciones políticas, sin perder las del cargo municipal, la convertían en soberana dentro de su dominio.

La Ley de Ayuntamientos de 1823 —decía BURGOS— «instaló catorce o quince mil repúblicas en el seno de una Monarquía, que erigió en principio la desobediencia e hizo imposible todo gobierno». Como luego diré, los progresistas consideraban impracticable esta disposición y aseguraban tuvo su origen en el deseo de evitar la invasión francesa, creando centenares de focos de resistencia, pero hubieron de comprender, contemplando las hogueras de Castilla en 1856, que esa fuerza de los Alcaldes y la Milicia a sus órdenes podían, como así sucedió, convertirse en elementos de desorden antiburgués, finalidad que no agradó a sus defensores.

La anarquía municipal y el sentido centralista —al estilo de TORENO— que dominaba en el liberalismo, muerto FERNANDO VII, desembocan en proyectos constitucionales que ya perfilan la doctrina llevada a remate en 1845. El constitucional, llamado de la *Isabelina*, bajo el rótulo de «poder administrativo», declaraba a la Administración local perteneciente a los pueblos, «esencialmente independiente del Gobierno central» (art. 49), si bien «los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales, las Juntas municipales y las de Provincia no pueden, bajo ningún pretexto, ocuparse sino de negocios puramente locales y administrativos» (art. 55) (18). Más

(18) El texto en el autor, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, t. I, pág. 280.

cauto el de revisión del Estatuto, se limitaba a indicar que Diputaciones y Ayuntamientos «serán nombrados por elección popular, según las leyes que se dieron sobre este punto» (art. 49) (19).

Diego MEDRANO, Ministro del Interior, presentó en la primera Legislatura de las Cortes del Estatuto un proyecto de ley para, mediante Reales Decretos, arreglar provisionalmente los Ayuntamientos, a fin de volver los Cuerpos municipales a su «verdadera y natural posición» con una autoridad provincial bajo cuya dirección puedan corresponder a las atenciones de su instituto, de acuerdo con las instituciones vigentes. A la petición añadió la Comisión del Estamento de Procuradores que fuera análoga la base electoral. La propuesta se aprobó para discusión por 105 votos contra 5 (20).

La falta de reglamentación de los Municipios dura de hecho hasta los proyectos moderados de 1838. Su planteamiento es claro. En Francia —decía el MARQUÉS DE SOMERUELOS, en el preámbulo del proyecto de ley—, donde la centralización ha sido excesiva, se ha introducido el elemento popular. «Por el contrario, entre nosotros, donde este elemento es en el día demasiado preponderante y embaraza por donde quiere la necesaria acción del Gobierno, tenemos que dirigir la reforma hacia una centralización que recientes sucesos han hecho todavía más precisa y que, sin destruir la justa intervención de los pueblos en los asuntos propios, contribuya a que no sea ilusoria la existencia del poder supremo, dándole fuerza suficiente para oponerse a la disolución de la sociedad, inevitable siempre donde falta su influencia tutelar y organizadora». El sistema representativo exige «que se cuide más de conservar la unión y estrecha dependencia» de las partes de la máquina administrativa con el Gobierno central; en el gobierno absoluto es fortuna, por contra, que exista un refugio a la arbitrariedad de un poder sin límites «que ejerce su acción libre y desembarazadamente por todas partes» en Corporaciones muy populares, donde se estrelle la arbitrariedad. «Donde no hay libertad política es más indispensable la libertad municipal», pero no donde hay régimen constitucional. «No ha tratado (el Gobierno) de que las Corporaciones municipales caigan bajo su poder, de suerte que pierdan toda

(19) *Op. cit.*, en nota anterior, pág. 296.

(20) En la discusión intervinieron Joaquín María LÓPEZ, A. ALCALÁ GALIANO, ARGÜELLES y MARTÍNEZ DE LA ROSA, como Presidente del Consejo, versando sobre la amplitud de la autorización exclusivamente. *Vid.*, *D. E. P.*, 8 y 9-V-1835. El texto del proyecto en la *loc. cit.*, Apéndice.

su libertad, toda independencia, pero tampoco quiere que tales Corporaciones puedan llegar a serle enemigas, a combatirle con probabilidades de vencerle y, en vez de ser sus útiles auxiliares, le sirvan sólo de obstáculo continuo. El gobierno de los pueblos es un gobierno de doble naturaleza en el que concurren y se enlazan necesariamente la autoridad central y la autoridad local» (21).

Ha de evitarse, decía el Proyecto de 1840, que los intereses de los pueblos estén a merced de los Ayuntamientos sólo con la débil intervención de las Diputaciones, que son independientes de la autoridad central. «Ni tan desmedida soltura, que raya casi en una especie de soberanía, puede conciliarse con la naturaleza del sistema representativo, cuyo distinto carácter es la exclusión de todo linaje de absolutismo, bien derive de las altas regiones, bien de las clases medias e inferiores de la sociedad; resultando de ahí que los mismos que tanto celo y empeño muestran por conservar intacta la presente organización administrativa, para lo cual invocan el interés y nombre de la libertad, son los que más trabajan para socavar el primer cimiento del sistema constitucional» (22).

C) La reforma de la Administración local de 1845 muestra a NARVÁEZ, una vez más, como el hombre liberal que dibuja PIRALA, metido a ordenador de unos grupos dispares, unidos en la coalición de 1843, entre los que figuraban ultras de un extremismo peligroso e infructífero (23). Quienes le siguen, luchan, y lo expresan en voz alta, entre sus convicciones, el apego a la historia, que les lleva a valorar el peso indiscutible de los Municipios en el pasado, y la exigencia de limitar el desorden de una situación anacrónica que puso en peligro altísimos intereses logrados gracias a esfuerzos seculares.

Sobre la Ley de 1823 vuélcanse los anatemas unánimes con mo-

(21) D. S. C., 3-III-1838, Apéndice único.

(22) D. S. C., 21-III-1840, Apéndice. Javier de BURGOS dijo que la Ley del 40 no merecía una revolución, pero PIDAL la defendió como Ministro de la Gobernación (D. S. C., 8-X-1844, págs. 221-222). El Gabinete de GONZÁLEZ BRAVO, por Decreto de 30-XII-1843, puso en vigor, con modificaciones, «inmediatamente» la Ley. Sobre la discusión, *vid.* del autor, «La función legislativa en España (1808-1868)», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1965, págs. 210 y sig.

(23) Mi juicio es el expuesto. Al Duque de VALENCIA le frenaron desde fuera y desde dentro en sus ideas constitucionales y liberales, como sucede a menudo en España. La actitud obstructora del grupo burgués catalán, dirigido por BALMES y VILUMA fue funesta, como dirigida al servicio de una idea trasnochada y un particularismo clasista. En el mismo sentido, A. PIRALA, *Historia contemporánea. Segunda parte de la guerra civil*, Madrid, 1892, t. I, pág. 454 y *passim*. A. REVES, *Un dictador liberal, Narváez*, Madrid, 1953.

lesta reiteración, aunque el matiz de la condena varía desde el repudio radical hasta la raíz, al comprensivo y clarividente. Es preciso —decía BURGOS, incluido entre los primeros— comenzar la reforma del Estado por la de la Administración local, que debe ser obra de personas instruidas en la Ciencia Administrativa y elaborada a la luz del día, pero al reformar estas leyes no se debe «conservar ni uno solo de los elementos que presidieron a su formación primitiva» (24). Es una Ley funesta la de Ayuntamientos de 1823, que ha de reformarse —decía MARTÍNEZ DE LA ROSA, Ministro de Estado, incluido entre los segundos— (25). Deben limitarse estos cuerpos a funciones consultivas relativas a intereses económicos de sus distritos —diría BERTRÁN DE LIS—, pero, añade enfrentándose con los extremistas, la «cuestión está en que no sirven más que para aconsejar, y algunas veces para fiscalizar las operaciones de los agentes del poder; pero no en que sean electivas estas Corporaciones, lo que está fuera de toda duda, pues si no de nada servirían» (26).

El tema es radicalmente político, y las leyes orgánicas que regularon anteriormente la vida de las Corporaciones locales responden más o menos claramente a ciertos principios constitucionales, según estiman los moderados de 1845, por cuya razón ha de reformarse el texto constitucional, a fin de poner en lógica consonancia las leyes orgánicas de Administración local con la Ley Fundamental. No fue el Gobierno quien puso mano al artículo correspondiente de la Constitución, sino la Comisión a la vista, sin duda alguna, de los peligrosos movimientos progresistas y de los ultras moderados, que hicieron patente su oposición a los principios narvaístas al discutir el Mensaje de la Corona.

Un repaso a los artículos pertinentes centrará el problema, y sirve para comprender la lógica actitud en el moderantismo narvaísta. En efecto, el artículo 183 dice que para «el gobierno político de los pueblos» existirá un Alcalde o Alcaldes, a quienes compete, añade el siguiente, «tomar y ejecutar las disposiciones convenientes para la conservación de la tranquilidad y el orden público, y para asegurar y proteger a las personas y bienes de los habitantes en todo el término del pueblo respectivo». «La potestad de hacer

(24) D. S. C., 28-X-1844, pág. 99. A las Diputaciones Provinciales las llama monstruos desde que nacieron.

(25) Idem, pág. 101.

(26) D. S. C., 3-XII-1844, pág. 798.

ejecutar las leyes —decían los artículos 171 de 1812 y 45 de 1837— reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y las leyes». En fin, y para terminar, la aportación de preceptos conexos, el artículo 70 de la Constitución del 37 señalaba que el «gobierno interior de los pueblos» corresponde a los Ayuntamientos (27).

La trascendencia y gravedad descansa en esa calificación de político dada al gobierno de los Municipios, enfrentada, claramente, con el mero dominio económico, tan caro a los hombres defensores de la única representatividad nacional, de cuya actitud se ha hecho mérito. Existe, además, una peligrosa y difícilmente eliminable sinonimia de funciones entre las reconocidas al Rey, bien amplias en el artículo citado, y las correspondientes al Alcalde, igualmente indefinidas, tanto si se contempla la literalidad del artículo 184 como si se le relaciona, y ello es imprescindible, con el 183. De ahí que la discusión entre moderados y progresistas afecte más al nombramiento de Alcaldes que a la independencia de los Municipios, cuestión muy secundaria para los últimos, que no aspiraban a descentralizar, sino a conseguir la fuerza de los Alcaldes, a quienes, como autoridad política, competía por esta razón —dice el artículo 195— disponer de la Milicia Nacional de acuerdo con sus reglamentos. Estaba en lo cierto BERTRÁN DE LIS asegurando que en la frase «gobierno interior» podían haberse apoyado los pronunciados de 1840, aunque no lo hicieron (28).

El núcleo de la doctrina moderada va mucho más allá, pues se asienta en una diferenciación de funciones políticas entre los varios órganos del Estado. A los Ayuntamientos les corresponden unas ciertas funciones económicas y administrativas, de enojosa separación, ya que se pretende eliminar de sus atribuciones todas las que hagan referencia a la política. Esta convicción lleva en sí el germen del conflicto por la dificultad inherente a la calificación de actividades políticas, y si entonces, en la época que historiamos, era peligroso, en nuestros días, con la verdadera omnipresencia estatal, mucho más. Importa, sin embargo, señalar esta condición

(27) SALMERÓN, en la Constituyente de julio, extraería la lógica consecuencia de estos artículos, postulando una amplísima descentralización. *Vid.*, D. S. C., 6-III-1856, pág. 11359.

(28) *Loc. cit.*, nota 22.

previa a la reforma moderada, que impone exigentemente una legislación concorde.

La doctrina del partido moderado, en su expresión extraparlamentaria, señala con agudeza la preocupación, al tiempo que tiene, respecto de las municipalidades, un recuerdo entrañable reflejado igualmente en algún documento parlamentario.

