

Maura y la reforma local (*)

No es posible, señores Académicos, durante el breve tiempo de que dispongo en esta sesión necrológica, dar ni siquiera una idea de las múltiples actividades de Maura —en cuanto hombre de pensamiento y hombre de realidades— como municipalista.

Voy a subrayar tan sólo algunas ideas capitales, y lo haré en la medida indispensable para rendir un homenaje a su memoria y para dejar constancia del recuerdo que tributa la Academia a un gran hombre y a una gran obra, y de mi propia admiración.

Se puede decir que en la actividad proteica de Maura estadista, la reforma local está concebida como la primera condición, como la base de toda regeneración nacional: él hundió por eso persistentemente la reja de su atención y de su esfuerzo en los últimos estratos de la vida local. Y he aquí una aparente paradoja: el hombre que preconizó la revolución desde arriba, en realidad quiso hacer arriba la revolución desde abajo. Que a esto equivalía el propósito de sanear las instituciones locales, que representan la mayor proximidad al hombre y a la familia. Las paradojas caracterizan frecuentemente la vida de los grandes hombres, porque por una parte son tributarios de un tiempo que no les gusta, tienen que contar con el tiempo y con el estilo vital del tiempo para superarlo; por otra parte, sitúan su ilusión y su esfuerzo mucho más allá del horizonte de su época, aspiran a una transformación que los aleja del medio en que se desenvuelven. Esta doble polaridad suscita a veces contradicciones de conducta, que sólo están salvadas por la fidelidad a una obra y a un destino.

Otra paradoja: Maura, hombre afanado por el reconocimiento de las libertades y de las autonomías, comenzando por la autono-

(*) Discurso pronunciado en sesión necrológica celebrada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

mía individual, y que quería regenerar a España con el concurso de los españoles, con la ley y con los instrumentos de la ley —el sufragio, el Parlamento, la opinión, en suma— se vió combatido como no lo ha sido ningún otro político, en los medios populares, en el Parlamento y en la prensa. Ninguna otra ha superado aquella campaña de gran estilo en que naufragó el proyecto de 1907. Todos declaraban las coincidencias esenciales, pero parecía existir un acuerdo tácito para malograr la obra.

Tengo aquí una estadística de los discursos pronunciados en la discusión del proyecto, y es debida a quien fué nuestro ilustre compañero y maestro de muchos, don Adolfo Posada, quien recoge datos que había utilizado ya nuestro Presidente señor Gascón y Marín, para una publicación editada en francés con el fin de dar a conocer el proyecto de reforma.

Dice don Adolfo Posada :

La totalidad de la Reforma se discutió en el Congreso durante veinte días, dedicando la misma Cámara ciento veintisiete al Régimen municipal; se pronunciaron en la discusión, también en el Congreso, 2.950 discursos, presentándose 1.387 enmiendas; de ellas, 22 del Partido conservador, 16 de los solidarios catalanes, 157 de los demócratas, 464 de los liberales y 724 de los republicanos. En el Senado —donde sólo se aprobó el Libro I— se pronunciaron 707 discursos y 620 rectificaciones; se presentaron 551 enmiendas, de ellas 19 de los conservadores, 129 de los liberales, 364 de los demócratas, 14 de los republicanos, 16 de los solidarios y 9 de los carlistas. El Senado dedicó al Libro I 87 sesiones; de ellas, 19 a la discusión de la totalidad y 68 al articulado. Comenzó la discusión en el Senado el 19 de noviembre de 1908 y terminó el 26 de mayo de 1909. («Evolución legislativa del régimen local de España»; nota pág. 415. Madrid, 1910.)

Continúa la paradoja: hubo de advenir la Dictadura, incompatible con la concepción política de Maura, para que la sustancia de la obra de éste fuese incorporada al Estatuto municipal, promulgado por Decreto de 8 de marzo de 1924. Para que prevaleciese la sustancia, fué necesario sacrificar el procedimiento. Pero es necesario no olvidar que para toda mentalidad liberal el procedimiento es también sustancia.

