

# REGIONALISMO, MUNICIPALISMO

y

## CENTRALIZACIÓN

POR

J. Sánchez de Toca



MADRID

R. VELASCO, IMPRESOR, MARQUÉS DE SANTA ANA, 11 DUP.

TELÉFONO NÚMERO 552

1907



9322





REGIONALISMO, MUNICIPALISMO

CENTRALIZACIÓN

REGIONALISMO, MUNICIPALISMO

por FRANCISCO DE TOCA

Y

CENTRALIZACIÓN

REGIONALISMO MUNICIPALISMO

---

Esta obra es propiedad del  
autor, que se reserva todos sus  
derechos.

---

REGIONALISMO MUNICIPALISMO

# REGIONALISMO, MUNICIPALISMO

INDICE

Y

Consideraciones preliminares

## CENTRALIZACIÓN

POR

J. SÁNCHEZ DE TOCA



Centralización y Regionalismo ante la política unitaria de patria mayor.

MADRID

R VELASCO, IMP., MARQUÉS DE SANTA ANA 11 DUP.º

TELÉFONO NÚMERO 551

1907



# ÍNDICE

## Consideraciones preliminares

	Páginas
I.—Motivos para la reimpresión de los opúsculos aquí recopilados....	XIII
II.—Los conceptos de provincia y región en nuestros proyectos sobre reformas de Administración local.....	XIV
III.—Que el espíritu del Estado centralista es antitético á la gran tradición del sentido unitario de la soberanía romana, é inutiliza á las naciones para la política de patria mayor.....	XVI
IV.—Cuál es la resultante de leyes municipales hechas con preterición de la realidad.....	XIX
V.—El municipalismo importa ahora más que el regionalismo .....	XXI
VI.—El municipalismo se presenta en nuestra época con intensidad de vida y eficiencias nacionales y sociales sin precedentes en la Historia... ..	XXII
VII.—Características de las transformaciones que el municipalismo moderno produce en la organización de los municipios.....	XXIII
VIII.—Resultado del sistema de molde legal uniforme en la constitución de los Ayuntamientos y de la institución de alcaldes conforme á nuestra vigente ley Municipal.....	XXVIII
IX.—De algunos factores extralegales que contribuyen á atenuar en parte las deficiencias de nuestra ley en punto á las prerrogativas más esenciales para la jurisdicción de los alcaldes.....	XXX
X.—Que la impotencia constitutiva á que se vieron reducidas las alcaldías para resistir invasiones en la jurisdicción municipal, ha sido principal causa de extinguirse en los municipios las tradiciones y hasta la conciencia de su personalidad dentro del Estado.....	XXXIV

## Centralización y Regionalismo ante la política unitaria de patria mayor.

### Necesidad de nueva política unitaria para la España Mayor

I.—Motivo de la publicación de este opúsculo.....	3
II.—Elementos de política unitaria en nuestra nacionalidad para reconstituir la España Mayor.....	4

	Páginas
III.—Estado actual del principio unitario de la nacionalidad hispano-americana.....	7
IV.—Contradicción presente entre la obra de los gobernantes y la de los gobernados respecto del ideal de patria mayor.....	10
V.—Primera condición para realizar el ideal de la España Mayor.....	14

## La centralización y el regionalismo ante la política unitaria de patria mayor

I.—Origen y transformaciones de las teorías regionalistas en nuestros estados de opinión.....	17
II.—Síntomas del estado moral que descubre entre nosotros la exacerbación del regionalismo después del desastre.....	23
III.—Resultados de la centralización como procedimiento de política unitaria.....	30
IV.—Causas y efectos de la convivencia de la centralización y del parlamentarismo en nuestro régimen constitucional.....	40
V.—Por qué los ideales del regionalismo aparecen hoy como incompatibles entre nosotros con la política unitaria de patria mayor...	45
VI.—Rectificaciones necesarias en regionalistas y centralizadores para hacerse compatibles con política de patria mayor.....	50
VII.—Si los ideales regionalistas pueden dar base a procedimientos de política unitaria rectificando la centralización administrativa..	56

## Discursos en el debate sobre el regionalismo habido en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

VIZCA

### I

I.—Consideraciones generales sobre los términos del problema regionalista en España.....	68
II.—Diferencia esencial entre los procedimientos de la monarquía hereditaria y los de la revolución informada por el principio unitario en la formación de las unidades nacionales.....	72
III.—Enseñanzas que se desprenden de la creación de la unidad soberana del Estado en los Estados Unidos.....	77
IV.—Razón de que se tramitase por vías excepcionales el Proyecto de reforma de la Administración local redactado por la Subsecretaría de Gobernación en 1891.....	82

V.—Cómo, no obstante la antitesis de principios entre la legislación municipal anterior y posterior á 1869, se han agravado bajo el nuevo régimen los vicios y corruptelas del anterior.....	85
VI.—El apartamiento del Municipio y la provincia de las operaciones electorales, la dignificación del cargo de Gobernador, la diversa organización de los Municipios según la población y la curatela municipal, medios eficaces para sanear la vida local y destruir el caciquismo.....	90
VII.—La ley de 3 de Mayo de 1892 sobre la hacienda provincial, procedimiento circunstancial y transitorio para remediar los desórdenes existentes.....	94

## II

I.—Importancia de la cuestión relativa á si es aplicable al país vasco el concepto técnico de personalidad regional.....	102
II.—A ninguna parte del territorio nacional cuadra ahora más que á las Provincias Vascongadas el nombre de región.....	105
III.—Grave error y deplorables consecuencias de la Ley de 21 de Julio de 1876, por no haber suprimido la personalidad de Estado de los cuerpos políticos, reduciendo el país vasco á región con personalidad meramente administrativa.....	114

## III

I.—Los conceptos de Nación y de Estado. El nacionalismo factor importantísimo en la historia del siglo XIX. ....	121
II.—La intensidad del patriotismo síntoma capital de la decrepitud ó vitalidad de los Estados.....	127
III.—Influencia transcendental del desarrollo de la industria y del comercio y de la facilidad de los medios de comunicación y transporte, propios de nuestro tiempo, en las relaciones internacionales.....	130
IV.—El pueblo vascongado, que, bajo su antiguo régimen, tuvo personalidad política propia aun en el orden internacional, debe ser reconocido hoy como región con personalidad administrativa.	136

## Informe sobre la reforma de las leyes Provincial y Municipal, redactado por la Subsecretaría de Gobernación en 1891

REAL ORDEN disponiendo que, después de recogidos y ordenados los antecedentes necesarios, informe la Subsecretaría sobre la reforma de las leyes Provincial y Municipal, con arreglo á las bases que se indican.....	145
--	-----

## Informe de Subsecretaría

Páginas

I.—CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA REFORMA.	
1.—Importancia del régimen de la administración local para el asiento de las instituciones fundamentales del Gobierno .....	151
2.—Por qué en vez de la promulgación de una ley provincial y municipal del todo nueva, son más convenientes las reformas parciales en nuestra legislación.....	157
II.—REFORMA DE LA LEY PROVINCIAL.	
1.— <i>La Región</i> .....	167
2. <i>Los Gobernadores regionales</i> .....	172
3.— <i>De los consejos regionales</i> .....	175
4.— <i>Las diputaciones provinciales y la administración regional</i> .....	180
Modificación en la constitución de las diputaciones.....	180
Del modo de funcionar de los consejos regionales y diputaciones en los servicios de la administración local.....	181
Alzadas .. .. .	183
III.—REFORMAS DE LA LEY MUNICIPAL.	
1.— <i>Dos bases principales de esta reforma</i> .....	186
Primera.—Que las facultades administrativas deben ser proporcionadas á la capacidad que respectivamente acrediten para administrarse ordenadamente.....	187
Segunda.—Que la organización municipal de los grandes ciudades no puede ser la misma que la de los pequeños municipios	189
2.— <i>Dependencias y responsabilidad de los concejales y de sus agentes</i> ....	193
IV.—ECONOMÍA QUE PRODUCIRÍA EL PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA AQUÍ PROPUESTA. ....	
1.—Economías en el presupuesto del Estado.....	200
<i>Plantilla de los gobiernos de región, comparada con la de los actuales gobiernos de provincia</i> .....	202
Gobiernos de región de primera clase.....	202
Gobiernos de región de segunda clase.....	206
Gobiernos de región de tercera clase.....	208
<i>Plantilla de los gobiernos de provincia, según el proyecto de reforma, comparada con la de los actuales gobiernos</i> .....	210
Resumen de las economías en el presupuesto del Estado.....	212
2.—Economías en los presupuestos provinciales.....	214
3.—Economías en los presupuestos municipales.....	216
V.—EN QUÉ FORMA SE HAN DE SOMETER ESTOS PROYECTOS Á LA DELIBERACIÓN DE LAS CORTES.....	
	219

## Proyecto de ley de gobierno y administración local

LIBRO PRIMERO.—GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA REGIÓN.	
TÍTULO PRIMERO.— <i>Capítulo único</i> .—De la administración en general....	225
TÍTULO SEGUNDO.— <i>Del gobierno y administración de la región.</i>	
<i>Capítulo primero</i> .—Autoridades del gobierno y administración de la región.....	228

<i>Capítulo II.</i> —De los gobernadores regionales.....	228
Atribuciones y deberes de los gobernadores regionales.....	231
<i>Capítulo III.</i> —Del Consejo regional.....	235
De la organización y modo de funcionar del Consejo regional....	237
<i>Capítulo IV.</i> —Competencia y atribuciones de los consejos regionales.	239
Suspensión de los acuerdos del Consejo regional.....	240
Recursos de alzada y queja.....	242
<i>Capítulo V.</i> —Organización y modo de funcionar de la comisión ejecutiva.....	245
<i>Capítulo VI.</i> —Competencia y atribuciones de la comisión ejecutiva..	246
<i>Capítulo VII.</i> —Presupuestos y cuentas regionales.....	248
<i>Capítulo VIII.</i> —Empleados y agentes de la administración regional.	254
TÍTULO TERCERO.— <i>Capítulo único.</i> —Dependencias y responsabilidad de los consejos regionales y agentes de la administración regional....	257
LIBRO SEGUNDO.—GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA PROVINCIA.	
TÍTULO PRIMERO.— <i>Autoridades del gobierno y administración de la provincia.</i>	
<i>Capítulo primero.</i> —De la administración de la provincia....	261
<i>Capítulo II.</i> —Del gobierno de las provincias.....	263
<i>Capítulo III.</i> —De las atribuciones y deberes de los gobernadores....	264
<i>Capítulo IV.</i> —Organización y modo de funcionar la diputación provincial.....	267
<i>Capítulo V.</i> —Competencia y atribuciones de las diputaciones provinciales.....	275
<i>Capítulo VI.</i> —Organización y modo de funcionar de la comisión provincial.....	279
<i>Capítulo VII.</i> —Competencia y atribuciones de la comisión provincial.	280
<i>Capítulo VIII.</i> —Presupuestos y cuentas provinciales.....	282
<i>Capítulo IX.</i> —Empleados y agentes de la administración provincial..	288
TÍTULO SEGUNDO.— <i>Capítulo único.</i> —Dependencia y responsabilidad de los diputados y agentes de la administración provincial.....	289
Disposiciones transitorias.....	294

### Reforma de la ley Municipal

I.—BASES para la reforma del título I en su capítulo I.—Comunidad municipal; su constitución.—(Dos bases).....	297
II.—BASES para la reforma del título II en su capítulo II.—Cinco categorías de ayuntamientos. Reglas para la constitución del ayuntamiento en los pueblos de menos de 1.000 habitantes; elección de concejales suplentes. Constitución del ayuntamiento en los pueblos de más de 10.000 habitantes; alcaldes, tenientes de alcalde, comisiones, corporación municipal, juntas de distrito; gastos de representación de los alcaldes.—(Siete bases).....	299
III.—BASES para la reforma del título III en su capítulo I.—Asociaciones voluntarias entre ayuntamientos; su constitución; bienes y derechos indivisos.—(Cuatro bases).....	307
IV.—BASES para la reforma del título V en su capítulo II.—Delegados especiales de inspección. Suspensión de ayuntamientos.—(Dos bases).	309

V.—DE LA CURATELA ADMINISTRATIVA.—Causas que la determinan; forma de declaración; administración municipal; nombramiento del alcalde; presupuesto del quinquenio.—(Siete bases).....	311
VI.—CORTE DE CUENTAS.—Liquidación de débitos, bonificación; plazo para entablar reclamaciones; débitos de particulares. De la prescripción de los créditos contra los ayuntamientos.—(Ocho bases).	314

### Apéndice á las bases para la reforma de la ley Municipal

ESTADÍSTICAS DE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.	
Advertencia preliminar.....	319
I.—ESTADO comprensivo de los municipios en la Península é islas adyacentes, clasificados según su población de hecho, con arreglo á los datos del censo de 1887 .....	324
II.—ESTADO-RESUMEN de los pueblos que no llegan á 500 habitantes, con arreglo á los datos del censo de 1887.....	326
III.—ESTADO demostrativo de la población de hecho de las 150 ciudades que pasan de 12.000 habitantes.....	328
IV.—ESTADO-RESUMEN por provincias y comparativo de la población de hecho de los municipios que no pasan de 500 habitantes, con la totalidad del censo de su respectiva provincia.....	330
V.—ESTADO demostrativo de la distribución de nuestra población, según la clasificación de los términos municipales por su número de habitantes. ....	332
VI.—ESTADO demostrativo de los expedientes de alzada incoados á consecuencia de las elecciones municipales de 10 de Mayo último y ya resueltos en la presente fecha. ....	334
OBSERVACIONES á los estados anteriores .....	336

### Notas

1.ª—Principales proyectos de ley presentados desde 1882 sobre reforma de la ley Provincial y Municipal.....	166
2.ª—Suspensión de ayuntamientos según la ley Municipal. Enumeración de los motivos que la jurisprudencia administrativa ha considerado como causas graves bastantes para la suspensión. Doctrina sentada sobre nulidad de elección y constitución ilegal de los ayuntamientos.....	196
3.ª—Noticia de las cantidades que pagan por contingente provincial nueve de las poblaciones indicadas para capitales de región, y economías que en los presupuestos municipales puede producir la reforma .....	217
4.ª—Precedentes parlamentarios de autorización ó discusión por bases de la ley Provincia! ó Municipal.....	219

5. <sup>a</sup> —Doctrina sobre el alcance de las autorizaciones expuesta por el señor Escosura, al defender en las Cortes el uso que había hecho de la ley de autorización de 27 de Octubre de 1844 para promulgar el Real decreto de 29 de Septiembre de 1847.....	221
6. <sup>a</sup> —De algunos otros precedentes legislativos sobre reforma de la ley Provincial ó Municipal, no incluidos ni citados en las compilaciones legislativas .....	222
7. <sup>a</sup> —Regiones de la división territorial de la Península, formulada por el Real decreto de 29 de Septiembre de 1847 (Sr. Escosura), y por el proyecto de ley de 5 de Enero de 1884 (Sr. Moret) .....	226
8. <sup>a</sup> —Necesidad de una organización del personal de funcionarios técnicos, adecuada al régimen del gobierno y administración local.	235
9. <sup>a</sup> —Resumen de Ayuntamientos agrupados por su población. Proporción que según el Censo resultan los de menos de 2.000 habitantes con los de población superior á esta cifra.....	297
10. <sup>a</sup> —Diferente condición de las Comunidades municipales que tendrían el carácter de impuestas por la ley, y las asociaciones voluntarias que la ley debe limitarse á autorizar.....	309
11. <sup>a</sup> —Precedentes que demuestran la constante tendencia del Estado á liquidar los atrasos de los Ayuntamientos, y ventajas del corte de cuentas que se propone.....	314
12. <sup>a</sup> —Trasiego de la población rural á los centros urbanos en Inglaterra, Francia y España.....	337



## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

---

- I.—Motivos para la reimpresión de los opúsculos aquí recopilados.
- II.—Los conceptos de provincia y región en nuestros proyectos sobre reformas de Administración local.
- III.—Que el espíritu del Estado centralista es antitético de la gran tradición del sentido unitario de la soberanía romana, é inutiliza á las naciones para la política de patria mayor.
- IV.—Cuál es la resultante de leyes municipales hechas con preterición de la realidad.
- V.—El municipalismo importa ahora más que el regionalismo.
- VI.—El municipalismo se presenta en nuestra época con intensidad de vida y eficiencias nacionales y sociales sin precedentes en la Historia.
- VII.—Características de las transformaciones que el municipalismo moderno produce en la organización de los municipios.
- VIII.—Resultados del sistema de molde legal uniforme en la constitución de los Ayuntamientos y de la institución de alcaldes conforme á nuestra vigente ley municipal.
- IX.—De algunos factores extralegales que contribuyen á atenuar en parte las deficiencias de nuestra ley en punto á las prerrogativas más esenciales para la jurisdicción de los alcaldes.
- X.—Que la impotencia constitutiva á que se vieron reducidas las alcaldías para resistir las invasiones en la jurisdicción municipal, ha sido principal causa de extinguirse en los municipios las tradiciones y hasta la conciencia de su personalidad dentro del Estado.

### **I.—Motivos para la reimpresión de los opúsculos aquí recopilados**

Tiempo hace que vienen requiriéndonos á nueva edición de los opúsculos sobre Centralización y Regionalismo y Reformas en las leyes de nuestra Administración local que ahora recopilamos en el presente volumen.

Hemos considerado que esta publicación puede ser de alguna utilidad para la labor que las Cortes van á iniciar al fin en la discusión del proyecto de ley sobre reforma de nuestros orga-

nismos municipales y provinciales. El interés principal que en esta oportunidad pueda resultar de la recopilación de estos opúsculos, consiste á nuestro entender en las mismas fechas de primera publicación que lleva respectivamente cada uno de ellos, pues teniendo en cuenta los diferentes estados del espíritu público y de los criterios de los gobernantes que sobre estos fundamentales problemas refleja cada uno de los opúsculos, se aprecia mejor cuán profundamente se han transformado desde aquella fecha las actitudes de nuestros partidos y los estados de opinión colectiva en cuanto á los modos de sentir y comprender las fórmulas de la descentralización regional, las teorías políticas del regionalismo y el sentido jurídico para ordenar las relaciones del Estado con los Municipios.

Bien característicos son, por ejemplo, los fenómenos evolutivos que en los mismos textos de nuestros proyectos de ley ha tenido el propio nombre de región, figurando con el sentido y concepto más distinto en cada proyecto. Mas característico aun es en este punto el contraste de que esas denominaciones de región dejaron en completa indiferencia al espíritu público, cuando empezaron á sonar en los programas de los partidos gobernantes con pregones de fórmula presentada como cifra y compendio las mayores esperanzas de regeneración administrativa. Más luego en cambio, cuando esas mismas voces de región y regionalismo empezaron á impresionar los ánimos populares, los gobernantes á la inversa, se sobrecogieron ante ellas en términos de dejar traslucir que preferirían no haberlas mentado jamás, y menos aun el haber puesto tales denominaciones en sembradura de leyes; llegándose por último sobre esto, al extremo de que el omitir hasta el nombre mismo de región en los proyectos de ley, viniera á considerarse como sistema de alta prudencia política.

## **II.—Los conceptos de Provincia y Región en nuestros proyectos sobre reformas de Administración local.**

Así hemos parado al cabo sobre esta materia en tan extraña condición de cosas que cuando la provincia no ha llegado á ad-

quirir realidad fuera de la ley, á pesar de un siglo entero transcurrido proclamándola en los textos constitucionales como pieza esencial de nuestra organización política y administrativa, á la vez nuestros proyectos de ley de Administración local, ni siquiera se atreven ahora á pronunciar la palabra Región á pesar de ser factor que conserva todavía entre nosotros tan patentes realidades históricas y naturales, y puede prestar á nuestra administración civil una base de simplificación, economía, mejora de servicios y de enaltecimientos de funciones y cargos, aun más importante que en el orden military en el eclesiástico; al propio tiempo que para la cohesión espiritual de nuestros pueblos en los conceptos más transcendentales de la política unitaria de patria mayor, puede servirnos de organismo evolutivo y expansivo que nos encamine á estrechar la solidaridad de nuestra raza en las más fecundas hermandades peninsulares é intercontinentales.

La demarcación de gobiernos regionales que se proponía en el informe de 1891 sobre la reforma de las leyes provincial y municipal, respondía principalmente á la simplificación y economía de los servicios administrativos con enaltecimiento de los cargos y funciones de los Gobernadores.

Era con efecto entonces no menos palmaria que ahora, la conveniencia de reducir el número de gobiernos tanto por la dificultad de dotar á tal número de Gobernadores en proporcionalidad á lo que demanda la altísima representación de ese cargo, cuanto por ser notorio también que no hay partido gobernante que pueda cubrir con plena satisfacción los cuarenta y nueve gobiernos civiles con personajes habilitados, dispuestos y probados por prestigios ya adquiridos, en términos que con ser tan alta la función, resulte, sin embargo, aun más enaltecida por el propio valer personal del llamado á desempeñarla.

No cabía entonces plantear, ni aun siquiera iniciar en otra forma la delicadísima cuestión de las agrupaciones regionales. Las actuales circunstancias son mucho más propicias para presentar este transcendental asunto en términos de dejar á los mismos pueblos la iniciativa en proponer al Gobierno la forma y peculiares disposiciones que consideren más convenientes para el régimen de su agrupación regional.

**III.—Que el espíritu del Estado centralista es antitético de la gran tradición del sentido unitario de la soberanía romana, é inutiliza á las naciones para la política de patria mayor**

Quizás el espíritu centralizador que durante las últimas centurias pasó sobre las naciones como aquilón impetuoso é irresistible aniquilando toda resistencia local, y concentrando todos los poderes en el Estado, pueda resultar en definitiva para los grandes destinos nacionales, como acelerador de las evoluciones que en la vida social elaboran geográfica y técnicamente con el misterio de tan íntimas conexiones, esas maravillosas unidades espirituales de la lengua, del cuerpo jurídico, de la constitución política y económica, en la generación de la soberanía y de la conciencia colectiva que constituyen el alma de los grandes cuerpos de nación. La historia prodiga en efecto muy señalados ejemplos de naciones desquiciadas en fraccionamientos de behertrías de poderes desordenados y jurisdicciones caóticas, que pasaron luego á tremenda crisis de centralización del poder para venir por último á un nuevo estado de poderes concertados en respeto de todos los derechos.

Inglaterra, por ejemplo, pasó por esta gran crisis del espíritu centralizador mucho antes que las demás naciones de la etnarquía cristiana. Desde los días de la conquista normanda, el rey de Inglaterra era rey de verdad, teniendo de hecho por vasallo al más poderoso de los señores de aquella tierra, mientras por el contrario, el rey era apenas primero entre iguales en las demás naciones. Y sin embargo, y quizás por esto mismo, aquel pueblo centralizado antes que ningún otro, vino á ser luego antes que ningún otro el ejemplo tipo de las libertades y autonomías locales.

Podrá ser que la crisis de agudo y violento centralismo que hemos padecido algunas naciones europeas en las convulsiones revolucionarias del siglo último, tengan á la postre desenlace de libertades y autonomías locales semejantes al producido en el proceso secular de la constitución de Inglaterra. Pero por de pronto lo positivo es que el desenlace actual de la crisis centra-

lizadora en estas naciones se reduce a que del contubernio de la centralización con el régimen parlamentario, se ha engendrado en ellas una degeneración monstruosa que actúa fatídicamente, pervirtiéndolo todo en términos de convertir en instrumentos de despotismo brutal a las mismas instituciones nacidas como garantías de libertad.

Bajo la influencia maléfica de ese espíritu centralizador, se pervirtió en el Estado mismo el más alto sentido de la soberanía. En lugar de actuar con prerrogativas de supremo amparador del derecho que no ejercita sus potencias imperiales sino en aras del principio unitario de la nacionalidad y como personificación y órgano de defensa de ideales patrios dignificadores de las libertades y derechos de sus ciudadanías, empleó por el contrario los atributos omnipotentes del poder público en alardes de reglamentar, remover y destruirlo todo á viva fuerza, como en obsesión de no soportar sobre el suelo patrio sino lo que lleve la marca uniforme de la servidumbre. Perdió la noción de que para la gran política unitaria de las naciones y de las expansiones en patria mayor, los factores invisibles del espíritu y los valores imponderables del patriotismo y de la cohesión espiritual de los pueblos, importan mucho más que la uniformidad de organismos administrativos fundidos en un solo molde.

Semejante espíritu centralizador en lugar de vivificar á los pueblos para empresas de engrandecimiento, suele por el contrario atrofiarlos é incapacitarlos para la expansión.

No han podido ser más señaladas las enseñanzas que acerca de ello nos legó la centuria última. Así, cuando todo el mundo era arrastrado con irresistible impulso por fuerzas expansivas de potencia jamás conocida en la historia hacia agrupaciones imperialistas de grandes cuerpos de nación, pudo comprobarse con los más solemnes y trágicos ejemplos, que á pesar del empuje de esas mundiales corrientes unitarias que en la época contemporánea levantan tan gigantes imperios, las naciones inficionadas del maléfico espíritu del centralismo estermindador de las libertades locales, resultaron fatídicamente empequeñecidas, degradadas y mutiladas, á la par que eran por el contrario engrandecidas y sublimadas en señoríos de naciones por todos los

continentes, aquellos otros Estados que entendieron la política unitaria con el alto sentido de la dominación romana, que se hizo dueña del mundo sin resistencias irreductibles, porque al sojuzgar sucesivamente á las naciones, renunciaba á sus propios hábitos de administrar y gobernar, en cuanto encontraba entre los pueblos que se anexionaba, costumbres ó procedimientos de administración y gobierno local más adecuados para que cada pueblo se rigiera por sí en autonomía propia sin menoscabo del poder imperial.

Para la política unitaria de patria mayor, sobre todo en cuerpo de nacionalidad con haber hereditario de soberanía derramada por el mundo como creadora de pueblos y naciones, harto más fecundo que el espíritu centralista encerrado durante el siglo último bajo los lemas de la unidad constitucional de Estado, hubiera sido aquel otro gran concepto unitario de la dominación romana que respetaba á los arcontas en Atenas, á los sufetas en Cartago, y gobernaba á Sicilia con las leyes de Hieron y al Egipto con las de los Ptolomeos. El secreto de aquel gran señorío imperial unificador del mundo antiguo, consistió en no intentar imponer á los pueblos una constitución uniforme, ni violentar á las autonomías locales para refundirlas en un solo molde.

En la maravillosa unidad que prevaleció al fin en aquel inmenso imperio, el impulso espontáneo de los pueblos, tuvo mucha mayor parte que las imposiciones de la fuerza imperial que limitaba su intervención á mantener la unidad del poder público en todas aquellas jurisdicciones sin las cuales no puede existir un gran cuerpo de Estado. No consentía ni agresiones exteriores ni alteraciones interiores de la paz romana por discordia de gentes. Como árbitro y órgano supr. mo de derecho imponía á todos sus veredictos inapelables; pero su regla capital era inhibirse de la administración de los intereses peculiares de cada pueblo, interviniendo sólo cuando lo hacía indispensable el amparo de la tranquilidad pública. Así, municipios, colonias, villas libres, federadas ó asimiladas, se gobernaban por sus propias leyes, elegían por su cuenta á sus magistraturas, y eran gestoras autónomas de sus intereses en términos que no ha vuelto

á conocerse en la Historia una era de independencia municipal, con amplitud y diversidad comparable á la del imperio de aquellos Césares. La unidad de aquel municipalismo procedía de la cohesión espiritual y comunidad de ideales del mundo romanizado por la fascinación de los pueblos ante los esplendores irradiados de la urbe romana.

Este gran concepto romano del sentido unitario de la soberanía, hermanado con el más amplio municipalismo moderno era agente de unificaciones nacionales con harta mayor grandeza que las que ha procreado el espíritu del centralismo moderno. Para las empresas de expansión de patria mayor con hermandad de pueblos, encontraba las más fecundas aplicaciones en la civilización contemporánea, dentro de la cual la ciudad es el factor social preponderante.

#### **IV.—Cuál es la resultante de leyes municipales hechas con pretensión de la realidad**

La política unitaria del Estado asentado sobre amplísimas libertades municipales es en nuestros días base de grandezas tanto ó más que en la era romana. Las grandes metrópolis modernas, además de concentrar lo más intenso de las vidas nacionales, constituyen el nexo fundamental de la comunicación y solidaridad de unos pueblos con otros. En la obra de nacionalizar las ciudadanías y de formar las conciencias nacionales y unificar las corrientes del espíritu, ejercen ahora eficacias más activas que las que desarrolló la realeza en su labor secular de crear los grandes cuerpos de nación, y vínculos de cohesión más íntimos y poderosos que los que produce el propio Estado moderno.

Por ello, para las naciones que vivieron en los extravíos revolucionarios del unitarismo centralizador, resulta ahora tan pavoroso el encontrarse ante el dilema de que en ellos el Estado y los Municipios no pueden convivir; y que, ó el Estado deja vivir á los Municipios, ó los Municipios no dejarán vivir al Estado.

Este problema se presenta con singulares agravaciones para

nosotros después de un siglo de haber estado traduciendo las peores leyes galias sobre administración municipal y provincial, cual si fueran materia tratable, transcribible é importable de nación á nación, como se traduce y transporta de pueblo en pueblo á hombre de buhonero la prosa de las novelas. El moderno arte de hacer novelas ha logrado en nuestra época tan extraordinaria influencia sobre lo real, que en muchas esferas de nuestra existencia la acción de las ficciones literarias sobre la vida iguala por lo menos, si no supera, á la acción de las realidades de la vida sobre la ficción, en términos que lo real se ve reducido á ser mero trasunto de la ficción. También en materias de política, administración y gobierno resulta nuestra época una de las más señaladas en la historia por el predominio de ficciones imaginativas desarrollando poderosísimas sugerencias colectivas. Mas en esta esfera el positivismo de la realidad opone incontrastables contrarrestos. Por la naturaleza misma de las cosas, el secreto principal de las operaciones de gobierno consiste en buscar ante todo la realidad más real. Aunque en la política abundan los personajes en poca paz consigo mismos y con otros por cavilaciones de espíritu, y que prodiguen á las multitudes efectismos imaginarios, en ella se encuentran también los más sagaces en dejar lo vano á los vanos y en juzgar de las cosas como son y no como se dicen y estiman. Así, por potentes que sean los sugerimientos de lo irreal, su máximo influjo dura poco entre los hombres de gobierno. En estos sujetos, sobre todo en la madurez de la edad, tales trastornos imaginativos duran poco y á la manera que en las alucinaciones de la pesadilla, la acción de la realidad se sobrepone luego al delirar de los sentidos cuando bajo impresión enfermiza transformada y abultada vivieron breves momentos las irrealidades más insensatas.

Las plebes están de ordinario más expuestas que los gobernantes al sugerimiento colectivo de los espejismos de la ficción en materia política, aunque rara vez suelen perdurar sus alucinaciones más allá de lo que tarda una generación en bajar á la tumba. Sin embargo, durante la última centuria el predominio de lo irreal sobre las realidades de la vida política perduró tanto, que nuestras leyes sustantivas y adjetivas vinieron á ser mero

trasunto de la ficción. Pero en esto, el despertar para los pueblos suele ser más angustioso que el de las peores pesadillas, pues si oprimidos por angustia de aficciones en vida miserable entraron en ensueños enfermizos bajo sugerimiento de redimirse con idealismos vertidos en leyes nuevas, en esta esfera el sueño optimista es siempre efímero, lo irreal se desvanece pronto, comprobando luego que de nada sirve el derecho escrito si la realidad continúa inalterada como monstruo petrificado.

Al cabo de esta clase de intrusiones de la ficción en los cuerpos jurídicos, el único remanente que queda como realidad positiva se reduce á que en la legalidad escrita aparezcan todas las cosas llevando nombre contrario á lo que son en verdad.

Y si semejante confusión de lenguas acarrea tan hondas perturbaciones en las directivas políticas del gobierno constitucional de los Estados, su influencia es aun más fatídica cuando se intenta asentar sobre ella el régimen de administración y gobierno de los municipios.

El aniquilamiento presente de nuestra vida municipal es la resultante del tiempo que llevamos legislando en esta materia con absoluta preterición de la realidad. Así, aunque nuestras leyes hablen de provincias y ayuntamientos, de administración local, de alcaldes, concejales y personeros del procomún, diputados y dignidades municipales, tiempo hace que en la mayor parte de España no hay ni ayuntamientos, ni provincias, ni alcaldes, ni concejales, ni diputados. Villas, ciudades y comunidades de la tierra, maleficiadas con ficciones de leyes corroidas por el espíritu centralizador y uniformador, son cuerpos muertos y muchos parecen fósiles sociales.

En medio de ese inmenso campo de ruinas morales no puede producirse obra de resurrección y vida, si las leyes mismas no se desprenden primero del espíritu maléfico y vuelven á la realidad.

#### **V.—Que el municipalismo importa ahora más que el regionalismo.**

Para la vivificación de nuestro organismo nacional, el Municipio es lo primero que tiene que resurgir. Por esto el municipi-

palismo nos importa ahora mucho más que el regionalismo.

Mas será en vano también que las leyes prodiguen cartas-pueblas de emancipación municipal, si los municipios por su parte no despiertan con señal de haber vuelto á conciencia del valer de su personalidad en la constitución patria y de sentir la propia dignidad con energía bastante para reaccionar contra las injurias á su derecho. Necesitan ganarse las estimas de opinión por su entereza en resistir los contrafueros. Mas apoyándose en esta fuerza podrán reivindicar preeminencias, libertades y respetos de derechos que nadie se atreva á negarles.