«La cuna de los Ayuntamientos fue la cuna de la Monarquía en España, como en los demás pueblos del mundo. La unidad municipal es un hecho primitivo en todas las sociedades humanas, y tan primitivo y necesario que es compatible con todas las instituciones y con todas las formas de gobierno. Cuando los bárbaros del Norte destruyeron el Imperio de los Césares, la unidad municipal sobrevivió a la gran catástrofe del mundo civilizado. La unidad del Capitolio fue menos fuerte y menos necesaria para la civilización que la unidad de una aldea, como la unidad de un pueblo es menos necesaria para los progresos de la Humanidad que la unidad de la familia. Disuelta la unidad municipal, desaparecerían las sociedades de la Tierra; disueltos los vínculos de la familia, desaparecería el género humano; porque es fuerza que la sociedad y el género humano se acaben cuando los elementos que los constituyen se extinguen. La municipalidad romana fue el único principio de reorganización legado por el Imperio moribundo a los pueblos de Occidente» (29).

La ciudad —decía ALCALÁ GALIANO— es «elemento primario del cuerpo político»; de gran valor en otros tiempos. «En semejante estado, el patriotismo era también apego a las ciudades. De las de España particularmente se ve que eran miradas no como fracciones de un todo, sino como entes reales y verdaderos a los cuales se daban blasones, se condecoraban con títulos y era la costumbre mirar con cierto linaje de amor, complaciéndose en tratarlas hasta con cariño. Cuando murió Juan de PADILLA no creyó que moría por España, sino por Toledo, y el *mi vida di por ti* y otras expresiones de ternura y devoción en las cartas de su última hora, a la ciudad a que una de ellas iba escrita se referían, y no al reino entero». Hoy España es un ente moral y no puede ponerse en disputa con ella ninguna ciudad o Provincia, aunque en la cuestión política sea necesario decidirse entre la centralización y la excéntrica, pero en la económica, pese a sus riesgos, la actitud debe

(29) Juan DONOSO CORTÉS, *De la Monarquía absoluta en España (1838)*, B. A. C., 1970, t. I, pág. 569.

ser diferente. «Salvo en pueblos por demás rudos, y en ocasiones de excesiva inquietud y desarreglo, deben los pueblos elegir Ayuntamientos a los cuales esté encomendado cuidar de sus negocios particulares. Los electores que a éstos hayan de nombrar deben, en mi entender, ser numerosos» (30).

El principio de unidad —decía POSADA HERRERA— no está en oposición con el completo desarrollo de las instituciones municipales, siendo cierto que la Monarquía tiene interés en dejar libre «ese patriotismo local». «Las municipalidades fueron un tiempo un poder político, que hoy ha dejado de existir, convirtiéndose en poder local y puramente de administración». «Pero si vemos peligros en que los Ayuntamientos intenten influir en la política y ofrezcan resistencia al Gobierno de la Nación, creemos su acción muy provechosa cuando se trata de la administración y arreglo de los intereses locales y deseamos ver aprovechado su patriotismo y su autoridad en beneficio de la tranquilidad y comodidad de sus administrados. En la existencia de este poder, considerado como administrativo, nada hay que se oponga a la unidad que hemos sentado en una de las primeras lecciones». «El poder municipal, como poder político, como poder de resistencia, como principio de insurrección entre las diversas fracciones que componen la sociedad, es necesario hacerle desaparecer; pero al mismo tiempo es necesario mirar este poder municipal como una asociación industrial provechosa, como principio y germen de creación de productos, como elemento de prosperidad material, como defensa de los intereses locales» (31).

El dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional, obra, como es sabido, de DONOSO CORTÉS, destaca el cuidado y preocupación por abordar un tema de tal naturaleza y enlaza el poder de

(30) A. ALCALÁ GALIANO, *Lecciones de Derecho político constitucional*, Madrid, 1843, págs. 347-353.

(31) J. de POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843, págs. 334-337. «Se dice, por ejemplo —escribe en la pág. 331—, *poder municipal*. ¿Qué significa esta palabra? ¿Es por ventura el poder de las municipalidades un poder cualquiera de los que reconoce la Constitución como poderes del Estado? No es un poder del Estado, pero al mismo tiempo debe entrar a formar parte de él. Por poder municipal, entiendo yo aquellas atribuciones que corresponden a estas Corporaciones populares que llamamos Ayuntamientos para reglar sus intereses particulares y para darse ciertas reglas en aquellos puntos que sólo a ellos interesan. Es decir, que así como el individuo tiene fuerzas que le son propias y otras que no lo son, derechos que le pertenecen y otros que no, así en las municipalidades hay fuerzas que les son propias y derechos que le son inherentes. En este sentido no habría inconveniente en usar de la palabra *poder municipal*».

los Alcaldes y la Milicia Nacional, que pretenden «la organización de una democracia civil y de otra militar, unidas estrechamente con vínculos de una organización poderosa, asegurada por leyes especiales». Renovada la porfía medieval entre municipalidades y reyes, la Comisión estima debe pasar la victoria a los príncipes, «cuyo constante oficio, ayudados por las famosas Cortes de estos Reinos, ha sido unir estrechamente y con una blanda lazada todos los miembros de esta vasta Monarquía y ensanchar los términos de esta Nación, que han gobernado con un imperio justo y con un cetro dichoso». Se trata de elegir si España ha de ser una Monarquía o «una federación de repúblicas independientes». Aceptando lo primero ha de abrirse camino a los hombres de estudio, y «traer trabados entre sí, con leyes justas y templadas, a los grandes con los medianos y a éstos con los pequeños (quienes) llevaron la organización de esta Monarquía a dichoso término y remate. Esta y no otra es la senda que hay que seguir en los momentos presentes, y ésta y no otra es la que sigue la Comisión, proponiendo al Congreso de Diputados que haga desaparecer de la Constitución los artículos relativos a la Milicia Nacional y la cláusula del 70, mencionada ya en este escrito. Al Rey con las Cortes toca dotar a la Nación de aquellas leyes orgánicas que arranquen de raíz de nuestro suelo esas fecundísimas semillas de alteraciones y trastornos» (32).

La Ley de 1845, como su modelo de 1840, tiende a situar los Ayuntamientos en una esfera claramente delimitada, pese a lo cual podría haberse conseguido una auténtica vida municipal. La función política —y los cargos concejiles ejercen una— sólo es eficiente y útil si goza de la necesaria libertad para considerar a quienes la ejercen verdaderamente responsables, y no era éste el caso en que la Ley PIDAL situaba a los miembros de los Ayuntamientos.

Por el deseo de evitar —por otra parte ilusorio, como lo demostró la experiencia— intromisiones de los Concejales, impedía la deliberación sobre materias ajenas a las comprendidas en la Ley, «ni prohibir prohiar ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del Jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere» (art. 85). Ni este ar-

(32) Del autor, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, t. I, págs. 365-366.

título ni la designación de Alcaldes, por el Ejecutivo, de entre los concejales elegidos (tít. II) prueban la dependencia del Municipio, como tampoco es bastante a afirmarla la delimitación de las funciones municipales.

En mi opinión, la absoluta dependencia del Ejecutivo radica tanto en la falta de recursos contra sus decisiones cuanto en la posibilidad de interferirse en el ejercicio de las que los Ayuntamientos tienen reconocidas. Podía el Jefe político, «en caso de falta grave», suspender un Ayuntamiento, Alcalde o concejales (art. 67), y el Gobierno, en igual situación, destituirlos o disolver un Ayuntamiento (art. 68). A la ausencia de definición de las faltas graves se añade la de recursos que garanticen la seguridad de los interesados. Puede pasarse por alto la especificación de las materias presupuestarias y la aprobación gubernativa que se exige cuando haya particularidades tan abusivas como la de que pueda el Gobierno o el Jefe político «reducir o desechar cualquier partida de gastos voluntarios» (tít. VII). Más grave es la intromisión en la vida corporativa, ya que el Jefe político puede suspender los acuerdos «si los hallare contrarios a las Leyes, Reglamentos o Reales Ordenes» (artículo 80), y en aquello que han de deliberar de acuerdo con Leyes o Reglamentos, hasta la aprobación del Jefe político o del Gobierno, en su caso, los acuerdos no son ejecutivos (art. 81) (33).

Para el moderantismo, POSADA HERRERA tiene una gran significación legislativa, y le incluyo en tal designación, que a alguno puede parecerle impropia, por hallarle más cerca de la médula política del narvaísmo que de otras posturas. Su Proyecto de Ley sobre Presupuestos de 7 de enero de 1859, pese a las pretendidas intenciones de crear un patrimonio municipal y provincial, dotando a estos organismos de la debida independencia, conserva la disposición de la Ley anterior por la que el Jefe político o el Gobierno en su caso podían reducir o desechar las partidas de gastos voluntarios (art. 19) (34).

Nos es más audaz el del político de Llanes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 25 de octubre de 1860, aunque anuncie va a suministrarse a «las localidades medios de pro-

(33) Citaré los lugares donde pueden consultarse las leyes, por la dificultad de su búsqueda. Buena recopilación de todo el proceso en *Apuntes para el estudio del proyecto de Ley sobre régimen de la Administración local*, presentado a las Cortes por el señor Ministro de la Gobernación el 7 de junio de 1907, Congreso de los Diputados, Madrid, 1907, 2 t.

(34) *D. S. C.*, 7-I-1859, Ap. 3.º

gresar por sí mismas en su administración interior» y critiquen al partido que pretendió encerrar a los Ayuntamientos «dentro de la esfera puramente administrativa» por haberse visto «arrastrado muchas veces» a convertirlos en instrumentos políticos, como hizo su oponente (35). En el articulado se continúa con los Alcaldes de nombramiento regio y posibilidad de designación fuera de los concejales en poblaciones mayores de 40.000 almas (tít. III, c. I), la suspensión de acuerdos por el Ayuntamiento si se reclama contra ellos hasta la resolución del Gobernador (art. 141) y las de suspensión y disolución indiscriminadas de idéntica forma que en las leyes anteriores (36).

No cupo mejor suerte al interesantísimo proyecto del mismo POSADA HERRERA de 9 de marzo de 1866, cuyo preámbulo, magnífico estudio del proceso municipalista español, merece una cita extensa. Pretende, según el preámbulo, conseguir la verdadera separación entre el Estado, la Provincia y el Municipio, para que tengan «el desenvolvimiento armónico y sucesivo de las instituciones que les corresponden». Merece destacarse el nombramiento popular de los Alcaldes (art. 99), minuciosa regulación de las sanciones por responsabilidad (tít. IV), así como el detalle de las funciones que corresponden al Alcalde como representante del Gobierno, con separada enumeración y tratamiento distinto a las que le competen como gestor de los intereses comunales (tít. V) (37).

Si los proyectos para enmendar la Ley de 1845 no se convirtieron en leyes, con lo que, al menos por el último, se hubiera encauzado serenamente la Vida local española, la experiencia demostró que fueron débiles talenqueras los impedimentos a la revolución. Al menos ésa es la impresión que ofrece GONZÁLEZ BRAVO en una última intentona para impedir que los enemigos del moderantismo se apoderasen de los Ayuntamientos, ya que, según dice, el susto que para las clases conservadoras supusieron los movimientos de Loja y los varios pronunciamientos progresistas, permitió que la revolución se apoderase «de muchos Municipios importantes y triunfó en las Diputaciones de casi todas las Provincias». Por este motivo se disuelven los Ayuntamientos y Diputaciones elegidas, incurriendo, así lo reconoce, en responsabilidad ante las Cortes, por lo que,

(35) *D. S. C.*, 2-XI-1860. Ap. 3.º.

(36) La suspensión fue un arma gubernativa de gran valor para influir en la vida electoral, cuando no instrumento al servicio del cabecilla local.

(37) Más adelante se hará notar la influencia del proyecto de 1856.

modificando la Ley que a las últimas hace referencia, pretende «que su acción quede en lo futuro encerrada dentro de los límites que nunca debió traspasar, y que mientras los propósitos y aspiraciones de ciertas parcialidades no se modifiquen y la aptitud de los pueblos no se perfeccione, será preciso mantener y fortificar a toda costa» (38).

D) El progresismo vuelve al poder en 1854 y, aunque haya de compartir el Gobierno con algunos moderados, especialmente O'DONNELL, mantiene ciertas diferencias, por lo que su actitud merece señalarse. Como es sabido, el Manifiesto de Manzanares es la obra de CÁNOVAS DEL CASTILLO, entonces joven e ignorado periodista y en él se declaraba el propósito de los pronunciados de «arrancar a los pueblos a la centralización que los devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios, y como garantía de todo esto queremos y plantearémos sobre nuevas bases la Milicia Nacional» (39). Esto era el programa progresista puro.