Los cincuenta años transcurridos desde la iniciación del proyecto de Bases de 1903, y algunos menos desde la presentación del Proyecto de Ley articulada de 1907, siendo el señor La Cierva

Ministro de la Gobernación, brindan perspectiva suficiente para aplicar un método que reputo apto para estudiar la actualidad a la luz de la Historia y para decantar la Historia en el contacto con las instituciones actuales. Podríamos formularlo, como en otras ocasiones, así: *lo que hay de vivo y de muerto en la reforma local de Maura*. Pero no puede ser tan ambicioso mi propósito. Voy a limitarme al esquema de algunas ideas inspiradoras de los proyectos de Maura.

La primera, que conserva vigencia, pues se ha transfundido en nuestra legislación actual, se refiere al tratamiento conjunto de lo local, tratamiento conjunto porque no separa la legislación municipal de la legislación provincial o de la de otras Entidades locales, parejas o concomitantes. Este tratamiento unitario no entraña meramente el formalismo de un método, sino que trata de subrayar la categoría sustantiva de lo local, en vez de dividir lo local contra sí mismo o de montar, por ejemplo, la organización provincial sobre los Municipios, transformando en aparato ortopédico lo que es sustancia viva recogida en vasos comunicantes. Tenía este tratamiento su antecedente en el Proyecto de 1884, debido a Romero Robledo, y la influencia ha llegado hasta nuestros días y ha inspirado la Ley de Bases de 1945 y la Ley articulada de 1950.

Se comprende la gran amplitud y el numeroso articulado que requería un tratamiento semejante: 400 artículos tenía el Proyecto de 1903, y tiene 779 la vigente Ley de 1950.

La segunda idea que me interesa destacar es el respeto a la realidad como característica de los proyectos de Maura. No se trata ya de la Administración local como artificio de gobierno, sino de la administración como estructura de una vida: se trata de la vida local como sustancia y como alma, como producto espontáneo: algo que está ahí postulando el tratamiento del legislador, el cual no lo ha creado, aunque lo reorganiza y lo condiciona. El esfuerzo de Maura se sitúa así en el polo opuesto de aquella obsesión que el historiador inglés Burke consideraba como tendencia a «desgarrar cuerpos vivos», y en el preámbulo del Proyecto del 7, sobre cuyo laconismo se ha llamado tantas veces la atención, Maura, con aquel estilo tan suyo (mucho se podría hablar del estilo de Maura, de rico conceptismo, frecuentemente alquitarado, pero jugoso y penetrante, de tal suerte que los que tuvimos la fortuna de escuchar al gran tribuno sabemos hasta qué punto constituía unidad el tipo, la actitud, el pensamiento, la palabra y el ademán: el ademán que muchas veces se adelantaba al pensamiento mismo, y lo prefiguraba

antes de que lo esculpiera la palabra en forma lapidaria e incisiva, que parece cuajada en fórmulas de vigor insuperable), Maura, decía, trenza los conceptos en párrafos como éstos que casi representan la mitad del breve preámbulo:

«Trazada viene ahora con resuelto designio de emancipar y amparar la vida local, acogiendo y estimulando las espontáneas energías populares, nervio de la vida nacional. Muy lejos de tratarlas con recelo, de ellas espera el Gobierno remedio para grandes males y firme apoyo para los anhelos de mejora.

»Preservando, así las instituciones locales como al Estado, de injerencias o extralimitaciones que subvertirían su natural y recíproca coordinación orgánica, se franquean y normalizan todas las adaptaciones a que se ha de prestar ley semejante, de manera que las legítimas y positivas realidades no resulten suplantadas por artificios, ni tampoco enervadas por obstinación de simetría. Aunque los Municipios obtengan la primacía que por todos conceptos merecen, y en el otro grado se mantenga también la Entidad provincial, el proyecto deja expeditas todas las verdaderas y vivas afinidades de los pueblos para que con amplia libertad se manifiesten y se organicen; porque está inspirado en el convencimiento firme de que cercenar o sofocar la vida local es para la Nación tan dañoso como en el cuerpo humano maltratar la sangre de sus arterias.»

No se puede decirlo mejor.

Dimana de aquí todo un concepto del Municipio, y no voy a referirme ahora a esa cuestión de escuela, cuestión vieja pero siempre viva, que especula sobre el concepto natural o sobre el concepto meramente legal del Municipio. Ciertamente lo natural en la sociedad tiene un sentido muy distinto del que tiene en la naturaleza material. A la luz de este criterio tendríamos que analizar el sentido mismo del «Derecho natural», que no es un sector de la naturaleza inerte, sino una luz, un impulso y una vocación de la naturaleza moral del hombre.