Dentro de la organización de la vida social, los títulos de preeminencias, libertades y derechos valen bien poco si no se acompañan de elementos coactivos proporcionados á imponer respetos; y estos elementos de respeto no se alcanzan sino por vía de conquista. La justicia y la libertad de las instituciones sociales son, con efecto, cosas muy distintas de las nociones de justicia y libertad encerradas en lo más íntimo de la conciencia ó expuestas por la ética en el orden meramente especulativo. Para que sus premisas de conciencia produzcan fenómenos sociales, necesitan exteriorizarse con acción dinámica, pues en las realidades de la constitución de los pueblos, justicia y derecho se condicionan en grandísima parte por ponderación de fuerzas como problemas de mecánica, si bien es un orden mecánico en el cual los factores morales actúan con gran potencia de gravitación.

Tal ha sido, por ejemplo, el proceso que en la sociedad moderna han llevado las ideas sociales que, despertando primero en el obrero el sentimiento de su propia dignidad, fueron desarrollando sus fuerzas de iniciativa y resistencia, llevándolo á las reivindicaciones colectivas que pusieron al fin las potencias de la opinión pública de parte del proletariado. Para reivindicar el respeto de sus derechos ante el Estado nuestros municipios, á quienes les va faltando ese minimum de justicia sin el cual los pueblos mueren, tienen mucho que aprender del enérgico sentir de la propia dignidad conque las clases obreras reivindicaron hoy el respeto de sus derechos ante el moderno señorío del capitalismo.

Nunca se ha presentado en la historia para las grandes obras

de solidaridad nacional factor de eficacia tan activa, continua é intensa como el municipalismo de nuestros días. El resurgimiento de la vida municipal es hoy el terreno más propicio y fecundo para las grandes cohesiones espirituales y económicas de la política unitaria de patria mayor. Constituye en las actuales circunstancias grave error de derrotero, el tomar á las regiones por base inicial en los programas para solidaridades nacionales. La realidad advierte desde luego que se corre en esto riesgo inminente de extravío y de parar en total impotencia si no empiezan intermunicipalizando regiones.

Sobre todo en los aspectos iniciales que presenta el municipalismo, es decir, cuando tiene que afrontar como primeros problemas la reivindicación de los derechos y de la personalidad del Municipio contra la acción absorbente de un Estado informado en espíritu centralista, la lucha no puede plantearse en condiciones prácticas de algún éxito, sino sobre base de municipios mancomunados para esa obra de reconquista. Por ello, en los pueblos de mayor sentido político, el primer programa de estas grandes empresas de renacimiento y nacionalización de ciudadanías se plantea siempre con ligas, conciertos ó federaciones de ayuntamientos (1).

---

(1) Así, en los Estados Unidos de Norte América, los municipios para reivindicar sus derechos contra las leyes opresoras y de espíritu absorbente que venían promulgando las legislaturas de los respectivos Estados, iniciaron sus campañas con pactos preliminares, mancomunando al efecto la acción de las ciudadanías.

En casi todas las grandes ciudades de aquellos Estados, actúan poderosas asociaciones de ciudadanos consagradas á las cuestiones municipales y teniendo por objeto principal modificar la legislación existente y promover una legislación nueva que garantice mayores libertades á la Administración y á la Política local.

En Boston, la *Municipal League* despliega ejemplar actividad en esta labor de reforma legislativa. No menos dignas de señalamiento son la *Municipal League of Providence, Rhode Island*, la *Citizens, Municipal Association*, en Bideford, Maine, la *Municipal League of Somerville*. En New-York fué efficacísima la acción del *Good government clubs de New-York City* y de la *City improvement Society and the Woman's Health Protective Association*. Asimismo la de *Citizens Unions of Greater New-York* y de *Brooklyn*. También deben recordarse las enérgicas campañas de los *Good Government clubs of Búffalo*, de la *Municipal League de Filadelfia*, de la *Municipal League de Pittsburgo*. Especialmente en relación del informe referente á la municipalización, debe recordarse la *Civic Federation de Chicago* y la *Municipal Voters League de Chicago*, la *Municipal League de Milwaukee*, la *Municipal Reform League de Duluth Minn.*, la *Civic Federation de Denver*.

**VI.—El municipalismo se presenta ahora con intensidad de vida y eficiencias sociales y nacionales sin precedente en la historia**

El municipalismo se presenta en nuestros días con aparatos de grandeza y preponderancias sociales sin precedentes en la historia. Y esta grandiosa evolución de los centros \*urbanos alcanza sus más esplendorosas manifestaciones en la vida intensa y fuerzas expansivas de las metrópolis modernas. En cada era de la historia, el apogeo de una civilización dominadora cristalizó siempre en alguna gran metrópoli. La Roma imperial descolló entre todas en lo más sublime de esta preeminencia. Ninguna ciudad ejerció sobre la historia y sobre los destinos humanos influencia tan transcendental. Ella había romanizado al

---

Para recoger ó recopilar mejor ciertos intentos se promulgaron algunas leyes en todos los municipios de un Estado ó de los Estados confederados. De esta manera se formó la *National Municipal League* y la *League American of Municipalities and Municipalization* fundada en 1897. Constituyen preciosísima labor las publicaciones de esta Asociación sobre asuntos de municipalización. Una *American Society of Municipal Improvements* se organizó en Buffalo en 1894. Fue finalidad principal de esta sociedad diseminar experiencia de información y promover el método mejor de asociarse para la administración del Municipio y para la construcción de las obras municipales.

La *League of California Municipalities* celebró su tercer Congreso anual en San Francisco, del 12 al 14 de Diciembre de 1900, siendo digno de todo estudio el informe en el que el secretario H. A. Masson dió cuenta del asombroso engrandecimiento de la Liga desde 1898.

En Inglaterra surge en 1873 la *Association of Municipal Corporations*. Forman parte de esta Asociación 270 municipios, todos los concejos menores del Condado; casi todos los de Inglaterra, País de Gales é Irlanda. Los municipios que forman parte de la Asociación, pagan una cuota anual que varía en razón de la población de Lst. 1, 1 sc. á Lst. 15, 15 sc.

El objeto de la Asociación se detalla en el artículo 2.º de sus estatutos en los términos siguientes: «Vigilar y proteger más eficazmente mediante una completa organización los intereses, derechos y privilegios del Municipio, en cuanto puedan ser lesionados por las leyes generales y particulares aplicables en estado normal á los Municipios y procurar se guarde respeto á toda la materia en la cual el Municipio pueda estar generalmente interesado.» Los trabajos de esta asociación en el estudio y de defensa de la autonomía local, representan labor del más alto interés.

En Italia, la obra de asociación más importante en esta materia, está representada por la *Asociación de las Comunidades de Italia*. (Véase G. Montemartine *Municipalizzazione dei pubblici servizi, parte seconda, cap. III.*)

mundo entero y representaba más realidad de vida y potencia que el mismo imperio romano. Lo que no entraba bajo su irradiación quedaba como parte entenebrecida é ignorada de nuestro planeta. La totalidad del mundo antiguo conocido llegó á no ser más que un reflejo de la urbe central. Sin ella la soberanía y toda la constitución política de la asociación humana resultaba como sin asiento y hasta sin razón de existir. En su ciudadanía vinieron á refundirse, al igual que los bárbaros, los patricios urbanos más ilustres del mundo antiguo que no concebía la ciudad, sino como un Estado soberano. Por Roma, en fin, la humanidad entera se imperializó en un concepto humano superior al de la ciudadanía.

El municipalismo moderno representa, sin embargo, en muchas metrópolis aparatos de intensidad de vida y eficiencias sociales y nacionales é irradiaciones sobre todo el planeta que no alcanzó la Roma imperial. En esta nueva manifestación del municipalismo, cada municipio se expansiona con personalidad propia en vida administrativa y política y como el medio ambiente más fecundo para que todas las clases, incluso las más desheredadas, encuentren natural coparticipación en el Gobierno y en la industria. Y como emporio de actividad económica ó generador de las corrientes de espíritu, la ciudad es hoy el factor social preponderante para nacionalizar todas las más diversas expresiones geográficas y todos los elementos colectivos del orden espiritual y material que entran en la composición y existencia soberana de los grandes organismos patrios, y es también el foco más activo é intenso para estrechar en la solidaridad más íntima á todas las partes del planeta. Esta maravillosa expansión de los centros urbanos, característica de la vida moderna, se manifiesta con efecto como el agente más eficaz para actuar á modo de órgano vital que nacionaliza, localiza y refunde más activamente en conciencia colectiva y economía social de un mismo pueblo los elementos más heterogéneos, y á la vez refleja y vivifica sobre el territorio patrio los elementos del espíritu y de la vida económica de las demás naciones.

Los maravillosos elementos de comunicación y transporte y de la transmisión instantánea y continua de las corrientes

del espíritu á los lugares más apartados, son los principales agentes que, á la vez de producir vertiginosa transformación económica por el mundo entero, han aportado á los centros urbanos estas preeminencias que caracterizan al municipalismo moderno. Pero ellos á la vez plantean en el gobierno y administración de las grandes ciudades problemas administrativos, económicos, fiscales, políticos y sociológicos, completamente nuevos y de complicación extrema que entrañan apremio de operar radicalmente y hasta revolucionariamente renovaciones profundas en todos los servicios de la ciudadanía y por de contado en la misma constitución corporativa de los municipios.

La municipalización de servicios es la necesidad que suele imponerse con mayores exigencias de urgencia. Pero cualquier intento de municipalización de servicios, por modesto que fuere, resulta desde luego complicado con todo el sistema tributario y requiere organización nueva para el régimen de la ciudadanía.

Por manera que en cuanto un centro urbano entra en el torrente circulatorio de vida intensa que agita á las metrópolis modernas, el instinto colectivo de la ciudadanía se da cuenta de la necesidad de afrontar una renovación de todo el complejo sistema tributario rompiendo las formas tradicionales del viejo municipalismo y del antiguo régimen de la producción y del consumo.

#### **VII.—Características de las transformaciones que el municipalismo moderno produce en la organización de los municipios**

Ante las dificultades y temerosos conflictos de este período de transición en que todo aparece impulsado irresistiblemente á buscar aquellos nuevos asientos y tantear los nuevos puntos de equilibrio entre las fuerzas sociales en medio de la vertiginosa mudanza de todas las condiciones de la vida producida á nuestra vista por una revolución sin precedente en la historia, es inevitable que el municipalismo moderno actúe como transformador de las constituciones de Concejos y ordenamientos del poder entre sus dignidades y magistraturas y de las formas de

cooperación y participación de clases por que se rigió hasta aquí la vida municipal.

La característica más saliente de esta transformación de los organismos municipales, consiste en el aumento de las facultades y responsabilidades de la Alcaldía presidencial.

En cualquier nación compenetrada de este espíritu nuevo de municipalismo, es ya muy raro el caso de ciudad de alguna importancia que durante el último cuarto de siglo no haya modificado su constitución municipal en el sentido de esta reforma que los pueblos anglo-sajones denominan el *Mayor system*.

Las escuelas y partidos más opuestos coinciden en este punto. La proclamación de que la Alcaldía debe ser una gerencia asistida con la autoridad y atribuciones personales de un Jefe de república presidencial constituye la base fundamental del gran informe publicado en 1899 en la federación Norte-Americana por el Comité instituido para formular el programa municipal de la *National League*. La magistratura presidencial de los municipios vuelve en suma á instituirse con funciones muy semejantes á las de los antiguos Alcaldes corregidores, completadas con las atribuciones directivas propias del gerente de una gran empresa.

Harto se comprende, sin comentario alguno, la importancia y necesidad de este concepto de gerencia que el municipalismo moderno impone á las funciones de la alcaldía dada la índole y complejidad de las empresas que hoy entran en la Administración y gobierno de una gran ciudad.

No menos característica y saliente que esta concentración de amplios poderes de gerencia en la persona del Alcalde, es la transformación de las constituciones municipales de las grandes ciudades con el espíritu de que su organización les facilite todos los procedimientos de engrandecimiento y expansión, sobre la base de que puedan los municipios asociarse para todo fin y estipular conciertos de agrupación ó anexión, sin que los Ayuntamientos agrupados ó federados de esta suerte pierdan su respectiva personalidad y su peculiar régimen de administración.

Es decir, que en lugar de la política unitaria y absorbente de la centralización que no concibe agrupación ó anexión de muni-

cipios limitrofes sino fundiéndolos en un mismo molde y reduciéndolos á una misma personalidad, el municipalismo moderno, por el contrario, expansiona las grandes ciudades facilitando la agrupación libre de pueblos vecinos ó de repúblicas municipales limitrofes, mediante mancomunidad federativa ó unitaria. Es en suma, el engrandecimiento de los grandes centros urbanos y su expansión en Metrópolis, por el procedimiento de la política unitaria que constituyó la grandeza de la Roma antigua.

Como consecuencia y complemento de estas dos premisas dentro de la órbita de cada término municipal, se desarrolla con toda amplitud el fuero de la jurisdicción correccional legislado por el propio municipio en esfera distinta de la ordinaria administración de justicia que el Estado organiza con competencia exclusiva, informándola con todo el vigor de disciplinas sociales y primacías de jurisdicciones que más convengan al mantenimiento de unidad suprema en el orden jurídico.

**VIII.—Resultado del sistema de un molde legal uniforme en la constitución de los Ayuntamientos y de la institución de Alcaldes conforme á nuestra vigente ley Municipal**

El mero enunciado de estos conceptos cardinales, señala lo bastante cuál es el abismo que media entre este municipalismo y el que ha fabricado los municipios y ayuntamientos conforme al sistema de nuestra vigente ley Municipal.

Las leyes de Ayuntamientos que la centuria última produjo en España, se informan fundamentalmente en el criterio jurídico de que el Estado, ó sea el Gobierno central, es el creador de provincias y municipios y que dispone de facultades omnipotentes para administrarlos, amoldarlos y hasta tajarlos ó despedazarlos á capricho.

En virtud de sus poderes discrecionales, el Estado impuso una sola organización municipal para toda clase de comunidades de la tierra. Dentro de ella, no aparece distinción alguna de cuenta entre el Concejo rural, ya sea agrupación de pueblos ó caseríos, y el Ayuntamiento de la gran ciudad. La aldea y la

Corte figuran funcionando con el mismo mecanismo de administración y gobierno. La metrópoli no puede tomar expansiones de término municipal sino exterminando la personalidad del municipio limítrofe y absorbiéndola en términos de dejarla reducida á mera condición de barrio, distrito ó zona de extrarradio.

En cuanto á las alcaldías, las disposiciones de ley resultan todavía más fuera de realidad. La distinción única consiste en los nombramientos de Alcaldes por Real orden ó por Real decreto, según las situaciones respectivas de cabeza de partido ó de capitalidad. Parece que dentro de esos ordenamientos legales al más alto honor de la investidura debieran corresponder mayores atribuciones. Pero con extraño contraste resulta á la inversa, que á las más altas categorías por razón de los honores del nombramiento, vienen de hecho á corresponderles por el contrario según ley, mayores incapacitaciones para el desempeño del cargo. Cuanto más solemne es la fórmula del diploma de su nombramiento aparece de hecho el Alcalde más disminuido en facultades.

Su jurisdicción queda disminuída y anulada á virtud de un fraccionamiento geográfico desmembrador de la unidad del poder y de la jurisdicción, que tiene por resultante relegar al Alcalde presidente á las alturas de espacios imaginarios en la condición de ave que no encuentre lugar donde posarse. Con efecto, dentro de esos términos municipales donde la designación de Alcalde se hace por Real orden, y más todavía en las metrópolis para las cuales el diploma del nombramiento se extiende por Real decreto, en vez de organizarse y distribuirse la directiva y el despacho de la administración activa, y de instituirse el poder ejecutivo por razón de los mismos servicios públicos que abarcan al total conjunto de la ciudad; por el contrario, el territorio municipal se secciona en distritos entregados, feudataria ó cantonalmente, al respectivo teniente de alcalde, por manera que dentro de su respectiva demarcación cada uno de esos señores goza y ejercita en plenitud todas y las mismas facultades que son atributo de la alcaldía.

En tales repartimientos geográficos de las atribuciones y del

poder jurisdiccional de la alcaldía en nuestras ciudades, el Alcalde queda sin distrito, ni siquiera se le reserva como coto propio el solar de la casa de la Villa. Y como la jurisdicción se constituye, deslinda y ejercita con un sentido jurídico semejante al de las soberanías territoriales en que la feudalidad asentó sus señoríos y beneficios alodiales, la condición del Alcalde constitucional, presidente de los tenientes de Alcalde, es parecida á la de Juan sin Tierra entre los oligarcas de Inglaterra durante el siglo XIII. El cargo presidencial del Ayuntamiento y de la Junta de señores tenientes de Alcalde, es mera dignidad que no lleva en sí, por ministerio de la ley, más que aparatos honoríficos sin eficacia de jurisdicción. Será en vano que decrete y promulgue bandos, si los tenientes no le dan el *placet*. Será en vano también, que la misma Junta de tenientes tome un acuerdo de generalidad, si uno cualquiera de los bastones de tenencia interpone su veto, expreso ó tácito, contra el «cúmplase» dentro de su demarcación jurisdiccional. De esta manera, en nuestras principales ciudades, se prodigan tantos ejemplos de bandos, ordenanzas y disciplinas sociales incumplidas, tan incoherentemente aplicadas con diversidad de criterio hasta de una acera á otra de la misma calle que los distritos y barrios de un municipio parecen behetrías de gentes colecticias, más bien que un organismo municipal.

**IX.—De algunos factores extralegales que contribuyen á atenuar, en parte, las deficiencias de nuestra ley, en punto á las prerrogativas más esenciales para la jurisdicción de los Alcaldes**

Lo más esencial de la autoridad de los Alcaldes, sobre todo en las capitales, no procede ciertamente de las prerrogativas para ellos fabricadas en el texto de las leyes actuales. Dimana de otras realidades más transcendentales que cuanto de ordinario suele ponerse en ley.

Contribuye, en primer término, á mucha graduación de la autoridad, la misma naturaleza de la investidura oficial del cargo, hasta en los mismos casos en que, deliberada ó inadvertida-

mente, no se acompañe de una organización y distribución legal de los poderes jurisdiccionales, con facultades proporcionadas á la dignidad de la función.

La mera fórmula oficial con que se confiere una alcaldía, cualquiera que sea el origen ó el procedimiento de la designación, trasmite una gran fuerza. Bien sea que la investidura se confiera por título de elección en los comicios, ó por nombramiento del Jefe del Estado, ó por título hereditario ó por el procedimiento de los oficios enajenados, cualquiera, en fin, que fuere la fórmula ó el cauce para el nombramiento, con tal que tenga á su favor la consagración de la costumbre ó sanciones de opinión por circunstancias excepcionales, ella basta de suyo para desarrollar eficacia de poder por el mero hecho de la investidura, poniendo á favor del que entra en cargo el núcleo principal de esos contingentes de respeto ingénitos en la naturaleza humana, y por cuyo ministerio los hombres se someten espontánea y colectivamente al oficialmente investido de autoridad.

La vida social nos tiene tan familiarizados con estas disciplinas, mediante las cuales cooperamos individual y con juntamente á la generación de ese poder, cuya voluntad equivale á todas las voluntades individuales, y por quien el Estado se hace una sola y misma persona, que ni siquiera llegamos á advertir en las entregas de la jurisdicción con transmisiones de la autoridad, fenómenos cotidianos tan maravillosos como el hecho de que á un cualquiera, á las veces el más desconocido, le basta la fórmula de un nombramiento oficial, para ejercer autoridad indiscutida. Sin embargo, ni los mismos talismanes de las leyendas presentaron jamás virtualidades tan sorprendentes como las de estas investiduras de la autoridad en la vida real por medio de ciertas fórmulas tradicionales.

El secreto del maravilloso poder de esas fórmulas no está en sus palabras rituales, sino en las realidades más hondas de la naturaleza humana. Con clarísima intuición vislumbra el instinto colectivo, el apremio de las necesidades generales de subordinación y obediencia, que actúan perpetuamente sobre las multitudes, precipitándolas en rendimiento espontáneo ante la investidura del poder. Y como estas investiduras nunca son tan

claras y patentes, ni se imponen con exterioridades tan indiscutibles como cuando se producen estrictamente ajustadas á los usos y rúbricas tradicionales, delante del instituido de esta manera en cargo de autoridad, todo el mundo aparece rendido en espontáneo rendimiento, apresurándose cada cual al acto de acatamiento, ya sea porque vea que todos obedecen, ó porque sabe que todos van á obedecer.

En las fórmulas tradicionales para transmitir el poder y la jurisdicción, se suman, además, aquellas potencias atávicas, consolidadas en el fondo comun de lo inconsciente y por las cuales nuestros antepasados viven en nosotros ejercitando tal influencia sobre nuestro espíritu y voluntad, que por ellos, unas veces vemos y sentimos lo nuevo como si fuera heredamiento de los mayores, y otras, cuando creemos estar haciendo reformas ó revoluciones, sólo reproducimos lo que vive en nosotros por obra de las generaciones anteriores. Así, aunque en el texto de las leyes nuevas aparezcan derogadas todas las atribuciones de las antiguas magistraturas municipales, y las alcaldías y Ayuntamientos de la actual legalidad escrita difieran radicalmente de los antiguos corregimientos, comunidades y concejos de nuestra tierra, y en esta obra revolucionaria la mudanza en la propia esencia constitucional del poder resulte aun más palpable que la misma desaparición de los personajes que siglos atrás figuraban en los cargos concejiles, sin embargo, los pueblos, digan lo que quieran las leyes, continúan acatando todavía en el Alcalde constitucional al antiguo Corregidor. Y como el poder de los Alcaldes, aun más que en cualquiera otra función de autoridad pública, reside principalmente en la opinión de los gobernados á quienes es menester convencer y contentar, por todo ello los Alcaldes ahora encuentran todavía en los factores extralegales, elementos imponentes y eficientes de autoridad y poder que contrarrestan los menoscabos de atribuciones en que los colocan las leyes vigentes.

Todo esto lo vislumbra también instintivamente el espíritu colectivo de los cabildos municipales. Así en las relaciones de los ediles con el alcalde, rara vez se llega á tensión de conflicto entre los concejales y la Alcaldía sobre las prerrogativas del po

der. Y en los mismos casos, de sobrevenir tales contiendas, las concejalías en coalición, aun sumando contra el alcalde todas las potencias del número y los imperativos de los textos legales que á ellos les instituyen en gobernantes, y al alcalde en mero ejecutor, suelen reproducir, en el seno de los Ayuntamientos contemporáneos episodios muy semejantes en su esfera á aquellos sorprendentes miramientos con que la coalición omnipotente de los oligarcas de Inglaterra trató á su Juan sin Tierra.

Lo mismo que aquel Juan sin Tierra, aun después de vencido y humillado por la coalición de señores y reducido á total desamparo y soledad frente á todos los odios iracundos de los coaligados, no encontró, sin embargo, entre sus vencedores ninguno que resultara en osadía de destituirlo, y todos, por el contrario, al comparecer ante él, alardearon tributarle los miramientos y rendimientos debidos á un poder superior con quien se ha de tratar en rendimiento de pleito homenaje; también las modernas coaligaciones de concejalías al plantear sus reivindicaciones contra el alcalde no suelen aparecer en osadía de desacato, y se limitan á regatearle poderes pero sin discutir el principio mismo de su autoridad.

El secreto de esa fuerza invisible que ampara con tan extraordinarias eficacias al investido de la jurisdicción para imponer las exterioridades del acatamiento hasta en las circunstancias de verse solo contra todos, no dimana de las leyes, ni aun siquiera bastaría á explicarlo el más alto valer personal de quien desempeña el cargo. Esa potencialidad de tales preeminencias radica principalmente en la opinión de los gobernados y en lo más íntimo del alma de los mismos enseñoreados de todos los medios de imposición. Llevan ellos consolidado con arraigos de tradición secular en los estados de conciencia colectiva, el convencimiento de que la investidura de jurisdicción ha transmitido un poder superior al que es debido acatamiento. A virtud de estos arraigos de ideas que innatas ó adquiridas se enseñorean de la multitud en el misterio de la fisiología y psicología del poder y de la voluntad en las naciones, los mismos rebeldes ante la simbolización de la soberanía, se sienten enfrenados por la creencia de que si desacataran esa autoridad, sus reivindicaciones resul-

tarian puestas fuera de razón y derecho con riesgo inminente de que el espíritu público, lejos de seguirles por esas vías, les proteste, por el contrario, el desafuero en términos que con las reprobaciones de la opinión vengan á perder hasta la misma eficacia coactiva de los elementos de sus fuerzas coaligadas. Llegadas las cosas á esa tensión de conflicto entre gobernantes y gobernados, rarísima vez acontece que alguien, saltando por cima de los respetos que inspiran las jerarquías oficiales, se atreva á llevar la relación de la autoridad y de la obediencia á la prueba del límite extremo de los respectivos poderes.

Por deficiencias orgánicas de nuestra vigente legislación municipal las Alcaldías de nuestras más importantes ciudades, puestas por la ley en orfandad de las prerrogativas más primordiales para el ejercicio normal de su jurisdicción, resultan con frecuencia envueltas en conflictos de esta naturaleza, sin que para mantener su autoridad encuentren otros recursos y amparos que los de la acción indirecta de aquellos factores extralegales que por su acción refleja sobre el espíritu colectivo llevan en sí virtualidad de contrarrestar ó atenuar los menoscabos de autoridad hasta en contra de las mismas disposiciones legales.

Pero si en medio de un conflicto para el principio de autoridad, estos factores extralegales suelen bastar al efecto de que pueda mantenerse en el puesto oficial de su jerarquía el investido de jurisdicción, ellos no bastan á suplir en el desempeño ordinario de la función aquellas prerrogativas primordiales para el ejercicio de su jurisdicción que resulten omitidas ó mutiladas por el texto legal. Por mucha que sea la valía de tales factores extralegales, sobradamente se comprende que con ellos á solas se administra demasiado precariamente, y que la condición de Juan sin Tierra no es la más adecuada para los alcaldes que hayan de llevar la administración y gerencia de empresa tan complicada como el gobierno de una metrópoli de municipalismo moderno.

**X.—Que la impotencia constitutiva á que se vieron reducidas nuestras alcaldías para resistir las invasiones en la jurisdicción municipal, ha sido principal causa de extinguirse en los Municipios las tradiciones y hasta la conciencia de su personalidad dentro del Estado**

De todo lo expuesto, respecto de estos factores extralegales que contribuyen á atenuar en parte las deficiencias de nuestra ley en punto á las prerrogativas más esenciales para la jurisdicción de los alcaldes, se deduce á la vez como corolario, que cuando el Alcalde tiene que defender su jurisdicción contra desafuero ó invasión de atribuciones por parte de superioridades jerárquicas, las más veces esos mismos factores extralegales actúan á la inversa en contra de la autoridad municipal, contrarrestando en menoscabo de ella hasta los textos más categóricos de las disposiciones legales. Está en la lógica natural el que así sea, puesto que en casos tales, para los efectos de preeminencias de autoridad dentro de la jerarquía de las investiduras y transmisiones rituales del poder y de la jurisdicción, el Alcalde resulta oficialmente colocado respecto de los investidos de cargo jurisdiccional más alto, en grado de inferioridad semejante á la de los tenientes de alcalde con respecto á él.

De sobra se comprende cuán crítica resulta la situación de las alcaldías en el trance de que á la flaqueza de su jurisdicción, constitutivamente privada por la ley de las prerrogativas más esenciales para el ejercicio normal de su autoridad, vengan á sumarse los desamparos por parte de la misma superioridad jerárquica que le confirió los prestigios de la investidura.

En casos tales la condición de un Alcalde es sobrado precaria para cualquier intento de mantener al frente del Ayuntamiento los fueros de la jurisdicción municipal, llevando las relaciones de la autoridad y de la obediencia al límite extremo de probar en tensión de conflicto la primacía real de los respectivos poderes. De ello se deriva en nuestro régimen vigente de Ayuntamientos la radical impotencia de los alcaldes para sustentar los derechos municipales contra la menor indicación de cualquier agente burocrático. Y esta impotencia de los Alcaldes para mantener el

derecho municipal, ha repercutido fatídicamente en los Municipios reduciéndolos á vida material de funciones meramente oficinescas, llegando á atrofiarse en ellos hasta la conciencia de su propia personalidad. De suerte que nuestra vida municipal perdió todo valer de elemento apreciable como personalidad jurídica y hasta las primordiales condiciones de una realidad viva; pues la vida corporativa no tiene valoración, ni siquiera es estimable como existente sino cuando vive con conciencia de sí misma y en estimación de su propia dignidad.

Así, no debe extrañar que por la repercusión de todos estos factores, en nuestras prácticas de gobierno, á pesar de preceptos tan categóricos como los proclamados por las actuales leyes Municipal y Provincial, estableciendo la autonomía del Municipio en términos que hasta alguna vez suenan como excesivos, sin embargo el gobernador sea de hecho gestor y árbitro todopoderoso de los intereses municipales y que su ingerencia absorbente sea requerida de continuo hasta desde el seno mismo de los Municipios. En ello radica primariamente la causa de que nuestra ley Municipal promulgada en la *Gaceta* treinta años hace, resulte todavía á la fecha presente sin haberse aplicado de verdad tal y como está escrita.

Hubiérase promulgado en 1877 cualquier otra ley Municipal, incluso la misma actualmente presentada á nuestro parlamento tal y como parece articulada en el proyecto y, á no modificarse las costumbres políticas, ella también resultaría fatídicamente predestinada á traducirse en la realidad con iguales tristes efectos. Cuando en una nación se ha llegado al total descuaje de las seculares instituciones de sus alcaldías, no es fácil sustituir en ellas un órgano tan vital. Por de contado ninguna ley es capaz de improvisarlo. Para germinar de nuevo, ahondando raíces en lo más profundo del suelo patrio, requiere tan prolongada acción de tiempo como la repoblación de los bosques seculares después de talas devastadoras.

El mismo tremendo vacío que la súbita desaparición de un trono milenario produce en la constitución interna de las naciones monárquicas, no descubre tan profundos abismos como los que la extirpación de las alcaldías deja entreabiertos en las so-

beranías nacionales que aspiren á destinos de pueblos regidos con libertades públicas.

La dignidad de las alcaldías es, con efecto, en la constitución interna de las naciones, pieza tan esencial como cualquiera de los más altos poderes constitucionales. La obra maestra de un régimen de gobierno, lo que podría llamarse la clave para descifrar y determinar la naturaleza de sus poderes públicos y de la constitución interna de su soberanía, consiste en su manera de vincular el poder á disposición del derecho, y de que la fuerza material aparezca disciplinada al servicio del derecho por resultar potencia y autoridad allí donde haya mayor proporción de derecho que de fuerza. Tanto más perfecta será la constitución del Estado, cuanto mayores resulten los desarrollos de fuerza y potencia moral producidos por los organismos de sus instituciones y puestas al servicio del derecho.

En la jurisdicción civil del fuero común de la justicia administrada por los tribunales ordinarios es donde esta característica debe ostentarse con sus más altas preeminencias. Pero por la índole misma de sus funciones y la rigidez de sus rituales y la contextura de sus escabinatos, esta jurisdicción se desenvuelve generalmente en órbita apartada de la vida activa de la multitud y de la dirección de los grandes intereses colectivos, gravitando como á distancia de la masa de la ciudadanía y operando sólo en majestuoso azar al menudeo de los casos individuales.

Aunque en esfera distinta y en otras condiciones que la primacía de jurisdicción de los tribunales civiles, la otra órbita donde debe ostentarse en más alto grado esta vinculación del poder al derecho y resultar potencia y autoridad allí donde haya mayor proporción de derecho que de fuerza, es en las investiduras de autoridad para el regimiento de la vida municipal. Entre todos los elementos del cuerpo social, la dignidad de los Ayuntamientos y de sus alcaldías representan, con efecto, el factor más valioso para los arraigos de una buena coordinación jurídica en las disciplinas sociales.

La naturaleza de las funciones de las magistraturas que gobiernan á los Municipios, á diferencia de lo que acontece en la jurisdicción ordinaria de los tribunales, les obliga á actuar inti-

mamente compenetradas con la vida activa de la multitud y en acción de gobierno directo sobre los grandes intereses colectivos. Por ello, la contextura de esta jurisdicción resulta más compleja, y con mayor frecuencia se producen en ella los casos en que el derecho se ve sujeto á probar en el positivismo de la realidad el límite de la eficacia de su poder, en la relación con otras jurisdicciones, las competencias de derecho propenden á tomar aspectos de cuestiones de potencia, entrando en ellas factores de psicología social de muy diversa índole de aquellos que actúan en la justicia de curia, y que no pueden regularse sino por prudencia política.

En estos casos, que no pueden regularse sino por prudencia política, para la autoridad municipal, lo mismo que para cualquier otra investidura de autoridad en las demás esferas del poder público, el límite y eficacia del respectivo poder, se deriva y determina á la vez que de aquel atributo esencial sin el cual la jurisdicción resultaría inútil, de la potencialidad constitutiva que cada función del poder público recibe directamente de la naturaleza á virtud de los mismos orígenes y fines de su institución. Por la influencia de esos factores se determina hasta en la esfera más alta de las soberanías, la condición de existencia y extensión de facultades de cada poder soberano. En ello radica la causa esencial de que unos poderes públicos sean fundamentalmente poderes de resistencia y otros de iniciativa, y que los simbolismos de la soberanía tengan por naturaleza valoraciones y virtualidades tan distintas según las circunstancias, y como personificación del poder soberano sean tan diversos el Emperador patriarcal de la China y el democrático Presidente de los Estados Unidos en la gran República Americana.

A tales diferencias, está también sujeta en su esfera la autoridad en las jurisdicciones de la vida municipal. Y como para el ordenamiento de una regular coordinación jurídica de las jerarquías oficiales del poder público, es indispensable que alcaldías y Ayuntamientos representen una subordinación dentro del Estado, la naturaleza del poder en los Municipios tiene que traducirse y graduarse por su potencia en resistir el agravio á su derecho.

Por esto mismo, al efecto de apreciar la fortaleza de las instituciones municipales en una nación, ningún dato es tan positivo como el de la medida de potencia de las alcaldías para resistir abusos de poder en los casos de contrafuero y agravio contra el derecho municipal. Y el Estado que quiera fundar su soberanía en libertades públicas asentadas sobre sólidos cimientos de Instituciones municipales, ha de tener muy en cuenta que sólo sirve para apoyar lo que es bien probado para resistir.