En el Proyecto de Bases para la Constitución, ya surgen las primeras diferencias sobre la organización local, manifiestas entre la mayoría y Antonio RÍOS ROSAS, uno de los grandes políticos del siglo XIX español. Aquélla, y por lo que hace a los Ayuntamientos, asegura haber redactado la base correspondiente, «de manera que no pueda interpretarse como se hizo contra la intención bien manifiesta de los legisladores de 1837». Se trata de evitar los Corregidores de Real Orden y extender el sufragio, pues «todos conocen de cerca a los candidatos y todos tienen grande interés directo en el acierto para que se puedan temer malas consecuencias de la extensión del sufragio, aunque llegue a tocar los límites en que empieza el sufragio universal». RÍOS ROSAS, rechazando el que llamaba sufragio directo universal, permitía la intervención del Rey en el nombramiento de Alcaldes, aunque no pudiera nombrarlos directamente (40).

Breve fue la discusión de los Proyectos de Bases, cuya redacción era lo suficientemente vaga como para esperar al desarrollo de las mismas, no en la Constitución, sino en la Ley Orgánica correspon-

(38) Real Decreto de 21-X-1866, *Gaceta* del 22.

(39) *Vid.* del autor, «La revolución de 1854», en *Anales de la Universidad de Valencia*. Curso 1959-1960.

(40) Del autor, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, t. I, págs. 339, 553 y 555.

diente, que se presentó bajo la forma de Bases en 14 de diciembre de 1855, cuyo preámbulo señala ya el giro del progresismo. «La excesiva centralización —decía— sobre ser ineficaz hasta cierto punto, porque nunca la Superioridad puede descender con pleno conocimiento de causa a pormenores de apreciación práctica y local, ofrece el inconveniente de que al proceder de arriba abajo, para llegar por escalones hasta los administrados, imposibilita toda enmienda o rectificación, que sólo debe esperarse de un superior. La excentralización excesiva, sobre fraccionar el poder llevándolo a diversos puntos, lo que equivale a destruir o al menos enervarlo, crea desconfianza e insubordinación en la esfera gubernativa, variedad de intereses, aislamiento de miras y pequeñez de relaciones; efectos todos incompatibles con la fuerza de cohesión y de unidad que requieren el nervio, la grandeza y la gloria de las Naciones. La Comisión ha creído deber huir de ambos extremos, procurando conseguirlo en consonancia con los artículos de la Constitución, relativos a este punto, aprobados por la Asamblea. Conciliar la libertad con el orden es el gran problema que está destinada a resolver la escuela liberal, y lo que nos hemos propuesto, dando a los Ayuntamientos y Diputaciones toda la latitud e influencia compatibles con sus intereses locales y los generales del país, de que el Gobierno está exclusivamente encargado. Los que no comprendan que la autoridad y el orden son el primer término de la fórmula con que inician hoy día los pueblos la vida y el movimiento de la libertad, caminan a la anarquía. Los que no se persuadan que el goce de los derechos de ciudadano y su intervención en los negocios públicos es la legítima aspiración de los pueblos modernos, propenden al despotismo; los primeros, porque desconocen el deber; los segundos, porque desconocen el derecho. La Comisión se ha hecho cargo de la coexistencia de ambos en la teoría y en la práctica al establecer sus bases» (41).

Al discutirse el Proyecto quedó todavía más evidente, si fuere necesario, que el progresismo había abandonado la reivindicación radical de la soberanía municipal. SALMERÓN, insistiendo en lo que ya he recordado, puso de relieve la eliminación de la función política que la Constitución del 12 reconocía a los Municipios; recordó la «sabia Ley progresista» de 1823 y las funciones políticas encomendadas a los Alcaldes; hizo notar que de la Ley de 1845 ha-

(41) D. S. C., 14-XII-1855, págs. 9119 y sig.

bían tomado las bases peores; las arguyó de inconsecuencia y desagradecimiento, porque «aquellas Leyes (de 1812 y 1823) y sus principios, a cuya sombra se hizo el levantamiento del año 40, trajeron al poder a los progresistas, lo que tal vez no hubiera sucedido sin aquella Ley, lo que tal vez no hubiera sucedido si el Municipio hubiera sido esclavo, si el Municipio hubiera sido de Real Orden» (42).

Patricio DE LA ESCOSURA, Ministro de la Gobernación, va a fijar la doctrina progresista del futuro, curada de los radicalismos que le fueron añadidos en un momento de peligro. «Crear Ayuntamientos políticos sería crear un centro de vida, una nacionalidad, y la nacionalidad de Getafe, de Vicálvaro, la de Huesca, la de Barbastro, acabarán bien pronto con la nacionalidad española y con todas sus glorias». «La vida política de una gran Nación como la nuestra, Nación esencialmente monárquica, no puede estar sino en su centro; tiene que ser central en su esencia. El Gobierno político ha de centralizarse (no oculto esto, no debo ocultarlo); pero al mismo tiempo debe descentralizarse la Administración dentro de los límites prudentes, y eso es lo que ha hecho la Comisión. Esta ha dejado la debida independencia a los Municipios y Diputaciones Provinciales, pero no les da ninguna función política porque para nada la necesitan» (43).

El Proyecto de Ley Orgánica había de tener en cuenta las bases aprobadas, ya que la Constitución —recordemos que el texto ni fue votado íntegro ni promulgado— dejó a la Ley (art. 76) la organización y atribuciones de los Ayuntamientos. Estas bases, por lo que interesa ahora, dicen así: «13.^a Los Ayuntamientos, los Alcaldes y Regidores sólo podrán ser suspendidos por sus superiores jerárquicos en los casos y con las formalidades que la Ley Orgánica determine. A los treinta días de declarada esta suspensión, deberán remitirse los antecedentes al Gobierno o a los Tribunales para la disolución o destitución, según corresponda. Transcurridos los treinta días sin haberse llenado alguno de los requisitos indicados, volverán los Ayuntamientos, Alcaldes y Regidores suspensos al ejercicio de sus funciones. La destitución de los concejales únicamente podrá verificarse por sentencias ejecutoria de los Tribunales competentes. Se requerirá una ley para disolver un Ayuntamiento. En el primero de los tres casos citados que falte en un pueblo Ayunta-

(42) *D. S. C.*, 6-III-1856, pág. 11363.

(43) *Idem*, págs. 11369-11371.

miento, lo reemplazará el último anterior; en el segundo y tercero se procederá a nuevas elecciones. 14.^a Los Ayuntamientos serán Corporaciones económico-administrativas y no podrán ejercer otras funciones ni actos políticos que las leyes expresamente les señalen» (44).

La fidelidad a los preceptos antedichos no aparece inmaculada en el texto del Proyecto de Ley sobre Organización municipal presentado en 7 de mayo de 1856, cuya discusión ofrece escaso interés, sin duda porque ya se vislumbraba la catástrofe final de aquel triste bienio. Sin embargo, el Proyecto merece un estudio cuidadoso para demostrar el insensible, pero claro, deslizamiento del progresismo hacia la intervención en la vida municipal, lógicamente consecuente con el sentido revolucionario de su doctrina. Si se define a los Ayuntamientos cual «Corporaciones económico-administrativas y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos que los que las leyes expresamente les señalen» (art. 23), su competencia en «todo lo que concierne a la Administración civil y económica, propia y exclusiva del distrito municipal, con arreglo y sujeción a las leyes y *disposiciones consiguientes del Gobierno*» (art. 26), está en lo que he subrayado, claramente mediatizada.

Prescindiendo de lo dicho, el Proyecto supone un avance respecto de los demás, y en él se inspiró POSADA HERRERA, para el que se ha hecho mérito, llegando en ocasiones a la transcripción literal de sus preceptos. Se discriminan las causas y alcance de las sanciones, con la notable de exigir una ley para la disolución de los Ayuntamientos (tít. III), y se distingue la función política en los distritos municipales, otorgada al Alcalde como delegado del Gobierno (tít. VI), motivos todos ellos que demuestran su valía y la honda preocupación de los diferentes Gobiernos por estas cuestiones (45).

La revolución de julio y sus Cortes ofrecían a los españoles tan grande ilusión que hasta moderados como RICO Y AMAT se sintieron esperanzados. «Máquinas administrativas, decía de los Ayuntamientos, que iban hace muy poco muy pesadas, moviéndose solamente a impulsos del poder ministerial; daban vueltas con mucho trabajo y de no usarlas se habían puesto ya algo mohosas. Todo el mundo las empujaba, si bien en épocas anteriores eran

(44) D. S. C., 18-VI-1856, pág. 14308.

(45) D. S. C., 8-V-1856. Ap. 2.º.

ellas las que empujaban a todo el mundo. Sus movimientos eran entonces demasiado rápidos y arrastraban en sus vueltas lo que cogían por delante; hoy se hallan ya más corrientes y empiezan a trabajar que es un gusto. En saber equilibrar sus movimientos consiste que sus tejidos sean de buena o mala calidad» (46).

La revolución de septiembre, diciéndose continuadora de la de julio, marca la constitucionalización de la intervención. El Decreto-ley de 21 de octubre asegura va a libertar las Corporaciones locales, para lo que el Ministro, SAGASTA en este caso, utiliza la obra de las Cortes de la revolución de julio, poniendo en vigor su Ley municipal «con las modificaciones que indispensablemente exigen las nuevas necesidades del país». «Si el Estado, la Provincia y el Municipio han de ser tres esferas concéntricas, de dimensiones diversas, dentro de las cuales se desarrolle armónicamente la política del país, es preciso que giren en el mismo sentido, pero sin tocarse en su movimiento ni entorpecerse en su marcha, y para esto es necesario que aquellas tres instituciones tengan vida propia. El Gobierno provisional se propone dársela en las leyes que trata de plantear interinamente para que, sometidas al crisol de la experiencia desde hoy hasta que las Cortes Constituyentes hayan de revisarlas, puedan conocerse prácticamente las modificaciones que exijan las necesidades del país. ¡Grande sería la satisfacción del Ministro que suscribe si, reconocida hasta entonces por la experiencia la utilidad de las leyes que anticipa a impulsos de la necesidad del momento, pudiera verlas aceptadas, en principio al menos, por la representación nacional!» (47). Esta cláusula, transcripción de otro preámbulo de POSADA HERRERA, encubría mercancía averiada, contrariando el espíritu y la letra de la Ley de 1856, a entender de RODRÍGUEZ SEOANE (48).

Si en el ánimo del grupo dominante estaba el limitar la Vida local o la experiencia de los pocos meses de revolución les indujo a ello, es cosa que no vale la pena averiguar, pero lo cierto es que el artículo 99 de la Constitución convierte en materia constitucional, y, por tanto, difícilmente reformable, la intervención, no la inspección de la Vida local. La Ley Orgánica debía, entre otras con-

(46) J. RICO Y AMAT, *Diccionario de los políticos...*, *Verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aún quieren serlo*. Madrid, 1855, pág. 70.

(47) *Gaceta de Madrid* de 22-X-1862.

(48) *D. S. C.*, 24-V-1869, pág. 2297.

diciones, especificar sobre «la intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes, decía el núm. 4 de ese artículo, para impedir que las Diputaciones Provinciales y sus Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes». Con este párrafo —dijo BALAGUER— se abren de «par en par las puertas a la arbitrariedad», porque un poder reaccionario podía matar la vida de la Provincia, que es la vida de España. La revolución, continuó, fue hecha para acabar con la inmortalidad, pero uno de sus principales móviles fue la descentralización, «el aire que necesitarán las Provincias para respirar», pues no seremos un país fuerte y respetado «hasta tanto que por la ancha vía de la descentralización haya llegado (España) al apogeo de su grandeza y a la realización de su progreso moral y material». Pese a estas admoniciones y las de alguien más, aunque la Comisión habló de inspección, el texto quedó como está dicho, y así era el de la Comisión (49).