Sin arriesgarse en esta discusión, cabe decir que allí donde existen núcleos separados en el espacio, postulando una vida trabada por relaciones de vecindad que se reputan necesarias, surge el soporte de una entidad con vida propia a cuyas necesidades hay que proveer. El concepto del Municipio en Maura es por eso un concepto múltiple, no un concepto unívoco; distinguía, por medio de lo que él llamaba expresamente los Municipios incompletos, varias categorías de Municipio: desde las Comunidades de villa y tierra hasta las Mancomunidades municipales, y desde el pequeño Municipio

rural hasta un Municipio urbano, con gradación a su vez. Dedicó en sus proyectos una especial atención al análisis y a la proyección de la vida de los Anejos, al frente de los cuales colocaba organismos rectores, como la Junta vecinal y el Alcalde pedáneo. Rompiendo con la tradición individualista, el Municipio no está concebido ya como asociación de personas individuales tan sólo, sino que, al modo aristotélico, se ve en él la expansión de las familias y hasta la agrupación de casas, término —el de casas— que entra en la definición de Municipio en el Proyecto de 1907. En consonancia, adquiere vigencia un nuevo concepto: el de «cabeza de familia», miembro añadido —con gran prestancia por cierto— a la vieja clasificación de nuestra Ley del 77, que dividía el núcleo de los residentes en vecinos y domiciliados, con preterición de la calidad del jefe de casa, del cabeza que asume la representación de la familia para todos los efectos administrativos.

Se dota al Municipio de los atributos de la personalidad jurídica y al mismo tiempo se llama la atención (éste ha sido el «ritornello» de todo el proceso de la reforma local en España, y por eso la declaración se prodiga con reiteraciones que acreditan el apremio rectificador) sobre la derogación de las leyes desamortizadoras. Constituido el Municipio —el ser—, su vida de relación, su actividad, que es medida del ser mismo, se manifiesta en la facultad de asociarse, mediante forma de Mancomunidad. Esta adquiere en los proyectos de Maura un vuelo insospechado, pero se constituyen también, como manifestación de esa tendencia expansiva, las Agrupaciones, incluso para que el Estado, que se apoya en los Municipios para cumplir fines propios, pueda realizarlos mientras reconoce la necesidad de esa misma colaboración.

Se legaliza la institución tradicional del Concejo abierto y reviven los primeros gérmenes de lo que hoy designamos con el nombre de régimen de Carta, o sea, la posibilidad de que los Municipios de cierta importancia puedan modificar su estructura orgánica dándose una forma de administración apropiada a sus necesidades singulares.

En época en que se aireaba mucho la relación de democracia y eficacia y en que hubo una serie de esfuerzos encaminados a establecer la compatibilidad entre una y otra, el prurito de eficacia se manifiesta, en el orden orgánico, en la constitución de la Comisión permanente, no como órgano meramente dictaminador y ejecutivo, sino dotado de facultades decisorias.

Hay en los proyectos de Maura (y voy apuntando nada más que

características que considero muy esenciales) todo un concepto de lo que hoy pudiéramos llamar—frente a los intentos de dissociar lo local de lo central, la Administración provincial y municipal y la general del Estado—, el sistema de Administración ligada en todas sus partes y que tiene manifestaciones tan expresivas como la de la múltiple representación del Alcalde (y el concepto quedó acuñado y se ha repetido en todas las leyes posteriores) en cuanto el Alcalde es órgano potenciado que, por una parte, preside el Ayuntamiento; por otra, asume la jefatura de los servicios municipales, y es a la vez delegado del Gobierno en el término.

En el procedimiento de designación de los Alcaldes había de manifestarse este último aspecto, y por eso en los Municipios de más de 20.000 habitantes la designación responde a un sistema de precaución que habilita al Gobierno para nombrarlos, sustrayendo, o pudiendo sustraer, esta facultad a los Concejales, es decir, al Ayuntamiento.