En el estado presente de nuestras Instituciones municipales, todo aparece cuarteado, en términos que hasta con los propios intentos de fortalecer lo que figura en pie, se aceleran los desplomes. Bien poco es lo que mantiene todavía algún vigor para resistir. Si al promulgarse nuestra vigente ley Municipal hubiera habido en Ayuntamientos y alcaldías alguna energía vital para resistir agresiones contra su jurisdicción, esos flacos elementos de resistencia se bastaran á imponer respetos y á que bajo esta misma ley conserváramos Municipios. Lo poco que, diseminado por los confines de nuestra tierra, parece todavía con vida municipal en contraste con el cuadro general de ruinas y desolaciones, es buena muestra de lo que á pesar de esta misma ley puede producir, aun frente á frente del centralismo más absorbente, la entereza de las magistraturas municipales y el espíritu público de las ciudadanías fortalecidas en la práctica del derecho consuetudinario de no someterse á las intrusiones en su jurisdicción.

Cuando se hace investigación directa acerca de lo que principalmente ha contribuído á esos casos excepcionales de salvamento, se comprueba fácilmente que ello se debió á las alcaldías personificadoras de ese espíritu público conque nuestros pueblos resistían el contrafuero.

Por su parte, el espíritu centralista se dió buena cuenta de ello. Así, instintivamente sus más fieras agresiones, se dirigieron contra las Alcaldías. Los dos procedimientos más certeros á que recurrieron los poderes armados en guerra para el exterminio de las libertades municipales, consistieron en entrar á saco en la hacienda de los Municipios y en aterrar á los Alcaldes. Toda la lucha de nuestros partidos políticos en lo que llevamos de régi-

men parlamentario, ha consistido principalmente en disputarse sobre quién había de distribuirse alcaldías envilecidas. En todo el transcurso de la turbulenta centuria última, á pesar de las revueltas y vicisitudes que traspasaron el poder á banderías que parecían irreconciliables, las situaciones de gobierno figuraron permanentemente constituidas por enemigos personales del Alcalde de Zalamea.

Contra los Alcaldes que no se prestaron á los desafueros y tiranías decretadas en nombre del Estado se lanzaban á bandadas los agentes de todas las jurisdicciones. Alguaciles, comisionados de apremios, Guardia civil, delegados, justicias, gobernadores, jefes y emisarios de todos los ramos de la Administración civil y del fuero de Guerra figuraron de ojeadores persiguiendo al Alcalde como alimaña en batidas de caza, sin más tiempo de veda que los diez días anteriores al domingo de una elección.

Cuando la vida política prodiga tales ejemplos con persistencia de escándalo y sistemática perversión del sentido jurídico que trasciende á que se impresione con ellos hasta la misma vida social, es en vano figurar en el texto de las leyes que existen Alcaldes, Ayuntamientos y Municipios. Bajo cualquier denominación que lleven las cosas, lo que verdaderamente importa en ellas es lo que son en sí mismas. Las realidades políticas no se crean con rótulos y papeles, sino con actos y ejemplos que trascienden á incorporarse en las costumbres. Grandísima parte de la vida social se forma de esta manera como aluvión lentamente acumulado por las corrientes de la vida política. A las veces una sola ejemplaridad se basta para transformar é invertir todo el espíritu y sentido de las instituciones. Así, por ejemplo, quedó súbitamente transformada toda la secular institución de los fueros de Aragón con la mera ejecución del Justicia. Después de aquella solemne y trágica ejemplaridad de escarmiento, bien advirtió la sagacidad política de Felipe II que podía hacer alarde de ratificar todos aquellos fueros y limitar sus modificaciones legislativas á suprimir, de acuerdo con las Cortes, la inamovilidad del Justicia, y á que en lo sucesivo no dependiera la fuerza armada de la Diputación sino del Rey y del Regente de la Audiencia, y á que se pudiera nombrar Virrey que no fuera arago-

nés. Aunque todo lo demás de aquellos fueros quedara en pie, manteniendo intactos los textos tradicionales de su legalidad escrita, desde entonces quedaban ya de hecho esencialmente transformadas en su espíritu y eficacia todas aquellas instituciones políticas del fuero aragonés. Aunque la erudición histórica demuestra documentalmente que los fueros de Aragón no se suprimieron sino después de otro centenario, el instinto popular, con más clara penetración, señaló en el suplicio del Justiciazgo la verdadera fecha de la extinción de aquellos fueros.

El suplicio de nuestras alcaldías durante el transcurso del siglo XIX se produjo con aparatos harto más desafortunados y en medio de mayores tragedias históricas que la ejecución de Lanuza. Tras de ello no debe sorprendernos que cuantas leyes promulgamos en intento de establecer libertades municipales, resulten por de pronto fórmulas vanas sin contenido, y que á las veces desde el día siguiente de su promulgación sólo sirvan como meros instrumentos de suplicio para el trato de Municipios y Alcaldes. Si hemos de resurgir en vida municipal, las reformas silenciosas en nuestras costumbres políticas importan ahora mucho más que todo lo que exhibamos en *Gaceta*.

Las costumbres caracterizan y gobiernan á las naciones mucho más que las leyes. Y nada hay tan difícil como la reformation de las costumbres y de las prácticas de gobierno, cuando han llegado al extremo de depravación en que hoy se mantienen las relaciones sociales y jurídicas de nuestros Municipios con los agentes burocráticos y las presiones directas ó indirectas de la Administración central.

En ese ambiente, las leyes mejor intencionadas para reformar la Administración local, se desvirtúan instantáneamente, quedando reducidas á títulos vanos bajo los cuales las instituciones hechas para la libertad sólo producen servidumbres y tiranías.

En semejante condición de los estados sociales, la operación brutal del método revolucionario, ó el procedimiento de reformas parciales en la legalidad establecida, como se pretendía en los proyectos de 1891, suelen llevar muchas mayores probabilidades de producir algún remedio, que el intento de remudar

por la ordinaria vía de unas cuantas sesiones de debate parlamentario el articulado de un cuerpo entero de legislación codificada. Por esto mismo se extravía fácilmente el juicio en desvaríos é injusticias al pretender juzgar con crítica de minucias las leyes que intentan hondas reformaciones en la vida local. Actos legislativos de esta naturaleza no se aprecian rectamente sino apartándolos de pequeneces y considerándolos solo en sus partes fundamentales, teniendo en cuenta cuál es su principio generador, cuáles son los intereses primordiales que procura amparar y con qué eficacia los ampara, cuál es, en suma, el nuevo elemento ó concepto de vida que aporta á la trama orgánica de las instituciones municipales y á la constitución misma del Estado. Los desarrollos reglamentarios, ya sea que figuren incorporados al articulado mismo de la ley, ó que se desarrollen en texto aparte tienen también sin duda su importancia grande; pero lo más importante en todo ello es la disposición de espíritu conque la ley ó sus reglamentos se van á aplicar.

Esto es de tanta cuenta que de ello depende esencialmente el valor positivo de los preceptos de la ley, y el que la más modesta de las disposiciones ó aplicaciones reglamentarias, ó la nueva acción refleja de un acto de los gobernantes trasciendan con más realidades que todas las leyes. Así á las veces una interpretación de jurisprudencia sentada ó consentida en la más humilde de las jurisdicciones se basta á anular un Código ó á modificar leyes que se consideraban como letra muerta sin eficacia sobre la realidad.

De todas maneras, cualquiera que fuere el método que se adopte, es en vano intentar la reformatión sin Alcaldías y Ayuntamientos dignificados. Y la dignificación de tales sujetos depende preliminar y fundamentalmente de ellos mismos. Así, la realidad más real que hay que tener en cuenta al legislar sobre Ayuntamientos, es lo que piensan y sienten de sí mismos Municipios y Alcaldes.

# CENTRALIZACIÓN Y REGIONALISMO

ANTE LA

POLÍTICA UNITARIA DE PATRIA MAYOR



# NECESIDAD DE NUEVA POLÍTICA UNITARIA

PARA LA ESPAÑA MAYOR

---

- I.—Motivo de la publicación de este opúsculo.
- II.—Elementos de política unitaria en nuestra nacionalidad para reconstituir la España Mayor.
- III.—Estado actual del principio unitario de la nacionalidad hispano-americana.
- IV.—Contradicción presente entre la obra de los gobernantes y la de los gobernados respecto del ideal de patria mayor.
- V.—Primera condición para realizar el ideal de la España Mayor.

## I.—Motivo de la publicación de este opúsculo

Los artículos publicados en la *Revista Contemporánea* bajo el epígrafe del presente opúsculo constituyen sólo un capítulo de un estudio todavía inédito en su mayor parte y que ha de llevar por título NUEVA POLÍTICA UNITARIA PARA LA ESPAÑA MAYOR.

No es, sin embargo, este capítulo el que nos parece más adecuado para dar idea sintética del contenido del libro á que pertenece. Bosquejarían mejor, por ejemplo, los pensamientos capitales de esa obra las páginas destinadas á exponer lo que llamamos *El ideal de la España Mayor*. Servirían también mucho más al propio objeto y al de concretar procedimientos de reformas, constituyendo cuerpos administrativos regionales que respondan á inspiración de política unitaria á la par que de descentralización, otras piezas del mismo escrito ya publicadas, aunque en muy corta tirada de ejemplares, tales como el *Informe de la Subsecretaría de Gobernación en 1891 sobre la reforma de las leyes municipal y provincial*, ó bien la discusión habida durante este mismo año acerca del regionalismo, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Cualquiera de esas piezas refleja, á

nuestro entender, mejor que el adjunto fragmento, el sentido y orientación de lo que llamamos *Nueva política unitaria para la España Mayor*.

Si á pesar de ello este capítulo aparece ahora, sin embargo, con la preferencia de especial tirada, es para corresponder á insistentes demandas, que de ello se nos han hecho, sin duda, por la peculiar actualidad que las circunstancias dan á su contenido. Mas por esto mismo conviene también advertir desde luego que en el corto espacio transcurrido desde la fecha de entrega de los originales á la imprenta y durante su publicación en la *Revista Contemporánea* nuestros problemas regionalistas se han recargado precipitadamente con gran pesadumbre de sucesos. Dejamos, no obstante, el texto sin alteración, tal y como se publicó en las páginas de la *Revista*, y sin hacer referencia á los hechos posteriores, pues estas mismas novedades dan por sí mayor relieve, oportunidad y comprobación al conjunto de las consideraciones expuestas. Debiendo hacer la propia advertencia respecto de lo que mucho antes señalamos acerca de los peligros de dar cuerpo al regionalismo sobre la base de los llamados conciertos económicos. (1)

## II. — Elementos de política unitaria en nuestra nacionalidad para reconstituir la España Mayor

La flojedad de los vínculos nacionales y el desconcierto de la política unitaria ante el tremendo fracaso de los métodos unitarios de la centralización jacobina constituyen el síntoma más palmario y angustioso de nuestra crisis nacional en estas horas de tribulación en que empezamos á liquidar el desastre. Manténesse la cohesión de los pueblos, ó por fuertes ligaduras morales del ideal, ó por la potencia del Estado. Aunque el desarrollo de la primera de estas dos fuerzas de cohesión se considere generalmente como de principal incumbencia de la Nación entera, ó

(1) Véase Extracto de las discusiones de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre el tema *Hasta qué punto es compatible en España el regionalismo con la unidad necesaria del Estado*, págs. 43, 44 y 112 y siguientes.

sea de lo que ahora se apellida en las escuelas *Estado total*; y la segunda fuerza se estime, por el contrario, como cometido propio del *Estado oficial*, ó sea de la función gobernante de los poderes públicos, en realidad, sobre ello la acción del Estado total y la del Estado oficial son inseparables, sin que quepa precisar la respectiva primacía de sus funciones. Parece actualmente muy difícil determinar cuál de estas dos fuerzas resulta para nosotros en mayor quebranto. La primera impresión que produce su estado actual no puede, en efecto, ser más pesimista. Porque si el Estado oficial, á pesar de toda su mecánica centralizadora, muestra tan pavorosa laxitud y flaqueza en los resortes de gobierno, que la potencia de sus poderes públicos figura como en bancarota, á la vez la fuerza de los ideales de patria grande se muestra, al parecer tan menoscabada, que en la liquidación del desastre los egoísmos particulares, individuales ó colectivos, figuran ahogando y extinguiendo toda idea, no ya de abnegación, sino de mera subordinación al interés general.

Mas, á despecho del pesimismo de estas primeras impresiones, surgen grandes esperanzas de renovación y vida fecunda en patria mayor, cuando se avaloran con más sereno juicio los elementos vitales de nuestra nacionalidad. Los espléndidos veneros de riqueza natural soterrada en nuestro suelo y todavía intactos, y el vigor con que aquí se manifiestan los factores de vida industrial en comienzo de desarrollo, y que arrancan pronósticos tan optimistas á los investigadores de nuestra potencialidad económica, resultan con efecto como de muy secundaria valía junto al esplendor de los elementos morales para grandeza social y política que constituyen el haber hereditario de esta península en la fecundación del ideal de la nacionalidad hispano-americana. En la esfera cuya vivificación incumbe principalmente al Estado total, no hay quizá nacionalidad que supere á la hispano-americana en la potencialidad de los vínculos morales que mantienen la cohesión de los pueblos, y en la grandeza del ideal para perspectiva de los más altos destinos. Y en la esfera propia del Estado oficial se descubren también valiosísimas bases naturales de cimentaciones y finalidades del ideal para reconstitución de España Mayor con política unitaria de incomparables horizon-

tes. Porque si bien es cierto que el organismo del poder público fabricado por los procedimientos centralizadores del primitivo espíritu jacobino en la revolución aparece ahora aquí en plena descomposición é incapacidad, en cambio la gran política unitaria encuentra, lo mismo en los estados solariegos de la península europea que en los reales americanos de nuestra nacionalidad, cimentación de toda magnificencia para grandes obras.

La nacionalidad entera figuró en Europa y América durante este siglo como apartada de la más amplia corriente unitaria que arrastra con ímpetu á las soberanías de los pueblos directores hacia la constitución de personalidades internacionales cada vez más poderosas. Todavía en esta raza los estadistas parecen recelosos de reconocer y agitar con el sentido de la gran política unitaria, en el corazón de las muchedumbres, los impulsos de esas misteriosas acciones colectivas que atesoran los secretos de la soberana potencia para las creaciones de la mayor grandeza política. Todavía ni por inspiración de propia genialidad, ni por estímulo de imitar grandes ejemplos contemporáneos, se han decidido á escudriñar la realidad con la intuición profunda del gobernante que procura recoger las fuerzas naturales en cada alma nacional, y fomentando á cada nacionalismo en la esencia de su propio espíritu, respetándolo en su autonomía, acierta á comunicarles el ritmo unitario de un ideal común por manera que, á la par que cada uno se encuentre exaltado en su fuerza nativa, y sublimado en su propia potencia, todos se sienten á un tiempo enardecidos por el principio unitario y respetados y fortalecidos en su diversidad. Por esto la nacionalidad hispano-americana liquida la centuria presentándose como en contradicción con las corrientes dominadoras de la historia en la época presente; figurando á la inversa cual poseída del vértigo del atomismo para desgarrar sus tradiciones unitarias y destrozarse en menudos fragmentos.

Pero muy otra es la realidad que se comprueba si en el examen de los estados sociales se traspasan las exterioridades presentadas por la organización oficial de la soberanía en los Estados, cuyas cancillerías son de ordinario órganos tardíos para comprender y repercutir los más trascendentales fenómenos de la

evolución que se operan silenciosos en el fondo de la conciencia nacional. Tal fraccionamiento de las soberanías oficiales del Estado es, á no dudar, de la mayor importancia como hecho primordial, intangible y con fuerza de probanza incontrastable, cual revelador de la tendencia original de estos pueblos á aislar su acción y á la determinación enérgica de su personalidad en potencia propia. Pero á pesar de la apariencia deslumbradora de ese fraccionamiento de soberanías, se advierten también muy en relieve otros síntomas que prestan testimonio irrecusable de que en el fondo de la conciencia de la nacionalidad hispano-americana se agitan á la vez misteriosos presentimientos y aspiraciones de grandes destinos unitarios. La nacionalidad entera, lejos de considerarse como sepulcro de tales idealismos y negación de patria grande, conoce por vislumbres que sin el principio unitario no podría ser sino compuesto de naciones agonizantes; se siente raza vigorosa en plenitud de nuevas germinaciones de vida, descubriendo alguna vez su alma como impresionada por la visión de que en ese molde de patria mayor se halle encerrado el gran misterio de aparecer ella predestinada entre las gentes á ser la que de nuevo impregne la historia con el tipo ideal del genio latino.

### III.—Estado actual del principio unitario de la nacionalidad hispano-americana

Hay, con efecto, en esto de la nacionalidad hispano-americana algo mucho más hondo y de esencia más potente que el fraccionamiento oficial de la soberanía de Estado. Lo más trascendental de ella ha quedado fuera de los artificios oficiales, porque por propia naturaleza su realidad completa jamás podrá interpretarse con los estrechos formularios del derecho público escrito. Á modo de esos árboles seculares que con raíces subdivididas en innumerables fibrillas recogen en el seno de la naturaleza las energías inmortales de la vida, y formando con ellas el torrente circulatorio que llena los canales de su tronco sacan á luz maravillosas magnificencias de ramaje, flor y fruto, la nacionalidad

hispano-americana es un gigantesco molde unitario, organismo espontáneo sin par, con raíces extendidas por varios continentes para recoger, armonizar, desarrollar y sublimar por entre múltiples soberanías de Estado oficial la vida espiritual y material del mayor número posible de generaciones de una raza privilegiada, moviéndolas en vigor ascensional al brote de idealidades nuevas y á la realización de posibilidades cada vez más espléndidas. Ese organismo, creado por obra directa de la acción providencial en largo trascurso de siglos, es el canal conservador de una energía múltiple y unitaria que mañana ó dentro de cien años, ó al tomar las naciones nueva vía en cualquier bifurcación de la historia, llegará á dar muestras de sí con manifestación de nueva grandeza. En su ramaje apuntan ahora florecimientos indicadores de renovación y vida, y por el ritmo misterioso de los movimientos del espíritu parece hoy mecida su copa como en días de primavera; pero no cabe anunciar todavía, cuál ha de ser el fruto de madurez de esos elementos fecundos que la nacionalidad hispano-americana lleva en sí en la génesis misteriosa con que los pueblos elaboran sus creaciones.

Si en las organizaciones oficiales de sus Estados no repercuten todavía estos fenómenos de brote de savia nueva que por impulsos internos y bajo la acción de las influencias exteriores empiezan ahora á rebullir en todo el pueblo que habla español, es porque los movimientos del espíritu que agitan la conciencia nacional se oyen unas veces en los gabinetes de los estadistas tan distantes y apagados como en las más profundas raíces de los árboles el murmullo de la copa, y otras veces el ruido de la tempestad que estremece las alturas impide observar los fenómenos más trascendentales de vida y renovación que se operan en el silencio y misterio de las regiones en calma. Así, delante de una revolución suelen preguntarse si es un motín, y en el momento de las crisis más hondas no atienden más que al ruido de la calle.

Para explicación de tales ofuscaciones es preciso también no olvidar que los ojos de los hombres al mirar las mismas cosas, no las ven de la misma manera, ni á las veces ven la misma cosa. Los unos se adaptan lo real viendo y objetivando las cosas como son en sí mismas; los otros, por lo que afectan á los senti-

dos y al alma humana. Pero en ninguna esfera es tan difícil como en la política esta recta estimación de lo real: pues en las apreciaciones del hombre de Estado la verdad de aspecto y de influencia y la verdad de esencia deben ir siempre equilibradas, aunque rindiendo general primacía de valoración á las impresiones individuales y colectivas que las cosas producen en la mente y en el corazón del hombre, y teniendo conocida el alma nacional por manera de atinar á dirigirla con rumbo fijo entre los movimientos y reacciones del espíritu público.

Mas los estremecimientos revolucionarios de la centuria que ahora acaba han educado en el seno de la nacionalidad hispano-americana los sentidos corporales y las facultades intelectuales de los estadistas para funciones completamente distintas de éstas, que requieren ante todo ver de lejos y sobre grandes masas. Han criado políticos más peritos en el arte de sondear los caracteres y utilizar las flaquezas de los hombres que en el de discernir las ideas de la muchedumbre y la proximidad de las grandes renovaciones. Sagacísimos para escudriñar en las luchas intestinas de una república las intenciones más recónditas del inquieto y desasosegado y adivinar con pasmosa intuición los arcanos de la psicología pasional de los competidores que les disputen el poder, en cambio, su inteligencia y suspicacia resulta de tal suerte ofuscada para el estudio y comprensión de los estados colectivos en los cuerpos de nación y para orientar la dirección de su patria en las relaciones de la política exterior, que los movimientos y reacciones del espíritu público y los conflictos internacionales les cogen de ordinario desprevenidos, resultando en situación falsa y equivocada ante los más importantes sucesos. Así, los más entendidos y sagaces y de más eminentes cualidades de percepción y sutileza resultan, sin embargo, hasta aquí como en estado de ceguera nativa para no ver ni poder darse cuenta de mole tan enorme como la de la nacionalidad hispano-americana, en cuyo seno están viviendo. No es de extrañar que en tal ceguera permanezcan insensibles ante los elementos potenciales de patria mayor que atesora el cuerpo místico de esa nacionalidad grande, cuyas realidades espirituales necesitan mostrarse á los ojos por medio de imágenes, á la vez que tampoco cabe deshacer

en su visión las tinieblas de los sentidos sino enfocando con luminosos ideales las cosas visibles y palpables para que el entendimiento quede impresionado por la idealidad que en ellas se oculta. Por no poder impresionarse así, junto á este incomparable tesoro de fuerzas vivas para constituir la patria con esplendorosa grandeza de personalidad internacional, ha podido apoderarse de nuestros estadistas el delirio de buscar la fuerza unitaria en el aparato de soberanía del territorio refundido en la organización oficial de un solo Estado, en lugar de buscar la vida en la unidad grande de una soberanía nacional que deje subsistentes en la amplitud de su organismo soberanías interiores monárquicas ó republicanas.

Nos ha sido funestísimo entender de esa manera la misión de la soberanía en la guarda de las principales piezas del tesoro nacional. Para poseer y beneficiar realmente tales joyas, no pueden los estadistas equipararse á los ordinarios agentes de policía con el cometido vulgar de ser á las puertas de un museo guardianes de bellezas que ellos no comprenden. La condición primera y principalísima del disfrute nacional de esas piezas maestras, produciendo con ellas provechos colectivos, es comprenderlas, y para comprenderlas es preciso poner el alma en comunicación con ellas y para ello que el estadista tenga un alma que con ellas se pueda comunicar.

#### **IV.—Contradicción presente entre la obra de los gobernantes y la de los gobernados respecto del ideal de patria mayor**

Entre tanto, con este desvío de nuestros gobernantes de su cometido principal se están produciendo fenómenos singulares en el seno de la gran nacionalidad hispano-americana. Las naciones escriben su autobiografía en dos obras capitales. La una constituye el libro de sus empresas políticas, las gestas de su Estado oficial. La otra constituye el libro donde queda impresa su manera colectiva de sentir y comprender la vida, la elaboración de su idioma nacional, sus producciones de literatura, arte y ciencia, el conjunto y diversidad de los sucesivos estados de

espíritu de sus clases sociales en la relación y compenetración recíproca de sus respectivas situaciones económicas, intelectuales y morales. Estos dos libros van siempre tan íntimamente enlazados que ninguno de ellos resulta completo ni puede descifrarse del todo sin las claves del otro. Los gobernantes son los artífices principales del primer libro, pues las empresas políticas dependen siempre de la fortuna y genialidad de unos pocos, y á las veces un solo sujeto se basta para estampar con marca de duración secular el sello de su individualidad sobre la conducta de los demás en largo transcurso de generaciones. Pero el otro libro, al contrario, sólo se llena por la acción colectiva, difusa é instintiva de toda la raza. En las páginas de ese libro los cuerpos de nación van registrando los estados y avances de desenvolvimiento de su vigor espiritual y material, realizando en individualidad propia y por la tácita cooperación de todos los factores sociales las operaciones más complejas de la vida colectiva con la misma espontaneidad de fuerzas naturales, con que el niño aprende su idioma y la planta sigue el maravilloso desarrollo de su germinación.

Rara vez dejan de concordar el libro del pueblo y el libro del gobernante; y si se produce el desacuerdo, no se prolonga mucho sin parar en honda crisis de nacionalidad, pues ningún síntoma de trastorno orgánico en la existencia nacional es tan expresivo como ese desacuerdo. Mas en el seno de la nacionalidad hispano-americana se está dando el fenómeno singular de que durante todo este siglo el libro de las empresas políticas y aquel cuya redacción y registro es á cargo de la colectividad entera figuran en completa contradicción.

Cada uno de estos dos libros traduce en su lenguaje y en sus hechos estados de espíritu, tendencias y aspiraciones tan opuestas que sus respectivos autores parecen enemigos irreconciliables. El uno cifra la unidad en simbolismos de Estado oficial y absorción de territorio mediante centralización de jurisdicciones; y á la política unitaria de este artificio sacrifica la patria mayor. El otro, á la inversa, al través de las situaciones más diversas de la soberanía jurídica en los Estados oficiales, reverbera los grandes principios unitarios que en esta raza mantienen en vida co-

lectiva á todos los pueblos de su estirpe hasta cuando les faltan los órganos jurídicos para asistencia unitaria.

Así el libro de las empresas políticas, en cuyos folios van registrando los gobernantes sus hazañas, acusa durante el trascurso de la centuria tremendas liquidaciones de desunión y desgarramiento de la patria grande. Entre nosotros, la dirección de los estadistas apareció fundamentalmente divorciada de todo sentido y realidad de la gran política unitaria de patria mayor; mientras que, por el contrario, las otras soberanías que traían heredado el asumir la supremacía de potencia y gobierno, ahora ante las enormes concentraciones de fuerza que se están operando por el mundo, sintiéndose sobrecogidas por el presentimiento de que dentro de poco no habrá respetos internacionales más que para la fuerza y quizás ni han de quedar supervivientes sino las naciones fuertes, procuran por todos los medios aunar y dilatar su nacionalidad, buscando en los más amplios procedimientos de la política unitaria las proporciones necesarias para alternar con la futura grandeza de los imperios señores de la tierra. Cuando para todo esto nos hallábamos nosotros en la feliz excepción de no necesitar promover los conflictos que solo se dirimen por la fuerza, bastándonos con hacer actuar ante todo las fuerzas morales y buscar en ellas unidades de enlace á fin de que el espíritu de independencia del ibero-americano no sea una disciplina antinacional, y despose, por el contrario, sus soberanías territoriales con el ideal de la patria grande, se encerró aquí la política unitaria en el molde raquítico de una organización de soberanía de Estado centralista incompatible con aunar á las demás soberanías en patria grande. Buscando ellos así la soberanía y la patria, la independencia y la grandeza de la personalidad internacional en un artificio de Estado, en vez de recogerla en la Nación entera, sobre esta premisa vinieron fatalmente á plantear ante el patriotismo dentro de la misma nacionalidad, dilemas tales que colocaron á la ciudadanía en bandos enemigos tan irreconciliables que no se pudiera servir al uno sin combatir al otro.

El Estado oficial, de este modo constituido sobre inconsciencia ingénita de la política de patria mayor, vino por ello á tener

cuerpo diplomático, ejército y marina sin orientación internacional. No habiendo consultado previamente á la razón de Estado en la política exterior para qué quería tales instrumentos y á qué fines los podrían destinar, los gobernantes se encontraron sin diplomacia útil en las cancillerías y con armada sin poder naval y ejércitos útiles para las batallas, como instrumentos organizados por política interior y no para la potencia exterior. En tal condición, mal podían acertar con el empleo que pudieran dar á cada uno de estos instrumentos gravosos; y aplicándolos para conflagraciones internas dentro de la misma nacionalidad, equivocaron fatalmente la naturaleza y tratamiento de los conflictos que surgieron. Problemas que no eran más que cuestiones de moralidad y administración se convirtieron de esta manera en problemas de guerra. No comprendiendo que el derecho externo es abstracción de legalidad muerta si no vive como forma adaptada á la realidad y evolucionando con ella, vinimos á subordinarlo todo al convencionalismo jurídico de una soberanía que por mera heráldica de metrópoli pretendía representar lo que no era ya en realidad, y nos empeñamos en mantener la forma y jurisdicciones del viejo señorío, después de haberse desvanecido sus antiguas potencias. Pedimos por fuerza coactiva de señoría territorial aquello que no puede pedirse sino por nombre y fuero de jurisdicción de fuerzas morales; y exigimos, en cambio, invocando fueros del orden moral, exterioridades materiales que no pueden regirse sino por el fuero y conveniencia del concierto del interés local con el general en el orden material. No pudiendo, en suma, hacer que lo que era justo fuera fuerte, y por tanto, vivo, vinimos á pretender como justicia lo que sólo era fuerza. Así nuestra soberanía de Estado oficial en las colonias, además de no ser fuerte, fué tachada de injusta, resultando á consecuencia de todo esto inscrita como última partida en ese libro *de gesta*, nuestra definitiva salida de América y la apariencia de haber quedado la patria española reducida á las proporciones que tuvo en el siglo XV.

Mas en contrapartida de todo esto, que figura registrado en el libro de las empresas políticas que corre á cargo de los gobernantes, en el otro libro de la autobiografía nacional, cuyos

asientos lleva la nacionalidad entera, resulta á la inversa, que entre los pueblos hispano-americanos, por impulso espontáneo de los sentimientos colectivos, se están cruzando tales corrientes de afecto fuera de los cauces cancellerescos, que América á las veces parece más España que España misma. Ahora es cuando por la conciencia colectiva se empieza á vislumbrar que la organización oficial de la soberanía de Estado no es inconciliable con la organización en personalidad internacional de la patria grande, columbrándose, por el contrario, como ideal halagador, la posibilidad de que en la sucesión de los tiempos la ciudadanía de cualquiera de sus Estados introduzca por sí sola en la ciudadanía de la patria mayor.

Pero mientras sobre este trascendental interés las organizaciones oficiales de Estado y los elementos extraoficiales de la nacionalidad no lleguen á anotar sus respectivos registros en plena concordancia, compaginándolos y ajustándolos al gran ritmo unitario, la estirpe hispano-americana resultará como raza en la que se ha agotado la capacidad política y la fuerza creadora, raza decadente, sin potencia para empresas de grandeza, no engendrando ya más que gobiernos locales en anarquía endémica, dominados por caudillajes, en perpetua discordia entre los de su misma estirpe, y tan aniquilada por sus disensiones intestinas que contra ella serán siempre afortunadas las agresiones del enemigo exterior.

#### V. — Primera condición para realizar el ideal de la España Mayor.

Para que esta nacionalidad vuelva á presentarse ante el mundo con grandeza de majestad que supere la que alcanzó en siglos anteriores, aunque bajo otros aspectos de soberanía, necesita que la obra de sus estadistas y los impulsos colectivos del espíritu de raza en sus pueblos se aúnen y armonicen en una acción común. En las muchedumbres radican las grandes fuerzas naturales para realizar los ideales colectivos de raza, y además, por lo mismo que ellas se ciegan más difícilmente con el egoísmo de

los intereses particulares, resultan también el órgano más autorizado para la manifestación de las aspiraciones nacionales, y en la era actual de la historia estas fuerzas y prestigios de las muchedumbres como propulsoras de los grandes movimientos patrióticos, se han acrecentado con formidables potencias. Pero tan incomparable caudal de fuerzas vivas, entregado á sí mismo se desparrama y esteriliza como no tenga encauzamiento y dirección de un pensamiento que lo gobierna unitariamente. Y en el alma popular de más privilegiadas condiciones nativas para sentir el ideal colectivo, no se encontrará jamás la alta intuición combinada con el sentido práctico regulador de la conducta para convertir la potencial en real, que es la característica de los grandes hombres de Estado. Ni siquiera se encontrará en ella la vulgar clarividencia en cosas prácticas de mundo y la consistencia de conducta de un mediano gobernante con intención dirigida á un fin previamente determinado.

Por ello las multitudes sin guías son cuerpos infecundos. Por ello también y á la inversa la función peculiar de gobierno se caracteriza en ser fundamentalmente deliberada, reflexiva y con arte de ejecución, desarrollando un plan gradual para mover fuerzas, determinar direcciones y encaminar los sucesos á un fin común.

Los pueblos de nuestra nacionalidad son hoy los más necesitados de gobernantes. Necesitan hombres de Estado que sepan transmitir á esos movimientos vagos de la nacionalidad que hoy se manifiestan con aspiraciones incoherentes de la masa la eficacia, encauzamiento y dignidad de las fuerzas comprendidas y dirigidas por un pensamiento superior. Necesitan estadista que sepa descubrir las nuevas formas de enlace, por las cuales la nacionalidad entera reaparezca con personalidad propia en el orden internacional, á la par que cada uno de sus Estados se mantenga en la plenitud de su soberanía para que pueda desenvolverse mejor dentro de ellos el genio nacional, perfeccionándose y objetivándose en variedad de leyes é instituciones, y produciendo el florecimiento de Estados diversos conforme á las aptitudes de esta raza de tan maravillosa disposición para refundirse con los territorios, según la forma de particularismo que pide cada

región. Este es el molde nuevo que para su desenvolvimiento pide ahora la patria mayor.

Cuando en los futuribles de las nuevas posibilidades aparezca el gobernante capaz de dar cuerpo de realidad al ideal hispanoamericano, la raza, con este ideal lanzado como puente por cima del Océano, podrá volver á crear, como raza privilegiada, obras inmortales y desplegar sobre la civilización universal influencia y señorío todavía más esplendorosos que los ya derramados por ella en los días más gloriosos de su historia.

