

Maura, municipalista

En 1874 se incorporaba don Antonio Maura al Colegio de Abogados de Madrid, y tres años antes había ingresado en la Academia de Jurisprudencia. Se incorpora, por así decirlo, a la vida ciudadana, en plena efervescencia política, tras las borrascosas contiendas provocadas suavemente por los enciclopedistas y, con mayor violencia por los francmasones, que culminó con el exilio de Isabel II en septiembre de 1868, y que *El Clarín*, órgano de la masonería sevillana, aprovechó para alentar al Gobierno provisional a implantar un régimen laico, francamente hostil a la Iglesia Católica y en abierta pugna con el espíritu tradicional que animó las más puras Instituciones nacionales. Tal agitación política siguió en aumento cuando se instaura en el Trono español Don Amadeo de Saboya, con el asesinato de Prim el 27 de diciembre de 1870, con el Decreto de disolución del Arma de Artillería que firmara el repudiado Rey de la casa de Saboya, quien, el 11 de febrero de 1873, presenta a las Cortes su renuncia a la Corona, y reunidos el Congreso y Senado conjuntamente en tumultuaria sesión, se proclama la República, nombrándose un Poder ejecutivo presidido por Figuerás, con Castelar en el Ministerio de Estado, Salmerón en el de Gracia y Justicia, Pi y Margall en el de Gobernación, más otros Ministros que acababan de serlo con el destrozado Don Amadeo.

Por otra parte, se avivó extraordinariamente en aquella época el espíritu crítico para determinar las causas de la decadencia española, con un enjuiciamiento sectario, en muchos casos, de nuestra Historia, con una evidente hostilidad al espíritu español y un olvido desdeñoso para la obra colosal que España había hecho en los siglos anteriores. Esquemáticamente recogemos aquí estos episodios que indudablemente impresionaron al genio de Maura, tan

enamorado de su Patria y tan convencido de su grandeza histórica, a quien, sin duda, mortificaron esos desdenes que llegaban allende la frontera y que iban prendiendo en la mente apasionada de nuestros intelectuales hasta formar un estado de opinión que consideraba a España como cosa minúscula y despreciable.

Lord Macaulay, en uno de sus estudios históricos de 1837, atribuía la decadencia española, como única causa, «al mal Gobierno».

Silvela, en su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, señala como principal causa de nuestra decadencia «la inferioridad evidente de nuestras aptitudes para ejercitar la Administración y el Gobierno», y antes Alvarez Ossorio había dicho «que por haber faltado «en la Gobernación el don de consejo», se produjo la ociosidad, el hambre, la peste, la expulsión de vasallos y la guerra y de estas cinco causas el acabamiento de España, que sin eso sería Señora de todo el mundo».

Fouillé, en *El Pueblo Español*, sostiene que la decadencia de España a partir del siglo XVI se debió a la falta de una élite intelectual y moral que no pudo formarse a causa del exceso de conventos, de la conquista de América y del Santo Oficio.

Don Lucas Mallada imputaba la decadencia de España al desgobierno y a la intolerancia religiosa (1).

Joaquín Costa, desesperado por los desaciertos que advertía en el turno pacífico de los partidos que gobernaban a España desde la Restauración, la atribuye—y señala como causa de nuestra inferioridad, y de nuestra decadencia—a razones étnicas, y luego propone como remedio la europeización de España, para señalar más tarde como remedio lo que él llamó sus «siete criterios de Gobierno», añorando el «cirujano de hierro» que otros pueblos habían tenido.

Ganivet atribuye la decadencia española a la conquista de América, y con deje amargo, cargado de tristeza, en su *Idearium Español* decía: «Vivimos imitando, debiendo ser creadores», y cuando enfrentado con la realidad analizaba la actividad pública española afirmaba que los Municipios son organismos vacíos; «no son

(1) *España en Crisis*. Huesca, 1890.

malos en sí, ni hay que cambiarlos; no hay que romper la máquina; lo que hay que hacer es echarle ideas para que no ande en seco».