El Proyecto de Ley, obra, como todos, de una Comisión de Cortes, por lo que debiera llamársele proposición, pretende borrar el pasado. No se aplicaron, decía, ni la Constitución del 12 ni la Ley del 23, y el moderantismo en sus gobiernos, por la «centralización administrativa, ha pretendido erigir en dogma científico lo que al finalizar la Edad Media pudo ser obra de instinto autocrático de los Reyes o forzada exigencia de la tranquilidad del Estado de la nacionalidad comprometida, era totalmente inaceptable ahora que, pasados ya los peligros que en ciertas épocas justificaron la concentración de la autoridad, se pretende consagrar y enaltecer el principio de la autonomía, que transforma y vivifica todas las relaciones de derecho en las sociedades modernas. La revolución de septiembre, simbolizada en la Constitución de 1869, exigía, pues, para su verdadero complemento, la determinación orgánica de las Corporaciones populares, que son, por lo que toca a la vida política del ciudadano, lo que es la familia para el hombre mismo en su vida social». «Así, pues, las Corporaciones populares obrarán por derecho propio en lo relativo a la administración de sus distritos; pero tendrán sólo delegación en lo que se refiere al orden político. Es decir, que la autonomía local alcanza a cuanto sea necesario para la existencia de la colectividad y al buen orden de las relaciones que por este concepto haya de tener con los individuos

(49) D. S. C., 24-V-1869, pág. 2295.

que la componen; pero no se extiende en manera alguna a las relaciones del individuo con el Estado en general, ni mucho menos a los intereses colectivos de esta entidad superior». «En resumen: la autonomía local, en el orden administrativo, y la delegación, en el político; la separación entre la parte deliberativa y la ejecutiva; la publicidad en todos los actos de las Corporaciones; la intervención del poder supremo en cuanto baste a asegurar el cumplimiento de las leyes, y la responsabilidad completa y eficaz ante la Administración o los Tribunales de Justicia, son los principios cardinales en que están basados los proyectos que la Comisión tiene la honra de someter a la superior ilustración de las Cortes Constituyentes» (50).

El examen del Proyecto dio motivo para que, de acuerdo con la tónica de las Cortes del 69, el debate adquiriese un tono elevadísimo, no sólo literario, sino doctrinal. SILVELA combatió el carácter de zúrcido, su matiz «rojo», la ausencia de tradición de las libertades municipales en España, y siendo de difícil arraigo no convendría intentar, porque hay más tradición de socialismo que de libertad; de ahí la facilidad con que se pasa del carlismo al republicanismo. Es hora de frenar los excesos, de intentar un rumbo cierto y seguro, de conservar la revolución, no de dilatar los focos de contradicción. Se refería a la libertad y autonomía de los Municipios, que al no poder ser disueltos más que por una ley, quedaban en privilegiadísima situación respecto de cualquier otra asociación. Si no se logra una fuerte organización gubernamental y las leyes políticas responden a ella, entraremos en nuevo período revolucionario (51).

Emilio CASTELAR, por el contrario, lo encuentra centralizador y, al hilo de sus maravillosas síntesis, recuerda que la «democracia francesa fue empujada por los Reyes de Europa a la centralización», «una máquina de guerra levantada por los pueblos contra los Reyes, frente a la máquina de guerra levantada por los Reyes contra los pueblos». «Fuera de la descentralización cabe la dictadura democrática; pero no cabe aquel elemento vital que nosotros hemos buscado siempre y en todas partes; no cabe la libertad-democrática». «Yo no quiero la centralización política, ni la centralización económica, ni la centralización administrativa, ni sistema

(50) *D. S. C.*, 18-II-1870. Ap. 3.º

(51) *D. S. C.*, 10-V-1870, págs. 7844-7856.

alguno que deje yerto el cuerpo social». En fin, quería el restablecimiento del Municipio, por si existiera «un poder anheloso de intervenir en nuestra Patria», pese a que ellas fueron siempre fatales, pues el Municipio ha sido constantemente compañero de las glorias y las desgracias españolas (52).

La discusión, que he extractado con exceso, sirve para interpretar el pasado y otear el futuro de las Corporaciones locales. En cuanto a lo primero, la antorcha de la «democracia comunera», abandonada por el progresismo, la recogen los republicanos, mientras que la tradición moderada, en quienes no pertenecieron al partido, no se atreve a dar el paso descentralizador hasta el regionalismo, que sería una buena reproducción legislativa de esa realidad social a la que aludió CASTELAR. Ni SILVELA, en la oposición, ni Víctor BALAGUER, en la Comisión, llegan hasta ello. La Ley es, no conviene olvidarlo, resultado de una discusión entre dos sectores de la Cámara, mayoritario y minoritario, y no entre la Cámara y el Gobierno, ya que éste no redactaba proyecto alguno, de ahí el gran valor que tiene como expresión pura del pensamiento de la mayoría de las Cortes, a la que sería muy aventurado calificar de mayoría gubernamental.

Un juicio de él, por lo que a nuestra materia afecta, ha de concluir que sigue presidiendo la desconfianza el articulado de la Ley. El tiempo pasado desde 1845 y el desorden contemporáneo habían de producir este resultado. «Nace el Estado —decía un comentarista de la Ley Fundamental—, de las familias, pasando por la reunión de éstas en pueblos y ciudades. El Ayuntamiento, pues, como gobierno o representante de un pueblo, es la base, el núcleo de la sociedad política, y la ciudad, el primer elemento de ésta, hasta el punto de que en tiempos atrás era equivalente de Patria. El patriotismo de los antiguos, cuyo nombre recuerda tantas glorias y grandezas, no era otra cosa que el amor a sus ciudades respectivas con el cortejo de afectos de familia y vecindad que ellas encierran y con el reverente amor a los monumentos gratos a una justa vanidad y a los lugares santificados por dulces recuerdos y hábitos constantes. Pero si bien es cierto que hasta días de nosotros no muy lejanos, el patriotismo tenía así por objeto las ciudades, esto ha cesado ya, y España es un ente moral con vida propia que ha

(52) *D. S. C.*, págs. 7882-7892. La respuesta de V. BALAGUER, de la Comisión (páginas 7892-7896), es muy interesante porque alude a la transigencia del Diputado y la inadaptabilidad de las tesis castelaranas.

creado intereses e inspirado afectos, y no sería cuerdo dar ocasión a que renaciese aquel modo de pensar y de sentir para que al Cuerpo político de la Nación entera le disputasen su influjo las Provincias de Cataluña, por ejemplo, de Aragón, de Andalucía o de Galicia, y menos todavía las ciudades de Barcelona, Zaragoza, Sevilla o Málaga. Mas tampoco lo sería llevar a tal extremo las innovaciones que acabasen enteramente con el espíritu de ciudad o de Provincia. En la cuestión de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, más que en otra alguna, son atendibles los precedentes históricos». A un lado están los partidarios de la escuela histórica pidiendo el respeto de usos lejanos; por otro, los intereses locales demandando franquicias, y enfrente, contrapuesto, el interés colectivo. Disminución radical de las funciones políticas y amplitud en lo económico. La nueva Ley ha extendido en exceso las atribuciones del Ayuntamiento y «se ha disminuido extraordinariamente la vigilancia y tutela del Estado» (53).

Algo extremada ha de parecernos la última afirmación, aunque la Ley ofrecía campo abierto a la arbitrariedad gubernativa y encorsetaba la Administración municipal. Las Juntas municipales son un recorte gravísimo a la democratización en tarea tan importante como la económica, fundamental siempre, pero mucho más en Corporaciones económico-administrativas. Este recuerdo al añorado conservadurismo de los progresistas, debe sumarse a la minuciosidad con que se reglamenta la vida presupuestaria y las demás funciones del Ayuntamiento, incluso la administración de sus bienes, en contraste con la libertad para nombrar y destituir funcionarios a los que no se concede derecho alguno (art. 73). Si se une a ello el juego de las suspensiones, aunque han de dar lugar a la intervención judicial, basta que se forme causa para que surtan efecto, y dejo de lado la prohibición expresa referida a los períodos electorales. En fin, esta Ley, como hija legítima de una estéril revolución que sólo pretendía la sustitución de una oligarquía y el cambio de titular en el Trono, sigue la línea invariable de la clase dirigente bajo ISABEL II. Los vencedores, por decirlo con frase tópica, ni aprendieron nada ni olvidaron nada, no dieron el paso arriesgado que justifica o explica al menos la violencia revolucionaria.

(53) *Constitución de 1869 y Leyes Orgánicas Municipal, Provincial, Electoral y de Orden Público, comentadas y relacionadas con nuestro Derecho vigente por una sociedad de publicistas*, Madrid, 1870, págs. 230 y sig. y 644.

2. DIPUTACIONES PROVINCIALES

A) Las Diputaciones Provinciales han tenido mala prensa, desde los mismos días en que se crearon definitivamente. Se las tilda de extranjerizantes, seguramente por su vinculación a las Provincias, como medio indirecto de criticar la división provincial, aunque este argumento está limitado a ciertos sectores únicamente. Recordemos que DONOSO las califica de funestísimas, pero ve que su seno encierra la «cuestión del porvenir» (54). Y RICO Y AMAT señala como la ilusión del cacique convertirse en Diputado Provincial (55). En ambos casos la repulsa tiene raíz más honda que la puramente jurídico-política, en el sentido recto de la palabra.

La crítica tiene fundamentos estrictamente polémicos, sin que en ellos entren, salvo en DONOSO, pongo por caso, razones más hondas. No se puede desdeñar que en su creación sirvieron al liberalismo para enfrentarse con sus adversarios, y el papel que en esta lucha desempeñaron, según lo esperado por sus defensores, fue puesto de relieve en las Cortes Constituyentes del 37. Tuvieron su gran paladín en el Diputado SOSA, que pidió para ellas la independencia, la administración de bienes, que se iban a entregar confiando en que, de igual manera que las Juntas de la guerra napoleónica salvaron a España, harían lo mismo las Diputaciones (56). El aireamiento de la finalidad y más tarde la función que el moderantismo les asignó, son datos más que suficientes para explicar una cierta prevención, y así se comprende el odio de los no liberales y la enemiga de los exaltados.

Fueron creadas, como es sabido, por las Cortes de Cádiz, y en el Discurso preliminar les asigna una recoleta función, por ser conformes a su naturaleza la «de cuerpos puramente económicos». «El verdadero fomento consiste en proteger la libertad individual en el ejercicio de las facultades físicas y morales de cada particular, según sus necesidades o inclinaciones. Para ello nada más a propósito que cuerpos establecidos según el sistema que se presenta.

(54) *Principios constitucionales aplicados al proyecto de Ley Fundamental presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto (1837)* (op. cit., I, página 464, nota b).

(55) *Diccionario...*, pág. 86.

(56) Defendía las Diputaciones como necesarias, exigiendo se reforzaran sus poderes cuando se les iba a entregar vastas propiedades (*D. S. C.*, 27-IV-1837, páginas 3027 y 3030). Le opuso ARMENDÁRIZ que dependían de la autoridad ejecutiva, pues «todas las necesidades, todas las exigencias de los pueblos y todos sus intereses se han de reforjar y dirigir por leyes» (Idem, pág. 3028).

Este sistema reposa en dos principios. Conservar expedita la acción del Gobierno, para que pueda desempeñar todas sus obligaciones, y dejar en libertad a los individuos de la Nación, para que el interés personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar y adelantamiento. Conforme a ellos propone la Comisión que en las Provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una Diputación compuesta de personas elegidas libremente por los pueblos de su distrito, del Jefe político y del de la Hacienda pública» (57).

Nada más alejado de las directrices de este Discurso que el articulado constitucional. Su lectura, por rápida que fuere, releva de comentario, y bueno es anotar la fuerza de sus poderes, máxime si el central era débil o apenas tenía interés en limitarlos. Medítese sobre su intervención y aprobación de las contribuciones; el examen del uso de los fondos públicos, la promoción de la educación juvenil, la comunicación al Gobierno de los abusos que se noten en la administración de las rentas públicas y, sobre todo, la obligación de «dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución en la Provincia» (art. 335, 1.º, 2.º, 5.º, 6.º y 9.º). «Al encargarles —dice POSADA HERRERA— examinar todas las infracciones de las leyes constitucionales, recomendándoles que remitiesen a las Cortes las noticias que creyesen conveniente, justificándolas todo lo más posible, se ve que aquella Ley las constituía en censoras del Gobierno dentro de sus respectivas Provincias, especie de autoridad, que no conviene a su carácter en la Administración general, donde siempre deben aparecer como subordinadas al Gobierno y ajenas de la política, cuyo juez legítimo son las Cortes generales de la Nación. Aquellas disposiciones alteran la índole de estos cuerpos provinciales separándolos de su natural y verdadero objeto» (58).