Tal es el espíritu capital de lo que entendemos por *Nueva política unitaria para la España Mayor*. Por más que en el fragmento de ese libro que representa el capítulo que va aquí á continuación no se hace de ello sino referencia muy incidental al tratar *del regionalismo y de la centralización ante la política unitaria de patria mayor*, las premisas sentadas en el capítulo constituyen, sin embargo, sillar indispensable de esa fundación. Basta apuntar sobre ello que en nuestra reconstitución interna todo el régimen de nuestra administración y gobierno debe estar orientado por la primordial razón de Estado, de lo que esta península puede ser como factor que preste los más altos servicios á los destinos del genio latino en Europa y América.

# LA CENTRALIZACIÓN Y EL REGIONALISMO

ANTE LA POLÍTICA UNITARIA DE PATRIA MAYOR

---

- I.—Origen y transformaciones de las teorías regionalistas en nuestros estados de opinión.
- II.—Síntomas del estado moral que descubre entre nosotros la exacerbación del regionalismo después del desastre.
- III.—Resultados de la centralización como procedimiento de política unitaria.
- IV.—Causas y efectos de la convivencia de la centralización y de las instituciones parlamentarias en nuestro régimen constitucional.
- V.—Por qué los ideales del regionalismo aparecen hoy como incompatibles entre nosotros con la política unitaria de patria mayor.
- VI.—Rectificaciones necesarias en regionalistas y centralizadores para hacerse compatibles con política de patria mayor.
- VII.—Si los ideales regionalistas pueden dar base á procedimientos de política unitaria rectificando la centralización administrativa.

## **I.—Origen y transformaciones de las teorías regionalistas en nuestros estados de opinión.**

En los últimos años del reinado de D. Alfonso XII fué cuando por primera vez apareció en los proyectos de ley de nuestros gobernantes la palabra región como denominación técnica sobre cuya base se formularon programas descentralizadores por gobierno y administración regional. En 6 de Enero de 1884 el señor Moret, como Ministro de la Gobernación, presentaba á las Cortes, con aparato de programa de gobierno del partido liberal, un proyecto de ley provincial y otro de ley municipal que distribuían la jurisdicción administrativa y el gobierno político de la Península é islas adyacentes en quince regiones. En 25 de Diciembre de aquel mismo año, el Sr. Romero Robledo, como Ministro de la Gobernación en el nuevo Gabinete constituido por el partido conservador, presentaba á su vez un proyecto de ley de gobierno y administración local en el que descollaba como

novedad de mayor trascendencia un título entero articulado bajo el expresivo epígrafe: *De la administración y gobierno regional*. Pero en cada uno de esos proyectos de ley el concepto del gobierno regional y la misma palabra región aparecían con significado, alcance y jurisdicciones completamente diversos, constituyendo la entidad región que el uno creaba un organismo inconciliable con la región bosquejada en el otro.

Con esta contradicción radical llevada al cuerpo mismo de los proyectos de ley sobre punto tan delicado y de tanto alcance como el propio significado de la palabra región, quedaban sembradas en el programa de los partidos gubernamentales premisas de confusión peligrosísimas para el extravío del espíritu público. Esto, unido á la fascinación que los ideales regionalistas empezaban á desarrollar en nuestros ánimos, tan propensos de suyo colectivamente á estados de desequilibrio entre el juicio y la imaginación, imponía desde entonces mucho miramiento de prudencia para prevenir que tales problemas no se hicieran materia de improvisación legislativa. Por estas consideraciones, en el Ministerio de 1891 los pensamientos de reforma de las leyes municipal y provincial, en vez de traducirse de plano en proyectos de ley, según en nuestra vida política es práctica corriente de Ministros con prisas de dar ley en cuarto de hora, tomaron, por el contrario, las vías y procedimientos más adecuados al concierto previo de entendimientos y voluntades en reposo y madurez de juicio. Y para servir de base á esta trascendental reforma de la administración en nuestras corporaciones municipales y provinciales, la Subsecretaría de Gobernación formuló entonces como preliminar de las consultas una ponencia oficial impresa en corta tirada de ejemplares, á fin de recoger á su margen la opinión de las personas más competentes de todas escuelas y partidos.

Profundamente se han transformado desde aquella fecha las actitudes de nuestros partidos y los estados de opinión del espíritu público en cuanto á los modos de sentir y comprender las fórmulas de la descentralización regional y las teorías políticas del regionalismo. En 1884 la denominación de región, que sonaba cual voz de uso novísimo en los formularios de los proyec-

tos de ley, aparecía como concepto vago cuya paternidad y mejor inteligencia se disputaban los partidos gobernantes, en puja reformista sobre la administración local. Corría por entonces tan sin precisar lo que cada cual entendía en la reforma por gobierno y administración de regiones, que la palabra región apareció en tales proyectos de ley respondiendo á los más distintos órdenes de instituciones locales. Era además á la sazón voz y fórmula que apenas había trascendido fuera de la órbita de las leyes en proyecto y de los debates parlamentarios, y en este mismo orden de controversias de partido no se traslucía aún nada del gran aparato que había de caracterizar luego á los programas regionalistas.

Por su parte el espíritu público, aparecía entonces indiferente ante la institución administrativa de la región, en términos que sólo un año más tarde empezó á figurar en las exposiciones y súplicas á los poderes públicos la palabra regionalismo con significado de *desideratum* político. Empleáronla por primera vez los comisionados catalanes que en 1885 presentaron al Rey una exposición sobre diversas materias de administración y gobierno. Pero la propia palabra regionalismo, vertida por ellos entonces como expresión sintética de la reforma descentralizadora que anhelaban en el gobierno del Estado, reflejaba un pensamiento tan falto todavía de madurez, que para explicarla decían aspirar á que España se constituyera á la manera que lo estaban Inglaterra, Austria y Alemania, no advirtiendo que cada una de estas tres soberanías de Estado responde á un régimen de gobierno tan completamente distinto que, mientras en Austria-Hungría representa sólo unión personal en el soberano, más bien que unión real en la soberanía del Estado, y dentro del nuevo imperio alemán es unión de soberanía nacional que deja subsistentes soberanías interiores monárquicas y republicanas de diferentes Estados, en el Reino Unido de la Gran Bretaña é Irlanda, es, por el contrario, régimen de una sola soberanía interior y exterior, reino unificado por vía de incorporación, formando un solo Estado bajo la misma Corona y el mismo Parlamento, aunque cada uno de los tres antiguos reinos conserve en gran parte leyes peculiares y administración propia y separada.

Por de contado, esas voces nuevas de regionalismo, cuyas teorías se manifiestan con tal falta de precisión, no tenían entonces, ni en la propia comarca cuya representación pretendían ostentar aquellos comisionados, virtualidad alguna para impresionar y conmover muchedumbres. Empezaban a despertar pasión únicamente entre un núcleo reducido de intelectuales y ateneístas, inspirándoles discursos entusiastas y avivando la controversia en sus escuelas (1). Sólo años después se a<sup>3</sup>virtió que la teoría regionalista desarrollaba fuera de esos centros fuerzas de activo proselitismo, hasta tomar, por último, impulso vertiginoso, estallando como con gran explosión en el espíritu público al sobrevenir la tremenda crisis del desastre en que perdimos las colonias y los prestigios internacionales.

Así, en esta hora crítica, las invocaciones al regionalismo ad-

(1) El programa de constitución de Manresa se concertó y publicó en 25, 26 y 27 de Marzo de 1892.

Pero, á pesar de llevar esa fecha la publicación del programa de Manresa, el movimiento de espíritu público regionalista sobre la base del concierto económico, con cupo paccionado á semejanza del de las Vascongadas y Navarra, no se produjo allí hasta 1898, poco antes del último cambio de situación de Gobierno. Inicióse esta demanda en Barcelona cuando, vencidos los plazos de las moratorias concedidas por el presupuesto de 1896-97, apareció allí una nube de investigadores cometiendo grandes tropelías con el contribuyente, á la vez que confabulándose con él para lucrar enormes defraudaciones á la Hacienda. Entidades tan respetables como el Fomento del Trabajo y de la Producción nacional creyeron patrióticamente deber contribuir al desagravio y remedio de tales conclusiones y atropellos, recogiendo las aspiraciones y clamores del contribuyente. Así nació la idea primera del concierto sobre recaudación y revisión, de la cual se pasó luego á la de distribución y cupo, y por último, á la del régimen del paccionamiento periódico de la región para el pago de los tributos á la Hacienda. Y á este programa se acogieron en tropel los gremios con vehemencias de pasión mucho más intensa ante el temor de los nuevos procedimientos y rigores de fiscalización que parecía entrañar el impuesto de utilidades presentado como asiento principal de nuevos ingresos en el proyecto de presupuestos sometido al examen y aprobación de las Cámaras.

Definiendo la aspiración local en esta demanda de concierto, la Diputación provincial de Barcelona consignó en su exposición al Gobierno lo siguiente: «No se trata, Excmo. señor, de innovación exótica ni aventurada: trátase de la implantación de un régimen análogo al concedido, como á las Diputaciones provinciales vascongadas, á la de Navarra; es decir, de un sistema que, abonado por el éxito respecto á las primeras, hubo de otorgarse á la segunda en 1893 subsistiendo en todas, sin duda, porque la experiencia lo ha acreditado en Navarra como en las Provincias Vascongadas».

quirieron de improviso sobre parte considerable de nuestro suelo patrio el maravilloso poder de esas fórmulas mágicas de misteriosa acción para promover formidables tempestades en el alma popular. Los emblemas de esta doctrina tienen ya la potencia de esas fuerzas morales que encienden súbitamente el entusiasmo y la ira de las muchedumbres y agitan las oleadas del espíritu público, á la manera que se produce la tempestad ó la calma sobre el océano. No se merma la eficacia de esa potencia misteriosa porque región y regionalismo continúen siendo teorías vagas y fórmulas sin definir. Por el contrario, su misma vaguedad concentra en ellas ahora fuerzas más formidables, en términos que el poder sugestionador resulta para ellas en razón directa de su indefinición. Y es que cuando la multitud ha llegado á impresionarse bajo una de tales fascinaciones, la virtualidad de las voces de la fórmula fascinadora es independiente de su significación real, desarrollando irresistible acción sobre las colectividades, no por las soluciones prácticas que ofrezcan, sino por las imágenes que evocan en los espíritus y con las que se sobrepone su imperio, cualesquiera que sean las impurezas de la realidad que las acompañen.

No hay quizás en esta hora crítica y decisiva, en que después del desastre ha de iniciarse nuestra reconstitución nacional, factor social y político de tanta cuenta como el de que, á la vez de aparecer agotado el entusiasmo por todas las causas y muerta la fe en los demás ideales, surjan ante nosotros, sobre las comarcas más ricas y prósperas de la tierra patria, los lemas de región y regionalismo con plenitud de potencia para fascinar muchedumbres, presentando, en orden á las funciones más esenciales de la soberanía del Estado, emblemas de combate y haciendo sonar voces á cuyas sílabas va unida la virtualidad mágica de sugestionar muchedumbres, cual si contuvieran la cifra clave para la solución de todos los problemas y fueran la síntesis de las supremas venturas nacionales. De este modo, problema tan delicado y complejo como lo es siempre por naturaleza el transformar el régimen administrativo de una nación centralizada, sustituyendo en la economía de sus instituciones locales el resorte de la Real orden con la autonomía de los orga-

nismos regionales, aparece ante nosotros con temerosas agravaciones agitando enardecimientos de pasión que plantean su reivindicación capital protestando las jurisdicciones de la soberanía en la recaudación del impuesto. Aquí, donde resulta tan dolorosa la historia de la impotencia del poder público en cuanto á establecer la igualdad tributaria, no hay, en efecto, disolventes más temerosos que los que puedan paralizar al Estado en esas funciones recaudatorias, que son á la vida nacional lo que la circulación de la sangre al cuerpo humano. Sin embargo, las novísimas invocaciones al regionalismo se amalgaman con programas encaminados á que el Estado quede sin acción para cobrar por sí los tributos y sin facultades de poder soberano delante de las regiones para aplicar directamente el impuesto á la ciudadanía y ob'igar á cada uno al tributo que le corresponda como servicio personal ó contribución pecuniaria en la defensa de la patria común. Y por añadidura, como si todo esto no fuera de suyo bastante para infundir recelo, junto á esas misma reivindicaciones regionalistas se oyen, además, sonar otras voces fatídicas con las que se estremece el patriotismo, como si sintiera el frío de hoja de acero en las entrañas.

Los gobernantes, por su parte, sobrecogidos ante la potencia pasional colectiva adquirida de improviso por estas voces y fórmulas que ellos con tanta fruición presentaban, pocos años hace, cual tecnicismos legales nuevos en los que se debían cifrar las mayores esperanzas de regeneración administrativa, ahora, por el contrario, lejos de pregonar doctrina regionalista para el régimen de administración y gobierno, dejan traslucir que preferirían no haberla mentado jamás, y menos el haber puesto sus denominaciones en sembradura de leyes.

Por manera que, sobre asunto tan capital de gobierno como éste, todo ha venido de súbito á singular mudanza de actitudes y situaciones. Y mientras los partidos gobernantes que llevaron á los proyectos de ley la iniciativa de las reformas para el régimen regional quisieran ahora de pronto esterilizar tales programas y dejarlos reducidos á una de tantas fórmulas agotadas de las que el espíritu práctico se desvía indiferente, por el contrario, entre los gobernados, región y regionalismo han tomado de im-

provisó la popularidad y los soberanos prestigios de las fórmulas más sugestionadoras de la muchedumbre.

**II.—Síntomas del estado moral que descubre entre nosotros la exacerbación del regionalismo después del desastre.**

Lo más grave del regionalismo, de esta suerte planteado ante nosotros, consiste por tanto en que nos descubre de súbito, en el momento crítico de la mayor depresión del espíritu patrio ante la liquidación de un inmenso desastre, caracteres de vértigo pasional que antes no tenía, y traduciéndose en unos por arrebatos de violencia desgarradora de la unidad patria, y en otros como manifestación de parálisis en las fuerzas de cohesión de la nacionalidad.

Ante esta angustiosa realidad, reveladora de tan temeroso estado moral en los ánimos, se impone como apremio capital para la existencia del Estado el procurar ante todo desentrañar las causas de su coincidencia con el desastre, y apreciar la naturaleza y valor propio de cada uno de los factores que producen semejante explosión. Cualquier falta de prudencia política, por acción u omisión de los gobernantes, puede ser en este punto á la hora presente origen de incalculables daños; y no hay en nuestra gobernación interés superior al de atinar en estos momentos á discernir, entre factores tan heterogéneos como los que presenta esta explosión de regionalismo, cuáles son los quebrantadores del sentimiento de la patria grande, y cuáles aquellos otros que representan, por el contrario, ideas vivas, fuentes de regeneración y acumuladoras de energías nacionales.

En la vida colectiva de las naciones, como en la individual del hombre, males y adversidades son la mejor prueba de la propia fortaleza. Los sujetos vigorosos por constitución orgánica ó temple del espíritu los aceptan y afrontan con serena energía. En ellos el dolor y la tribulación parecen tener virtud purificadora. Después de la lucha y crisis de un gran padecimiento, su organismo, eliminando al fin los elementos mortíferos, aparece luego como transformado y en mayor vigor y lozanía que antes.

Por el contrario, sobre otros sujetos, el dolor desequilibra hasta el instinto de conservación; refractarios á comprender que el padecimiento puede ser prueba depuradora, justicia y castigo saludable, se arrebatan en protestas é imprecaciones, buscando entre vértigos de suicidio más precipitado acabamiento, aun cuando sientan vigor físico para recobrar plenitud de vida, y mucho más si su naturaleza es pobre, enfermiza y desequilibra, da al igual de su espíritu. Rendiidos ante el primer dolor que hace presa en ellos, parecen buscar redención en el anonadamiento. Por esto todos los siglos vienen señalando que las desventuras nacionales, cuanto más grandes, constituyeron siempre la experiencia más patente del vigor orgánico y espiritual de las naciones: y que no hay síntoma más trascendental que éste para apreciar los estados de vitalidad ó decadencia de los imperios.

Así, lo que debe llevar más hondas preocupaciones al ánimo de los gobernantes, en esta explosión del espíritu regionalista coincidiendo con la tremenda catástrofe nacional, es que el síntoma de mayor relieve en ella, y como si fuera su característica principal, consiste en aparentar producirse fundamentalmente como protesta iracunda con imprecaciones tan arrebatadas, que entre ellas suenan á las veces blasfemias hasta contra la patria misma. La realidad capital de ese regionalismo no figura, en efecto, cifrada en amores doctrinales por instituciones muertas, parece representar ante todo una protesta. En él se han condensado todos los efluvios de ira y rencor contra la soberanía asentada en centralismo; es protesta é imprecación vibrante que se exhala de nuestros pueblos como grito arrancado por los dolores de la carne destrozada. «Refleja un sentimiento interno, denso, muy profundo, de odio invencible de las regiones contra el bárbaro poder que las avasalla, fuerza centrífuga, hondísimo divorcio, energía repulsiva que las lanza muy lejos de aquel poder oprimiente. Tan evidente se muestra este sentimiento centrífugo, que su hostilidad simbolizase, en efecto, en el nombre que representa el centro desde donde aquel poder se ejerce: Madrid» (1).

(1) MACÍAS PICAVEA — *El problema nacional*, cap. XV.

De ello también procede el que después del desastre la fórmula de no hacer sacrificios y de no pagar impuestos se convirtiera en programa de regeneración; y desde las primeras reuniones de las llamadas asambleas nacionales de productores resonó como grito del espíritu público que «si hubiésemos de seguir viviendo como vivimos, sería preferible entregarnos desde luego á Francia ó á Inglaterra, poniendo punto final á la historia de España». Y las tres mil personas que escuchaban subrayaron el concepto poniéndose en pie y aclamando frenéticamente al orador (1).

Y esto en la legendaria Zaragoza, en cuya frente parece reverberar con tan intenso fulgor la aureola mística y tradicional de la patria, figurando por ello como la ciudad símbolo para la más viva representación de nuestra independencia nacional en sus fundamentos más sólidos y como la demostración más palpable de que nuestro pueblo no comprende colectivamente que la vida merezca vivi se sino sólo allí donde está la patria, y de que ante él este santo nombre de la patria evoca sentimientos más excelsos que los de una mera solidaridad de intereses materiales, pues si fuera asociación cimentada únicamente en el egoísmo utilitario que crea las compañías de seguros mutuos, no inspiraría jamás sacrificios colectivos de vidas y haciendas. Lo que significa, en efecto, la gala de más valía ostentada por esa ciudad heroica es que ningún pueblo ha sentido más hondo que el nuestro que la patria descansa ante todo sobre un misterio espiritual, principio vital y agente de renovación perpetua, enlazando en suprema solidaridad la vida y la muerte al través de los siglos, llevando en sí la justificación de los mayores sacrificios. Por ello Zaragoza figura en nuestra historia cual deslumbradora revelación de que la patria es un cuerpo místico cuyas líneas visibles encierran el más alto misterio de la vida, el misterio de la solidaridad de las generaciones humanas enlazadas por un ideal que todo lo asimila y subordina, y en cuyo seno las naciones se engendran, engrandecen y llegan á la plenitud del cumplimiento de sus destinos providenciales, entre glorias é infortunios, experimentando tantos dolores como alegrías, quizás más tribulaciones

---

(1) Manifiesto de la Liga Social de Productores en 10 de Abril de 1899.

que bienandanzas, y contribuyendo con frecuencia las desventuras, más que el mismo triunfo, á fortalecer su espíritu y á vigorizar su fe nacional.

Harto se comprende que sientan muchos quedárseles el corazón entre congojas y sin serenidad para escudriñar por otras regiones cuáles son en el trance de esta adversidad los síntomas de vigor orgánico y espiritual y de los estados de vitalidad ó decadencia, cuando en medio de una ciudad símbolo de la más alta energía en los sentimientos patrios y dignificada así con triple nimbo de grandeza en el seno de nuestra historia, por la esplendorosa personificación que ella asume, se oyen, sin embargo, acogidas entre aclamaciones, esas voces fatídicas que parecen confundir á la patria con una vulgar asociación de socorros mutuos y proclaman como emblema del patriotismo el *ubi bene ibi patria*, dando como solución para liquidar desastres el poner punto final á la propia historia con abdicación de la independencia nacional.

Por lo mismo que la Providencia hizo á las naciones sanables, no pueden ellas subsistir sino á condición de creerse eternas; ellas no mueren, en realidad, sino de no querer vivir, y no hay síntoma tan fatídico para el acabamiento de una nación como el que penetre en su espíritu la idea de que va á morir. Esto, que relampagueó en aquella asamblea de Zaragoza, constituiría, si llegara á tomar consistencia, el síntoma más siniestro de nuestro presente estado moral. Sobre esa base el regionalismo sería pavorosa agravación. Su mero intento traería tremendo riesgo del *finis Hispaniæ* por descomposición fulminante. Un organismo nacional degenerado hasta enloquecer con semejante vértigo no se libra de suicidio sino con camisa de fuerza y concentrando rigidamente sobre él las más severas disciplinas sociales; y no se le puede aplicar otro reconstituyente moral que el de inculcarle, cueste lo que cueste, el sentimiento de la patria una, indivisible é intangible. Y no cabe distender las ligaduras sino cuando resulte vivificado tal sentimiento, en términos que la voluntad y obediencia colectiva aparezcan espontáneamente agrupadas en torno de aquel núcleo de ideas madres que, sentidas y acatadas como regla interior de los espíritus, crea, mantiene y rehace de conti-

nuo la unidad nacional en medio de la gigantesca y universal labor de generación y descomposición perpetua que agita á toda la asociación humana. Libertades públicas, autonomías, regionalismos, descentralizaciones, únicamente pueden florecer y ser compatibles con nacionalidad sin envilecimiento, allí donde ante el interés supremo nacional se subordina todo egoísmo particular y donde no se invoca en vano el santo nombre de la patria para hallar muchedumbres dispuestas á darle sin regateo vidas y haciendas.

Felizmente para nosotros, los temerosos indicios de esta indole aparecen dentro de nuestro estado moral en gran parte contrarrestados por otros síntomas, reveladores de fuerzas económicas y espirituales con vitalidad vigorosa para la constitución. Una observación serena de las manifestaciones actuales de nuestro espíritu público nacional descubre también, en efecto, que, á la par que se esparce entre nosotros tanto fermento de discordia y descomposición, se viene operando en lo más íntimo de la conciencia nacional fecunda evolución de criterios y convicciones que tiene ya en la opinión pública arraigos más poderosos que todas las disciplinas de las milicias políticas, y por la cual los intereses supremos de la paz pública se sobreponen á las discordias de los partidos y paralizan todos los recursos de los medios violentos. Esta evolución lleva también con creciente energía á los espíritus á distinguir, separar y elevar la idea de la patria por cima de las formas de gobierno y de las accidentalidades de régimen político, que tratan de subordinarla é infeudarla.

El mismo regionalismo aparece constreñido por ese estado de opinión. Por ello hasta en sus manifestaciones más delirantes resulta arrebatado ruidoso, pero por de pronto impotente y paralítico para recurrir á la violencia. Así, cuida de presentarse en primer término como protesta contra la infeudación de la patria por una oligarquía. Pone su justificación principal en haber surgido después de la catástrofe, como una energía defensiva del instinto de conservación, en las comarcas de más vigorosa vida, reivindicando su autonomía ante el quebrantamiento en las provincias del prestigio moral en el elemento directivo que manda, administra y gobierna en todo por régimen unitario de burocracia

concentrada. Sus voces suenan en demanda de redención y desagravio contra el caudillaje opresor, que, además de tratar como feudo á la patria, la ha precipitado á una inmensa humillación ante las naciones. Proclaman que precisamente para tener patria quieren desgarrar ese centralismo despótico que les ha resultado tan absorbente, corruptor é infamante, como impotente y fracasado para administrar los intereses públicos y desempeñar la tutela de los destinos nacionales.

Y en razón justiciera no cabe desconocer que la triste realidad que nos envuelve, presta sobre esto apoyos poderosísimos á tales clamores de agravio. Preciso es convenir, en primer término, que aunque esas voces arrebatadas suenen como imprecaciones fieras y lleven mucho aparato de explosión de odio desbordado, peor fuera que á la hora presente la Nación entera apareciera sumida en el silencio de masa inerte y sin pulso entregada con pesimismo colectivo á una resignación dispuesta á que la empujen al sepulcro. Pero además fuera gran desvarío tratar de negar que esas imprecaciones encuentran un fundamento de realidad incontrastable en las presentes circunstancias de nuestra vida nacional. Se asemejan en mucho á aquellos gritos de rencor y protesta que en las postrimerías de la Edad Media partían de los extremos de la cristiandad contra la sede suprema de la jerarquía corruptora y expoliadora de las gentes. Entonces Roma, antes tan venerada cual luminaria del orbe y cabeza temporal y espiritual de la etnarquía cristiana y símbolo de todo lo más grande contemplado por el creyente en lo visible é invisible de la tierra y del cielo, sintió de pronto que, en vez de representarse ya á los pueblos en universal acatamiento, cual fuente de verdad y justicia y foco reverberador de sublimes ideales, lo mismo en el orden temporal que en el espiritual, era señalada por el contrario cual metrópoli ramera, antro de simonía y prevaricación, Babilonia prostituida en la que se compendíaba toda vergüenza. Y contra ella como capitalidad, símbolo y asiento de jerarquía expoliadora, envilecida y envilecedora, contaminada y contaminadora de todas las abominaciones, se concentraron iras fieras, aplicándosele las más tremendas imprecaciones de anatema y oprobio fulminadas en Sagradas Escrituras. En parecidos térmi-

nos ahora, en esta explosión contra el centralismo dentro de la patria española, Madrid aparece concentrando todas las iras como sede y símbolo del organismo burocrático, político y parlamentario que ha gangrenado nuestra existencia nacional, precipitándonos al fin á gran humillación ante las gentes. Madrid, sin embargo, es á su vez víctima como quien más de desgobierno y corrupciones, y participa en desventuras, impuestos y sacrificios más que ninguna otra parte de la Nación, a la par que, lejos de ser la mayor pecadora, es por sí misma en la esfera de las letras, de las ciencias y de toda cultura y actividad del espíritu centro principal en nuestra vida social. Pero si á pesar de todo contra ella aparecen concitados los odios, es por lo que tiene de símbolo como capitalidad del centralismo. Por esto, según lo señalaba ante el Parlamento con singular elocuencia uno de nuestros más insignes oradores, «Madrid no se representa en esta hora á los ojos de los pueblos como foco de inteligencia, como fuente de la verdad y de la justicia, no; Madrid es una fórmula en la cual se comprendían abominaciones y agravios; contra Madrid vuelven la mirada iracunda los pueblos recañitulado en estos días de adversidades sus enconos, sus heridas; en la exacerbación del regionalismo tomó forma ese flúido de rencor, de protesta, de desconfianza á toda la España oficial, que tiene por fórmula Madrid, como último estrago de nuestra centralización» (1.)

Aunque este regionalismo aparezca ahora paralítico para recurrir á los medios violentos, importa no dejar que se colme la medida del agravio y rencor de los pueblos, manteniendo el armazón execrado de ese organismo de centralización que ha resultado impotente, inepto, opresor y corruptor. En esta administración asoladora y vejatoria que todo lo subordina á procurar resortes de dominación á la tiranía alternada del caudillaje político, apremia una reorganización profunda, procurando vivificar en nuestros terruños los gérmenes de la vida local con propia iniciativa y vigor para regir por sí sus peculiares intereses. Si se quiere alejar el peligro de que no resulte de súbito desga-

---

(1) ANTONIO MAUSA.—*Discurso en el Congreso de los Diputados, sesión de 8 de Julio de 1899.*

rramiento ó revolución que se impone, urge en los gobernantes la iniciativa de la reforma y que se anticipe por ley el desagravio en todo lo que es justo y necesario desagraviar.

### III.—Resultados de la centralización como procedimiento de política unitaria

En el trabajo providencial de creación de nacionalidades y transformación de soberanía, cuyo desarrollo llena las páginas de la historia, nada se destaca desde hace diez siglos por modo tan culminante y con tan vigoroso y persistente encadenamiento de los sucesos como la dirección hacia constituir soberanías de Estado y personalidades internacionales en progresión creciente de fuerzas unitarias y acrecentamiento de imperio. Los monarcas y estadistas que dejaron más profunda huella de su paso y alcanzaron mayor dominio de su tiempo fueron aquellos que adivinaron con más clara intuición que los más altos destinos de la soberanía se encontraban siguiendo este derrotero impuesto á los pueblos por decretos supremos é inescrutables y contra los cuales resultaban al cabo impotentes todas las resistencias individuales ó colectivas que los hombres trataran de oponer. Por espacio de cerca de mil años la conciencia de las muchedumbres y de las clases directoras no vislumbró sino muy vagamente, y más bien resistió esta directiva capital de la historia. Por ello, lejos de cooperar como artífices de patria grande, dificultaron casi siempre la política unitaria, procurando fortalecerse más en las casamatas y defensas de un nacionalismo estrecho y raquíptico. La realeza y los de mayor perspicacia entre sus ministros fueron los únicos clarividentes en secundar esta obra unitaria, fomentando al efecto con artes de consumada política los pequeños núcleos étnicos y territoriales que les quedaban en manos y que, vigorizados en energía y uniformidad, les sirvieron de base para ir asimilando sucesivamente porciones más importantes hasta ultimar su empresa de fabricar patria grande, floreciente y poderosa.

Mas al avecinarse el estremecimiento revolucionario que hizo

explosión en Francia, finalizando la centuria última, las clases directoras, y especialísimamente las burguesías más influyentes, se electrizaron con doctrinas, intereses y pasiones de un humanitarismo individualista que produjo estados de espíritu público y efervescencias pasionales de entusiasmo y esperanza sobre ideales más amplios que los de los nacionalismos de cuerpos de Estado fragmentarios y de particularismo estrecho, sobre los cuales el antiguo régimen engranaba el derecho público de su soberanía. Era ocasión propicia cual ninguna para que la potencia formidable del espíritu popular entrara á actuar de lleno directamente como principal fuerza creadora de patria mayor, y que al impulso de esa fuerza que levantaba á los pueblos en oleada gigantesca, todos los elementos particularistas de la vida nacional se trajeran á agruparse y refundirse en más poderosa unidad.

Los que asaltaron á la sazón los alcázares del Estado sintieron el ideal unitario con exaltación febril y potencia de hervor pasional adecuadas para acometer de plano y sin reparar en procedimientos la gran violencia que representa el hacer de pronto tabla rasa de costumbres, leyes é instituciones históricas, y despedazar los antiguos Estados y cuerpos políticos reduciendo todo al atomismo de la ciudadanía inorgánica, á fin de que la patria así refundida como bloque homogéneo y de una sola pieza fuera gobernable y laminable por el régimen de un mecanismo de Estado centralizado, burocrático, uniforme y simétrico en todas sus partes.

Si tal era desde aquella primera hora en el ánimo de los corifeos la intensidad de la corriente unitaria, no avasallaba tanto á otros elementos. En el fondo de las clases populares el misoneísmo contrarrestaba la virtualidad fascinadora de las nuevas doctrinas, y á la vez la organización secular de los intereses locales oponía sus fuerzas atávicas al ideal unitario. Pero con la desamortización civil y eclesiástica, la abolición de diezmos y derechos señoriales y la supresión de la desigualdad tributaria, se logró dominar el núcleo principal de la resistencia en el estado llano, y éste quedó además colectivamente empeñado así por por egoísmo de intereses del lado de la revolución. Y en cuanto

á la resistencia de los intereses locales contra el intento de desbaratar la organización tradicional rehaciendo el mapa administrativo, delineándolo en otras distribuciones completamente nuevas cual si se tratara de rectificar una figura sobre encerado, aunque pareciera resistencia más difícil de vencer, pronto quedó también reducida. Recurrióse igualmente para ello al procedimiento de encizañar rivalidades dentro de cada cuerpo de Estado y de comprometer el interés egoísta de los más en favor de las nuevas demarcaciones. A las antiguas capitalidades que pedían agregación para engrandecimiento por despiece de los cuerpos de Estado limítrofes, se les contrapuso la ambición de las villas del propio territorio en anhelo de salir de situación subalterna convirtiéndose á su vez en capitalidad de algo. (1) Así los antiguos Estados, fraccionándose en las provincias ó departamentos de la nueva demarcación, ensoberbecieron las ambiciones de muchas villas encumbrándolas á ser cabezas de administración y gobierno, y la gran política de unidad nacional resultó á la vez política de campanario que colmaba las aspiraciones de engrandecimiento en humildes poblaciones. Circunstancia hoy muy dada al olvido, pero en la cual está el secreto de una de las dificultades más intrincadas para constituir ahora las jurisdicciones

---

(1) Para seguir, en el desarrollo de la operación unitaria de la Revolución los trámites de las luchas de estos intereses de campanario contrapuestos, pocas piezas pueden darse tan interesantes y gráficas como la correspondencia de Thibeauveau, representante de Poitiers en la Constituyente. Esas cartas reflejan vivamente en sus pormenores más íntimos los conflictos del diputado apremiado por la pugna de los intereses locales. Si los de Poitiers pretendían conservar intangible su jurisdicción de capitalidad sobre todo el Poitou, engrandeciéndola á ser posible con disgregaciones de la Touraine, del Angoumois, del Limousin, del Berry y demás Estados limítrofes, á su vez otras villas del Poitou reclaman convertirse en cabezas de territorio. Las poblaciones secundarias quieren titular y ser sede de funcionarios del Estado. El poitevino del Norte pide independizarse del poitevino del Sur; el Bocage se revela contra La Plaine. Luçon y la Chataignerie disputan preeminencias. La resultante final es que al Poitou lo seccionan en tres partes y que si su antigua capitalidad queda rebajada en primacía de jurisdicción, en cambio otras villas de la misma región aparecen encumbradas á categoría de capitales. Por este despiece realizado sobre todo el mapa de Francia, la unidad nacional resulta desposada con las ambiciones de las villas menores contra las preeminencias tradicionales de su propia capitalidad regional - *Correspondances inédites du constituant Thibeauveau (1787 - 1791)*, publiées par H. Carré et P. Boissonade, 1898.

del gobierno regional, cuya fábrica no se puede levantar sino abatiendo otras capitalidades y desmontando en cada región hasta en sus cimientos el campanario de muchas villas.