Más tarde, el desastre colonial provoca en buen número de nuestros intelectuales una trepidación espiritual verdaderamente derrotista y revolucionaria, matizada por una clara desafección, que llega en muchos casos a la categoría de hostilidad para todo lo español. Macías Picavea publica su libro *El problema nacional. Hechos, causas, remedios*, y Joaquín Costa inspira el Mensaje de la Cámara Agrícola del Alto Aragón, y en las Asambleas de Barbate y Huesca lanza fulminantes condenaciones para el Gobierno español, desde las más altas Magistraturas hasta los más humildes organismos. El momento es de una postración espiritual que no tiene precedente, coincidiendo el desaliento ciudadano con el desorden y arbitrariedad en la gestión de gobierno.

Maura contempla esta situación «con el alma llena de tristeza», según su propia declaración, pero lejos de sumirse en el pesimismo desalentador y secundar a los que, en su dolor, lanzan rayos contra las instituciones nacionales y buscan los remedios en posturas dictatoriales (lo que, en cierto modo, implicaba una paradoja inexplicable, como ocurría con Picavea, que después de atribuir nuestros males «al cesarismo, al despotismo ministerial, al caciquismo, al teocratismo», busca la solución en un César, en una Isabel de Castilla, «en un gran corazón o en una gran inteligencia», o el propio Joaquín Costa, que en su desesperación clama por un Bismarck injerto en San Francisco de Asís, por «un cirujano de hierro», percatado de la misión trascendental y de las posibilidades regeneradoras que ofrecen nuestros Municipios), se entrega a la tarea de buscar el resurgimiento de la Patria precisamente movilizand o las energías ciudadanas, aupando y dignificando los Municipios mediante un régimen jurídico eficiente que acabe con las impurezas y desorden habituales. Desconfía Maura de que el remedio se logre «con la revolución desde arriba», por la que tanto había propugnado, después de afirmar que «no cabe difamar nuestra Administración local, no cabe abochornarla con violencia comparable a la de los documentos que divulga años tras años la *Gaceta*»; se

entrega por completo a la noble tarea de organizar la vida municipal, según normas jurídicas, con un régimen de derecho que garantice la vida de las Entidades locales, liberándolas de la sumisión incondicional a un Poder central impuro y absorbente, cuyo cometido principal venía limitándose al mejor disfrute de las funciones de mando por el Partido político que tenía en sus manos las riendas del Poder.

Tan noble afán no fué en Maura una preocupación pasajera, o meramente oportunista, ni menos una postura ocasional para debilitar a determinado Gobierno o, sencillamente, dificultar la situación de un Partido adverso; lejos de ello surge, de modo reflexivo y meditado, como solución salvadora, ante la tragedia nacional iniciada varios lustros antes y culminada con el desastre colonial. Maura no perdió la fe en España, la vió hundida y desesperada por tanto infortunio y quiso elevarla dando vida a los Municipios, incorporando a la vida ciudadana savia popular, dotando las Haciendas locales y asegurando a las Entidades y Corporaciones locales una libertad de movimientos que les permitiera su engrandecimiento para que irradiasen sano vigor en el Gobierno nacional, y de esta manera la Nación se encumbrase y los Municipios lograsen su plena recuperación.

Maura hizo el honor a los Municipios españoles de concederles categoría bastante para que fuesen la base y el impulso principal de la regeneración nacional, pensando que, regenerados ellos, se lograría que España curase de sus heridas hasta lograr su engrandecimiento.

El propio Maura nos explica cómo concibió esta noble tarea y cómo acometió reforma tan trascendental.

Fué don Antonio Maura hombre extraordinariamente conocedor de las Instituciones jurídicas de nuestro país. El panorama que en aquel entonces ofrecía la vida municipal española, lo recogió Maura con admirable realismo en esta frase lapidaria que tantas veces ha sido recordada después por los modernos municipalistas; decía así tan insigne jurisconsulto:

«El Municipio de hoy tiene alojado al Estado en la casa, de tal modo, que ha tenido que ausentarse él de la vivien-

da ; el Municipio de hoy es la casa alquilada del Delegado de Hacienda ; es la posada del Gobierno Civil ; es el servidor de todos los menesteres de la Administración pública y la víctima y el punto de apoyo de todas las acciones políticas o que con nombre de política encauzan y contraponen las pasiones y las sordideces de los bandos y de sus caciques.»