La organización provincial no preocupó tanto a los moderados triunfadores, después de las Constituyentes del 36, como la municipal. Francisco Agustín SILVELA rompió el fuego con una proposición de ley de ambiciosas proporciones para organizar la vida administrativa de España, muy inspirada en el pensamiento francés. La Provincia —dijo— no es una entidad natural, no existe en ella el ambiente que crea la comunidad municipal, y no existiendo esta intimidad y relación, tampoco las necesidades y los derechos comu-

(57) Vid. del autor, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, t. I, págs. 152-153.

(58) POSADA HERRERA, *op. cit.*, pág. 438.

nes. «En la Provincia, satisfechas las exigencias, las necesidades locales, predomina el interés general. El Gobierno es allí el Gobierno de la Nación, y, por consiguiente, es superabundante y nocivo otro Gobierno. Las Diputaciones quedan, pues, reducidas a facultades puramente administrativas y económicas y pierden las que nunca debieron tener: las políticas y de gobierno». «Con su centralización, con sus Jefes políticos, con sus sabias leyes administrativas, con su Alcaldes, con su Gendarmería y sus Telégrafos, es la Francia única y una, y transporta todo su inmenso poder, toda su acción, al punto donde le es necesaria, y la Francia es así poderosa, independiente y feliz» (59).

Si la desconfianza preside la política moderada y, como se ha hecho notar, la española de las «clases medias», por lo que atañe al Municipio, la Diputación nace ligada totalmente al Gobierno como un órgano centralizador que va dominando los levantiscos Municipios y lleva a todas partes el influjo del Estado. La Diputación Provincial y la Enseñanza, como la planeó PIDAL, son los dos grandes instrumentos de la revolución burguesa. Debían de sufrir aquéllas la embestida de la centralización, como si se tratara de fieras a quienes dominar.

Si hay precedentes respecto de los Ayuntamientos y su legislación —decía BURGOS—, no sobre las Diputaciones, «engendradas pocos años ha por un espíritu de innovación turbulento y presuntuoso, dotadas al nacer de mala índole, criadas a los pechos de la revolución y fortificadas después por el organismo anárquico de la Ley de 3 de febrero de 1823. Corporaciones así constituidas no podían hacer ningún bien, salvo algunas excepciones honrosas debidas ya al carácter personal de unos u otros de sus miembros, ya a las circunstancias especiales de una u otra Provincia. Seis o siete años hace tan sólo que presentó entre nosotros por primera vez los verdaderos principios de la organización de esta institución un entendido y laborioso Diputado; pero la Comisión del Congreso, encargada de redactar el Proyecto de Ley, tuvo necesidad, sin duda, de transigir con las pasiones de la época e intercaló entre sus disposiciones algunas que estaban en desacuerdo completo con los principios que ella misma había proclamado en su exposición de motivos» (60).

(59) *D. S. C.*, 9-III-1838, pág. 1164.

(60) Se refiere a la intervención de SILVELA, *D. S. C.*, 5-XII-1844, pág. 842. Al responderle PIDAL, Ministro de la Gobernación, reconoció la artificialidad de las

Tal ambiente, que deriva de la concepción de la Provincia como Departamento al servicio del poder central, domina tanto el Proyecto de SILVELA como el de 1840 de CALDERÓN COLLANTES y la misma Ley de 1845. Las atribuciones consignadas en el primero, que no llegó a dictaminarse, algo más extendidas que en el de SILVELA, no son importantes, especialmente porque la elaboración del presupuesto, obra del Jefe político, que tras su discusión en la Diputación ha de aprobar el Rey, excluye toda posible independencia. Reservar al Monarca la disolución de la Diputación supone darle más jerarquía que a la misma medida para el Ayuntamiento, si bien por la condición de quien ha de decidirla impide la oposición y ni siquiera discusión sobre ella. El Proyecto de SILVELA exigía convocatoria en dos meses a elecciones después de disuelta la Corporación por el Rey (art. 3.º), mientras que en el de CALDERÓN COLLANTES se podrían separar Diputados, por el Monarca, sin necesidad de disolución, impidiéndoles la reelección, medida de clara inspiración francesa (art. 44) (61).

El Proyecto de arreglo de las Diputaciones ni siquiera fue discutido en las Cortes del 40, y los sucesos que siguieron a la renuncia de la Reina Gobernadora no eran propicios para una reforma. El triunfo de los moderados replantearía la cuestión de la Administración local con cierto cuidado por los precedentes en cuanto afecta a los Ayuntamientos, según se ha escrito, pero con más audacia para la organización provincial, en la que no podían pesar experiencias anteriores por el azaroso planteamiento que sufrió la Provincia creada en las Cortes de Cádiz. Es aquí, en la organización provincial, donde el moderantismo ofrece su verdadera faz en cuanto a la Vida local se refiere (62).

Deliberar y obrar son las operaciones principales de la Administración —dice el Ministro PIDAL en su preámbulo—, a la que ha de añadirse la contenciosa por la posible violación de los derechos individuales. El Jefe político será el Delegado del Gobierno, al que ha de aumentarse fuerza y prestigio. «Las Diputaciones Provinciales se hallan revestidas hoy día de facultades que no les competen; son cuerpos que administran, cuando deben reducirse a cuerpos

Provincias, por lo que se podía operar sobre las Diputaciones a voluntad, por falta de precedente, deseando él, que fueran meramente consultivas. Idem, página 847.

(61) *D. S. C.*, 21-III-1840. Ap. 5.º.

(62) Durante la Regencia de ESPARTERO, los proyectos de INFANTE y SOLANOT apenas si retuvieron la atención de los Diputados y Senadores.

consultivos. El Gobierno se propone dejarlas con las atribuciones que corresponden a su verdadera naturaleza; así serán una rueda útil en la máquina administrativa, ayudarán poderosamente al Gobierno, le ilustrarán en todas las cuestiones de interés para la Provincia, podrán elevar hasta el Trono las reclamaciones que tengan por objeto este mismo interés, y todo esto se conseguirá logrando, además, una disminución considerable en las grandes sumas que constituyen en la actualidad el presupuesto provincial» (63).

La Ley de 8 de enero de 1845 convertía las Corporaciones Provinciales en instrumento para limitar, todavía más, las funciones del Ayuntamiento. Debían tener sesiones solamente en los días prefijados por el Gobierno, so pena de nulidad, y siempre bajo la presidencia del Jefe político o del Intendente. Sesiones a puerta cerrada y facultad del Rey para suspenderlas, separar a los Diputados o disolver la Corporación, sin que los sancionados puedan volver a ser elegidos hasta pasados dos años, debiéndose convocar la elección en el término de tres meses (tít. IV). Sus atribuciones eran bastante amplias, pero la competencia del Jefe político, como «único» que pueda llevar a efecto los acuerdos (art. 50) y le corresponde confeccionar el presupuesto que, tras de discutido en la Corporación, habrá de ser aprobado por el Rey (art. 60), elimina la libertad de movimientos y de acción de estas Corporaciones (64).

La revolución de 1854 apenas añadió, a la experiencia constitucional de España, algo más que la prueba del fracaso de una ideología y la conversión de los progresistas en vergonzantes moderados, sobre todo en la estructura provincial. Ya se ha aludido, al hablar de los Ayuntamientos, de los principios en que estimaban desenvolverse los hombres del Bienio, actitud coincidente con la adoptada respecto de las Diputaciones, habida cuenta de que el Ministro de la Gobernación que presentó el proyecto fue Patricio DE LA ESCOSURA, que, ya se ha dicho, abominaba la Ley de 1823.

El proyecto de Diputaciones ni siquiera se discutió. Destaca una mejor clasificación de las funciones de la Diputación, y la afirmación de que se les considera «funcionando activamente» como una réplica a las restricciones de la Ley de 1845. El Gobernador decide los empates en las sesiones que presida, y en las que no, lo hará el Decano de los Diputados (arts. 23 y 27), y la creación de Dipu-

(63) D. S. C., 18-X-1844, pág. 4.

(64) El texto, en *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes...*, Madrid, 1845, t. XXXIV, pág. 32.

tados suplentes. La autonomía queda eliminada, ya que, aunque a ellas corresponda la elaboración del presupuesto, que ha de tener carácter permanente (art. 49), corresponde al Gobernador civil la ejecución de los acuerdos y reduce al justo límite esta independencia (65).

B) La solución de 1840 no satisfacía totalmente al grupo moderado, como ha quedado manifestado en el testimonio de Javier de BURGOS, recogido más arriba. Se pone de relieve con su intervención, junto a otras varias de las Cortes reformadoras, que el llamado partido moderado era un grupo bastante dispar, ideológicamente considerado, al que NARVÁEZ prestó cohesión suficiente, bien por reconocérsele dotes excepcionales, bien por su fuerte personalidad, capaz de dominar a otros más competentes, es decir, por su gran valía de hombre político. En esta cuestión doctrinal, uno de los extremos más interesantes es el que afecta a las Diputaciones, por su estrecha relación con la ordenación cara a los tradicionalistas, tanto carlistas como isabelinos, porque la médula doctrinal del llamado carlismo tenía adeptos en las filas moderadas, sin necesidad de que hubieran figurado en el ejército del pretendiente.

En el grupo disidente, según lo dicho, figuran tres personas: DONOSO, ALCALÁ GALIANO y POSADA HERRERA, afines en la preocupación sobre las Diputaciones, cuyo tema abordaron claramente, dejando huella sobre lo que estimaron capital, y efectivamente lo es, para el futuro de España.

Una breve alusión grávida en contenido hace DONOSO de las Diputaciones en 1837. «El objeto común de todas las instituciones sociales es conservar todas las existencias y proteger su libre y espontáneo desarrollo; así consideradas las instituciones, se llaman garantías, y como no existen más que dos personajes públicos en las sociedades humanas, a saber: el Rey, que representa la sociedad, y el súbdito, que es el pueblo, tampo hay más que dos existencias que necesiten de conservación, a saber: la existencia del pueblo y la existencia del Monarca. La Constitución que sacrifica una de estas dos existencias sociales es, a mis ojos, viciosa». «Las Diputaciones Provinciales no son de tal manera necesarias en los Gobiernos representativos, que no puedan existir sin ellas, y no siendo parte de su naturaleza íntima no deben serlo tampoco de la po-

(65) D. S. C., 8-V-1856, Ap. 2.º

lítica del Estado. En mi humilde opinión, las Diputaciones Provinciales son funestísimas en España; día vendrá en que yo publique mis ideas sobre este asunto, si una decisión de las Cortes no me lo impide. Entre tanto, sólo diré que ni el Gabinete, ni la prensa, ni la tribuna han considerado a las Diputaciones Provinciales como deben ser consideradas; ellas encierran en su seno la cuestión del porvenir. Las Cortes harán un servicio a la Patria si guardan sobre ellas silencio y si no las consignan irrevocablemente en la Ley Fundamental del Estado» (66). Simplemente se trata de la organización del instrumento, no de algo que debe ser suprimido, porque encierra «la cuestión del porvenir».