Con todos estos factores, y bajo el fundente de corrientes intensas de fe en los idealismos de las nuevas doctrinas que electrizaran al espíritu público, se produjo rápidamente una nueva cristalización de ciudadanía, con más amplia base unitaria y enérgicamente agrupada sobre el núcleo diamantino de ideas y sentimientos comunes, de donde emana la fuerza principal de los Estados y sin el cual no hay nación ni patria. Aunque asomaron entonces por las fronteras nacionales formidables ejércitos en amenaza de invasión para guerra de conquista y reparto y hubo espantosas convulsiones interiores, todo ello, lejos de contener ó desviar el impulso unitario, sirvió para estrechar más sus vínculos. En la exaltación febril de los nuevos ideales, los pueblos dieron por ellos sin regateo á la patria cuanto pidieron sus gobernantes. La fe, que les enardecía la mente en alucinaciones de visionario, los hizo insensibles al dolor. A pesar de la mutilación y descuartizamiento de los organismos históricos, en cuyos resguardos habian encontrado baluartes para resistir al mismo absolutismo de la realeza, no advirtieron que entregándolo todo á un poder central absorbente, se desprendían de las principales garantías de los pueblos que quieren participar de su propio gobierno y entronizaban con nombre de Estado una máquina opresora, incompatible con las libertades públicas. Ni siquiera parecieron enterarse sobre esto de la advertencia de que conesa máquina opresora el jacobino, á la vista de ellos, en nombre de la libertad, igualdad y fraternidad, entronizaba un despotismo digno del Dahomey, produciendo, al cabo de diez y nueve siglos de civilización cristiana en la nación más culta de la tierra, el tribunal más sanguinario que ha conocido la historia y hecatombes humanas semejantes á las del antiguo Méjico. La gloria militar vino luego, como nuevo y más poderoso fundente para esta obra unitaria, y dejó consolidadas las instituciones centralistas, dando en la organización del año VIII modelo ejemplar de máquina burocrática, con ajustes de tan maravillosa precisión y desarrollo de tan enorme potencia, que cualquier nacion, cogida

en sus engranajes, mudaba instantáneamente de naturaleza, en terminos de resultar ya en lo sucesivo pueblo educado para ser administrado é incapaz de libertades representativas, por haberse sofocado en él toda energía de iniciativa independiente y atrofiado todo núcleo de vida local y extinguido la fuerza electoral para las funciones electivas.

Hasta entonces, á pesar de los grandes avances centralizadores de los últimos tiempos de la realeza, venía siendo patrimonio común de los pueblos cristianos el considerar la acción del Estado como función de mero gobierno político, reducida á su minimum en los demás órdenes de la vida social, mientras que por el contrario sobre estos cometidos se dilatava al maximum la acción y cooperación de las iniciativas privadas, individuales ó colectivas, fiando en ellas mucho más que en las providencias del gobierno. Mas desde que en esos mismos pueblos prevaleció la revolución centralizadora mudando el concepto fundamental de la función de gobierno, se extinguió para la vida local el vigor de su espíritu de intervención en las cosas públicas, y el Estado vino á considerarse como un poder central sustituyéndose en todo á las iniciativas particulares y reduciéndolo todo á universal tutela á fin de regirlo y administrarlo todo en lugar de todos.

Voces proféticas, con resonancia y majestad como la que entonces alcanzaba el insigne Burke, vaticinaron desde luego cuál había de ser el resultado social y político de esta manera de pulverizar la masa á fin de hacerla homogénea. También entre nosotros el ilustre Capmany, poniendo á nuestros reformadores en guardia contra tales métodos de política unitaria, que despojan á las naciones de su antiguo carácter haciéndoles perder la memoria de su libertad, escribía en 1808: «Igualarlo todo, uniformarlo, simplificarlo, son palabras muy lisonjeras para los teóricos y aún más para los tiranos. Cuando ello está raso y sólido y todas las partes se confunden en una masa homogénea, es más expedito el gobierno y más expedita la obediencia... En la Francia así organizada, que quiere decir aherrojada, no hay más que una ley un pastor, un rebaño destinado por constitución al matadero... Allí, pues, no hay provincias ni naciones, no hay Provenza ni

provenzales, no hay Normandía ni normandos, se borraron del mapa sus territorios y hasta sus nombres. Como á ovejas que no tienen nombre individual, sino la marca común del dueño, les tiene señalados unos terrenos con el nombre de departamentos, como si dijéramos, dehezas, y éstos divididos en distritos, como si dijéramos, majadas» (1). A pesar de advertencia tan clarividente, en nuestra península la política unitaria se ha desenvuelto durante este siglo bajo la influencia de los mismos ideales, entre análogas exaltaciones del espíritu y siguiendo los mismos métodos que la revolución francesa.

La realeza no ha aparecido aquí envuelta en tanto aparato de tragedia como en la nación vecina, ni ha surgido tampoco entre nosotros ninguno de esos personajes extraordinarios que, favorecidos por las circunstancias ó imponiéndose por propia superioridad, se alzan cual gigantes en el seno de su patria, acertando á personificar en su prestigio ó á traducir en hechos heroicos los sentimientos colectivos. Pero se produjo en cambio, ante la perfidia de la invasión napoleónica, aquel incomparable alzamiento de todos los pueblos de nuestra península, unánimes con resolución heroica en el sentimiento de que es preferible morir á vivir sin patria. Y tras de la epopeya de la guerra de la Independencia hizo aquí también explosión la exaltación colectiva de los espíritus fascinados por ideales de vida nueva en una ciudadanía española regida y amparada en todos los ámbitos de la monarquía por las mismas libertades públicas.

Ese arrebató de pasiones en paroxismo patriótico fué generador de fuerzas revolucionarias poderosas para violentar en favor de la unidad nacional las instituciones y demarcaciones históricas de la patria, presentándose así entre nosotros también ocasión propicia para el decisivo avance unitario por medio del ímpetu popular puesto en grado tal de entusiasmo por un ideal que por ello los pueblos resultaban como insensibles al dolor, dejando que se atropellara su historia.

En medio de esos trances, el criterio de la política unitaria de nuestros gobernantes fué de tan radical centralismo que hasta

---

(1) ANTONIO CARMANY.—*Centinela contra Franceses*, pág. 56.—Cádiz, 1808.

pretendió en precepto constitucional que los pueblos de América se rigieran por las mismas leyes y decretos que los de la Península. Su política de unidad nacional consistió en desgarrar cuerpos vivos y destruir en el gobierno local las corporaciones creadas en el curso de la historia por obra directa de la naturaleza, produciendo el órgano adecuado a las necesidades tradicionales de su función, organismos que eran además baluartes de consistencia electoral y elementos de realidad insustituible para instaurar libertades públicas. En lugar de apoyarse en esas instituciones seculares que representan en la adaptación de una raza con su suelo los misteriosos enlaces de la vida eslabonando lo pasado con lo presente y uniendo de generación en generación a los mismos seres con las mismas cosas, el Estado impuso una organización centralizadora y simétrica, creando por decreto nuevas corporaciones y provincias, fabricadas como unidades de artificio para administrar de real orden toda la vida nacional. Las demarcaciones provinciales trazadas por D. Javier de Burgos en la ley de 1834, lo mismo que las del 20 al 23, se ajustan estrictamente a los méritos de política unitaria del despiece departamental de Francia, sometiendo a nuestra patria al engranaje de aquella maquinaria burocrática, absorbente é irresistible que Bonaparte, por su Constitución del año VIII, llevó al último grado de potencia.

Sobre este cimiento del suelo patrio así enrasado por la centralización pretendimos edificar instituciones parlamentarias. Pero como el poder ministerial ha quedado en posesión de esa máquina omnipotente, y él á su vez, con el funcionamiento singular de nuestro parlamentarismo, está secuestrado por la tiranía del pandillaje agremiado para vivir de los desmanes de la dominación, la nación entera resulta corrompida hasta la médula y esclavizada por un despotismo tan infamante como el de la satrapía asiática. El régimen parlamentario, de suyo propenso á la corrupción por las luchas pasionales de los comicios, sólo puede prosperar en pueblos con vigor de iniciativa privada, de voluntad y de independencia en su ciudadanía para intervenir en las cosas públicas y regir sus peculiares intereses sin intervención constante del Gobierno. De faltarles tal condición, cuanto más amplio parezca el sufragio, tanto más rápidamente se pro-

paga en ellos la gangrena. Porque la corrupción del Estado es contagio de escasa virulencia cuando la influencia de los poderes públicos se desenvuelve en esfera muy limitada. Pero cuando, por el contrario, esta influencia alcanza la extensión y omnipotencia característica de la centralización, la corrupción del Estado lo invade todo á un tiempo con rapidez fulminante, bastando una sola generación para que la economía entera del organismo social aparezca en estado de descomposición pútrida.

Por haber desposado al régimen parlamentario con la centralización, nuestros organismos constitucionales se han degenerado en tan terrible gangrena. Llámese como se quiera á este régimen, lo que hace toda su materia es el estar amasado en combinación de despotismo y servidumbre. En él vivimos con elecciones que son una mentira, con municipios que son escuela de perversión moral, con provincias envilecidas y entregadas á merced de los cómitres puestos por los grandes corsarios, con administración inepta y prevaricadora, con consejos de Estado y jueces hechos al servilismo de condenar ó absolver por mandato.

Ha sido para nosotros inmensa desventura que, por faltarnos en la crisis del traspaso del antiguo régimen al nuevo la asistencia de estadistas perspicaces para discernir los peligros de centralización, nos incapacitáramos para las instituciones representativas, malográndose á este efecto por tan triste manera aquellas horas de exaltación del espíritu público tan preciosas para las grandes reconstituciones nacionales. Porque el ideal, al poseionarse así del ánimo de las colectividades, despliega fuerzas maravillosas de incomparable virtualidad unificadora; y á pesar de los delirios y aberraciones que produzca, representa en definitiva uno de los mayores beneficios que pueden tener los cuerpos de nación para refundir rápidamente en comunidad de intereses y sentimientos todas las diferencias, particularismos y disgregaciones en cuanto fueren incompatibles con patria mayor; y por él á la vez una sola generación puede bastarse para transfigurar su nacionalidad y adaptar á sus organismos históricos un derecho público de instituciones verdaderamente representativas. Pueblo subyugado por un ideal siente en efecto movidas todas las almas en una misma dirección, y al amparo de la mis-

ma fuerza unitaria que le presta tal polarización de sus sentimientos concentrando su vida política, se le pueden prodigar autonomías de administración local, instituciones que lo capaciten para gobernarse por sí mismo y fecunden las iniciativas particulares, sin que esto redunde en menoscabo del formidable poder que entonces adquiere para exteriorizar grandes destinos nacionales.

Pero también, por la naturaleza misma de estas formidables potencias que el ideal desarrolla en los pueblos hasta cuando es quimérico, resulta más necesaria que nunca la dirección del verdadero hombre de Estado en la hora crítica de los estremecimientos revolucionarios. Y no hay revolución fecunda sino gobernada por quien sepa dirigir y vivificar en el alma de los pueblos esas potencias misteriosas, llegando al corazón de las muchedumbres para apartarlas del peligro de sus propias alucinaciones idealistas é impedir que sus fuerzas se desvíen de la realidad; por político, en fin, que llevando siempre el gobierno de los sucesos con la previsión de que ha de llegar momento en que ese ideal pueda convertirse en desilusión, prepare los acontecimientos y los espíritus á que del mismo ideal convertido en frío desengaño le quede de todas suertes á la patria una resultante benéfica, y que en descargo de cualquier violencia cometida en atropello de la historia quepa presentar con ventajosa compensación la grandeza de lo que por ella se engendró.

Todo esto ha fallado en el desenvolvimiento revolucionario de nuestra política unitaria sobre la base de la centralización. Falló el arte de gobernar opinión y de poner á las muchedumbres en cooperación para altos pensamientos de Estado; falló la perspicacia para tomar los verdaderos derroteros de los grandes destinos de la nacionalidad hispano-americana, valiéndose de las fuerzas unitarias de la revolución para crear la España Mayor; falló el sentido práctico para discernir en la descomposición de lo antiguo y en la generación de los organismos nacionales nuevos cuales son las fuerzas morales que más enérgicamente pueden unir sobre tierra de España á las generaciones pasadas con las presentes y venideras, manteniendo vivo en ellas el espíritu de sacrificio, y á pesar de la contradicción permanente de conflictos

é intereses, formar la ciudadanía española en el más alto temple de cohesión y solidaridad de sentimientos inspirados por una herencia de glorias, esperanzas y tristezas comunes; falló el instinto de la realidad para no hacer de ensueños y delirios mayor caso que de la tierra que se pisa; falló, por último, en los gobernantes ha-ta la vulgar experiencia política de que á la historia no se la puede violentar sino á condición de fecundarla.

Las revoluciones de política unitaria llevada por los métodos de la centralización son las que más necesitan ante los pueblos continua justificación de grandezas exteriores, luminosas estelas de gloria militar ó fascinaciones de espíritu ante un ideal por cuyos ensueños quede el alma colectiva sugestionada para no sentir los dolores que la realidad le impone. Si en medio de un gran arrebató de pasiones desbordadas en drama ó tragedia emocionante las naciones, cogidas en estupor, se dejan tropellar, luego la reacción en ellas es terrible, á no ser presentándoles glorias y grandezas como fruto de esa pasión. Los pueblos aceptan también con resignación y entusiasmo de mártires todos los suplicios, prestándose alegres á que los despedacen, mientras alienten fe viva en que con esas mutilaciones se atajan las vías para entrar en alcázares encantados, donde imaginan habrán de realizar en plenitud sus ensueños y esperanzas. Pero desdichada la nación sofocada por los métodos centralizadores el día de una liquidación triste en que se le arrebatan sus ensueños. No hay depresión de ánimo comparable á la de un pueblo habituado á llevar aureola secular de gloria y que siente de pronto desvanecerse así su fe y sus esperanzas en desenlace de una revolución fracasada. Perdido el respeto á sus clases gobernantes, desconfía de todo esfuerzo colectivo. Ve en el poder público la personificación de la ineptitud, y á la vez llega á desconfiar hasta de sí mismo, preguntándose si en su propio corazón y en su espíritu de raza existieron alguna vez los tesoros legendarios que creyó poseer. Y con este pesimismo, que lleva á renunciar á toda grandeza patria, cunde por la ciudadanía la idea mortífera de vivir cada uno para sí, atento sólo á la conveniencia del egoísmo particular, que viene á ser como un vértigo de suicidio nacional.

Los estados morales de nuestro espíritu público presentan mu-

chos síntomas de éstos al liquidar ahora en el balance de la centuria el resultado de la política unitaria llevada por los métodos de la centralización. Durante el trascurso del siglo, los espíritus, puestos en fiebre de soñar ideales, tuvieron como un resorte hipnótico que permitió á la centralización, con capa de política unitaria, operar casi sin dolor sobre el cuerpo vivo de nuestra patria horribles mutilaciones. Pero al remitir la tensión producida en el espíritu público, ante el Estado centralista, destructor de toda institución de independencia, municipal ó provincial, y de todo núcleo de vida local, y que además, á la postre, como liquidación de la centuria, no presenta sino fracasos y descréditos y á la patria con todas sus glorias aventadas y humillada y empequeñecida en el orden moral y en la extensión del territorio á la situación de los peores días en el siglo xv, era inevitable que con tan cruel desengaño los ánimos no se sintieran embargados por sombrío pesimismo, y que el Estado centralista les pareciera al fin á los pueblos, en la función administrativa, un azote generador de opresiones intolerables, y en la función de gobierno una irrisión de poder público impotente é inepto, la más miserable constitución de soberanía que registra la historia.

#### **IV. — Causas y efectos de la convivencia de la centralización y del parlamentarismo en nuestro régimen constitucional**

La construcción de derecho constitucional, levantada por obra de nuestra política unitaria durante este siglo según los métodos de la centralización, consiste en un edificio aparatoso de espléndida portada y mucha magnificencia en fachadas, pero indicando desplomes y donde no se encuentra pieza vividera adecuada á las necesidades cotidianas. En ese alcázar fantástico hemos instalado nuestro régimen parlamentario, dando en él desde el primer día amplia entrada á todo el patriciado y á la burguesía y prodigando los mayores deslumbramientos ante la imaginación popular para que acudiera allí también compacta muchedumbre de pueblo creyente. Pero aunque al principio y en alguna ocasión solemne la celebración de misterios eleusinos produjo

gran expectación de gentes y acudió concurso de multitud disputándose la entrada, de ordinario las estancias de ese alcázar, destinadas á ser el templo donde se elabora la vida nacional, dejaron impresión de gran vacío. Ultimamente, abriendo de par en par las puertas del sufragio universal, creímos que el pueblo llevaría allí al fin la animación de sus fuerzas vivificadoras y que aquel recinto serviría para recoger las aspiraciones, entusiasmos y pasiones, los gritos de dolor y las protestas de las muchedumbres. Pero el pueblo, como en presentimiento de que la fábrica se desplome ó sea lugar de maleficio, resiste traspasar aquellos umbrales, donde, por lo mismo que se habla en nombre de él, ostentando poderes y representaciones que él no ha otorgado, considera que todo es allí fantástico y de leyenda, con mentiras vergonzosas sin enlace alguno con la realidad.

Pesa, en efecto, como el pueblo lo presiente, un gran maleficio sobre ese alcázar de nuestro derecho constitucional. Todo él está cimentado en falso. Aparenta una construcción de parlamentarismo con sufragio universal, es decir, de las instituciones políticas que por naturaleza más requieren el concurso de todos en cooperación de iniciativas libérrimas, con fuerzas vivas de sufragio independiente y colectividades de cuerpo electoral con potencias orgánicas. Pero nuestra construcción parlamentaria no tiene nada de eso; su cimiento y argamasa es, por el contrario, el de la centralización más absorbente, con instituciones administrativas, políticas y judiciales montadas en pie de guerra, como instrumentos de terror contra toda iniciativa independiente, y que sofocan, paralizan y exterminan todo germen de cooperación autónoma y todo núcleo de consistencia electoral. Nuestro régimen administrativo resulta, pues, en inconciliable contradicción con nuestras instituciones políticas; y como la administración es de más irresistible influencia y potencia por su acción constante y avasalladora sobre todas las situaciones y necesidades cotidianas de la vida, ella es en definitiva la que se sobrepone con primacía incontrastable para moldear nuestras costumbres públicas y nuestro estado social. Así el régimen parlamentario representa entre nosotros un edificio constitucional fantástico.

Este fenómeno de dos órdenes de instituciones antitéticas, presentándose, sin embargo, en tan íntima convivencia y compenetración y resultando el artificio de sus convencionalismos más potente que los factores de la realidad, se ha producido merced á las circunstancias más excepcionales y anómalas de los estados de opinión. Nuestro derecho público se asentó sobre esa antinomia cuando la dirección principal de las corrientes del espíritu en las clases más activas é influyentes estuvo orientada en el sentido del liberalismo primitivo, refractario á libertades cooperativas y encerrado en el credo unitario de un Estado simétrico, burocrático, individualista, que no admite más derecho de personalidad que los individuales del ciudadano. Parlamentarismo y centralización eran instrumentos capitales para hacer prevalecer tales ideas y dar satisfacción á las pasiones de los que las agitaban. Así parecieron como inseparables y compartieron por ello á favor suyo aquellas fuerzas del ideal generador de fe y entusiasmos colectivos con energía proporcionada para operar sobre los organismos del Estado las grandes renovaciones de donde surgió la obra unitaria. Mientras duró tal tensión de los espíritus, las naciones, así como parecían insensibles al dolor de la carne desgarrada, tampoco advirtieron la antinomia entre el Estado con la naturaleza autocrática de la centralización y el Estado con la expansión de autonomías orgánicas indispensable al régimen parlamentario.

El transcurso del tiempo trajo después sobre esto las ideas á profunda evolución; y á medida que fué desvaneciéndose la fe en los ideales primitivos del liberalismo, los pueblos sintieron con creciente pesadumbre el armazón del mecanismo administrativo. Empezó á cundir el asombro y á parecer inverosímil que, á pesar de ese contraste entre lo real y lo aparente en la fábrica constitucional, semejante construcción pudiera, sin embargo, mantenerse por tanto tiempo cual mole en equilibrio estable, y que la centralización y el parlamentarismo figuraran conviviendo en buena armonía, prestándose recíproca ayuda. Á los más reflexivos les asaltó preocupación de peligro inminente de desplome en ese alcázar sin cimientos, y el contubernio del régimen representativo con el Estado centralizado, usurpador de todas las funcio-

nes, produjo entre la multitud el efecto de uno de los mayores oprobios de servidumbre conocidos en la historia. Todos estos sentimientos vinieron á temerosa exacerbación en la hora del gran desastre.

Bien notorio ha sido, en efecto, hasta para los observadores menos perspicaces, el extraño fenómeno de espíritu público sobreenvenido entre nosotros inmediatamente después de la catástrofe. Acto continuo del ardiente lirismo que transportaba los ánimos al más alto engrimiento patriótico, se produjo de pronto en el estado moral y social un enfriamiento súbito semejante al brusco descenso de la temperatura á que en las tardes de otoño la puesta del sol da lugar en nuestro clima. Enfrióse de pronto aquel arrebatado de los ánimos, y en lugar del engrimiento de espíritu se advirtió, por el contrario, disminuido súbitamente el sentimiento de la seguridad general y quebrantados los prestigios del equilibrio de factores políticos que actúan como fuerzas propulsoras del régimen. Sin que en el mecanismo constitucional se hubiera alterado lo más mínimo, se tenía conciencia instintiva de que todos los aparatos de la política, guardando intactos sus nombres y apariencias, no representaban ya las mismas potencias reales, como si en el rango y en la dignidad de todos se hubiera rebajado en muchos grados por una represión general. Era difícil precisar tal cambio; no cabía hacer de él responsable á nadie en particular; los gobernantes y las clases directoras valían tanto como la víspera, y quizá más, si se tiene en cuenta la experiencia acumulada y el anhelo interno de rehabilitar su crédito político. Pero la catástrofe había estremecido nuestro suelo, quebrantando las construcciones de nuestro derecho público, por manera que ya á la vista de todos parecían edificio reducido á fachadas resquebrajadas. Y esta desconfianza precipitaba á no pocos en busca de nueva vivienda y de hombres nuevos. El pesimismo parecía haberse convertido en el temperamento propio de nuestro pueblo.

Con nada se define mejor ese estado actual de nuestro espíritu público en desaliento en torno del régimen parlamentario que diciendo de él que parece la propia antítesis del espíritu que engendró el régimen. Sobre él la multitud parece en esta hora in-

capaz de odio y amor, desilusionada de toda pasión, refractaria á esperar algo de tratamiento de curación, y mirando á los gobernantes como los enfermos que, perdida toda esperanza, de mejora, indiferentes á cuanto les dicen los médicos, los oyen á todos con la misma melancolía.

En medio de este derrumbamiento moral, luego se percibieron, sin embargo algunas palpitaciones de opinión más vigorosas. Manifestáronse primero como ayes lastimeros y voces de delirio de una nación estremecida por dolores agudísimos en todos sus órganos vitales. Ahora es cuando siente el cuerpo social en sus entrañas el monstruoso tumor que se le ha formado por haber convivido con centralización y parlamentarismo. La fábrica constitucional fantástica, mantenida en equilibrio por artificios de convencionalismos, ha perdido el talismán de sus prestigios y amenaza desplomarse con cualquier ruido de trompetas. En torno de ese alcázar el encantamiento de las imaginaciones y de las ideas evoca ahora, por el contrario, apariencias del mundo olvidado, como si en la raza resurgieran impulsos atávicos para agitarla con voces de los antepasados. Las fuerzas activas del espíritu, que durante este siglo buscaban el ideal por las vías del credo unitario de la centralización, parecen ahora vivificadas, por el contrario, para sacar del fondo de nuestra historia todo lo que el genio nacional tiene en sus tradiciones y en la fiera de su temple, como elemento de mayor potencialidad para vida de discordia, particularismo y atomismo. Con esta radical mudanza en el estado de las ideas y sentimientos, los afectos populares y la organización oficial han venido á público divorcio; hoy más que nunca cunde entre nosotros la idea de que el gobierno, la administración y la justicia son nuestros mayores enemigos. En este ambiente de protestas, rencores y enconos de odio entre gobernados y gobernantes que se detestan y administrados y administradores que no se ponen en contacto sin agraviarse empieza á condensarse temerosa tempestad. Y en el seno de tal desasosiego se hallan en plena fermentación como principales explosivos los múltiples elementos de todos grados y matices de lo que se llama el regionalismo, y es agente con potencialidad de pasar á los términos más opuestos, según las condicionalidades

impulsivas y los accidentes de personas y circunstancias que concurran al desarrollo de crisis social y política.

**V.—Por que los ideales del regionalismo aparecen hoy como incompatibles entre nosotros con la política unitaria de patria mayor**

Entre los factores de estado social que acompañan á la presente explosión de las ideas regionalistas en nuestra patria, ninguno es de tanto peso como la [circunstancia de que ellas sean actualmente, en medio de los programas de política, quizás la única ilusión viva y con acción de entusiasmo sobre las colectividades. Allí donde centellean estas ideas, inundando de poesía soñadora toda una comarca, como ahora en Cataluña, á ellas van á afiliarse en bandadas liberales y conservadores, republicanos y monárquicos, tradicionalistas y revolucionarios, demócratas y realistas, católicos y librepensadores, rompiendo sus respectivas disciplinas de escuela y partido, replegando sus banderas, dejando á un lado cualquier otro emblema que pudiera dividirlos, á fin de aparecer todos unidos como una sola milicia. Todos á una, en rebeldía con la realidad, prefieren, antes que transigir con lo presente, abrir los sepulcros en los panteones de la historia en busca de armaduras medioevales y del pendón de San Jorge para resucitar las leyendas de la tierra en los tiempos heroicos en que las patrias chicas figuraban como patrias grandes.

Mientras en las escuelas y partidos de la política unitaria asentada sobre la centralización y el régimen parlamentario, los ideales, que son el resorte dinámico principal en la acción colectiva y el soporte invisible de las instituciones humanas, aparecen ahora como ideas frías ó muertas, en las milicias políticas, por el contrario, sobre el credo regionalista se encuentran estados pasionales de odio y amor, gentes que se entusiasman, corifeos que crean en algo. Y en política, como en religión, el creyente tiene más fuerza que el escéptico. Porque una convicción enérgica no se combate eficazmente sino con otra convicción no menos enérgica; y contra la fe viva é intensa, la fuerza material resulta una

débil caña, si tal fuerza material está al servicio de las creencias tibias y sentimientos apocados del pesimismo ó de la indiferencia

Esta superioridad de no encontrar enfrente de sí energías de convicción tan intensas como la suya constituye la ventaja principal que, por de pronto, lleva el regionalismo. Enfrente de él figura el centralismo como mera fuerza de inercia y de estado posesorio de los instrumentos oficiales de la administración y gobierno; y los mismos ideales de la patria una é indivisible parecen en el organismo del Estado sin vigor para reaccionar en propia defensa ante agresiones audaces, llevadas á las veces hasta el oprobio de la manifestación separatista.

Credo desarrollando potencia de enfervorizar entusiasmos colectivos, y mucho más si resulta el único con esta virtualidad dentro del estado social, debe tenerse en cuenta no sólo por los principios que proclame, sino principalmente por las fuerzas activas que produce y por el impulso que imprime á los sucesos. Y aunque en él hubiera dogmas absurdos, alucinaciones visionarias sobre idealismos enfermizos, el gobernante debe responder á la primacía de la consideración de que esa es, por de pronto, la única fuerza capaz de mover en el pueblo la potencia del ideal, sin perjuicio de que, á la par de este miramiento, no falte la previsión de prudencia para preservar á la multitud de sus propios extravíos y preparar los espíritus y sucesos á la hora en que el ideal produzca desilusiones en lugar de entusiasmos.

Por todo esto anda ahora más viva que nunca en el antiguo Principado la plática de las cosas públicas, que cada uno encamina según su intención ó noticia, aunque generalmente el arrebató de los ánimos en unos y otros dé poco lugar al juicio sereno. Así, los casos presentes han sacado á muchos hombres de sus casas, incluso á los que vivían más apartados de bandos políticos, engrosándose cada día el número de los desasosegados; y los unos ofendidos, los otros temerosos, los unos ilusos, los otros buscando que se les remude el dominador, todos creen que ya les trae el tiempo la ocasión que cada cual espera.

Los ideales regionalistas constituyen allí en esta hora la más poderosa fuerza de cohesión para aunar todos estos intentos. Y

cualesquiera que sean los móviles impulsivos de la inquietud de cada cual; desasosíéguese éste ante el temor de la fiscalización de sus operaciones para liquidarle el balance de sus utilidades, ágítese aquél por venganza y otro por anhelo de regeneración y de libertades locales en su república, todos se agrupan, suman y confunden bajo los emblemas del catalanismo. Atentos á aquella máxima de que cada uno sabe lo que basta á su conservación, consideran que el remedio de sus males está en regirse por propia cuenta, y piden que se les fie en absoluto su peculiar regimiento, fundando la demanda en su práctica y valer. Ofrecen, si esto se les otorga, no perdonar gastos y contribuciones en beneficio de los intereses públicos. Juzgando como extranjeros á los que no sean ellos mismos, y en presunción de bastarse ellos solos para todo lo de su república, y declarando que procediendo así servían al príncipe y á la patria, llegaron algunos hasta á insinuar que debían esquivar como cosas extrañas el que se introdujeran allí la justicia, la moneda, los sellos y las armas de la soberanía nacional de patria mayor (1).

A nuestra vista, en suma, se están desarrollando allí movimientos de espíritu público con trámites preliminares que en no pocas incidencias cabría relatar reproduciendo páginas de Melo. En el fondo, sin embargo, las situaciones respectivas son harto diversas. Por de pronto, en aquellas alteraciones del siglo xvii, las plebes actuaron de iniciadoras, llevando tras sí á las clases altas; pero en el actual proceso de estos movimientos de opinión, las clases populares lo mismo que los patriciados parece hasta ahora masa sin impulso propio, arrastrada por elementos de clases medias comerciales é intelectuales, y entrando gradualmente como mole pasiva á hacer cuerpo con los estados de inquietud y á seguir y favorecer las actitudes de los destemplados. Además, para la reivindicación de propio regimiento no era menester entonces crear ó fantasear organismos de administración y gobierno. Tenían instituciones locales funcionando con un ordenamiento secular, y al frente de ellas las jerarquías históri-

---

(1) FRANCISCO MANUEL MELO.—*Historia de los movimientos de Cataluña*, libro I, párrafos 25 y 77.

cas aparecían rodeadas de los mayores prestigios en que las dignidades del mundo pueden asentar la conformidad y acatamiento de los que han de obedecer. Los pueblos á su vez estaban connaturalizados con esos organismos y amaestrados también á gobernarse con tales estilos. El pleito con la soberanía sobre los estados posesorios de las jurisdicciones administrativas y gubernamentales no consistía como ahora en arbitrar medios nuevos para trasferir á los poderes locales cuidados que estuvieran á cuenta del poder central; sino á la inversa, en impedir que el gobierno central no menoscabara la competencia y jurisdicción que venía ejercitando el principado. El fuero regional que invocaban y ante el cual se enardecían sus entusiasmos, no era entonces un idealismo vago, sino una realidad palpable y viva en la cual de generación en generación había venido compenetrándose toda la existencia individual y colectiva de los habitantes de aquella tierra. Su enamoramiento, en fin, no era el amor romántico por cosas que no existen fuera de la fantasía del enamorado, sino que era amor incorporado en cosas y seres reales que con ellos convivían.

Ahora, por el contrario, la reivindicación regionalista se cifra en idealismos vagos y enamoramientos románticos por cosas y seres no sólo desconocidos, sino que ni siquiera tienen existencia real fuera de las imaginaciones; cosas ó seres más ó menos futuribles que, si por de pronto, en su estado presente de mera idealidad, pueden impresionar á la imaginación soñadora alucinándola con perspectivas de toda suerte de perfecciones y venturas, llevan en cambio muchos riesgos de resultar impracticables, ó por lo menos de que la región que intente realizarlos y vivir á solas con ellos venga á padecer durante largo período de anarquía mucho más que de lo que no quiere tolerar al presente.

Tan fundamentales diferencias entre la reivindicación catalanista del siglo xvii y la que estamos viendo surgir en esta hora, indican lo muy bastante cuánto difieren los problemas políticos por ellas planteados. Las tremendas complicaciones internacionales de nuestra monarquía en aquel fatídico 1640 hacían seguramente entonces más temeroso el conflicto; pero á la vez resulta hoy mucho más intrincado este problema en el orden interno de

nuestra gobernación. Estado y regiones resultan, en efecto, cada cual respecto de su peculiar cometido, en igual triste necesidad de amaestrarse en todas las artes de gobierno. En medio de esta orfandad de experiencia gubernamental tienen que dar rapidísima solución al problema de pacificar los espíritus transfiriendo cuidados de administración de las manos de una soberanía de Estado en plétora de centralismo á regiones que perdieron los hábitos y organismos, y los prestigios de los patriciados indispensables al regimiento propio. Además, las jerarquías burocráticas de este poder central, tan en descrédito para las funciones de alta tutela social, están poseídas á la par, como por espíritu de cuerpo, de presuntuoso engrimiento en su universal suficiencia y de las vanidades externas de la primacía en jurisdicción características de la incapacidad que tiene que buscar en fatuidades de insignias de la representación exterior de jerarquía la compensación de lo que no es por sí misma. Las regiones á su vez, á la par de carecer de un ordenamiento de instituciones tradicionales para concretar y realizar sus reivindicaciones de autonomía, están enardecidas con idealismos indefinidos, por los que se exaltan en atrevimiento de creerlo todo posible. Así, los corifeos del regionalismo y los intereses y pasiones colectivas que ellos agitan resultan puestos por el temor ó el odio ó la esperanza en peligrosísimo estado de ánimo, el más propicio para que la ceguera ó el enojo se precipite de pronto por algún camino en el que la misma osadía no se hubiera atrevido á pensar.