Armoniza esta concepción de la personalidad del Alcalde con el doble orden de atribuciones de que es titular. Su doble representación—la del Municipio, la del Estado—se manifiesta en el ejercicio de funciones propias y de funciones delegadas. El respeto de Maura por la autonomía local era compatible con el convencimiento de que el Municipio no era soberano, es decir, no era ni podía ser un Estado dentro del Estado. El círculo de su competencia se lo señalaba el Estado en función de soberanía. Ahora bien: dentro de ese círculo el Municipio ejercitaba plenamente sus derechos. Eso es autonomía: plenitud en el ejercicio de facultades propias, que no hay que confundir con derechos soberanos.

La compatibilidad de ambas representaciones es el caso normal. La escisión entre una y otra, en caso de conflicto, no supone sacrificio de la autonomía, sino mera separación de órganos. El Gobierno no puede privar al Alcalde del ejercicio de las funciones representativas de la Comunidad municipal, pero es lógico que pueda exonerarlo del ejercicio de las facultades delegadas. Las asume en esta circunstancia un Corregidor (nombre recién en nuestra Historia).

Cabe aquí—sin necesidad de formular un juicio de valor sobre esta configuración de la Magistratura municipal—oponer este concepto de autonomía al clásico «selfgovernment» inglés.

En Inglaterra, el Municipio sólo está intervenido por la Corona y el Parlamento—lo que aquí llamamos Poder central—, mediante el sistema de concesiones de servicios subvencionados, que determina la inspección del Gobierno. No hay una Magistratura en la que

confluyan dos representaciones (la del Estado y la del Municipio) ; tampoco existen circunscripciones territoriales intermedias del género de nuestra Provincia. El «selfgovernment», de origen aristocrático, porque representó el Gobierno de la nobleza territorial frente al Gobierno de los funcionarios de la Corona («government by prerogative»), ha llegado a ser expresión del Municipio democrático cuando el Gobierno representativo ha adquirido formas expresas en virtud de la extensión del sufragio.

Pero en la concepción local de Maura existía un equipo completo de órganos ligados. No es posible desconocer en nuestros pueblos continentales ni la realidad de la vida local ni la necesidad de articularla con el gobierno general del país. La vida local es auténtica en cada núcleo que cumple la triple condición de lo vital : ser concreto, ser inmediato y ser impermutable. Y es, a la vez, conducto de relaciones muy amplias. Los proyectos de Maura, que delineaban del modo aludido la personalidad del Alcalde-Corregidor, respetaban también la Provincia, permitían la reconstitución regional, mantenían la autoridad del Gobernador civil (presencia del Poder central en la vida local) y ligaban todas las partes del sistema mediante vínculos jurídicos que aseguraban una vida adecuada y un funcionamiento regularizado.

La conjunción de lo local y lo estatal se establece también bajo condiciones que entrañan protectorado. Existe la posibilidad de someter el Ayuntamiento en determinadas condiciones a un régimen de tutela, la facultad de suspender los acuerdos cuando rebasaran la esfera de la competencia municipal. Por lo demás, prescindiendo de estos casos, las resoluciones de las Corporaciones locales causan estado, y se considera que agotan la vía gubernativa y abren así la vía de los recursos jurisdiccionales, sentándose el criterio autonómico, que consiste en sustraer a la política y en someter a régimen jurídico la vida de las Corporaciones.

Aspecto interesantísimo, muy tratado en la discusión parlamentaria, fué el del voto corporativo. Si el régimen bicameral ha sido reputado apto para la organización del Poder legislativo, supuesta en el Municipio una sola Cámara—el Pleno municipal—, el voto corporativo no hacía más que reflejar el principio dual de la representación, que es, al fin y al cabo, lo que da vida a la doble Cámara en la organización legislativa del Estado.

Voto corporativo que se manifiesta en el Proyecto de 1903 al través de los Concejales natos y en el Proyecto de 1907 al través de los Concejales representantes de entidades y de instituciones. En la cons-

titución de las Diputaciones provinciales, el voto corporativo de los Ayuntamientos tenía carácter de sufragio indirecto, como emitido por los Concejales, y la representación actuaba mediante el voto limitado, que hacía posible la representación de las minorías.