POSADA HERRERA, por los mismos años, cala más hondo al partir de más bajo. La Provincia —dice— es una realidad orgánica, la que el legislador, como un partero, ayuda a nacer. «Siendo imposible que esta sociedad moral, que forman entre sí los individuos de una Provincia cualquiera, tenga por su misma naturaleza límites constantes y determinados, es necesario que venga el legislador a señalarlos. De manera que hay algo de espontáneo en esta asociación provincial, también hay algo que el legislador puede reformar, según las circunstancias del tiempo y de la época. Nuestras Provincias participan especialmente por el carácter particular de nuestra Nación de estas dos circunstancias que he indicado: muchas de ellas han sido anteriores a la formación de la Monarquía y existían como Estados independientes. Otras tienen su historia diversa de la de la Monarquía, tienen sus glorias que recordar y de aquí nacen las tradiciones distintas y las distintas constituciones. Provincias hay entre nosotros que se distinguen de las demás no sólo por sus costumbres, sino por la topografía y constitución geológica de su suelo; pero al lado de estas circunstancias independientes de la voluntad del legislador han entrado en la composición de las Provincias, varios elementos que son obra suya». Una mala organización provincial causará funestas situaciones. «En primer lugar, ese amor a la Provincia, ese instinto provincial que hay en todos los españoles, se amortiguará, se descuidará y perderemos uno de los elementos más poderosos que ha habido siempre en nuestro país para excitar el patriotismo de todos los individuos que lo componen. En segundo lugar, privaremos a los ciudadanos que se hallan reunidos en una Provincia del derecho de

(66) «Principios...», *loc. cit.*, I, pág. 465.

intervenir en los negocios que les son propios, les arrancamos una facultad que de justicia les corresponde para depositarla en el poder central, que no tiene, sin duda alguna, el mismo derecho de ocuparse en estos asuntos: alejaremos de la discusión y de la resolución de estas cuestiones a las personas que mejor pueden conocerlas y que mayor interés tienen en que se resuelvan con acierto para entregarlas al Gobierno, que, separado de las Provincias, debe tener menos conocimientos locales y menos interés en que sus negocios sean bien resueltos. Como que entre nosotros, por desgracia, no hay más que interés de Provincia, patriotismo provincial, se encuentra en muy pocos ese amor a la Patria en general, ese patriotismo que, saliendo fuera de la municipalidad y prescindiendo del interés que cada uno tiene en su Provincia, hace sólo pensar en el de toda la Nación. Pues bien, si suprimiendo las Diputaciones Provinciales destruimos ese patriotismo local, es necesario que le sustituyamos con algo, que busquemos un elemento de vida a la nacionalidad» (67).

Desde otro sector, un hombre de la revolución liberal, ALCALÁ GALIANO, se plantea la cuestión distinguiendo entre Provincias naturales y artificiales, siendo las primeras Andalucía, Valencia, Cataluña, Aragón, donde los habitantes se asemejan y existe «el llamado provincialismo, que es un patriotismo verdadero». «Entre nosotros, que en nuestras revueltas hemos seguido muy diverso rumbo, que, si bien, renovando y mudando nombres y cosas a lo moderno, con el enflaquecimiento de la autoridad hemos dejado que asomen y se restablezcan las pasiones y los hábitos naturales, y en quienes una cosa ha estado en los labios y otra en el interior, queriendo aquello y yéndonos a esto otro, se ha oído a personas innovadoras, cuando blasonaban de ir adelante y culpaban a sus contrarios de querer volver a lo pasado, invocar los nombres de Galicia, Cataluña y Valencia, y, sobre todos, el de Aragón, como si aún viviese aparte e independiente esta Corona, según lo estaba antes de unirse en uno con Castilla en el feliz reinado de los Reyes Católicos para la futura grandeza, gloria y dicha de España. Así (dígase aunque sea digresión), en su confusión de ideas se van a la antigüedad los que bautizan con el nombre nuevo de progreso a su bando, y así ponen un obstáculo poderoso a las reformas quienes se apellidan y aún se creen reformadores». «En España, las varias Provincias que la componen nunca han estado entre sí bas-

(67) POSADA HERRERA, *op. cit.*, págs. 421-423.

tante unidas, no habiéndose llevado a efecto con el vigor debido, con la necesaria constancia, con el tino que habría sido de desear la obra de fundirlas en un todo» (68).

He creído conveniente traer *in extenso* unas actitudes que por la acción de sus defensores o su influencia ideológica están presentes en el proceso legislativo —algunos con la autoridad de POSADA HERRERA—, que intenta en 1876 una fórmula política para España. Entre las fechas de sus manifestaciones transcritas y la de la Ley Fundamental, la oposición dentro y fuera del moderantismo, o la propia debilidad, frustraron, especialmente en el caso de POSADA HERRERA, el fruto de su doctrina, y han dejado así inacabada pero planteada, lo que es muy grave, una cuestión trascendental, aquella anunciada tantas veces y pudiera ser rotulada la conciliación de lo uno con lo vario.

C) En julio de 1856 la revolución parece vencida en las calles, y la Unión Liberal de O'DONNELL forma su segundo Ministerio en un intento de la clase dirigente —francamente desorientada— de implantar una fórmula política en que se recogiera lo bueno de lo que suponía extremismos irreconciliables: el moderantismo de NARVÁEZ y el progresismo con sus múltiples cabezas. De igual suerte que el Acta Adicional pretendía fuese una reforma «progresiva» de la Constitución del 45, así se haría con todo lo demás, y por lo que afecta a este ensayo, con la organización local, en que, según declaración del Conde de LUCENA, se olvidarían las Leyes de febrero, sin someterse a las excesivamente centralizadoras del 45, que mataban la Vida local (69).

El artifice de la política local, hasta la «Gloriosa» es José POSADA HERRERA, del que ya he recogido algunas ideas de 1843. Su pensamiento es diáfano y pleno de realismo, sin concesión alguna a la galería, con tajantes afirmaciones enfrentadas a cualquier convencionalismo. No conseguiremos —dijo al discutirse su proyecto de organización de las Diputaciones— una verdadera Vida local porque en aquellos comicios, al igual que en las Cortes, la gente se ausenta si se habla de problemas económicos, y sólo los políticos, que no deben cuidar esos cuerpos, atraen a los individuos. Es imposible centralizar, porque los tiempos conducen a lo contrario, tanto en el aspecto ideológico como en el económico, que favorecen los adelantos de nuestros días. Nos proponemos «que se adminis-

(68) ALCALÁ GALIANO, *op. cit.*, pág. 358.

(69) POSADA HERRERA, en *D. S. C.*, 5-II-1861, pág. 2431.

tre bien y se quiten los abusos, sean de las Corporaciones populares, sean de las autoridades del Gobierno; que se faciliten las mejoras materiales de los pueblos; que se les proporcionen los medios de procurar sus progresos intelectuales y materiales. Esto es lo que nos proponemos hacer: deshacer hasta donde sea posible la burocracia y procurar, en fin, a los pueblos todos los elementos que les permitan desarrollarse en el sentido material, intelectual y moral; en una palabra, que les permita un progreso eficaz y fructífero» (70).

Al Gobierno largo de la Unión Liberal no le faltaron iniciativas para una política local, caracterizada por la reforma de las Diputaciones. Entre ellas destaca la infatigable labor del Diputado castellanense POLO Y BORRÁS, que ya se había preocupado de ello en 1840, 1851 y 1857. En 1858 presentó una proposición de ley sobre la organización de las Diputaciones, en la que destaca la publicidad de las votaciones (art. 47); auténtica gestión que se manifiesta en la administración de sus propiedades, formación de proyectos y construcción de obras, creación de establecimientos de beneficencia, instrucción, etc., aprobación de los presupuestos municipales (art. 56, 4.º, 6.º, 7.º, 11). Sus acuerdos no tendrían «fuerza alguna» hasta que el Gobernador manifestare su conformidad o pasados diez días (art. 58), y en cuanto a los presupuestos, si el Gobernador no formulaba reparos, se publicaban, y si los había, decidía el Gobierno, conservando facultad de ordenar y librar los pagos (capítulo VI) (71).

El Diputado por Morella era liberal pero templado. No podemos negar —decía— la existencia de Provincias con raigambre histórica y personalidad diferenciada, como Aragón, Valencia y Cataluña, de iguales características en otros países, a las que se ha dividido para evitar su predominio. Aunque enemigo del mantenimiento de las grandes unidades históricas, sí de que las Provincias «nuevas» tuvieran vida propia, no muriesen por la excesiva centralización de la Ley del 45, que sólo creó odios y alejó a los hombres de valor de las Corporaciones locales. El Gobierno representativo, si no ha de morir, necesita más que ninguno la colaboración de los ciudadanos, y para evitar la excesiva centralización que la actual tendencia económica produce, aliada con los adelantos en las comunicaciones, es preciso una verdadera descentralización en la ges-

(70) POSADA HERRERA, en *D. S. C.*, 5-II-1861, pág. 2433.

(71) *D. S. C.*, 30-III-1858. Ap. 4.º.

tión de los intereses provinciales a cargo de las Diputaciones. El fraccionamiento provincial es bueno para la Monarquía, y la descentralización precisa para el Gobierno representativo. «Yo, señores, establecería relaciones directas, necesarias y continuas entre los Ayuntamientos y las Diputaciones; yo creo que los Ayuntamientos y las Diputaciones separadas son como una cabeza separada de su cuerpo, son un cadáver» (72).

POSADA intentó, y tuvo éxito, una ley económica y otra de organización de las Provincias. La primera, sancionada el 23 de abril de 1862, pretende terminar con la anómala situación de las Provincias en perpetuo déficit, que ha de sufragar el presupuesto del Estado. Larga y minuciosamente discutida, incluso con intervención de la Comisión Mixta de ambas Cámaras, divide los gastos provinciales en obligatorios, algunos tan escasamente provinciales como los de quintas (art. 2.º, 7.º) y voluntarios. Los ingresos ordinarios comprenden, entre otros, recargos sobre contribuciones o portazgos, siendo posible recargos extraordinarios en arbitrios especiales o empréstitos. Si estaban sujetos a la aprobación superior los recargos en ciertos casos, la gravedad de la limitación radica, a mi juicio, en que el presupuesto de gastos lo formulaba el Gobernador, correspondiendo a la Diputación el de ingresos, todo, al final, con aprobación del Ministro de la Gobernación, conservando el Gobernador la ordenación de gastos (arts. 16, 17, 18 y 35) (73).

Igualmente fue laboriosa la discusión sobre el proyecto de ordenación provincial, cuyo alcance, ya recogido al principio de este capítulo, se pone de relieve, en la exposición de motivos. Si el poder central, se lee en ella, al desembarazarse de lo que «no afecta a su integridad y no mengua sus prerrogativas», se robustece, su intervención ha de ser potestativa. «Descentralizar robusteciendo la autoridad es un medio razonable de conciliación entre las opiniones extremas. Al poner en práctica esta doctrina, el Ministro que suscribe se ha propuesto determinar la índole propia de las Diputaciones provinciales, procurando que bajo ningún concepto se haga ilusoria la legítima intervención de estos Cuerpos o se dilate su esfera de acción hasta el punto de neutralizar la del Gobierno o de confundir la Provincia con el Municipio. Dedicada la Diputación Provincial a los negocios que interesan exclusivamente a la Provincia o afectan a dos o más Ayuntamientos, queda circunscrita den-

(72) *D. S. C.*, 5-II-1861, págs. 2410-2412.

(73) Exposición de motivos, en *D. S. C.*, 29-XII-1860, Ap. 7.º.

tro de sus límites naturales y pueden tener una intervención eficaz y positiva, sin peligro de la buena administración, y gozar de mayor independencia, sin que se malogre su celo por sujetarse a trámites de forzosa lentitud». Mientras el Gobierno se reserve la facultad de aprobar los presupuestos «no puede haber reparo en que todos los demás asuntos acerca de los que hoy sólo pueden deliberar las Diputaciones sean en adelante de su exclusiva competencia, siempre que respeten las leyes establecidas. El Gobierno no puede ni debe dedicarse al arreglo de intereses secundarios y propios de cada Provincia, pues difícilmente podría aumentar la garantía de acierto que ofrecen las Diputaciones por su conocimiento práctico de la localidad; pues el entorpecimiento y retraso que padecen tales asuntos a causa de una centralización llevada al exceso, no están compensados con los pocos beneficios de esta intervención, tanto más útil cuanto mayor sea su radio y el número de pormenores a que descienda» (74).

La ofensiva en el Congreso —había concluido la guerra «con el moro» y se esperaba la dimisión del Gobierno— fue durísima, y durante la discusión se hizo balance del pasado. GÓMEZ DE LA SERNA, claro y rotundo, criticó la centralización eficiente en cuestiones electorales, alabando a los pueblos de España, a los que se les suponía inútiles y, por ello, se les dejaba sin libertad de movimientos para designar a Concejales y Diputados provinciales, y, en fin, «que no era éste el Gobierno llamado por su origen y su marcha a traer las leyes administrativas, constitución genuina y definitiva de la Unión Liberal» (75).