Harto grave es esta peligrosísima novedad que aparece ahora como problema principal en la crisis de nuestra gobernación, para que ante ella no se rindan los miramientos de la mayor prudencia política. Ella no puede ser materia entregada á los efectos del interés del momento ó del vaivén de las pasiones del gobernante, y menos á los impresionismos de los partidos ó de las muchedumbres. Gravísima imprudencia fuera también el considerar que puede ser uno de tantos conflictos entregados al ministerio del tiempo para que se resuelva por su misma mesmedad. Los que sobre esto hayan de encaminar los sucesos y las determinaciones de gobierno, necesitan idea muy clara de su directiva y de la razón de sus actos y haberse trazado líneas de conducta para

guiarse y guiar las cosas. Han de evitar en ello, no sólo para sí, sino también para cuantos sean ministros de esta obra, el aparecer actuando como sin determinar su fin, con actitudes equívocas y palabras generales llenas de duda ó artificio, y dando respuestas que dejen en mayor confusión que la misma duda que se consulta. Han de evitar que el problema regionalista se plantee sobre terreno como el del llamado concierto económico, en el cual el espíritu regionalista no puede tomar cuerpo sin convertirse en desgarrador de toda política unitaria y producir tremendas anarquías. Y por de contado sobre todas las cosas debe prevenirse cuanto pudiera tener viso de provocación ó de propósito de conducir los sucesos á tensión violenta, precaviéndose de que por un arrebató de momento se creen estados de sedición, pues para pasar de sedicioso á rebelde la distancia es siempre mucho más corta que para salir del estado pacífico al sedicioso.

**VI.—Rectificaciones necesarias en regionalistas y centralizadores para hacerse compatibles con política de patria mayor.**

Si sobre todo esto se quiere llegar á buen fin, el camino más seguro para el gobernante es el de pensar que cuando todos los moradores de una tierra entran en tales inquietudes de espíritu, es indicio cierto de que ha de haber allí algún maleficio grande que desagrar. Póngase, por tanto, las cosas en condición de platicar y negociar de ello, á fin de procurar traer á todos á moderarse á sí mismos y alcanzar soluciones de concordia en la que unos y otros rectifiquen sus propios extravíos á la par que salen con buena opinión. Oyendo así al que se cree agraviado y no desesperando al que se queja, sino llamando á todos á esclarecimiento y concierto de buenas razones, es fácil que muy luego por parte de unos se reduzcan muchas prevenciones y por parte de otros se desvanezcan muchas utopías respecto del regionalismo. Estos ideales regionalistas, precisamente por la misma vaguedad con que se formulan, constituyen una de las materias más propicias para que sobre sus ideologías se alcance provechosa depuración platicando en serenidad de buenas razones. Haciéndolo así no

se tardará en comprobar que no pocos de los que hoy se pronuncian como centralistas intratables son en el fondo regionalistas sin saberlo; y que no menor número entre los que ahora aparecen como regionalistas intransigentes, en cuanto se enteren bien de lo que tienen que operar en las villas y lugares de su tierra para hacer vida regional, pedirán quizás mayores amparos de poder central que los que hoy disputan como primacía de las jurisdicciones de Estado los mismos centralistas. Aquéllos han de llegar pronto al convencimiento de que hay una variedad que fortifica y fecunda la unidad mucho más que la uniformidad mecánica de la centralización. Estos necesitan precaverse de espantables calamidades, resguardándose cuanto antes en el ideal de la soberanía tutelar de patria grande. Y vale más que lo adviertan desde luego, en vez de tener que aprender entre los dolores del escarmiento que no pueden fabricar el gobierno regional por ellos soñado, sino mediante violencias y despojos centralizadores en favor de la capital de su región; y que el método centralizador es más intolerable en la órbita regional que en la organización de la soberanía de Estado; y que, lejos de remediarse ningún mal presente con pagarse de las cosas pasadas, ese regionalismo que pretenden resucitar rasgando sudarios, implica gran maleficio, propio sólo para meter toda cosa en disturbio y confusión, encizañar rencores de provincia á provincia y de campanario á campanario, acarrear mayores rapiñas, estragos y tiranías locales, y producir, en suma, entre los pueblos de la respectiva región, una de esas violentas mutaciones de poder y dominación, acompañadas de terribles revueltas que no cabe apaciguar, sino cuando al cabo se aplica, con realidades incontrastables, sobre los moradores de una tierra *el esurientes implevit bonis et divites dimisit inanes.*

El regionalismo que estamos viendo germinar en nuestra tierra tiene, en efecto, ahora mucho de amor iluso para que la aureola de ideal que hoy le circunda y lo poetiza hasta en sus mayores extravagancias, no se desvanezca muy luego en cuanto salga del crepúsculo de las ilusiones para entrar en la plena luz de la realidad. Desde ahora puede hacerse seguro vaticinio de los desencuentros que ha de producir esa región vislumbrada hoy en las

imaginaciones por ella enardecidas con el perfume de los primeros entusiasmos, cual figura tan extraordinariamente bella y delicada que todo el que cambia con ella la mirada se siente al punto apasionado y preso y con arrebatos violentos dentro del alma que no pueden calmarse sino por la posesión. Aunque les parezca ahora esa forma espiritual y corpórea como la germinación más maravillosa de la historia para que el suelo nativo tome personalidad sublimada por misterios de belleza, esto no obstante, cuando los enamorados vean á la diosa desprendida de su nube para vivir entre mortales, descubrirán en ella la misma naturaleza de imperfección de todo lo humano. Y si estos enamorados llegaran á celebrar sus bodas sin haber serenado su fantasía y preparado su espíritu al contacto de la realidad, en cuanto cada uno se hallara á solas con su región y empezaran arreglos interiores de casa, determinando las demarcaciones, atribuciones y gastos respectivos en sus viviendas, región y regionalista recién desposados vendrían súbitamente á recíproco desengaño de sus ilusiones. Probablemente, aun antes de desprenderse de las galas nupciales, advirtiendo que de una y otra parte resultaban incapaces de realizar el milagro de la ventura soñada, empezarían hurtándose hasta el propio encuentro de sus miradas por miedo á descubrirse el primer brote de la decepción deslizada en sus corazones. Entre ellos vendría á reproducirse al cabo la eterna historia del empalago del idealismo cuando en el festín de amor romántico se advierte que en él no se da de comer al hambriento ni de beber al sediento.

Por estas obsesiones de amor iluso, el regionalismo resulta actualmente ciego ante la realidad. Ni oye, ni quiere oír el no que esta realidad le impone, ni advierte siquiera el abismo intranqueable que impide el acceso al objeto de sus deseos. A todos nos importa verlo desasido cuanto antes de la influencia fatídica de ese amor puramente imaginativo que sustituye lo real con vanas quimeras, en cuyas alucinaciones enfermizas, después de haberse agitado el alma entre las tempestades de la pasión exasperada, sólo se alcanza que el desengaño imponga al fin sus más atroces padecimientos. A estos idealismos de artificio, que no pueden incorporarse á la realidad, la naturaleza los hace efíme-

ros, y sólo producen en la historia tremendos desconciertos. La pasión vivificadora á quien prodiga la naturaleza las grandes fuerzas de la fecundidad por el florecimiento de las naciones es la del ideal benéfico que bañando las cosas de la existencia, como el sol á la tierra, ilumina á la realidad con aquellos encantos vivos palpables sin los cuales los sueños, el delirio ó una bestialidad más grosera que las de las alimañas serían el único tejido de la vida del hombre. El ideal fecundador de las naciones es el que produce un enamoramiento de los que aman á la patria, no por las vanas fantasías que ellos lleven en la imaginación, sino por lo que la patria es en sí misma viva y real, tal cual la ha hecho aparecer en la historia el decreto providencial, dejándola envuelta siempre en el misterioso futurible de los destinos nacionales de la soberanía, con horizontes dilatados de siglo en sig'o, á fin de que todas las generaciones puedan llenar y perpetuar en ella la aspiración de patria mayor, puesta por el Supremo Creador en el corazón del hombre como ley principal para la ordenación del mundo.

Si el regionalismo elimina de su seno los elementos de utopía, puede ser base fecunda de gran política unitaria para patria mayor. Por la misma potencia de la acción que su ideal ejerce ahora en los espíritus y por la virtualidad de la vida irradiada en focos diversos con instituciones para la administración autónoma, que son los órganos naturales de la economía social y política de su régimen de administración y gobierno, puede el regionalismo constituir el más eficaz remedio contra el tumor monstruoso que nos ha producido la convivencia del parlamentarismo con la centralización. La región puede procurar al Estado alivio de una carga agobiadora de administración y tutela, en la que nuestro régimen centralista es un fracasado. La región puede ser también para los pueblos un medio de desagradio de opresiones insoportables ó casamata contra tiranías de los agremiados para la dominación; puede ser, en suma, vía para reconstituir y rehabilitar en vida nueva los organismos provinciales y municipales.

En cambio, el armatoste descompuesto y opresor del mecanismo administrativo de la centralización que funciona entre nos-

otros es peligroso ya hasta para amasar el sufragio universal y amparar la seguridad del Estado contra explosiones anárquicas en los comicios. Lejos de ser adecuado, en adelante, para conseguir armonías unitarias, resulta, por el contrario, arriesgadísimo artefacto, muy expuesto á causar tremendos desgarramientos. Cualquier descuido al hacer uso de él puede bastar á que este pueblo, rehuyendo ejercitar los recursos legales, tome en los archivos de los antiguos estados y reinos emblemas con que entregarse á procedimientos de violencia, que estén más en concordancia con su temple de raza. Y no se ha de olvidar que para esto hoy ni siquiera le fuera preciso la rebeldía armada: bastaría ejercitar a su manera el veto, que ha sido siempre el mayor poder de las plebes. La multitud tuvo en todos los siglos certero instinto de que la prerrogativa capital que le ha sido otorgada por la naturaleza para influir en las cosas de la gobernación consiste en la soberanía meramente negativa, pero incontrastable, de su veto. No hay, ni habrá jamás, Gobierno capaz de hacer lo que los pueblos nieguen con su gran veto. Cier to que la interposición de este veto tropieza con la dificultad de llegar sobre ello á entenderse las muchedumbres en sazón oportuna, antes de que el gobernante les tome la vez presentándoles su acuerdo como acto ya ejecutado y cumplido. Pero hoy la rapidez de los medios de comunicación é información ha aportado al ejercicio del veto popular facilidades nunca conocidas en la historia. Ahora los contribuyentes, si son dirigidos por mano experta en gobernar opinión y voluntades de multitudes, puede preparar la interposición de su veto hasta con preliminares de ensayo y pruebas de simulacros parciales para declararse á una en huelga de obediencia á las leyes, con facilidad de confabulación casi igual á la del cuerpo de telegrafistas que hubiera perdido el respeto al gobernante y el temor á sus disciplinas burocráticas. Las muchedumbres van teniendo conciencia de la fuerza extraordinaria que en los estados sociales contemporáneos esta adquiriendo el *tacitum civium consensus rebus et factis*, por cuyo ministerio resultan tan profundas las diferencias entre la promulgación de las leyes y el ser ellas vigentes. Y no hay quizás en el mundo pueblo que en disposición nativa y condi-

ciones de carácter igual al nuestro para ejercitar por las vías de la resistencia activa ó pasiva el veto ante los poderes públicos.

De todo esto nos ha surgido una situación crítica difícilísima y de muy delicado tratamiento, en la que hay riesgo inminente de las más fatales consecuencias por cualquier leve error en el aprecio y cálculo de fuerzas ó en el manejo y modos de gobierno que convienen á cada uno de los factores complicados en este temeroso problema. Resulta sobradamente manifiesto para todos el apremio inexorable con que se impone á los gobernantes el dar á los pueblos grande y pronto desagravio. Todos consideran también que lo más urgente de este desagravio es la redención de las opresiones locales, por lo que el intento de mantener en *statu quo* el régimen administrativo del organismo así abominado sería ceguera inconcebible al borde del abismo, despreocupación provocadora de explosión cuyos efectos son incalculables, así en las extremidades que vibran con enérgicos latidos en repulsión del centralismo, como en otras zonas intermedias donde el espíritu público de la vida nacional parece indiferente y moribundo, ó por lo menos inerte para toda energía de defensa.

Los de más alto sentido de gobierno reconocen desde luego que en la política unitaria del centralismo jacobino no se encuentran ya resortes poderosos para refuerzo y mayor amplitud de nuestra unidad nacional. Pero se paralizan á la vez sus iniciativas reformadoras ante los programas regionalistas que, aunque con muy distintos grados de extensión é intensidad, resultan agitados en estados de opinión que vienen á presentarlos más como protesta y fuerza negativa ó anárquica que como soluciones pacificadoras. Así, comprendiendo que el regionalismo puede ser vía de rendición, se sobrecogen también con el presentimiento de que por leve tropiezo en esa vía pueden sobrevenir desastres mucho mayores que los que hemos experimentados hasta aquí, viéndose la patria envuelta en pavoroso estrago de combustión espontánea, como bosque que no se quema sino por sus propios árboles.

La política unitaria y el regionalismo han venido de esta suerte á ponerse en esa singular relación de un tiempo de simpatía y celo que suele ser muy frecuente preliminar en las primeras co-

municaciones de los que luego llegan á unir sus destinos. En ella los gobernantes, á la vez que vislumbran los encantos del idealismo y reciben la sugestión de cosas indefinidas que, aunque envueltas en celajes de ensueños, no pueden considerarse como cosas vanas, por advertir que proceden de las realidades más honradas de la vida, sienten también contrapuestos en su espíritu impulsos y emociones de estupor y espera, atracción y desconfianza, seducción de esperanzas y presentimientos de temor. Este estado de incertidumbre se agrava en ellos por el hábito contraído en los muchos años en que aquí quedó reducido el arte de gobernar á tener buenos propósitos y abandonarlos ante la menor resistencia, y á resolver todos los problemas políticos con el cúmplase la voluntad nacional y siguiendo los movimientos neuróticos de multitud alborotada con cualquier arrebató de emociones colectivas ó con cualquier himno que suene en la calle.

Pero aunque por efecto de tales hábitos han dado alguna muestra de proceder también respecto del regionalismo con alternativa de halagarlo ó vituperarlo irreflexivamente, según el impulso que recibían del vaivén de opiniones superficiales, parece que al fin se viene sobre esta grave materia á mejor conciencia del deber del estadista. Nada puede ser tan propicio á que la política unitaria de patria mayor y el regionalismo lleguen al cabo á identificar sus destinos, como el que se lleven así sus relaciones por aquellos á quienes las responsabilidades de gobierno imponen el ver más largo y con más serenidad de juicio y voluntad más razonada y consistente que las pasiones colectivas engreídas en resistencias ó propagandas.

**VII.—Si los ideales regionalistas pueden dar base á procedimientos de política unitaria rectificando la centralización administrativa.**

El interés primario de nuestra gobernación resulta, pues, ahora concentrado en esta cuestión del regionalismo, cuyo problema presenta por premisa fundamental la formidable alternativa de que según la política que con él se siga será, ó bien explosivo de

anarquía, furioso vendaval que nos lleve á naufragio, ó bien, á la inversa, elemento valiosísimo de reconstitución, y que en lugar de significar resta ó quebrantamiento de energías unitarias en la patria, represente, por el contrario, cohesión y poderosa fuerza propulsora hacia más amplia unidad nacional.

Dilema tal dice, por su mera enunciación, lo bastante acerca del cuidado que aquí se debe á cuanto atañe al regionalismo. Requiere por de contado su tratamiento desviarse de todo lo que propendiera hacerlo materia de violencia ó improprios. Sobre él, por el contrario, conviene iniciar enérgica rectificación de práctica tan inveterada en nuestros estilos de gobierno como la de dejar imprevisoramente que las cosas lleguen á agudez de conflicto, tratando entonces de reducir las á viva fuerza. Hasta en los momentos de mayor arrebato, de protestas airadas y extravío en las recriminaciones del regionalista, conviene no olvidar que un pueblo desgobernado y sofocado por su órgano oficinesco, y para el cual los que le llevan la *Gaceta*, además de resultarle opresores y corruptores en la gobernación interior, le han dejado amenguada la personalidad internacional de la patria, no puede tener sus sentimientos de patriotismo al mismo nivel del de la ciudadanía que se ve atendido con justicia interna y amparada en su dignidad exterior con grandes respeto<sup>s</sup> internacionales. Mucho más avisado que el intento de acallar tales protestas por medio de recriminaciones y violencias será el de procurar quitarles la razón atendiendo al fundamento verdadero que para el agravio tengan esas quejas, y estirando sus síntomas como factores esenciales para solventar los problemas de moralidad y de recta administración.

Por los propios miramientos se deben también grandes respetos á las manifestaciones del regionalismo en letras y en arte. No se han de tener recelos de los amores románticos á instituciones muertas que inspiran á los intelectuales brillantes conferencias de ateneo ó eruditos bosquejos históricos y derraman en juegos florales por villas y ciudades alegrías, idilios y ternezas recordando los esplendores que en otros tiempos tuvieron sus patrias chicas. Lo que puede haber de gótico en esos amores, es amor muerto, pero también sería ridículo gótico preocuparse hoy de que el desposorio de la niña D.<sup>a</sup> Petronila con D. Ramón Berenguer pu-

diera ser en nuestros días causa ocasional de disgustos de familia. Tampoco son de cuidado los enamoramientos por lenguas maternas y literaturas de región de los pueblos refundidos en engrandecimiento patrio. Cierto que para estrechar la solidaridad de los hombres dentro de una misma patria no hay vínculo más íntimo que el del idioma, verdadera sangre del espíritu colectivo, mucho más importante en las relaciones de la asociación humana que la plasticidad material de la sangre: pues hablar la misma lengua equivale á vaciar el pensamiento en el mismo molde, asociar y combinar las ideas de la misma manera, sentir colectivamente y experimentar unísonos las mismas impresiones sobre las mismas cosas, usar, en fin, mancomunadamente para la vida del espíritu y para las afecciones ese maravilloso instrumento, que es donde más esplendorosamente se objetivan todas las esencias del alma nacional. Pero en este sentido no hay en la tierra nacionalidad más privilegiada que la gran patria ibero-americana, y en ella es donde menos son de temer por confusión de lenguas los quebrantos de la política unitaria. En el castellano se ha integrado como una sola pieza esta gran raza histórica forjada por absorción de tanta diversidad de razas fisiológicas y nacionalismos desaparecidos en el viejo y en el nuevo mundo. Y por los ámbitos inmensos de las fronteras en que esta raza asienta los magníficos reales europeos y americanos de su nacionalidad, el castellano se asimila de tal manera elementos étnicos y geográficos, moldeándolos y animándolos con vigorosa uniformidad en el pueblo que habla español, que por su dilatación gigantesca y por los altos destinos de los cuerpos sociales que vincula, es pieza principal de la arquitectura humana y del ordenamiento del universo. Por decreto ya inapelable en la historia, los demás idiomas y dialectos de la propia casa solariega tienen que gravitar como satélites secundarios de esta inmensa mole. En esa órbita resulta el regionalismo sin potencia restauradora de cuerpos sociales muertos ni de fuerza disgregadora de la unidad nacional; y en las preciosas joyas literarias y en los conmovedores cantares que produce parecen sonar aquellas notas de melancolía que la leyenda poética atribuye al cisne divino despidiéndose de la vida.

A nuestra verdadera política unitaria de patria mayor le es ante todo indispensable que el conflicto entre el regionalismo y la centralización no se tramite por las vías de la indisciplina social con pasiones embravecidas para fiera discordia. La lucha á viva fuerza entre el Estado y la región equivaldría á cortarnos una mano con la otra. Sobrado tiempo llevamos abrasandonos en la locura de entregar los más graves problemas de nuestra gobernación al ministerio de la violencia. Donde quierá que converjan nuestras miradas en los recuerdos de este siglo, tropezamos con visiones fatídicas de conflagración intestina, estragos de incendios y desolaciones, pueblos abrasados, plazas echadas á tierra, guerras en las que nosotros mismos fuimos los vencedores y los vencidos y el propio triunfo constituía el mayor desastre. Así talamos nuestros campos, destruimos nuestra hacienda, desangramos nuestras generaciones. Hora es de que pensemos en gozar de nuestra España con quietud.

Pero no se llegará á pacificación de espíritus que permita solventar esta cuestión del regionalismo como pleito tramitado en vía ordinaria mientras no se precisen de una y otra parte los puntos del litigio. El mero hecho de venir á concretar la demanda y la reconvencción bastará seguramente á desparjar muchos equívocos, rectificando no pocos prejuicios y premisas falsas que hoy parecen obstáculo insuperable á desenlaces de concordia. Necesitan para ello unos y otros fijar la mirada en el radiante foco donde lo real y lo ideal se compenetran y son una misma cosa. El regionalista necesita dar posibilidades á su ideal, templándolo en experiencia conocedora de las cosas de mundo. Y el jacobino de la centralización no necesita menos darse cuenta de que por las mudanzas operadas en nuestros modos de concebir y entender las cosas se han emancipado del Estado centralista tantas realidades, que sólo le restan las que viven en el organismo oficial. Regionalismo y centralización necesitan penetrarse mejor de que el régimen de las instituciones locales de cada nación es preciso descubrirlo y recogerlo en la realidad, y no inventarlo, si se quiere librar á los pueblos de un estado de conflicto permanente entre la estructura legal impuesta y la estructura real y orgánica. Los unos deben rendirse á la evidencia

de que gobernar con régimen parlamentario y á la vez administrar con la centralización son cosas incompatibles. Los otros, por su parte, deben reconocer también que, en pieza de Estado ya forjada en una sola soberanía nacional, pretender que esta soberanía abdique parte de sus funciones esenciales al arbitrio de cada gobierno regional, ó reducir la reforma regionalista á que el despacho de los negocios se tra-fiera de la mano de los funcionarios residentes en el ministerio á la mano de los funcionarios residentes en capitalidad de una región, es hacer un regionalismo destructor de la unidad nacional é incompatible á la par con las libertades municipales y provinciales de la misma región.

Situando así unos y otros su ideal en las realidades necesarias de su práctica cotidiana, vendrán á descubrir que la política unitaria de la patria grande y la del regionalismo se refunden, en suma, y se identifican en la solución de que el Estado y los organismos locales transformen la mecánica actual de sus relaciones, á fin de que cada centro restituído á funciones de vida propia provea por sí, á su desenvolvimiento, según su peculiar condición y naturaleza, dentro de la unidad rítmica que una misma soberanía nacional infunde á todos los organismos en ella integrados.

Con esto resultará cambiado el eje de todo el problema regionalista y de la política unitaria. En cambio, aparecerán entonces frente á frente, y en todo el relieve de su antítesis, dos sistemas diametralmente opuestos, por su concepto fundamental del Estado y por sus procedimientos de política unitaria. El uno representará el criterio de la centralización jacobina, sometién-dolo todo á uniformidad y simetría y cuyo ideal consiste en provincias, municipios, funcionarios y cuerpos electorales movidos como maniqués por medio de un resorte. El sistema opuesto agrupará, por el contrario, á los que quieran nación y patria grande de ciudadanos con voluntad propia y llevando por sí la gestión de sus intereses, para lo cual el Estado no puebla la nación con autómatas, ni desgarrá cuerpos vivos, sino que reconoce en existencia real de personalidades sociales á municipios, provincias, regiones y demás organismos, tal como los ha formado y creado el florecimiento natural de la vida sobre el suelo patrio. Este

sistema es como casa paterna para el regionalismo con política unitaria de patria mayor. El sistema de la centralización resulta, por el contrario, incompatible con el regionalismo; pero tampoco abre las amplias vías de la nacionalidad ibero-americana á la gran política unitaria de la España Mayor. Y si para optar entre los dos sistemas se planteara la cuestión en su aspecto capital como política unitaria, es decir, preguntándose cuál es el mejor para los destinos mayores de la patria ibérica, no cabe dudar de la respuesta del estadista, prestando testimonio de que la política centralizadora nos aleja de la patria mayor. De modo que el sistema de la centralización viene á descubrirse en impotencia hasta en el propio terreno de la política unitaria, en donde pretendía encontrar su soberana razón de Estado.

Pero los maniqués provinciales y municipales de un Estado centralizado no se convierten de improviso, por el mero desglose de servicios y jurisdicciones, en la ciudadanía activa de libres iniciativas y resguardada en los organismos vivos que requiere el régimen de instituciones locales por propio gobierno. Esta transfiguración es obra mucho más difícil que una vivificación por creación nueva, y constituye por de contado la más intrincada y de mayor delicadeza que puede acometer un estadista. En ella no cabe proceder sino por sucesivos avances y tanteos de descentralización. (1) Y aun reduciendo así la operación á desprendimientos graduales y disecciones parcelarias, no se amoran en mucho las dificultades, pues hay que cortar en carne humana muy dolorida, y sobre lo tejido y entrelazado constitucional y fisiológicamente en el cuerpo social, como las arterias, venas, nervios, músculos y tendones en el cuerpo del hombre. Prueba formidable es para el cirujano una disección separando tenues membranas allá en fondo de herida profunda anegada en sangre y donde, por no llegar la vista, el escalpelo se ha de guiar por el tacto y sobre paciente incoloroformizable y en la

(1) Sobre esta cuestión del método práctico para proceder en la reconstitución de nuestro régimen administrativo, véase, en el INFORME DE LA SUBSECRETARÍA DE GOBERNACIÓN SOBRE LA REFORMA DE LAS LEYES PROVINCIAL Y MUNICIPAL, publicado en 1891 y reimpresso en este volumen, el capítulo que lleva por epígrafe: *Por qué en vez de la promulgación de una ley provincial y municipal del todo nueva, son más convenientes las reformas parciales en nuestra legislación.*

neurosis de la sensibilidad más extraordinaria para los estremecimientos del dolor. Pero mucho más formidable y difícil es para el estadista la disección separando en el organismo del Estado y en los provinciales y municipales las tenues membranas de la función política y de la administrativa, de la deliberativa y de la ejecutiva, y desprendiendo en los comicios la libertad del sufragio de las influencias y falsas membranas que lo oprimen; y segregando para la gobernación las jurisdicciones del Estado y las de la región; y demarcando, en fin, dentro de la misma región el organismo propio de la provincia y del municipio autónomo. Y todo esto cuando la fisiología colectiva, mucho más complicada de suyo que la del ser individual, le presenta además para tal operación sujeto de excepcionales sobrescitaciones nerviosas.

Al político que se atreva con semejante operación no le ha de bastar tener como gobernante un concepto perfectamente claro de lo que conviene intentar. Le es indispensable además voluntad firmísimamente templada para llegar á lo que se quiere sin perder la serenidad en las angustias y estremecimientos. Necesitará la perspicacia y decisión rápida de los que, al pasar el remolino de las cosas agitadas en vida efímera, saben recoger entre todo eso de un día el secreto por el cual la acción se profundiza en el tiempo con la eficacia creadora de lo que ha de durar. Ha de saber pedir y tomar á la vida todo lo que ella puede dar, y ser de los que acogen todo lo desconocido é imprevisto que traen envuelto los sucesos, dejándolo después rubricado como con estampilla soberana. Ha de ser, en fin, de los que sepan penetrar en el alma de las plebes, interpretando sus sueños sin contagiarse de sus alucinaciones, y sin entregarse á sus impulsos irreflexivos, darles y recogerles el santo y seña como talismán para la gran acción colectiva en medio de la agitación pasional de ideas, sentimientos é intereses que se combaten en la mente y en el corazón del hombre, y que en el seno inmenso de las colectividades descubren un mar mucho más tempestuoso y profundo.

En lo más hondo de ese elemento proceloso ha debido ocurrir, sin duda, revolución misteriosa, pues estamos viendo surgir á la superficie y flotar como espíritu sobre las aguas, ideales y

materiales nuevos, que son los que ahora llevan en sí la potencia agitadora de pasiones intensas para renovar el Estado. Por ello, al expirar el siglo advertimos todos que nuevas maneras de considerar las cosas del gobierno individual y colectivo del hombre, las leyes de la historia y los destinos de las naciones, el derecho y el deber de gobernantes y gobernados, se están iniciando con ejercicio de tremenda é irresistible jurisdicción en la conciencia nacional.

Hasta los que menos se fijan en la renovación que traen consigo á la vida las generaciones humanas al mudarse sobre la tierra, como las hojas sobre el árbol de perenne verdor, observan ahora, sin embargo, algo extraordinario en el nuevo brote. Algún presentimiento más hondo experimentan ante esta germinación los que ven más largo en tales misterios y saben cuán sorprendentes transfiguraciones se producen de improviso sobre todas las cosas del mundo exterior por irradiación de un sutil efluvio que pase sobre las almas. Pero los que como estadistas tienen que aproximarse más á estos misterios con la angustia de quien lleva cifrada toda la dignidad de la existencia en cargo de ministro ó vasallo de una fuerza moral, y han de ser dominadores ó dominados, triunfadores ó fracasados, en lo imprevisto que va á surgir desde el mundo interior á la superficie de las naciones, con razón se sobrecogen á esta hora en profundo temor, sintiéndose asidos y llevados, entre tinieblas por una fuerza revolucionaria y creadora, á sucesos extraordinarios que van á sacar de lo desconocido nuevos estados de vida nacional.

Aunque es destino y oficio del hombre de Estado vivir afrontando siempre las responsabilidades de lo que no se puede prever, se comprende, sin embargo, la ansiedad de su espíritu en estos instantes solemnes de una hora que ilumina en las almas el fulgor de todas las posibilidades, y anuncia al temor y á la esperanza de buenos y malos el alumbramiento de un mundo nuevo. Quien no se sobrecoja en esta hora, ni teme á Dios, ni ama á su patria. Quizás en lo desconocido é imprevisto que traiga el suceso se desencadenen fuerzas ciegas, fatales é irresistibles, quebrantadoras de la voluntad más enérgica y que dejen al más experto sin gobierno en medio del huracán. Pero ya por muy poco

tiempo podrá esta perplejidad continuar hermanándose con la prudencia. Hay que atreverse y que cada cual arrostre su destino. Se impone de todas maneras la operación formidable de transformar nuestra manera de ser política, administrativa y social. Hecha por verdadero estadista con resoluciones tomadas en plena conciencia de la diferencia que hay entre decir las cosas y sentir la pesadumbre inmensa de hacerlas, con ella quedarán abiertas las vías de la España Mayor. Si los estadistas no se atreven a tajarse así en este enorme nudo que llevamos apretado en nuestro organismo nacional, será nudo gordiano cortado al fin revolucionariamente por las plebes. Dejando esto entregado al desbordamiento de las iras de las muchedumbres ó á la anarquía de su gran veto pasivo, se formarán en la turba remolinos cenagosos que todo lo traguen. Pero, en este caso, lo que debió ser obra de enérgica renovación, brote de savia nueva llevando el regionalismo y la descentralización con la robustez de su juventud á la gran política unitaria de renacimiento en patria mayor, resultará, por el contrario, la descomposición de un organismo degenerado y en desfallecimiento de todas sus energías, pareciendo masa informe de podredumbre que ondea y se solevanta en fermentaciones pútridas.

20 Septiembre de 1899.

# DISCURSOS

EN EL DEBATE SOBRE EL REGIONALISMO

HABIDO EN LA

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

## DISCURSOS

EN EL DEBATE SOBRE EL REGIONALISMO

HABIDO EN LA

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



# DISCURSOS

EN EL DEBATE SOBRE EL REGIONALISMO

HABIDO EN LA

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

---

En la Academia de Ciencias Morales y Políticas se suscitó importante debate sobre el tema de «Hasta qué punto es compatible en España el regionalismo con la unidad necesaria del Estado». Lo inició el Sr. Sanz y Escartín en la sesión de 31 de Enero de 1899, é intervinieron en él los Sres. Azcárate, Silvela y Conde de Tejada de Valdosera. Aludido el Sr. Sánchez de Toca por los Sres. Azcárate y Sanz y Escartín, el segundo de los cuales se refirió especialmente al Informe y Proyecto de reforma de la Administración local, que publicamos más adelante, redactados por el Sr. Sánchez de Toca en 1891, siendo Subsecretario de Gobernación, se vió este obligado á tomar parte en el debate, pronunciando en las sesiones de 21 y 28 de Febrero el siguiente discurso:

- I.—Consideraciones generales sobre los términos del problema regionalista en España.
- II.—Diferencia esencial entre los procedimientos de la monarquía hereditaria y los de la revolución informada por el principio unitario en la formación de las unidades nacionales.
- III.—Enseñanzas que se desprenden de la creación de la unidad soberana del Estado en los Estados Unidos.
- IV.—Razón de que se tramitase por vías excepcionales el Proyecto de reforma de la Administración local redactado por la Subsecretaría de Gobernación en 1891.
- V.—Cómo, no obstante la antítesis de principios entre la legislación municipal anterior y posterior á 1869, se han agravado bajo el nuevo régimen los vicios y corruptelas del anterior.
- VI.—El apartamiento del Municipio y la provincia de las operaciones electorales, la dignificación del cargo de Gobernador, la diversa organización de los Municipios según la población y la curatela municipal, medios eficaces para sanear la vida local y destruir el caciquismo.
- VII.—La ley de 3 de Mayo de 1892 sobre la hacienda provincial, procedimiento circunstancial y transitorio para remediar los desórdenes existentes.