Palpitan ya en los proyectos de Maura conceptos modernos, como el de municipalización, y una visión urbanística que trasciende el campo acotado por las ideas primarias de obras de reforma interior, de ensanche y de extensión, y avizora las ideas actuales que desembocan en la ordenación de los grandes espacios urbanos y rurales.

Un poco rezagados quedarían los proyectos si hubiésemos de analizarlos a la luz de las presentes concepciones del funcionariado. Sin embargo, apuntaron la exigencia de la elevación de los funcionarios mediante el requisito de la posesión de títulos para el Secretariado en los Municipios de población superior a 12.000 habitantes. Se inicia un proceso que llegará hasta la constitución de los Cuerpos nacionales y hasta la obtención de las actuales garantías que sitúan a los funcionarios de la Administración local en planos frecuentemente más ventajosos que los ocupados por funcionarios de la Administración central.

En definitiva, después de esta exposición, que no puede ser un balance y no tiene otra aspiración que la de un recuerdo—recordatorio, si se prefiere—y un tributo a una memoria esclarecida, cabe preguntar: ¿Fracasó la obra de Maura en el aspecto que he examinado?

Ya se ha visto en qué medida responden nuestras instituciones locales al impulso de Maura, pero extendiendo la observación a su obra total, cabría preguntarse también si los fracasos de las concepciones del gran estadista no eran fracasos y desgracias para España.

Si se me permite una autocita, leeré lo que escribí hace veintisiete años. No había sido yo «joven maurista», aunque rendí a Maura el tributo de mi admiración y de un amor no exento del espíritu crítico, y hoy, en que no tengo ya el privilegio de ser joven sin adjetivaciones, nada he de rectificar a tan considerable distancia de la fecha en que escribí estos conceptos:

«Maura, a pesar de sus honradas equivocaciones, fué una ráfaga de luz y de oxígeno que higienizó muchas veces la política española y la señaló perspectiva y rumbos. Pero el caso de Maura (la implacable oposición a Maura) fué un ejemplo palpable de la fosilización del régimen. Maura fué la Autoridad, escrita con mayúscula; fué el prestigio que dimana siempre, aun en las sociedades corrompidas, de la rectitud, de la competencia, de la elevación de miras, de los no-

bles gestos y de las palabras sinceras, refrendadas por conductas honestas. El hecho de que Maura, al morir, y aun en los últimos años de su vida parlamentaria, no tuviera enemigos, es la prueba de que su autoridad había dejado de ser temible, por carencia de los medios necesarios para actuarla.

Así se daba el caso de que el prestigio de Maura se extendía por España en la misma medida en que se aminoraba su fuerza parlamentaria. Maura era el médico de urgencia, pero no podía ser el médico de cabecera; no lo hubieran tolerado las oligarquías que medraban con la impotencia de la autoridad, pero que necesitaban de autoridad de vez en cuando para salir de los trances difíciles. Por eso el prestigio creciente y casi indiscutido de Maura, no era ya incorporable a una acción persistente y eficaz de Gobierno.

Maura fué de esos hombres gloriosos que acompañan a las decadencias. Hombres situados entre dos épocas, su temperamento, tributario de la época que desaparece, no puede rebasar el medio histórico, aunque una mentalidad y un corazón excepcionales los empujen más allá del horizonte de su tiempo. Su sed insaciada de reformas llega a transformarse en ardor de apóstolado, y sus dotes de estadista se truecan en acentos de profeta. Continúan representando la Autoridad, que es instinto de los pueblos, y que escuchan las gentes con respetuosa curiosidad, pero no saben ya acatar con sacrificio.» («De la vida política. Opiniones de un espectador». Santiago de Compostela, 1926.)

Así pasó don Antonio Maura por nuestra escena política y por la vida española, como un fulgor, iluminando, elevando y ennobleciendo todas las actividades en que intervino, y se puede decir que a todas las que afectaban a nuestras instituciones nacionales se extendió su mente poderosa.

La obra que breve y modestamente he evocado esta tarde podemos considerarla no sólo como el mejor monumento a un hombre y a un político, sino también como piedra miliar a la que tienen que volver los ojos cuantos peregrinan por la senda, no siempre fácil ni siempre grata, de las reformas locales.

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO
Académico de número de la Real Academia
de Ciencias Morales y Políticas.