Si inmediatamente POSADA HERRERA salió en defensa de su obra, presentándola como el resumen de todo lo mejor incluido en las anteriores, CÁNOVAS DEL CASTILLO sintetizó el contenido hablando de que así se refleja la Unión Liberal, que «es hoy lo que ha sido siempre, lo que ha sido desde su primer acto político: modesta, confesando su naturaleza de partido medio; prudente, queriendo resolver con el criterio de la templanza y del Derecho constituido todas las cuestiones que le han sido presentadas; práctica, prefiriendo las soluciones posibles, las soluciones reales, las soluciones verdaderas a las soluciones abstractas de principios, útiles en muchas ocasiones, pero de seguro que no hacen ni pueden hacer por sí solas la felicidad de las naciones». Ha recogido el men-

(74) El proyecto, en *D. S. C.*, 7-I-1859, págs. 523 y sig.

(75) *D. S. C.*, 6-II-1861, págs. 2423-2430.

tís progresista dado en 1856 a la Ley de 1823 y ha buscado en todas las leyes progresistas lo que había de compatible «con el principio de autoridad y con la buena organización pública» (76).

El contenido de la Ley procuraba conciliar lo inconciliable mezclando el agua con el vino. Mantenido la aprobación de los presupuestos por el Gobierno, aunque los redactaran las Corporaciones (arts. 54, 1.º, y 57, 1.º), no hay peligro de independencia, y así claramente lo decía el Gobierno en la exposición de motivos ya recogida. La sinceridad era, al menos, patrimonio de quienes mandaban, pero no parece justo el pretender título de autonomistas, siquiera moderados, ni menos quienes en el Senado se contentaron con introducir la designación de un Presidente de Diputación para cada reunión (art. 37), pues continuando los Gobernadores como únicos ejecutores de los acuerdos (art. 46) menguada era la autonomía. «Adviértense en estos proyectos de Ayuntamientos y Diputaciones —dice Adolfo POSADA— tendencias algo contradictorias en la apariencia, si bien, en definitiva, domina el criterio de lo abstracto, de lo constructivo y jurídico por obra de la ley, de la proporción y ponderación de fuerzas con la uniformidad y la subordinación. En los preámbulos se elabora, con especial cuidado, la doctrina de la descentralización, condicionada por el régimen de las garantías exteriores y las desconfianzas» (77).

Hasta la «Gloriosa», y más concretamente hasta la Ley de 1870, el Régimen local ofrece pocas novedades. Un intento del Diputado GARCÍA GÓMEZ para que no tuviesen voto los Gobernadores en los acuerdos de las Diputaciones (78); otro de CÁNOVAS, como Ministro de Gobernación, para armonizar las Leyes de Ayuntamientos y Diputaciones en lo relativo a Corregidores (79), y otro del Diputado TORO Y MOYA sobre las condiciones de elegibilidad de los provinciales (80), junto con el Decreto-ley de 21 de octubre de 1866, obra de GONZÁLEZ BRAVO, aumentando la centralización (81), han de

(76) D. S. C., 6-II-1861, págs. 2453-2458.

(77) A. de POSADA, *Evolución legislativa del Régimen local en España*, Madrid, 1910, pág. 225.

(78) D. S. C., 17-II-1864, Apéndice 7.

(79) D. S. C., 7-III-1864, Apéndice 5.

(80) D. S. C., 22-III-1865, Apéndice 3.

(81) Con él se pretendía evitar la invasión de los progresistas. El Real Decreto (*Gaceta* del 22) es una disposición que obedece al pánico más que a una serena meditación sobre las necesidades de la Administración local española. «La revolución que —decía entre otras cosas—, alegando imaginarias ofensas, afectaba retraerse del campo pacífico de las elecciones parlamentarias, en donde hubiera sido, a pesar de todo, vencida por una inconsecuencia que muchos de sus sectarios le echa-

sumarse al de 21 de octubre de las Leyes Provincial y Municipal que regirían hasta la de 1870.

Antes de la ordenación definitiva de la revolución de septiembre se ocuparon las Cortes de la apremiante situación de la Hacienda local, cuestión batallona en la autonomía, de difícil solución después de las leyes desamortizadoras. Idea de la anarquía reinante y necesidades de la Vida local se tiene a la simple lectura de la proposición de ley firmada por Tomás DELGADO para exonerar de la responsabilidad a las Diputaciones y Ayuntamientos que hubiesen establecido arbitrios de consumo para cubrir sus déficit presupuestarios antes de la publicación de la Ley de 17 de febrero de 1870, síntoma clarísimo de la precaria situación, que venía de muy lejos, en que se encontraban los Entes locales.

El proyecto de 1870 se justifica con una referencia a la realidad de la Provincia. «En concepto de muchos, la Provincia es una entidad imaginaria, que no corresponde a ninguna necesidad real y positiva. Con reparar no más en que no hay en el mundo Nación donde esta entidad no exista en una u otra forma, la Comisión cree que habría justificado su opinión, contraria a aquella idea, si además la Constitución misma, que sanciona la existencia de las Diputaciones Provinciales, no estableciese un precedente imperativo del que no es posible desentenderse. Si su actual conformación corresponde o no al buen orden político y administrativo de la Nación, si conviene o no variar su número y estructura, son cuestiones que ni atañen a la Comisión ni menos afectan a la esencia misma del proyecto. El espíritu provincial ha sido y es demasiado enérgico en España para no ver en él una fuerza que conviene a todo trance hacer entrar en la economía general de la Nación. Esto no se consigue destruyendo la importancia de las Diputaciones Provinciales, sino levantándola hasta la altura de los intereses que representan y de la grande idea que simbolizan. La Comisión ha creído que esto

ban con aparente razón en rostro, desplegaba su habilidad y su energía para apoderarse de los Ayuntamientos y de las Corporaciones Provinciales». «En las luchas a que este movimiento, electoral y agitador a la vez, dio origen, preciso es confesarlo, el concierto y la audacia se mostraron de parte de la revolución, mientras que por la del poder apenas se sentían algunos endebles impulsos de desordenada, tímida e ineficaz resistencia». «Hemos llegado, por desgracia, a un tiempo en que no hay cuestión política que deba considerarse como de leve importancia. Esta, cuya solución tengo hoy la honra de someter al alto juicio de V. M., sería en todas ocasiones de gran tamaño y consecuencia; en los actuales momentos toma la extensión y la gravedad el riesgo que se ha corrido, que a nadie se oculta, y que es necesario apartar con varonil decisión de nuestra Patria».

podía conseguirse organizando estas Corporaciones con arreglo al sistema belga, que no es, en suma, sino el mismo que rige en nuestras Provincias forales, acomodado a las costumbres modernas. Una novedad introduce el proyecto, que será quizás mal mirada por muchos. La Comisión cree que el buen orden de las funciones administrativas exige la separación completa entre la deliberación y la acción. Para esta separación establece la Comisión en su proyecto una Comisión ejecutiva con sueldo por la constante residencia de los Vocales en la capital de Provincia» (82).

La discusión de la Ley tuvo, como siempre, la altura doctrinal de las Cortes del 69 y una clara incidencia en el título II para defender el federalismo, como diría HERRERO, por la Comisión, «que cierta especie de rubor o de vergüenza política las impide manifestar», pronunciándose en tal sentido los Diputados TUTAU, GARCÍA SAN MIGUEL, PI Y MARGALL, CASTELAR y PASCUAL Y GENIS en diversas ocasiones (83).

La Ley Provincial de 1870, sobre ser un paso atrás en el camino de la autonomía iniciado tímidamente con el Decreto-ley de 1868, ofrece escasas diferencias con el proceso anterior. Si el Gobernador ha perdido el voto decisorio en la Diputación, lo conserva en la Comisión Provincial, y si se examina el título II del Decreto-ley y el capítulo IV del título II de la Ley, la suspicacia hacia las Diputaciones asoma prontamente desde la eliminación de la permanencia al desarrollo de las atribuciones. El órgano dominante es el Consejo Provincial, cuyo relieve queda patente con la lectura del artículo 66. «A la Comisión Provincial corresponde —dice— vigilar la exacta ejecución de los acuerdos de la Diputación Provincial y la preparación de todos los asuntos de que ésta haya de ocuparse. En su virtud dictará las disposiciones necesarias al efecto, proveyendo lo que corresponda en casos de omisión, negligencia u oposición por parte de los encargados de la ejecución y dando cuenta a la Diputación Provincial de lo que observe. Corresponde privativamente a la Comisión la resolución de todas las incidencias de quintas, la revisión de los acuerdos de los Ayuntamientos y la resolución de las reclamaciones y protestas en las elecciones de Concejales y de las incapacidades o excusas de éstos, en los casos y forma que la Ley Municipal y la Electoral determinen. Son aplicables a los acuerdos de la Comisión Provincial las disposiciones

(82) *D. S. C.*, núm. 221. Apéndice 3.º.

(83) Especialmente las sesiones de 24 y 25-V-1870.

de los artículos 48 y siguientes de esta Ley referentes a los de la Diputación».

La gestión amplísima y la permanencia, que son las características de los Ejecutivos fuertes, aparecen de forma nítida e ineludible. Si esta Comisión, que preside el Gobernador decidiendo los empates, puede resolver interinamente los asuntos que competen a la Diputación, si existe urgencia y ésta sólo podrá modificar o revocar los que no causen estado, domina la vida provincial. Las facilidades de suspensión que permanecen en la Ley no permiten hablar tampoco de modificación importante.

3. JUICIO SOBRE LA LEGISLACIÓN LOCAL

«Centralización —dice RICO Y AMAT—, arrebato de sangre a la cabeza del cuerpo político, llamado *poder*, merced a ciertos reactivos que dejan frías y casi muertas a las extremidades. Tal es el sistema médico de los *moderados*; los *progresistas* tratan al enfermo de otra manera; quitan el calor de la cabeza y lo reparten entre todos los miembros. Uno y otro sistema son malos, porque con ninguno de ellos goza de completa salud el cuerpo social. En el cielo de los primeros es la centralización un astro que difunde sus rayos desde el centro a la circunferencia; en el de los segundos sucede lo contrario, parten de la circunferencia al centro. Al pueblo, como es natural, le agrada más el último sistema, porque entonces es él quien *alumbra*, al paso que con el primero se encuentra a oscuras. Ambos métodos tienen sus prosélitos y defensores. Los apasionados del primero aseguran que con él anda más organizada la ciencia; los del segundo sostienen que con el suyo la ciencia no tiene tantas trabas y puede desarrollarse mejor. Los más imparciales confiesan que ambos encierran máximas muy buenas, pero que son exagerados ambos» (84).

Un examen del proceso legislativo confirma este juicio del político alicantino y nos lleva a concluir sobre el equivocado planteamiento de la reforma de la Administración local, resultado ineludible de las premisas formuladas cuando la evolución constitucional española se quiebra para, abandonando la vía original, pisar los senderos de imitación foránea, denostados siempre, incluso por li-

(84) RICO Y AMAT, *op. cit.*, pág. 99.

teratos como Galdós, pero continuamente hollados. La fecha es, en mi opinión, que aquí sólo he de señalar, la de 1834, que, por lo que afecta a este ensayo, significa el arrumbamiento de la Ley de 1823, tanto en lo bueno como en lo pernicioso, para seguir un camino de centralización imitativa enfrentada a la realidad social y, por consecuencia, infecunda. En el erróneo planteamiento figura en lugar preferente las diversas desamortizaciones que todavía algunos como Garrido consideraron frustradas, con grave perjuicio para la economía nacional (85), cuando la desamortización no fue una medida económica, sino exclusivamente política y de resultados funestos para la economía nacional (86).

El gran debate sobre ella tuvo lugar en la Constituyente del 54. Los bienes de los pueblos —decía la exposición de motivos del proyecto de ley—, manejados por los Ayuntamientos, «se aplican a las atenciones locales, con todos los defectos, inconvenientes y peligros de semejante administración». Vendidos, serán oídas Diputaciones y Ayuntamientos para la mejor inversión del capital resultante, «con el fin de que, al paso que sea beneficiosa para los pueblos imponentes, se aplique a objetos en que la utilidad general se hermane con el lucro de los que a ella concurren». «Así, el Gobierno piensa haber resuelto tres problemas de gran importancia. Primero: comunicar un impulso poderosísimo a la riqueza pública. Segundo: proporcionar al Tesoro grandes recursos, afirmando sólidamente su situación. Tercero: llevar a cabo esta grande obra sin la menor perturbación y con conocida ventaja de los intereses existentes» (87).