## Sesión del 21 de Febrero

### I.—Consideraciones generales sobre los términos del problema regionalista en España

Por lo mismo que en las últimas discusiones de la Academia he tenido intervención, tal vez excesiva, ahora al plantearse este debate sobre el regionalismo, al que las actuales circunstancias dan tan extraordinaria trascendencia, y sobre el cual por parte de otros Sres. Académicos se reúnen tales títulos en competencia y experiencia, consideré desde luego que lo más discreto para mí en esta nueva discusión sería limitarme á oír, aprender y callar. Mas aludido también por el Sr. Sanz y Escartín en los términos que ha visto la Academia, y después de haber correspondido á su alusión el Sr. Conde de Tejada de Valdосera, mi

silencio parecería tomar viso, ó de protesta contra la oportunidad de la discusión, ó de manera habilidosa de eludir esclarecimientos acerca de los actos y declaraciones mías, á que se ha referido el Sr. Sanz y Escartín. Por todo esto me parece que si guardara silencio sobre ello pudiera entenderse que estimaba ahora como comprometedores esos antecedentes é iniciativas por mí sentados de un modo tan ostensible años hace en el desempeño de la Subsecretaría de Gobernación.

En cuanto á la oportunidad del debate, lejos de parecerme ahora esta discusión imprudente, la estimo, por el contrario, de altísima conveniencia. En medio de las catástrofes que nos envuelven, y con los estados de confusión, y á las veces de delirio que se han producido en torno de los lemas del regionalismo, la oportunidad de esta discusión depende de cómo se lleven sus debates, y ningún centro puede ser hoy más conveniente para ello que nuestra Academia. La serenidad de nuestras controversias es la más adecuada para ir formando núcleo de opinión consistente en asunto tan capital como este, viniendo á conclusiones que sirvan luego de norma y guía para orientación de más numerosas colectividades. Lo más peligroso sería dejar hoy estas ideas, pasiones é intereses en penumbra de vaguedades, equívocos é indefiniciones como materiales hacinados y dispuestos para que el impresionismo de opinión de las muchedumbres se arrebatase súbitamente sobre ello en cualquier dirección.

He seguido con el mayor interés cuanto ha expuesto en primer término el Sr. Sanz y Escartín, ciñéndose á cometido de mero expositor del tema, y limitándose por ello á sugerir hábilmente los que podrían ser sus aspectos principales para el debate.

El Sr. Azcárate á continuación entró verdaderamente de lleno en el fondo doctrinal, planteando el problema en sus principios fundamentales, y haciéndolo con la maestría que todos admiramos en él, pero manteniéndolo en sus aspectos principalmente teóricos. Quedé prendado de aquella exposición, no sólo por su forma, sino también por los principios cardinales en que sobre este terreno me siento identificado con él, y acerca de los cuales he visto robustecida mi convicción por los grandes puntos de

coincidencia en que vi hallarse el Sr. Silvela, al exponernos en la última sesión el alto sentido político con que él considera este capitalísimo asunto de Estado que se impone con tan crítica actualidad para nosotros. Mas si en este orden de especulación no cabe desasirse un momento de la orientación de los principios, lo que ante todo importa en él son principalmente las aplicaciones prácticas, y convendría, por tanto, que de ellas pudiéramos venir á un acuerdo con el Sr. Azcárate, así como en tesis general nos sentimos ya identificados en bases tan cardinales de coincidencia.

¡Cuánta distancia y qué contraste entre el sentido práctico de la doctrina orgánica y jurídica sobre las personalidades corporativas y de sus relaciones con el Estado, tal y como se desenvolvía su concepto en el fondo de la exposición hecha por el señor Azcárate, y las tesis de liberalismo individualista ó del Estado omnipotente y creador único de las personas jurídicas y de las entidades de la administración y gobierno de la vida local, en cuyo ambiente de doctrina tiránica y desoladora las fuerzas revolucionarias engendraron durante esta centuria y mantienen todavía nuestras leyes provincial y municipal!

La doctrina del Sr. Azcárate es ya la de otro siglo que este en el que hemos vivido. Es doctrina que irradia espíritu nuevo y representa la crisis de la teoría del Estado moderno; es doctrina, en fin, que representa reconstitución del estado social, y con ella el Sr. Azcárate viene á sumarse con nosotros.

Bastaba oír al Sr. Azcárate para comprender la enorme distancia que en poco tiempo, al transcurrir los últimos años, hemos salvado en el modo de entender el Estado en la Nación española, siguiendo en esto la rapidísima evolución que tan de prisa se está operando en todos los pueblos latinos.

Hasta hace bien poco, tanto los partidos conservadores como los radicales más extremos (no haciendo respecto de ello, en España, más salvedad que la de los federalismos anárquicos de los peores días de la República), no tenían otra idea del Estado que la de concebirlo como Poder central omnipotente para organizar y dividir la Nación á capricho en figuras geométricas. No se concebía la existencia del Municipio ni de la Provincia cual en-

tidades que viven por sí como cuerpos vivos engendrados directamente por obra de la naturaleza. Ayuntamientos y provincias eran considerados como meros artificios legales y meras unidades aritméticas ó figuras geométricas de una geografía política, producida discrecionalmente por el Poder central.

Lo que el Sr. Azcárate dijo no puede estar en mayor contradicción con tal manera de concebir el Estado en sus relaciones con los intereses locales. Resultamos, pues, de acuerdo en que semejante idea del Estado, organizador arbitrario de la administración municipal y provincial, tiene que desaparecer, imponiéndose á los gobernantes volver á considerar la realidad de la vida social con criterio más amplio y alto y completamente distinto de lo que ha sido el ideal del Estado moderno, fraguado durante las revoluciones en el presente siglo.

Pero á la par de esto, importa también para nosotros sobremanera darnos completa cuenta de los gravísimos peligros que las circunstancias actuales nos presentan, y que tomemos toda garantía para que la obra de reforma y descentralización no se convierta en federalismo quebrantador de nuestra unidad de Estado. Tal es el alcance temeroso que los lemas del regionalismo pueden tener en la vaga y desconcertada opinión de las muchedumbres, dada la aguda crisis por que estamos atravesando en estos momentos.

Advertía muy atinadamente el Sr. Silvela que uno de los factores que han resucitado aquí más poderosamente en estos momentos las aspiraciones regionalistas, consiste en el tremendo desastre nacional, que ha puesto en quiebra á los elementos gobernantes de España. Habiendo naufragado, decía, la fe en las clases activas de la Gobernación y, sobre todo, en los elementos del poder central, ha sobrevenido por todos los extremos de la nacionalidad estremecimiento, en cuyos delirios se confunden las descentralizaciones con autonomías desgarradoras; y municipios, provincias y regiones reclaman sobre esto como un enfermo posturas distintas con espejismos de alivio, sin tener conciencia que en estos clamores y movimientos convulsivos, los males, en lugar de aliviarse, se agravan, y el espíritu delirante toma la más peligrosa corriente, que podría avasa-

llar en estos momentos á nuestro pueblo, porque con ella seríamos arrastrados facilísimamente á la disolución misma de la Patria, cual cuerpo que se disgrega por faltarle las fuerzas de cohesión y unidad del espíritu.

En esto hacía consistir el Sr. Silvela el peligro primordial de algunos síntomas de la enfermedad regionalista que á nuestra vista se está desarrollando. Pero, por esto, también creo debe tenerse en cuenta que en esta hora, en que resulta tan quebrantado el prestigio fundamental del poder central del Estado, se imponen los mayores miramientos de prudencia, a fin de no hacer en estos momentos concesiones de tal sentido que no serían agradecidas como ideas de justicia reparadora y, en cambio, se traducirían muy fácilmente como muestras ó síntomas de incapacidad para dirigir la gran política de la unidad nacional.

Este es, con efecto, el gran peligro que el lema del regionalismo constituye hoy para España. Por ello debemos ser sobre esto muy sobrios en programas generales y hasta en el empleo de palabras que, en el concepto en que las emite el Sr. Azcárate, significan doctrinas redentoras y bases necesarias para la reconstitución social, pero que, en el delirar del vulgo, se han convertido en peligrosas, sobre todo si van dirigidas sin la preparación suficiente á muchedumbres, intereses ó pasiones muy dispuestas á convertirlas en bandera anárquica.

Por otra parte, y además de estas consideraciones generales, fundadas en los especiales accidentes de nuestra actual crisis nacional, hay que tener esta prudencia muy presente en todo tiempo en nuestra Patria, por el propio procedimiento histórico con que se ha producido la unidad nacional entre nosotros.

## **II.—Diferencia esencial entre los procedimientos de la monarquía hereditaria y los de la revolución informada por el principio unitario en la formación de las unidades nacionales.**

El principio de la sucesión hereditaria de la Corona tiene inapreciables é incomparables ventajas para ir refundiendo insensiblemente varios Estados en una sola gran nación, pero al mismo tiempo ofrece peculiares inconvenientes. Nada puede darse,

con efecto, más antitético, en cuanto á procedimientos, que la manera de unirse unos Estados con otros dentro de la política nacional producida por la acción del principio hereditario de la realeza y los modos de operar esa misma unidad á impulsos de las corrientes revolucionarias engendradas en estados de opinión de espíritu público unitario.

Estas corrientes revolucionarias, nacidas del espíritu unitario de los pueblos, se caracterizan por su violencia y rapidez, desmintiendo en sus obras el aforismo de que el tiempo no respeta lo que se hace sin él. Por el contrario, la unidad nacional formada mediante la acción del principio hereditario de la Corona es proceso muy lento, con soldaduras que tardan mucho en consolidarse; y aun mucho después de realizada la unidad, sus soldaduras resultan tan quebradizas que un estremecimiento de la vida nacional es causa de que súbitamente se produzca como resurrección de los antiguos órganos ó fragmentos, volviendo á su anterior vida de Estados disgregados y queriendo recobrar autonomías de existencia medioeval, considerándose cual cuerpos totalmente independientes, y en disputa de soberanía contra la del mismo Estado nacional. Parece entonces que el territorio patrio se deshace en fragmentos entre voces de regionalismos reivindicadores de prerrogativas exclusivas de la soberanía sobre el principio de la unidad tributaria y militar y hasta de la representación en las relaciones internacionales. Este espíritu de disgregación y particularismo, refractario al sentimiento de la unidad soberana del Estado nacional, se perpetúa por tal modo como fuerza latente y de atavismo en el seno de las unidades patrias, creadas por los trámites seculares de la acción hereditaria de la realeza, que hasta en períodos normales los fragmentos territoriales mantienen contra la nación entera contienda jurídica, y á las veces agudos conflictos, pretendiendo pactar de potencia á potencia con la propia soberanía del Estado nacional en las jurisdicciones mismas y funciones del poder central, á la manera que nos exponía esta noche el Sr. Conde de Tejada de Valdosera, que él vió palpar esta aspiración en sus negociaciones con Navarra cuando se negociaron aquellos conciertos á los cuales se ha pretendido dar título de leyes paccionadas.

Nada importa tanto en esta materia de las relaciones entre el poder central y los organismos de la vida local, como el que quede siempre muy á salvo la primacía indispensable en las atribuciones del Estado en propias funciones, si bien dejando esta primacía armonizada con los elementos locales en términos que la acción del Estado no se convierta á su vez en ingerencia abusiva de un poder entrometido á legislar sobre todo y fuera del círculo de lo que es propio de las operaciones del Gobierno.

Durante este siglo ha prevalecido en las doctrinas y obras de los gobernantes el criterio del Estado intruso. Es decir, que entre nosotros, salvo el período relámpago del federalismo anárquico, aquí no ha sido el Estado abdicando sus funciones, sino el Estado absorbente y entrometido en todo, lo que ha constituido el criterio fundamental de la gobernación.

La obra que ahora se impone como reconstitución social, consiste en ir reponiendo con prudencia, dentro de sus verdaderos límites, las funciones propias de la vida local, armonizadas con aquellas otras de que el Estado no puede desprenderse sin abdicar de su soberanía.

Hemos tenido en España durante el siglo dos casos prácticos, en los cuales se presentó ocasión muy propicia para realizar este pensamiento respecto de regiones determinadas del territorio. El uno es el relativo á Navarra, el otro á las Vascongadas.

Excuso hacer observaciones acerca del caso de Navarra, porque fuera inútil cuanto pudiera añadir á lo que nos ha dejado entrever esta noche el Sr. Conde de Tejada de Valdosera.

En cuanto á las Provincias Vascongadas, me limitaré á indicar que en la ocasión de las modificaciones que se hicieron después de la Restauración en las relaciones de aquellas tres provincias con el poder central, hubiera sido más conveniente, á mi juicio, que, en vez de aplicar á su régimen administrativo el criterio unitario de nuestras leyes municipal y provincial con sus rigorismos de un mismo molde para todas las situaciones de provincias y municipios, se hubiera dejado á los organismos locales la variedad de sus existencias sobre la base de su ma-

nera de ser histórica, que allí permanecía viva, y respetando sobre todo la libertad orgánica de sus municipios, que era la característica primera de su régimen especial. A cambio de estos respetos á los organismos administrativos vivos en aquella región, y que nacidos de la identificación secular de la raza con el suelo, daban en aquel territorio resultado de excelente administración por propio gobierno, muy superiores á los de los mecanismos municipales de las leyes de la uniformidad centralizadora y simétrica; á cambio de estos respetos, digo, debieron, á la inversa en el orden tributario relacionado con la suprema unidad de la Patria, haberse puesto mayores miramientos, á fin de que con el régimen especial de los conciertos para la vida económica no se corriera el peligro de crear insensiblemente, con carácter permanente, situaciones y estados de derecho sobre supuestos de leyes paccionadas en detrimento de las funciones de unidad esenciales á la soberanía del Estado.

Dicho esto, volveré á insistir sobre la diferencia fundamental, que antes he indicado, entre las unidades nacionales formadas por el procedimiento de la acción secular de la realeza unificadora de la soberanía mediante el principio de sucesión hereditaria, y las unidades nacionales que se forman revolucionariamente por el principio unitario informando los estados de opinión de los pueblos. Creo deber insistir en esto porque me ha parecido también que, aunque sin expresarlo en esta forma, era uno de los puntos capitales en la exposición del Sr. Azcárate. Indúceme á ello también la consideración de que el fijar esta diferencia es el modo mejor de contrastar las citas que el mismo Sr. Azcárate hacía de Burges, autor al que muy merecidamente hace objeto de todas sus preferencias el Sr. Azcárate por la gran originalidad de su doctrina, especialísimamente sobre esta materia de la unidad de la soberanía en el Estado nacional y sobre las diferencias entre las descentralizaciones y los federalismos.

Dije antes que una de las características de la unidad nacional realizada por la realeza es la prudencia de sus procedimientos, dejando principalmente á la acción de los siglos la generación de la obra unitaria. Así es que empresas de unidad nacio-

nal como la nuestra, requieren esfuerzos seculares, y aun al cabo del transcurso de muchos cientos de años aparecen todavía con soldaduras quebradizas. Los monarcas más poderosos, Felipe II, por ejemplo, considerados como artífices de esta política de unidad, aparecen gobernantes tan suaves, tan circunspectos y tímidos, que cualquiera de nuestros políticos más vulgares que actuaron en las obras revolucionarias de este siglo resulta de temeridad, audacia y poder extraordinario comparando sus obras y atrevimientos con aquellos pequeños avances á que se atrevió Felipe II. Con las alteraciones del Reino de Aragón pareció presentársele á Felipe II aquella ocasión propicia que la leyenda atribuía como anhelo á los Reyes Católicos, y que corría en la tradición vulgar, suponiendo al Rey Católico el dicho de que deseaba alteraciones en su reino para tener ocasión de modificar sus fueros y poderlos gobernar mejor.

Por su constitución, Aragón, además del quebrantamiento general de la unidad de la Patria española, que su existencia de Estado independiente producía en el cuerpo de la Península, conservaba, dentro de sus propias instituciones de derecho público escrito y consuetudinario, elementos de anarquía muy semejantes á los que en el siglo pasado dieron lugar al total desquiciamiento y reparto del reino de Polonia. Tenía, entre otros, el *liberum veto* en los brazos de sus Cortes, es decir, que con que uno solo en el brazo resistiera un acuerdo, bastaba para que este acuerdo no prosperase. Tenía también en otros órdenes de jurisdicciones modos de gobierno incompatibles con la unidad nacional, y hasta con las funciones y respetos de un poder central soberano del Estado. Era, en suma, constitución inficionada de elementos anárquicos, tanto en su oligarquía dominadora, cuanto en el regimiento de sus comunidades. Toda esa gangrena requería con urgencia corte enérgico.

Felipe II, una vez dominadas por las armas las alteraciones del Reino, pudo haber impuesto la eliminación de todos sus elementos de anarquía y de disgregación de la Patria. Pero, sin embargo, con moderación que hoy nos parece inconcebible, se limitó á producir, no por propia autoridad real, sino por medio de las Cortes reunidas en Tarazona, las más modestas modifica-

ciones. Su rectificación constitucional en el gobierno de Aragón se redujo á que en lo sucesivo la mayoría de cada brazo, hiciera brazo, y que cada virrey fuese nombrado libremente por el Rey, ya fuera natural ó extranjero del Reino (extranjero quería decir no ser aragonés); y á que los miembros natos de las Cortes no pudiesen tener voto en ellas hasta los veinte años; y á que la diputación permanente de las Cortes no pudiese por sí disponer gasto de más de 5.000 libras, ni hacer convocaciones del Reino ni de sus Universidades, ni disponer de fuerza pública. A esto y algunas otras reformas secundarias en la vía de justicia privilegiada, es á lo único que se atrevió Felipe II, á pesar de su extraordinario poder para dar un gran avance en la empresa de nuestra unidad nacional peninsular.

Inútil será recordar ejemplos de otras naciones; basta indicar de pasada que en Francia la gloria más alta de Richelieu, el más enérgico ministro de aquella monarquía, consiste en que, durante los diez y ocho años de su Ministerio, la unidad nacional dió allí un avance que en la marcha ordinaria hubiera requerido margen de dos siglos. ¿Pero qué es este avance del enérgico Ministerio de Richelieu y de cinco siglos de aquella Monarquía francesa, comparado con el de tres años de revolución francesa?

### III.—Enseñanzas que se desprenden de la creación de la unidad soberana del Estado en los Estados Unidos.

Quizás, como ejemplo y estudio de obra unitaria, ninguna tiene ahora para nosotros la importancia de la creación de la unidad soberana del Estado nacional en los Estados Unidos. Esta obra unitaria se presenta con el mismo proceso rápido característico de la acción de las corrientes del espíritu democrático. Mas como en ningún autor se ha presentado con tanta originalidad la síntesis de esta creación de soberanía de Estado como en Burgess, al que antes he aludido, por la especial citación que de él nos hacía la otra noche el Sr. Azcárate, á él conviene acudir con preferencia para darse la mejor cuenta del con-

junto de fuerzas históricas y revolucionarias que han producido en la América del Norte la soberanía y unidad de aquel gigantesco Estado.

Conviene advertir también que Burgess tiene tan característica originalidad de doctrina, que tal vez no pueda compararse con ningún otro autor. Su premisa capital es que, por los procedimientos legales existentes, pueden cambiarse formas de gobierno, pero no formas de Estado. Que un cambio en la forma de Estado nace de un cambio en el asiento natural de la soberanía dentro de la sociedad política, y se manifiesta por el despliegue de un poder superior; que fuerzas históricas y revolucionarias son los factores más importantes para crear la constitución del Estado, y que los cambios de forma de Estado no pueden producirse sino revolucionariamente.

Hay que entender que él llama soberanía del Estado al elemento social que determina el poder soberano. No sería este lugar oportuno de entrar en explicación detallada de semejante teoría, que lleva gran sello de originalidad, aunque á mi ver muy sobre ella está como valor científico la teoría de las revoluciones de Aristóteles, si bien ambas en definitiva vienen á parar á conclusiones muy semejantes.

Sobre estas premisas doctrinales desarrolla Burgess en breve síntesis su explicación de la fuerza revolucionaria que ha producido la unidad y soberanía del Estado en los Estados Unidos de Norte América. Presenta primero la declaración de la independencia de 4 de Julio de 1776 como una mera enunciación de hechos consumados, respecto de la independencia de las trece Colonias británicas de aquella parte del continente americano. Al año siguiente aquellas trece Colonias promulgan bajo el nombre de artículos de la Confederación su primera ley constitucional; pero en cuanto empieza á funcionar se echa de ver que con aquella ley constitucional no se ha creado un poder de Estado, no se ha desarrollado un poder soberano; que únicamente se ha constituido un Gobierno, ó más bien una Junta central; con gran flaqueza de atribuciones y sin medios propios de acción unitaria, resultando un orden de cosas absolutamente insostenible.

Así, pues, á pesar de aquella Constitución y del Gobierno central que ella parecía crear, el Estado americano dejó de existir objetivamente y volvió á su condición subjetiva de mera idea en la conciencia del público. Lo único que resultaba exteriorizado en el Derecho público era una ficción de Gobierno central de trece Estados independientes con su Gobierno propio. El sistema no podía marchar: en cuanto se intentaba poner en práctica, todo eran luchas respecto de la repartición de funciones y atribuciones; luchas que no podían resolverse sino por la voz y autoridad del Soberano del Estado, y éste no se hallaba organizado en la Constitución y no podía pronunciarse legalmente la decisión soberana. Los gobernantes de la época y la opinión pública no comprendían al pronto dónde estaba el tropiezo. Sólo dos personas se dieron desde luego cuenta de que toda la dificultad consistía en que el Soberano, el Estado, carecía de unidad y de las funciones propias de soberanía dentro de la organización legal del sistema. Estas dos personas eran Bowdoin y Hamilton. El primero, sin condiciones de político, intentó remover el estorbo lisa y violentamente. Hamilton, por el contrario, más sagaz y con superiores dotes de estadista, se dio buena cuenta de que, para dominar la dificultad y producir por obra revolucionaria lo que no podía organizarse por las vías legales, convenía más escoger las circunstancias y aprovechar las ocasiones.

La Constitución de 1777 representaba, en efecto, los mismos vicios capitales de Constitución anárquica que había tenido Polonia. Su escollo capital estribaba en ser una soberanía fraccionada entre trece Estados, en virtud de una ley otorgando á cada uno de ellos el *liberum veto*, por manera que fuera necesario el consentimiento unánime para producir acuerdo. El golpe revolucionario que habían de dar consistía, por tanto, en que desapareciera semejante *liberum veto*; por manera que, mediante mayoría, y si fuera preciso en contra de derechos legales de las minorías, se determinara el acuerdo de poder soberano indispensable para la existencia propia de un Estado unitario, formado con el cuerpo de aquellos trece cuerpos autónomos.

Esta fué la obra principalmente debida á la iniciativa y saga-

cidad de Hamilton, quien, aprovechando todas las circunstancias, y especialmente las conferencias de Annapolis, logró al cabo que en la Convención de Filadelfia de 1787 se viniera á la promulgación de aquel acuerdo constitucional, que puede considerarse como la primera Constitución de los Estados Unidos. En esta Constitución se disimuló el procedimiento revolucionario mediante una cláusula hábilmente redactada, declarando que su ratificación por las Convenciones populares de Estados bastaría para que el Congreso, considerándola firme y definitiva, estableciera sobre ella el mismo Gobierno. Fué, pues, en el fondo un verdadero golpe de Estado, una obra revolucionaria realizada saltando por cima de los poderes legalmente establecidos. Los pueblos no se dieron cuenta de la inmensa trascendencia de aquel acto; y es probable que entre los mismos individuos de la Convención abundaran los que no tuviesen la suficiente madurez de juicio para apreciar todo el alcance de lo que acordaron.

Así, mediante las circunstancias felices que tan de mano maestra expone Burgess, poniendo en juego los poderosos resortes de la opinión popular hábilmente encauzada y movida por resortes políticos, en menos de diez años pudo producirse en los Estados de Norte América una obra de unidad nacional más vigorosa y mejor ajustada que la que alcanzó nuestra Península entre sus diferentes regiones durante largo transecurso de siglos. De esta manera surgió la soberanía unitaria de esa nación, que en el siglo actual ha tomado proporciones tan gigantescas y que parece destinada á ser desde el siglo que viene un coloso imperial de más poder que la misma Inglaterra.

A nosotros, en cambio, á pesar de la supresión de fueros decretada por Felipe V, á pesar del esfuerzo unitario y centralizador del Estado en el presente siglo, todavía nos falta una verdadera consolidación de la soldadura de los diferentes reinos; actúan poderosas fuerzas latentes para el desgarramiento; la tradición de la vida separada é independiente de los Estados produce extraordinarias alucinaciones en la imaginación de nuestras muchedumbres, y hablarles vagamente de regionalismo en los programas de los partidos políticos entraña riesgo inminente de que

no se entienda aquí por regionalismo otra cosa que una abdicación de la soberanía del Estado, en términos que éste no pueda desempeñar por sí sus funciones esenciales, quedando obligado á valerse en todo de la mediación de las regiones.

Mucho tenemos nosotros que aprender en la política unitaria de aquella soberanía nacional tan mal comprendida por nuestros trovadores de federalismo y de pactos sinalagmáticos y de ideales regionalistas. Nada puede haber tan antitético de ese sentido de la unidad nacional como los preámbulos de regionalismos y conciertos tributarios que ahora se preconizan en los discursos y acuerdos de nuestras asambleas de comerciantes, agricultores y contribuyentes de clases medias exaltadas con papeles de estadistas regeneradores. Y á su vez, para nuestros estadistas, pocos modelos pueden ser de tan provechosa enseñanza como el de la constitución de unidad nacional realizada en el continente de Norte América con rapidez maravillosa y conjurando las grandes violencias por la sagacidad de los políticos, que supieron atinar el manejo gubernamental de los factores de opinión y de las fuerzas democráticas.

Para llegar á feliz resultado en esta clase de empresas, no es muy conveniente mover gran aparato teórico. Lo principal es entenderse en las soluciones y aplicaciones concretas. El señor Azcárate nos presentó en teoría un croquis magistral de deslinde de jurisdicción del Estado. Si intentáramos aplicar á la vez estos principios á todas las esferas, muy pronto nos veríamos sumidos en desaliento como ante empeño irrealizable. Lo que importa para conseguir en esto resultados de provecho, es precisar este deslinde en algunas aplicaciones sobre nuestra vida real. En ningún orden es tan urgente hacerlo así como en nuestra administración, pero en ningún orden tampoco es tan delicada y difícil esta operación de deslinde como en el terreno administrativo, pues la jurisdicción administrativa es tan compleja y vasta, que en ella se tropieza en todas partes, sin que en parte alguna, á la par, pueda fijarse un deslinde exacto de sus fronteras.

**IV.—Razón de que se tramitase por vías excepcionales el Proyecto de reforma de la Administración local redactado por la Subsecretaría de Gobernación en 1891.**

La alusión que me ha dirigido el Sr. Sanz y Escartín recae precisamente, si no estoy equivocado, sobre un informe oficial que hube de emitir en 1891, como Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, en proyectos promovidos por el Sr. Silvela sobre nuevos deslindes entre las atribuciones y funciones de la administración central y las funciones y atribuciones propias de municipios y provincias. Infero que á este informe se refería la alusión del Sr. Sanz y Escartín, porque no he intervenido oficialmente en ninguna otra labor práctica de administración y gobierno de esta índole.

Importa ante todo en este punto establecer la salvedad que aquellos trabajos no llegaron á estado de lo que suele llamarse propiamente un proyecto de ley. Eran meros avances, anteproyectos, si se quiere, para el planteamiento y estudio práctico de reformas en un ramo tan delicado y complicado como el de nuestra legislación municipal y provincial. Y por la propia gravedad, delicadeza y complicación del problema, se imponían extraordinarios miramientos de prudencia en exploraciones y tanteos previos, antes de llegar á dar sobre ello forma definitiva á un pensamiento de gobierno. Por esta consideración se entendió que, en lugar de elaborar semejantes proyectos de reforma legislativa por las vías y trámites ordinarios en que se producen los proyectos de ley, convenía en primer término ir formando sobre esto núcleos de opiniones maduras y concertadas entre los elementos directivos del país, recogiendo las aspiraciones, programas y criterios de las diferentes disciplinas políticas y refundiéndolas y armonizándolas en cuanto fuera posible dentro de la economía de un articulado. No eran aplicables, en suma, á esta labor, si de ella había de resultar algo viable, nuestros procedimientos ordinarios de preparar y elaborar proyectos de ley. Ni el Consejo de Estado ni el Consejo de Ministros resultaban

instrumentos adecuados para sentar sobre esto las primeras hieladas de cimentación.

En uno de los más interesantes capítulos de la obra póstuma de Bismarck, *Pensamientos y recuerdos*, expuso que, como experiencia de gobierno, formada en larga vida ministerial, había llegado al convencimiento de que no puede haber instrumento más deficiente para la preparación de leyes que un Consejo de Ministros parlamentario. Dice que entre los Ministros que ha conocido no llegan al 5 por 100 los que tuvieran conciencia de ser factores obligados á responder á una línea de conducta política que los obligara colectivamente; resultando muchas veces incapaces de darse buena cuenta de los proyectos de ley que dentro de la competencia de su propio departamento les habían preparado sus respectivos inspiradores, y viviendo, por otra parte, en tal autonomía y en tan y en tal singular altivez de particularismo é independencia, que se daban por ofendidos si algún compañero de Gabinete se permitía hacerles alguna indicación sobre los proyectos que presentarían.

El Príncipe de Bismarck hace, en cambio, grandes elogios del Consejo de Estado como Cuerpo encargado de proponer leyes tal y como lo ha visto él funcionar en su patria. Por desgracia, entre nosotros, si al Consejo de Ministros se puede aplicar con agravantes todo lo que observa Bismarck sobre los que él conoció como órganos para preparar leyes, no cabe atribuir á nuestro Consejo de Estado las excelencias de esa misma institución que el Canciller ha experimentado en Alemania.

Aquí, como en Alemania, el Consejo de Estado, creado para la función deliberante y de crítica depuradora é informadora en la labor legislativa y de gobierno del antiguo régimen, y como pieza principal para asesorar al Rey absoluto, se transformó, al producirse la evolución del antiguo régimen en régimen constitucional, reduciéndose á ser pieza muy secundaria de consejo sobre materia legislativa y de gobierno. El régimen constitucional ha sustituido al Rey aconsejado por su Consejo de Estado, con el Rey aconsejado por su Gabinete de Ministros responsables; y el Consejo de Estado tiene ahora por cometido asesorar, más que al Rey, á sus Ministros. Pero éstos á su vez, por la pro-

pia índole de su iniciativa y responsabilidad constitucional, relegaron á órbita muy secundaria á la antigua pieza principal del Estado para la función deliberante, informadora y asesora. Y entre nosotros, particularmente desde hace medio siglo, viene el Consejo de Estado anulándose en tan profunda decadencia, que á menos de una resurrección de la que no se descubre ningún síntoma, no sólo no cabe esperar que vuelva á recobrar algún esplendor de aquel gran Consejo de Estado y Guerra, verdadero núcleo de nuestra Gobernación, sino que hoy por hoy, ni siquiera emana de él algún destello de autoridad que inspire acatamiento á sus dictámenes; y esta deficiencia en los prestigios de la autoridad y competencia resulta aún más considerable tratándose de información y ponencia en preparación de proyectos de ley.

Cuando en 1891 el Ministro de la Gobernación intentó su primer avance para la reforma de las leyes Municipal y Provincial, nada se adelantaba con llevar este proyecto sin madurez suficiente al Consejo de Ministros, ni cabía tampoco esperar que el Consejo de Estado le hubiera engendrado con mayor crédito. Para proyectos tan trascendentales había que escoger otros temperamentos de prudencia política que fueran más adecuados á su mayor viabilidad y madurez, y lo preservaran de que en torno de él se encendiera conflagración de pasiones políticas.

A tal propósito, nada era tan esencial como el recoger la opinión personal de las principales autoridades de nuestra administración y gobierno, sin acepción de partidos políticos. Y para este efecto no cabía procedimiento más práctico que el de plantear el problema en sus líneas fundamentales, trazando un bosquejo preliminar de su articulado. Así lo hizo la Subsecretaría imprimiendo su anteproyecto en corta tirada de ejemplares á medio margen, á fin de facilitar que los consultados consignaran las observaciones y reparos que les ocurriera formular.

Estos ejemplares se distribuyeron entre nuestros políticos de mayor autoridad y competencia administrativa, rogándoles lo examinaran y censuraran con criterio de hacer en ello obra aje-

na á toda pasión de bandos políticos. Las anotaciones y observaciones marginales así recogidas habrían sido, á no dudar, base incomparable de cimentación para reformas de las leyes Municipal y Provincial, que constituyeran vida nueva y redención de grandes desconciertos é iniquidades en nuestro régimen administrativo.

## Sesión del 28 de Febrero

**V.—Cómo, no obstante la antítesis de principios entre la legislación municipal anterior y posterior á 1869, se han agravado bajo el nuevo régimen los vicios y corruptelas del anterior.**

Me alcanzó la hora de nuestra última sesión terminando un breve recordatorio de los motivos que determinaron el que en 1891 nuestro anteproyecto de reformas en las leyes Provincial y Municipal se tramitara por vías excepcionales apartadas de los usos y prácticas ahora corrientes para colaborar y preparar proyectos de ley. Dado el estado en que quedaron dichos estudios, no cabe considerarlos como proyectos de ley en condición de poderse someter inmediatamente á la discusión del Parlamento. Reducíase su avance á una labor de cimentación hecha con todo el cuidado y miramiento de prudencia política que corresponde á construcción de tanta importancia.

Bastárame hoy completar mi informe con consideraciones más esenciales exponiendo el fondo mismo de los pensamientos capitales que informaban tales proyectos, en los que se acometían problemas completamente nuevos en los organismos legales de nuestra Administración.