Ante panorama tan desolador, Maura, con la vehemencia que las circunstancias reclamaban, tras laborioso estudio y meditación, se entrega a la tarea de restaurar la vida municipal española sobre un régimen de Derecho, y para ello—él nos lo explica—(2), se atiene «a una regla que por la naturaleza misma está sancionada, a la cual nunca se falta impunemente, y es que la reforma se haga (todas las experiencias lo recomiendan y lo aconseja la sana razón) apoyándola en lo que existe, aprovechando la vitalidad que conserve lo que existe», y añade, «guardando la posible fidelidad a la tradición, fuerza inmensa y latente que preside la vida de la humanidad, como la gravitación en el mundo físico», es decir, que no se lanzó don Antonio Maura a buscar unas fórmulas arbitrarias de mera oportunidad política para enriquecer el acervo de su Partido político, que no se dejó sugestionar por las tendencias entonces imperantes en la doctrina científica o en la legislación de otros pueblos ; lejos de eso, con un sentido constructivo quiso aprovechar «la vitalidad que conserve lo que existe, apoyándose en la tradición», para «plegar las reformas a los antecedentes históricos», lograr «la reconstitución después de seculares degeneraciones». La obra no era fácil, muy al contrario—el propio don Antonio Maura nos confesaba—, «es esta una obra titánica ; mas no por dificultosa puede ser abandonada, estando como están presentes los estragos y siendo la Administración local cruel azote de los pueblos».

El ambiente no era propicio para tan trascendental reforma ; la paz aparente que siguió a la Restauración no caló en la vida de los pueblos ni facilitó el bienestar de los mismos, que, adormeci-

(2) *Estudios Jurídicos*, pág. 50. Madrid. Biblioteca dirigida por Saldaña.

dos y debilitados, sucumbieron al poderío de la burocracia centralista que tanta ventaja logró con el turno pacífico de los Partidos dinásticos. En su discurso inaugural de las tareas de la Real Academia de Jurisprudencia el año 1898, don Antonio Maura estudia el problema de la propiedad de las personas jurídicas y valientemente plantea la cuestión básica para la Hacienda de los Municipios rurales españoles, propugnando por la restauración de sus patrimonios inmobiliarios y enjuiciando con singular acierto los desastres que las leyes desamortizadoras causaron en tantos Municipios. Es un verdadero estudio científico del problema, que después fué mil veces recogido por tratadistas de Derecho municipal e incluso por el legislador español. La propiedad municipal e inmueble —decía—, es el cimiento más sólido de la Hacienda de los Municipios rurales; es la verdadera Caja de Ahorros colectiva del vecindario; es la defensa del pobre contra el acoso del hambre; es la única garantía de la conservación de cierto nivel de bienestar indispensable para que la incultura y la desesperación no se enseñoreen totalmente del campesino.» Tesis que años después hizo suya el Conde de Romanones en su discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y que más tarde inspiró los proyectos de don Santiago Alba, y el propio proyecto de exacciones locales de González Besada, en cuya exposición de motivos se recogían literalmente algunas de las afirmaciones contenidas en el trabajo de Maura.

En 1902, el Gobierno de Sagasta, impulsado por Canalejas, gestionado por la doctrina francesa, inicia una política anticlerical y sectaria, y en diciembre, vencido en las Cortes, dimite, sucediéndole Silvela, que lleva a Gobernación a Maura y encomienda la cartera de Hacienda a Villaverde.

Maura, después de crear el Instituto de Reformas Sociales, fiel a sus preocupaciones municipalistas, y aún dentro del régimen legal entonces en vigor, reglamenta, con minuciosidad y acierto, el sistema de gastos y cargas municipales y provinciales, con una reglamentación modelo, ya que, aun ajustada a la legalidad vigente, acusaba una perfecta técnica y un sentido de clara ayuda y protección a los Municipios. Pero esa reglamentación no era bastante,