La razón segunda de las transcritas encierra la médula del tema, pues el administrador, y más si es superior, como en este caso, domina al administrado, y al pasar a depender del Gobierno para que «les dispensara» el empleo de sus caudales, Diputaciones y Ayuntamientos quedaban a su merced. Rotundas fueron, por tanto, las razones esgrimidas en contra por Claudio Moyano, quien historió el proceso, recordó que en 1852 los Gobiernos moderados consultaron a los pueblos sobre la venta de sus bienes y sólo veinte de dos mil dijeron que querían la venta. «Si tan bueno es lo que

(85) F. GARRIDO, *La España contemporánea, sus progresos morales y materiales en el siglo XIX*, Barcelona, 1865, págs. 401 y sig.

(86) *Vid.* del autor, «Del 19 de marzo al 14 de abril», *La revolución burguesa*, Valencia, 1959.

(87) D. S. C., 5-II-1855, Apéndice. Dictamen Comisión, ídem, 23-II-1855, Apéndice.

nos proponéis —dijo— pensarían los pueblos, ¿por qué no os quedáis vosotros con ello y nos dejáis nuestros campos?» (88).

La situación que las medidas desamortizadoras produjeron se evidencia con la simple referencia a las varias leyes para arreglar la economía nacional, tanto en las Cortes del Bienio como posteriormente por POSADA HERRERA. Recogeré algunos datos estadísticos.

En 1858 los presupuestos provinciales sumaron 169.466.830 reales, y su déficit, de 85.189.883, se cubrió con ingresos extraordinarios. En 1861, 196.078.268 y 88.055.739, respectivamente. En 1862 y primer semestre del 63, 287.671.437 y 138.263.594; y en 1863-64, 157.104.472 y 83.049.818. Las tres Provincias Vascongadas no necesitaron medios para cubrir su déficit, que no tuvieron. Los municipales de 1857 suponen un gasto de 238.381.407 y un déficit cubierto con ingresos extraordinarios de 114.104.135. En 1861, 326.674.851 y un déficit de 176.999.286. En 1862 y primer semestre de 1863, 531.687.118 y 288.211.206, respectivamente; y en 1863-64, 409.903.290 y 217.574.980. Navarra y las Vascongadas no necesitaron de ayuda. Es decir, que casi un 50 por 100 de los gastos provinciales o municipales debía sufragarse con ayuda estatal (89).

Las cifras anteriores son bastante elocuentes para ratificar la dependencia en que se encontraban todas las Corporaciones locales, excepto las de Navarra y Vascongadas con relación al poder central. El reducido número de años no debe inquietarnos porque la tendencia es manifiesta y no he querido usar más datos que los oficiales, pero podría juzgarse la investigación calculando la cifra que por habitante se consignaba en los presupuestos de gastos de cada una de las Provincias, con las que hallaríamos no sólo la eficiencia de los servicios públicos, sino también la influencia cerca del poder central de las Provincias no aforadas. Estos datos carecen de significación para nuestro estudio, pero no debe olvidarse que el crecimiento de las necesidades, constante en el pasado siglo, y la importancia de los servicios públicos se compaginan mal con esa carencia de recursos, que es bastante a explicar las deficiencias tradicionales que se han hecho notar en la Vida local española bajo el régimen que estamos analizando.

No sería justo silenciar el aumento de necesidades de la población, creciente durante todo el siglo, uno de los factores que agudi-

(88) D. S. C., 26-III-1855, págs. 2253-2255.

(89) Sobre datos del *Anuario Estadístico de España, 1862-65*, Madrid, 1866-67, página 736.

zan la interdependencia de los Entes locales, la necesaria colaboración con el Estado y la ineludible subordinación que se produce. Las Diputaciones, como servidoras de la Provincia, y más aún los Ayuntamientos para los Municipios, apenas si pueden cumplir los compromisos que están obligados a aceptar cada día, pues el costo de los servicios aumenta sin cesar. El conocimiento de este fenómeno, del que eran conscientes, como lo prueban las intervenciones de los distintos Ministros y muchos Diputados, debía haber desembocado en una preocupación singular por los espacios mayores, concretamente la Provincia y, en su caso, la Región. Basta recordar lo manifestado a este respecto por ALCALÁ GALIANO y POSADA HERRERA en 1843 para comprender las posibilidades que tal actitud encerraba. Lo cierto es que, salvo la exclusión del régimen ordinario para Navarra y Vascongadas y el nacimiento del funesto principio de estimar diferente a Cataluña del resto de España, que tiene en BALMES su más preclaro expositor (90), nada se adelanta a este respecto.

En lo que hace referencia al Régimen local, la centralización ha fracasado porque no dio los frutos exigidos. «El poder municipal ha muerto —decía CALDERÓN COLLANTES— porque las atribuciones que se le han concedido por las leyes administrativas le han reducido a la inacción, puesto que hasta para la inversión de caudales se le ha limitado de tal manera que no puede disponer de ellos sin que intervenga la autoridad dependiente del Gobierno o el Gobierno mismo. ¿Qué es lo que queda, repito, a los ciudadanos? ¿Dónde hallarán apoyo? ¿Será en las Diputaciones Provinciales? Señores, yo no combato ahora su organización; al contrario, felicito al Gobierno por haberla llevado a término; creo que éste es uno de los bienes que se han hecho a la Nación, si bien ese empeño de centralizar tanto el poder me parece que puede ceder en perjuicio de la misma organización» (91).

(90) Asombrará, sin duda, al lector esta afirmación, pero tengo por indiscutible que desde el momento en que se mantiene una diferencia, y ello lo hace BALMES con reiteración, se fomenta el separatismo, presentando a Cataluña, como lo hace, ligada al resto de las Provincias por hechos que aparecen irreversibles. *Vid.*, por ejemplo, *op. cit.*, t. XIII, *passim* y especialmente págs. 74-86. En las páginas siguientes, el planteamiento viene enunciado con esta frase rotunda: «Dijimos en el número anterior que no carecía el Principado de Cataluña de medios para precaverse de los peligros que amenazan su industria a causa de la rivalidad inglesa y de la oposición de intereses que tiene, hasta cierto punto, con algunas otras Provincias». *Idem*, pág. 86.

(91) *D. S. C.*, 7-I-1846, pág. 132.

Más rotundo y completo era el juicio de LLORENTE. Ha triunfado el principio de centralización, pero no ha surtido los efectos que se «verifica dando vida, dando actividad, dando moralidad a los dependientes del Gobierno y a sus oficinas; es la vida, activa, enérgica, poderosa, que llega a todas las Provincias, a todas las ciudades, a todas las aldeas, para llevar a todas partes la civilización, el bienestar, los adelantos, los progresos, las mejoras». «Habéis quitado a los Ayuntamientos y a las Corporaciones populares la administración de sus fondos, o habéis tomado parte en ella; si lo habéis hecho para fomentar, os doy la enhorabuena; pero si es para impedir, para estorbar, para poner obstáculos, en vez de mostrar el celo que se exige de vosotros y de vuestros empleados, ¡desgraciado país! ¿Y habéis conseguido eso? ¿Lleváis trazas, lleváis camino de conseguirlo? No, no lo lleváis, y os lo digo, y conmigo lo dicen las quejas repetidas y sentidas que llegan de los pueblos, de las Provincias; y no cito hechos aislados como cargos al Gobierno, sino en cuanto contribuyen a demostrar lo vicioso de sus sistemas. No conseguís el fin por un motivo político, porque estáis absorbidos, ocupados en las cuestiones políticas que os roban todo el tiempo y que con tanta imprevisión provocáis a cada momento; porque esa guerra política en que estáis comprometidos impide que seáis benéficos y que llevéis consuelo a los pueblos». Tampoco habéis conseguido mantener el orden con la centralización, que era uno de sus objetivos, porque el desorden social continúa (92).

La centralización implantada no dio más que frutos nocivos, entre otras razones, como después se dirá, por la insolidaridad del grupo que la patrocinaba; pero lo cierto es que en la esfera local comienza bien pronto la desvertebración nacional, que estalla alrededor de 1854 y que difícilmente se le yugula, sobre todo porque los españoles contemplan cómo las Provincias de régimen especial viven mejor y adelantan más que las otras.

III. CONCLUSION

Me parece haber puesto en evidencia, por los testimonios aportados más que por mis glosas, la firme base de la tesis recogida en el prólogo sobre el fracaso de la centralización, a cuya realidad no

(92) D. S. C., 8-I-1846, págs. 154-155.

pueden oponerse las especiosas razones esgrimidas con ánimo polémico. Se impidió el secesionismo abierto, nada más que éste, y no se consiguió la uniformidad al estilo francés, solución inapropiada para España, y a esta falta de correspondencia entre el «ideal y la realidad» se debe achacar en buena parte los frenos impuestos, a veces queridos por los mismos gobernantes, a la marcha centralizadora. Algo bueno se hizo, quizás mucho, y no sólo impedir la balcanización de España, pretendida por Francia e Inglaterra sobre Cataluña y Vascongadas, aunque algo lograron de forma tan burda que hasta la prensa humorística se hizo eco de ello.

En un juicio apresurado, que el lector puede extraer de una relectura de los testimonios, se deduce que la tragedia de nuestro siglo XIX es el haber yugulado la auténtica revolución nacional, dejándola pendiente hasta nuestros días. La ambición que muchos de los hombres del 19 de marzo pretendían, la mató FERNANDO VII, más dispuesto a destruir que a edificar, a poner zancadillas que a mantener una verdadera colaboración. Canceló las ilusiones nacionales, no de una clase, sino de todas, pues, aunque unos la sintieron con claridad, como siempre sucede, otros sólo sabían que las cosas iban mal y buscaron alternativamente el remedio en los liberales o en los serviles. Debió haber comprendido que la defensa del Trono de su hija estaba asegurada con la Constitución de 1812 más que con los actos apresurados de última hora.

Nunca se debe olvidar en el juicio sobre nuestro siglo XIX la difícil etapa de la guerra civil, cuyas repercusiones desbordan el término de la lucha cruenta, y así, si la centralización se justifica durante la guerra, después del Abrazo de Vergara era posible intentar otro camino. NARVÁEZ tuvo enfrente la intransigencia cerril de los progresistas y del grupo de VILUMA y BALMES, imponiendo transacciones en pugna con las necesidades españolas y la tónica de los tiempos. Estos factores servirían para un juicio sobre las responsabilidades particulares o colectivas, pero aquí se traen únicamente como hechos de conocimiento indispensable para conocer el problema.

Centradas así las cuestiones, se puede dar por inconsuso que el perjuicio mayor de la centralización lo sufrió el régimen representativo, cuya implantación se pretende. En este aspecto los juicios de POLO Y BORRÁS, e incluso de POSADA HERRERA, son concluyentes, adecuados a la realidad de los regímenes de participación electoral, que sólo se mantienen cuando ésta existe y sólo se producen ante

las perspectivas de una tarea a realizar o una ambición a satisfacer. La ilusión en unos y el interés en otros, sin los grandes resortes de la vida política y si el sistema no ofrece una u otra, la participación mengua notablemente. La experiencia de las Diputaciones Provinciales, según los módulos de 1823, hubiera proporcionado la escuela de aprendizaje a la clase gobernante y el medio de ocuparse de la cosa pública.

Este es un aspecto de la cuestión, y el otro, también muy interesante, la presencia de una oligarquía, que, si en todos los pueblos existe, en España tuvo unas especiales características, hasta el punto de constituir la referencia un tópico manoseado a la hora de juzgar nuestro presente y nuestro pasado. La potente oligarquía había de impedir la centralización política y su existencia en la prueba de la peculiar estructura de nuestra Patria, como peculiar son las de otros países, que exigía un régimen definido y apropiado a la realidad, un traje a medida y no el último *pret-a-porter* confeccionado ultramontes. Ahí, en no haber sabido hallarlo, es donde falla el planteamiento centralizador, que siendo en gran parte ineficaz ha servido para levantar una falseada interpretación de la Historia de España.