y seguidamente lleva a las Cortes su célebre proyecto de Ley de Administración local, para que, aprobado por el Parlamento, fuese «el descuaje del caciquismo». No interesa a los fines de este trabajo el estudio crítico de este proyecto de Ley en que Maura articuló un verdadero Código municipal profundamente renovador, que consagraba como principio básico la autonomía municipal, la personalidad de los Entes locales, con una Hacienda adecuada al cumplimiento de los fines a los mismos asignados. El proyecto de Maura de 1903, frente a las exageraciones del centralismo imperante desde el siglo XVIII y a la declaración política que representó el régimen rígidamente centralista que con ligeras variantes impusieron los legisladores del siglo XIX, en plagio descarado del régimen francés, significaba la restauración de un Municipio con vida, con personalidad y poder propio, liberado de las intromisiones que le agobiaban por parte del Poder central y, lo que era más importante, con un régimen de Gobierno eficiente mediante la incorporación de representantes corporativos que habían de contener los excesos del sufragio universal y puro, así como la creación de la Comisión Permanente para evitar las perniciosas consecuencias del parlamentarismo tumultuoso. Además, frente a las posiciones meramente románticas que se advierten en varios de los proyectos del pasado siglo, que todo lo concretaban a definiciones dogmáticas de exaltación liberal, Maura cuida de dotar a esos Entes locales de los medios necesarios para ello, percatado de que, sin una Hacienda bastante, la autonomía municipal será una mera definición de principio.

Pero las intrigas de uno y otro lado, tras empeñados debates, hacen que fracase el proyecto de Maura. Las cosas, por lo que a la vida municipal se refiere, no cambiaron. No se advertía ningún síntoma de mejoría; al contrario, la desazón popular iba en aumento y los Municipios continuaban una vida precaria, pendientes de la generosidad y merced del Gobierno central. Se ha dicho en ocasiones que Maura lanzó su proyecto de reforma de Administración local como si hubiese sido un visionario, un ser utópico que había exagerado los males para recrearse con su proyecto. La imputación es falsa; desgraciadamente la situación real de nues-

tros Municipios, al iniciarse el siglo que corre, era verdaderamente desastrosa, y Maura, con su fina observación, con su portentosa capacidad de estadista, vió que allí estaba la posibilidad redentora de una Patria decadente. Como prueba de la desastrosa situación en que vivían nuestros Municipios, de que su personalidad estaba totalmente borrada, vamos a citar un hecho que corrobora la afirmación que el propio Maura hizo de que «no cabe difamar nuestra Administración local, no cabe abochornar con violencia comparable a la de los documentos que divulga años tras años la *Gaceta*», nos limitaremos a recoger aquí, como exponente de esa descomposición, y sólo en breve mención, la jurisprudencia consagrada, incluso en los dictámenes de aquel Consejo de Estado, referida al vidrioso asunto de la suspensión de Concejales y Ayuntamientos, que lustros más tarde fué superada, por el Gobierno provisional de la República, precisamente con el refrendo del entonces Ministro de la Gobernación, don Miguel Maura. Se admitieron como causa bastante para acordar tales suspensiones, entre otras: a) El existir desórdenes en el archivo. b) La falta de inventario de bienes; c) El sostenimiento del Secretario ausente de la localidad. d) El no elaborar las Ordenanzas municipales. ch) El acordar el Ayuntamiento ser de su competencia el nombramiento de guardias municipales. e) El tener deudas con el contingente provincial. f) No llevar libros de visita de cárceles. g) El no tener arcas de caudales. h) El no anunciar en los sitios de costumbre la hora y día en que habían de celebrarse las sesiones. i) El no tener formado el padrón de alojamiento. j) El no encendere los faroles, a pesar de haber consignación en el Presupuesto. k) El que faltase algunas de las tres llaves del arca municipal; l) El que no exista padrón de prestación personal. ll) Que no exista libro de entrada de comunicaciones. m) El no consignar el número de las cédulas personales en las nóminas de sus empleados. n) El no publicarse extractos de los acuerdos de la Junta de Instrucción Pública. ñ) El que tenga defectos el repartimiento de consumos. o) El no anunciar los asuntos que han de tratarse en las sesiones extraordinarias. p) El no renovar la Junta municipal. q) El no permitir la asistencia del vecindario a las sesiones. r) El no existir libros de empleados, etc., etc. Se man-

tenía, por tanto, un régimen de pura arbitrariedad, en que la vida de las Corporaciones locales, como antes decimos, era verdaderamente precaria, dependiente en un todo de los malos humores del titular de la cartera de Gobernación, y ello, naturalmente, determinaba un verdadero desastre en el gobierno y gestión de los intereses municipales.

Maura sigue firme en su posición, y en el Parlamento de 1907, siendo Presidente del Gobierno, vuelve por su proyecto de Bases para la reforma local. Pavón (3) ha explicado de manera maestra la discusión parlamentaria de este proyecto, la más larga y apasionada que registra nuestra historia, ya que al mismo se presentaron 2.822 enmiendas, y se pronunciaron unos 5.600 discursos. Quiso Maura que dicho proyecto fuese Ley con el asenso de todos los Partidos políticos, incluso de los antidinásticos, y por ello, a pesar de tener mayoría parlamentaria bastante, no utilizó los resortes que la mecánica parlamentaria le facilitaba, ni movilizó esa nutrida mayoría, pero fracasó tan noble empeño, ya que los Partidos políticos de oposición, en especial la Solidaridad Catalana, fiel al pacto llamado del Tívoli, que redactara Prat de la Riva, lo hicieron malograr cuando, escindido el bloque de la Solidaridad, los republicanos catalanes y los nacionalistas mantuvieron incólume la bandera de la intransigencia condensada en la expresión «tot o res». El proyecto de 1907, esencialmente inspirado en el de 1903, lo aventajaba en técnica y ampliaba las perfecciones que el primero ofrecía. Siguió Maura con la obsesión de llegar al «descuaje del caciquismo» mediante un régimen de responsabilidad en los gestores de la cosa municipal, y en la sesión del Congreso de 13 de febrero de 1909, decía :

«En adelante acontecerán dos cosas trascendentales : la una, que el Ayuntamiento ya no podrá ser lo que es hoy para la lucha política de los Partidos, y éstos tendrán que buscar su fuerza en la voluntad popular, y la otra, que los dominadores y azotes de los pueblos quedarán entregados a la venganza potente y eficaz de sus convecinos,

(3) Cambó. 1952.

mientras que ahora es absolutamente imposible que un vecindario se subleve contra un cacique, porque detrás de el cacique estamos todos : aun los que le detestamos.»

Y más tarde, Maura sigue con la propia preocupación de encumbrar al Municipio y procurar un régimen jurídico autónomo y eficiente. Y cuando tantas veces se enfrentó en el Parlamento con la realidad española, Maura apuntó, como necesaria y fundamental, la reforma municipal ; ambientó la necesidad de la misma y trazó con fuertes perfiles los caracteres a que debía ajustarse. Años más tarde, uno de sus preclaros discípulos, el insigne Calvo Sotelo, la plasmó en el Estatuto municipal, principio de la restauración de la vida municipal española que tanto ha favorecido el crecimiento y progreso de nuestras ciudades.

En prueba de lo que decimos, terminaremos este trabajo, sencillamente homenaje a la memoria de tan insigne estadista en este primer centenario de su nacimiento, recogiendo unas palabras que pronunciara en el Congreso de los Diputados, sesión de 30 de junio de 1916, en el debate sobre la contestación al Mensaje de la Corona :

«... durante todo el siglo último en que se han arrasado, se han desbravado, se han envilecido, se han prostituído, y se han arruinado y saqueado las Instituciones locales...

Tener una Hacienda sin administración ; Hacienda sin administración y con un cacicato que puede más que todos los Gobiernos, y que quiere convertir la autoridad en prevaricadora de profesión, porque en España la autoridad es una prevaricadora de profesión, bajo la férula de los caciques ; ¡ qué administración ni qué Hacienda mientras no se vaya a la raíz ! Y la raíz no puede atacarse más que con el régimen local y con la reforma administrativa que siga a la instauración del régimen local. Mientras tanto será todo inútil, como han sido inútiles los esfuerzos de que os he hablado anteriormente.»

Huesca-Sevilla, 1953.

CIRILO MARTÍN-RETORTILLO

Abogado del Estado