La exposición de estos motivos de la reforma proyectada quedó consignada en el volumen, bastante abultado, que constituye el informe de la Subsecretaría, y los apéndices anexos al mismo. Aunque la impresión de este volumen se hizo en corta tirada de ejemplares, lo conocen la mayor parte de los señores

Académicos, y esto me excusa extenderme sobre el pormenor de todos sus fundamentos. Me limitaré, por consiguiente, á sumarisima indicación acerca de algunas bases, que aunque cardinales para el proyecto y constituyendo como claves doctrinales de la finalidad de aquellos pensamientos de reforma, resultan, sin embargo, algo obscurecidas, ó por lo menos sin el suficiente relieve en el cuerpo del informe oficial hecho por la Subsecretaría. Como síntesis de la orientación de aquel informe, básteme apuntar desde luego que vino á coincidir con el criterio general de los análisis de Taine sobre la obra de la Revolución francesa. No había dado aún á la estampa este insigne publicista los dos últimos volúmenes de su gran obra. Estos dos volúmenes, que llevan por título *El régimen moderno*, son, á mi entender, los que entrañan pensamiento político de mayor trascendencia en la obra de Taine, á pesar de figurar como trabajo fragmentario y falto de definitiva revisión, y de no presentar las páginas de brillantez de estilo y de profunda investigación histórica que hacen tan deslumbradores los tomos consagrados al *Antiguo régimen*, á *La Revolución* y á *La conquista jacobina*: sobre todo el libro IV, volumen 1.º del *Régimen moderno*, en donde tan magistralmente se analizan los defectos y los efectos del sistema de administración local engendrado por la Revolución, constituye pieza de la mayor importancia para el trabajo de reforma de nuestras leyes Provincial y Municipal emprendido por el Ministerio de la Gobernación en 1891. Las conclusiones de Taine coinciden en absoluto con la orientación tomada en nuestros proyectos; y nada pudo ser tan halagüeño para la obra reformadora acometida en nuestro Ministerio, como el venir luego á la comprobación de esta identidad de conclusiones y de directiva de criterio sin haber tenido previo conocimiento de los últimos escritos del insigne pensador.

En la legislación municipal que el régimen constitucional ha producido en España, resulta una línea divisoria de principios, determinada por la Revolución de 1869. Apreciando en su más amplia síntesis nuestra legislación provincial hasta 1869, aparece como principio jurídico capital que el Estado, el Gobierno central, es el creador, el organizador, el administrador, el regi-

dor y árbitro omnipotente de provincias y municipios. Desde 1869, por el contrario, la ficción jurídica generadora de los estados de derecho en las nuevas leyes provinciales y municipales es que, en lugar del Estado ó del Gobierno central, el cuerpo electoral del respectivo municipio y provincia figure como dueño y regidor de los intereses locales. La apariencia de los dos principios no puede ser más antitética; pero en la realidad, bajo la ficción legal de que el cuerpo electoral de la provincia y del municipio es el que administra y rige los intereses locales, la administración continúa llevándose en este periodo lo mismo que antes de 1869; resultando ahora, por el contrario, más bien agravados, pues durante el periodo anterior ofrecía todos los vicios y corruptelas de hecho la Administración, desenvuelta sobre la base del Estado centralizado, creador, organizador y rector omnipotente de todos los organismos de la vida local. Y es que entre la base jurídica del cuerpo electoral, considerado como soberano para regir los intereses locales del municipio y de la provincia, y la base de derecho público de una soberanía de Estado, regida también por la soberanía parlamentaria del cuerpo electoral, las necesidades de la existencia y de la seguridad del Estado, mantenida por entre las fórmulas del parlamentarismo, en la realidad se ha impuesto una especie de transacción corruptora, que se mantiene y perpetúa como necesidad de existencia mientras municipio y provincia no dejen de ser factores primordiales y decisivos en las operaciones de los comicios generales del Parlamento. El poder central envía á las provincias al Gobernador, sobre el supuesto de la ficción jurídica de no ser más que un agente para funciones meramente fiscalizadoras de orden público, y representar la suprema garantía de gobierno contra las extralimitaciones legales y el amparo de justicia contra todos los desafueros de los dominadores de la tierra, en medio de la conflagración de las pasiones locales. Pero en realidad, la preocupación principal que se impone á este Gobernador, representante del poder central, consiste en cuidar, ante todo, de ser garantía del reclutamiento y contento de las mayorías parlamentarias. Por tanto, nada puede ser para el Gobernador asunto de más preferente desvelo

como vivir identificado con los organizadores, amos y caudillos dominadores del sufragio, accediendo á sus demandas, sometién dose á sus exigencias, haciéndose solidario de todas sus pasiones individuales y colectivas, hasta en los asuntos más nimios, públicos ó privados, de la vida local. Por esta connivencia y complicidad del Gobernador y de los poderosos del lugar, instintivamente confabulados, por razón de oficio, para la dominación del cuerpo electoral, se ha producido, no solo en usos y costumbres de vida pública, sino también en resoluciones oficiales de carácter general, la jurisprudencia más contradictoria del mismo principio generador en que se pretendió informar la legislación provincial y municipal y el derecho público del Reino.

Es, por ejemplo, bien patente que, según el espíritu y letra de nuestras actuales leyes Municipal y Provincial, la autonomía del municipio aparece establecida en términos que á las veces pudieran considerarse hasta excesivos. El criterio de la más extremada descentralización nada tendría que pedir en punto á atribuciones propias y exclusivas de los Ayuntamientos, sobre los que el título III de nuestra ley Municipal declara ser atribución y jurisdicción exclusiva del Ayuntamiento; pero, sin embargo, de hecho, el Gobernador continúa siendo gestor y árbitro omnipotente de todos los intereses municipales, y esta ingerencia absorbente es requerida por los propios dominadores del lugar; y, para satisfacción de estas connivencias y complicidades, los recursos de alzada han tomado una amplitud inconciliable con la ley. Así, Reales órdenes como la de 26 de Mayo de 1880 y la de 4 de Marzo de 1893, sentando doctrinas y prácticas de intrusión del poder central á que no se atrevieron los gobiernos antes de 1869, tienen hoy más autoridad y eficacia práctica que los propios preceptos de la ley Municipal. Con este instrumento de los recursos de alzada sobre cualquier incidente, el Gobernador es hoy más dueño que nunca de todos los intereses, y dispone de medios más irresistibles para corresponder, en su reciprocidad de relaciones y servicios, á lo que demanda el cacique, amo y señor del cuerpo electoral.

De aquí ha nacido con expansión y poderío formidable lo que hoy vulgarmente se llama el caciquismo. Es ley de la propia condición humana que, en el regimiento de los intereses locales, como en todos los órdenes de la vida social, sobresalga la autoridad de clase directora ó la autoridad del hombre superior por uno ú otro concepto, y que en torno de esta autoridad y bajo la irradiación de su influencia y prestigio, se establezca la relación de servicios y agrupación de intereses en las diferentes formas de patronato ó disciplinas espontáneas de mandato y obediencia. Esta dirección de patriciado en la vida local representa, no sólo un principio de sí mismo excelente de orden moral, sino también una disciplina indispensable é ingénita de la naturaleza humana, y, lejos de combatir su acción patriarcal, directiva ó gobernadora, debe estimarse como uno de los más valiosos elementos de vigorosa constitución social. Es, en suma, el gran factor de disciplina moral y de gobierno, gráficamente denominado de las *autoridades sociales* en la escuela de Le Play, y justamente enaltecido por ella como elemento capital para el buen gobierno humano.

Pero el caciquismo es precisamente la antítesis del regimiento por autoridades sociales. Representa la dominación local, impuesta fuera de todos cauces, de la acción moralizadora. Es agente de violencia, tiranía y corrupción, apoderado de la máquina electoral por esfuerzos y medios que demandan tales capitulaciones de conciencia y de postergación del interés general á la codicia personal, que las verdaderas autoridades sociales con estímulos de propia estimación, frenos morales y sentimientos de dignidad, se apartan con repulsión de ese campo de operaciones en que, á costa de tales sacrificios, tendrían que actuar como esquilonos de las masas del sufragio universal. Los de menos desaprensión y escrúpulo, dispuestos á todo por la dominación, son los agentes naturales de tales operaciones de caciquismo. Ellos dan á los Gobernadores cumplida satisfacción en el interés y preocupación capital que el Gobernador representa en cada provincia, ó sea en la necesidad de Estado de mantener la mayoría parlamentaria; y en reciprocidad de este gran servicio de gobierno, piden para sí el quitar y poner á capricho al-

caldes, concejales y diputados provinciales, y que el Gobernador y la Administración central sean dóciles instrumentos de cuanto él demande en nombre del interés local.

**VI.—El apartamiento del Municipio y la provincia de las operaciones electorales, la dignificación del cargo de Gobernador, la diversa organización de los Municipios según la población y la curatela municipal, medios eficaces para sanear la vida local y destruir el caciquismo.**

Para combatir ese caciquismo, que va tomando expansión y potencia tan formidable, los dos recursos más eficaces dentro de la Administración municipal y provincial consisten en apartar cuanto sea posible á las corporaciones municipales y provinciales de la operación electoral de los Diputados á Cortes y Senadores, y en rehabilitar y dignificar el cargo de los Gobernadores civiles.

En el proyecto de reformas legales cuyo avance se hizo entonces, pareció de prudencia de gobierno aplazar para más especial reforma lo relativo á la separación de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de las operaciones de los comicios. Se imponía semejante consideración, á fin de evitar las suspicacias de las pasiones políticas, en vista de que á la sazón se hacía la aplicación primera de la ley del sufragio universal. Pero en cuanto á la rehabilitación del cargo de Gobernador, se tomó desde luego por base capital de la reforma el reconocimiento del hecho de que nada podía ser tan eficaz como la creación de once gobiernos regionales, considerando que de esta suerte la mayor categoría del cargo preservaría mejor á los Gobernadores de actuar como meros instrumentos de cacique y que, por otra parte, la selección del personal se facilitaba sobre manera reduciéndola á ese número.

No añadiré ninguna otra consideración respecto de los resultados de hecho y de derecho que se derivan de esta aparente línea divisoria de principios en los dos períodos anterior y posterior á 1869 para la legislación municipal y provincial que el régimen constitucional ha producido en España, limitándome á

sucinta indicación respecto de otro principio capital de esta misma legislación. Me refiero al criterio de uniformidad y unidad absurda que es común á la legislación de ambos períodos.

La ley Municipal vigente, como las leyes de Ayuntamientos anteriores á la Revolución de 1869, establecen una sola organización municipal para toda clase de municipios. Ninguna distinción entre el Ayuntamiento rural con agrupación de concejos y el Municipio de la gran ciudad; la aldea y la Corte aparecen con el mismo mecanismo de administración y gobierno. Este mecanismo municipal que la ley impone á todos como molde uniforme, se ha fabricado sin tener en cuenta los factores de la realidad, procediendo sobre entidades imaginarias y no sobre cuerpos vivos, haciendo cómputos y medidas de término medio, cortando una vestidura legal con ajustes de poco más ó menos, que ha de llevar el campesino lo mismo que el ciudadano de las grandes metrópolis. Para ello se ha tomado por unidad y maniquí una comunidad municipal que oscile entre 3.000 y 12.000 habitantes, considerando cual realidad de poca monta, de la que cabe hacer en ley caso omiso, ó por lo menos estimarla como elemento social muy secundario y fuera del orden normal, á la masa rural y á la población urbana que se sale de este cuadro de población intermedia entre rural y urbana. Pero la realidad de nuestra constitución social cuenta, por el contrario, como cuerpos vivos de nuestra vida municipal, sobre un cómputo de 9.287 municipios, 7.992 que no llegan á la agrupación de 3.000 habitantes, y 150 ciudades con población mayor de 12.000. Es decir, que entre nuestros 9.287 municipios, sólo 1.145 podrían en rigor acomodar su existencia á este único molde que nuestra ley municipal reconoce, y aun á estos mismos Municipios les resulta tan torpemente ajustada semejante vestidura legal, que á la mayor parte de entre ellos les sienta cual ridícula librea cuando no á modo de camisa de fuerza. Con ella casi todos los municipios de esta condición, á pesar de que para ellos exclusivamente parece haberse hecho la ley, no sólo viven cohibidos y embarazados en sus movimientos, sino también hasta sin decencia. Fuera de ese tipo de Municipio para el cual únicamente se construyó la ley, resultan 8.000 ayuntamien-

tos rurales en los cuales la población agraria no encuentra ni la institución legal, ni el órgano social adecuado á las condiciones y necesidades primordiales de su existencia moral y física, y una masa de siete millones de españoles parecen como paralíticos ó ciegos que no aciertan á moverse ni pueden ver, tales son las ligaduras, vendajes y anteojeras que les han puesto. Queda así la masa agraria convertida en muchedumbre ciega y paralítica para la administración de sus propios intereses municipales, y con tales vicios orgánicos en su régimen legal de ayuntamientos, que no puede hacer vida colectiva sino como rebaño conducido por cualquier esquilón. Sin embargo, á estos sujetos, que para las rúbricas legales más usuales de la vida privada requieren asesoramiento, consejo y dirección de letrado, la administración central les pide complicadísimos servicios para la vida colectiva del Estado, harto más complicada que la vida individual, además de exigirles, con formularios intrincados que confunden á los más hábiles papelistas, que funcionen con precisión de maniqués automáticos en los más delicados mecanismos de la administración general.

Y si esta es la condición en que la ley coloca á la masa agraria por el régimen de sus ayuntamientos, á la vez en el recinto de las 150 ciudades de más de 12.000 habitantes existen igualmente impedidos para propio gobierno otros cuatro millones y medio de españoles. En esta vida de las poblaciones concentradas en enormes ciudades, la obra colectiva resulta en nuestros días mucho más vasta y compleja, y requeriría, con mayor motivo que en las grandes empresas industriales y financieras, una gerencia selectísima y experimentada, acumulando amplísimas atribuciones con dirección personal y estabilidad del cargo que permita al principal responsable de la Administración consagrarse á ella exclusivamente con todo el celo y despliegue de facultades de quien, por cifrar en el éxito de la empresa todo el pundonor de su reputación personal, y por no verse angustiado ó distraído con otras atenciones ó necesidades de existencia, ó por la incertidumbre de su permanencia en el puesto, puede llegar á dominar su función directiva en el conjunto y detalle de todas sus ramificaciones, por manera de actuar en todo mo-

mento como personificación viva de la unidad y consistencia de pensamientos y firmeza de voluntad y propósitos, sin las cuales tales empresas se desbaratan en incoherencia, corrupción y quiebra.

De suerte que por la aberración del molde legal uniforme, impuesto á nuestros organismos municipales, resulta que, sobre los 17 millones de habitantes de nuestra Península, una masa de 11 millones de españoles se encuentra fuera de toda condición legal y natural de existencia para regir sus intereses colectivos en la vida municipal. A 8.000 municipios les viene ese molde legal muy ancho, y para las ciudades que pasan de 3.000 habitantes les resulta, por el contrario, muy estrecho. Y en cuanto á los 6 millones restantes, distribuidos en 1.145 municipios, es para ellos también tan deficiente el aparato legal, que para la mayor parte la Casa de la Villa, lejos de representar el gran cauce abierto para fecundar las comarcas con caudalosa corriente de empresas de utilidad general y de abnegaciones sociales, aparece, por el contrario, envuelta en pantano infecto y desolador de la comarca, en cuyas ciénagas el egoísmo personal acumula sus mayores concupiscencias y miserias.

El pensamiento capital de estudio que hubo entonces en el Ministerio de la Gobernación para la reforma de las leyes Municipal y Provincial iba encaminado á la busca del resultado más eficaz contra este enorme defecto orgánico de nuestra legislación. Buscábase ante todo la restauración de nuestra vida municipal, restableciendo el indispensable ajuste de la estructura legal á la estructura real y orgánica de los pueblos. Para ello se imponía como base primera el romper el molde de la uniformidad fatídica, reconociendo que la ciudad de 100.000 habitantes no puede regirse como la aldea de 500 almas, y que los términos municipales no son creaciones abstractas, que el poder central pueda cortar y despedazar á capricho agregando y disgregando, creando ó destruyendo como quiera, sino que son cuerpos vivos engendrados directamente como fruto natural del desposorio de los pueblos con el suelo patrio, y que por ello cada comunidad municipal tiene los rasgos propios y distintivos de su individualidad, diferenciándose su personalidad de los demás del propio territorio.

por su mayor ó menor dimensión, por la sencillez ó complicación de sus asuntos é intereses, por la capacidad ó incapacidad de sus vecinos ó gestores, y requiriendo, por tanto, un órgano legal adecuado á sus funciones y á lo peculiar de su condición. Esta fué también la consideración capital en que se fundó el proyecto de la curatela municipal como situación de derecho excepcional y transitoria para aquellos ayuntamientos que dieran notoria muestra de incapacidad en regirse con la autonomía de propio Gobierno.

Las demás razones esenciales de aquel proyecto van ampliamente expuestas en el informe de la Subsecretaría, por lo que omito reproducirlas aquí.

Bien se comprende con lo dicho que, aunque á la sazón no fué posible llevar el pensamiento á estado de proyecto de ley, no podía darse en aquellas circunstancias mayor avance práctico de momento á reforma tan trascendental. Ojalá, sobre esta cimentación no se hubiera paralizado después la obra por motivos que desconozco. De no haberse levantado mano en ello durante los ocho años que desde entonces han transcurrido, tendríamos seguramente en las angustiosas circunstancias presentes una base inapreciable para nuestra reconstitución administrativa y social.

**VII.—La ley de 3 de Mayo de 1892 sobre la hacienda provincial, procedimiento circunstancial y transitorio para remediar los desórdenes existentes.**

Pero si en cuanto á la reforma fundamental de nuestras leyes Provincial y Municipal fué menester entonces limitarse á este primer avance, y no fué posible llegar por estos procedimientos á soluciones de inmediata depuración práctica de nuestros organismos de administración y gobierno local, en cambio, como medida transitoria y de aplicación práctica inmediata, se dictó el Real decreto de 3 de Mayo de 1892 sobre Diputaciones provinciales. Fué también este Real decreto objeto de muy detenido estudio por espacio de más de un año. Cuando el Sr. Don Francisco Silvela salió del Ministerio de la Gobernación, este

Real decreto quedaba completamente madurado, aunque sin haberse promulgado todavía en la *Gaceta*, porque por el propio excepcional alcance de sus disposiciones se consideró con muy buen acuerdo que convenía sobre él un concierto previo con las representaciones de todos los partidos; y estos miramientos de consideración y prudencia política no estaban todavía ultimados. La necesidad de una enérgica rectificación en la Administración provincial se había ya abierto tal camino en la opinión, que no obstante los atrevimientos del articulado de aquel Real decreto, fué fácil llegar sobre él á una inteligencia previa con los partidos de oposición, especialmente con el liberal.

El ex Ministro que llevaba por delegación del Jefe la representación del partido liberal en esta concordia, á vuelta de otras indicaciones sobre la conveniencia de modificaciones muy secundarias en la redacción del articulado, pidió que se eliminaran dos artículos, en los que se establecía situación especial y de mayor amplitud de plantillas para las Diputaciones provinciales en capital de más de 100.000 habitantes. Por espíritu de transacción se accedió á todas estas modificaciones, incluso á la eliminación de los dos referidos artículos, con cuya supresión el Decreto vino á adolecer de gravísima deficiencia para su aplicación práctica en Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia. Una vez concertada así la redacción definitiva del Real decreto, la misma representación del partido liberal creyó que, como procedimiento para dar á la reforma mayor autoridad y realce y hacer ostensible el concurso y asentimiento de los partidos, convenía suscitarse especial debate parlamentario sobre el Real decreto, advirtiendo que el partido liberal iniciaría y plantearía este debate con pretexto de formular algún reparo, ó más bien alguna duda acerca de si contenía ó no materia propia de la jurisdicción legislativa, pero alabando á la vez todo el sentido y acierto de sus disposiciones.

Era este Real decreto un procedimiento empírico circunstancial y transitorio para la rectificación de los desórdenes de nuestra Hacienda provincial. En tal sentido su eficacia de depuración inmediata resultaba del mayor alcance, porque por su propia índole del procedimiento enérgico, ajustado dentro de la eco-

nomía de la legislación vigente á la situación del hecho y derecho en que se encontraban las Corporaciones provinciales, llevaba consigo grandes deficiencias de principios. Parecía agravar los daños de la centralización, imponía al Gobierno central una labor abrumadora, haciendo pender la resolución de menudos pormenores de Presupuesto provincial de una intervención de la dirección administrativa, quien por la naturaleza misma de los hechos carece en esto, para resolverlas con acierto, de los indispensables elementos de juicio, que únicamente proporciona el conocimiento directo de personas y cosas.

Mas, á pesar de este inconveniente, todos los que como personas de autoridad y competencia en nuestra política y administración fueron consultados sobre el Decreto, reconocieron unánimes que dentro de la legislación vigente constituía el más práctico y enérgico remedio inmediato contra la aterradora gangrena que invadía las Diputaciones provinciales.

Dadas todas estas garantías de concierto y asentimiento por parte de todos los partidos, manifestado además con declaraciones solemnes en especial debate parlamentario en el que desde todos los campos se declaró que no cabía por de pronto mejor disposición como régimen de vida administrativa, interin se realizaba la reforma fundamental de la ley, parecía que este real Decreto llevaba en sí tanta fuerza como una ley. Pero, sin embargo, en lugar de cumplirse sus preceptos quedaron muy luego abandonados cual disposición embarazosa por los que al mes siguiente vinieron á encargarse del Ministerio de la Gobernación. Nunca se ha dado explicación alguna sobre lo que pudo aconsejar de súbito semejante determinación; pero cabe vehemente sospecha de que fuera imposición del caciquismo, que en muchas regiones tiene al presupuesto provincial como uno de los principales instrumentos de su dominación.

Ese mismo caciquismo es también ahora, á no dudar, uno de los principales generadores del regionalismo que se agita en las angustiosas circunstancias presentes de nuestra Patria. Pide en unas partes regionalismo aquel caciquismo á quien la fiscalización ó intervención del poder central estorba ó cohibe en la dominación omnímoda de su comarca. Pídesese á su vez y por razón

inversa en otras partes regionalismo como recurso para redimirse de tiranías locales aquellos pueblos opresos por un cacique que sin arraigos de autoridad moral y material en la tierra los tiene avasallados mediante la connivencia de los Gobernadores y de las oficinas centrales. Hay también regionalismo engendrado por la malicia de eludir el pago al Estado de mayores cargas tributarias. No pocas reclamaciones de provincias, pidiendo vida autónoma y concierto con el Estado, resultan muy sospechosas de tener por objeto principal fijar ó consolidar un estado tributario del cual no salgan en cierto número de años, ocurra lo que ocurra á la Patria. Es el instinto egoísta de aquellas provincias que mediante el favor ó influencia de sus señores han alcanzado el beneficio de las más irritantes desigualdades tributarias. Por los mapas oficiales de la estadística está señalada, en efecto, con pleno relieve, mediante la diversidad de tintas, la respectiva intensidad y demarcación de cada uno de estos cacicatos que desarrollaron influencia por medio de exenciones tributarias. Así, por ejemplo, en el impuesto de consumos, que es por la naturaleza de su asiento uno de los más gráficos para hacer patentes estas desigualdades, al lado de capitales que por este concepto pagan al Estado 16,50 pesetas por habitante, aparecen otras donde no se paga por habitante más que 2,26 pesetas; y junto á provincias que tributan á 4,29 por habitante, resultan otras no tributando más que una peseta. De la propia suerte podría hacerse visible mediante los mapas gráficos de la geografía política el particularismo provincial cobijado bajo la influencia de caciques, según los diferentes ramos de la Administración y servicios públicos, traduciéndose unas veces, principalmente, en la excepción de quintas, otras en la administración de justicia, otras en aplicación tan desproporcionada de los beneficios del presupuesto del Estado, que bien sumada la cuenta de lo que recibieron, resultan ellos favorecidos en más del duplo ó triplo de lo que ellos contribuyeron. En suma, por caminos diversos y aun opuestos, al amparo del caciquismo unas veces, otras en protesta y reacción contra él, se han venido á crear situaciones de particularismo regional, y este regionalismo inorgánico, parasitario y mesnadero, por los intereses y pasiones, reivindicaciones y agravios que

agita, por los egoísmos que ha despertado en contra del sentimiento nacional, si no se remedia con energía muy justiciera, puede ser luego causa de desgarramientos ó convulsiones para la Patria, como llegue á amalgamarse con el regionalismo de utopias del romanticismo político y literario que hoy rebulle en algunas imaginaciones.

Los lemas regionalistas, en los que el sentimiento de la Patria entra para tan poco ó para nada, lemas engendrados por fermentación de tantos elementos enfermizos y movidos en tempestad de pasiones, en la ocasión en que para el prestigio de los gobernantes se ha producido tan tremendo quebrantamiento con la catástrofe nacional, envolviéndolos en torbellinos de opiniones vagas y delirantes que los Gobiernos no pueden dirigir y que han empezado á imponerse como elementos de fuerza á clases y partidos, me parecen el mayor peligro para el Estado, y tanto más temerosos cuanto mayor sea el aparato conservador con que se disfracen. En cambio tiene todas mis simpatías un regionalismo como el que el Sr. Azcárate presentaba la otra noche, regionalismo inspirado ante todo por el sentimiento de la unidad nacional, y que mueve en favor de esta unidad más puras corrientes del espíritu é ideales más altos que los que se agitan de ordinario en nuestros comicios y en el ambiente de nuestras disputas parlamentarias. Si este regionalismo fuera el programa del partido liberal, por él me sentiría yo liberal y casi revolucionario; pues si con este ideal se llega á electrizar los corazones y las cabezas de nuestros pueblos y se consigue poner á su servicio esas grandes fuerzas de la opinión popular, cabrá dar á nuestra nacionalidad los mayores avances en política interior y exterior.

Dirigir la opinión constituye hoy el cometido más importante de los hombres públicos; y el secreto principal del éxito de las mayores obras de la política consiste en acertar á colocarlas en la corriente dominadora de la época. Si para los grandes ideales de la nacionalidad conseguimos por las vías del espíritu público fuerzas propulsoras más robustas y poderosas que aquellas con las que levantan hoy sus mesnadas los señores feudales de nuestros comicios, la unidad de la Patria, lejos de padecer que-

brantos, podría en plazos muy breves, según se ha visto en otras naciones, realizar, sobre la base de los Estados sociales democráticos de nuestro tiempo, empresas á que durante el antiguo régimen no llegaba la realeza al cabo de muchos siglos.

Para esto necesita ante todo el regionalismo informarse en un ideal de España Mayor sobre el cual pueden sumarse é identificarse todos nuestros esfuerzos con unidad de pensamiento y acción. Y entretanto, á fin de ir preparando sus vías á este regionalismo que puede ser fuerza creadora de una España Mayor, será mejor que discurrir sobre él en términos abstractos de doctrina más ó menos romántica, procurar concertarnos sobre sus soluciones concretas. Para ello nada podría ser tan práctico como el fijar las reformas de aplicación inmediata en nuestra Administración provincial y municipal. Si el Sr. Azcárate quisiera entrar en este terreno, creo que la presente discusión sería extraordinariamente fecunda. Si yo no he tomado la iniciativa de ceñir desde luego el debate á proposiciones de esta índole, ha sido por considerar que debía limitarme por de pronto á corresponder á la alusión que me dirigió el Sr. Sanz y Escartín.

### Sesión del 21 de Marzo

El Sr. Duque de Mandas trató el problema del regionalismo con especial relación á las Provincias Vascongadas. Se esforzó por demostrar con argumentos históricos, que nunca ha podido aplicarse con entera propiedad á esta parte del territorio nacional el nombre de región. Nunca ha querido sacrificar ninguna de las tres provincias, decía, sus instituciones propias para unificar las de las tres. Afirmó, que no había acto alguno de los que hoy, con arreglo á la *autonomía moderna*, puede ejercer

libremente una corporación provincial ó municipal, que no exigiera, en el régimen foral puro y neto, la intervención de la autoridad del Rey. Declarose partidario de la autonomía administrativa, municipal y provincial de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa, por entender que la han justificado en la práctica. Sostuvo, que, hasta ahora, no ha habido regionalismo en las Provincias Vascongadas, sino solamente fuerismo en cada provincia, y que este fuerismo ha sido defendido enérgicamente por gran parte de las masas vascongadas durante el siglo XIX. Reseñó las vicisitudes de la opinión del partido liberal vascongado acerca del régimen de las provincias, generalmente inclinado al principio unitario. Expuso el Sr. Duque su actitud personal, favorable á la conservación de las instituciones forales, al plantearse nuevamente, cuando la terminación de la segunda guerra civil, la cuestión del régimen político y administrativo de las Provincias. Señaló como característica de la situación actual en aquel territorio, un estado de ánimo en que falta la armonía y abunda la contradicción, manifestado, entre otros, en el hecho de publicar las Corporaciones documentos históricos que demuestran la ingerencia constante del Poder central en la administración vascongada, al mismo tiempo que niegan á este la intervención en la gestión administrativa de las Provincias, alegando que nunca la tuvo. No es contrario á la restauración de las instituciones provinciales históricas, pero á condición

de que las Juntas forales, una vez reconstituídas, no se crean representación y voz de una soberanía que no quepa dentro de la soberanía española, pues en toda la extensión de la nacionalidad española no cabe más que una sola y exclusiva soberanía.

El Discurso del Sr. Duque de Mandas, dió ocasión al Sr. Sánchez de Toca para intervenir de nuevo en el debate:

«Nuestra discusión sobre el regionalismo, dijo, ha tomado nuevo interés con la intervención del Sr. Duque de Mandas tratando este asunto bajo algunos aspectos de la cuestión vascongada. Al oírle moviéronme á pedir la palabra, no sólo el mucho alcance de las observaciones que formulaba persona de tal calidad, sino además el referirse á las cuestiones de nuestro país vascongado, que considero como el más gráfico ejemplo de las enseñanzas que presenta la historia para las doctrinas del regionalismo. Los pocos minutos que faltan para terminar la sesión no dan margen ni siquiera para enunciar en sumario lo que me ocurre decir, y como además he de ausentarme de Madrid por algún tiempo, ruego al Sr. Presidente me reserve el uso de la palabra hasta mi regreso.»

## II

- I.—Importancia de la cuestión relativa á si es aplicable al país vasco el concepto técnico de personalidad regional.
- II.—A ninguna parte del territorio nacional cuadra ahora más que á las Provincias Vascongadas el nombre de región.
- III.—Grave error y deplorables consecuencias de la Ley de 21 de Julio de 1876, por no haber suprimido la personalidad de Estado de los cuerpos políticos, reduciendo el país vasco á región con personalidad meramente administrativa.

### Sesión del 25 de Abril

**I.—Importancia de la cuestión relativa á si es aplicable al país vasco el concepto técnico de personalidad regional**

Durante las semanas transcurridas, dejando esta discusión en suspenso, he perdido los puntos de enlace para proseguirla en el mismo estado en que quedó pendiente; he perdido también los apuntes que tenía tomados al escuchar el discurso del Sr. Duque de Mandas, con ocasión del cual pedí la palabra; por manera, que me asalta el temor de que en lo que ahora exponga resulte quizás alguna incongruencia con los incidentes últimos del debate.

Pero como nota culminante del interesantísimo bosquejo que nos trazó el Sr. Duque de Mandas, al presentarnos en esta discusión algunos de los aspectos de las evoluciones de criterio y estados de opinión que se han producido, respecto del régimen de las Provincias Vascongadas y de las vicisitudes que ha experimentado su gobierno y sistema foral, guardo bien en la memoria que resaltaba entre las principales premisas de sus razonamientos una capital, que es de la mayor cuenta en esta controversia sobre el regionalismo.

Consiste tal premisa por él sentada en la afirmación de que, á

su juicio, no es aplicable el concepto de región á nuestro país vascongado. Huelga advertir que esto de que el país vascongado no es región, no se entiende aquí en el sentido meramente geográfico, sino en el concepto técnico de la personalidad regional, dentro de la teoría político-administrativa del regionalismo. Pero por esta propia consideración, semejante cuestión previa entraña importancia decisiva, no sólo para determinar las bases del régimen vascongado, sino que trasciende además á toda la teoría del regionalismo, y es, por otra parte, de extraordinario interés dilucidarla, especialmente respecto del gobierno y sistema foral de la Vasconia por lo mismo que las vicisitudes de ese régimen, y su presente estado de hecho y de derecho, constituyen el ejemplo más gráfico que ofrece nuestra historia para el estudio experimental del regionalismo y de la política que conviene seguir en la incorporación y refundición de Estados, trasladando la soberanía de un cuerpo á otro para crear una Patria mayor. Es este, con efecto, caso práctico incomparable para demostración de lo que debese política unitaria, creadora de una mayor personalidad internacional, respetando las instituciones de la administración local y compenetrando sus libertades y la variedad de sus organismos en la unidad superior de la soberanía en patria engrandecida.

En la ocasión anterior en que hube de intervenir en este debate respondiendo á las alusiones de los Sres. Sanz Escartín y Azcárate, procuré contrastar las diferencias que son características entre los procedimientos de la política de refundición de cuerpos de Estados para una mayor unidad de soberanía nacional operada por la realeza, mediante la acción hereditaria de su principio dinástico, y esa misma política unitaria realizada sobre base de poderosas corrientes de espíritu público. Recordé al efecto, siguiendo la exposición y doctrina de Burgess, cuál ha sido el trámite rapidísimo de la formación de una sola soberanía de Estado nacional entre los Estados del Norte de América, y cómo aquella soberanía dejó de hecho de ser federal, á pesar de la denominación que ostenta, no existiendo allí Estados que propiamente puedan llamarse federados, ni siquiera verdaderas autonomías locales; pues según observa Burgess, con alto sentido

de la realidad constitucional, allí puesta al crearse la nueva soberanía, los antiguos cuerpos de Estado, si bien continúan ejercitando facultades de propio gobierno, estas facultades que ellos ejercitan no se han de entender subsistentes sino en cuanto por la nueva soberanía no se estime necesario disponer otra cosa; y es, por tanto, impropio seguir llamándolos Estados, no siendo esta denominación más que un mero título honorífico sin ninguna realidad correspondiente. Advertí también entonces además que aquella obra de unidad nacional, lo mismo que en definitiva cualquier obra que entrañe creación ó modificación de una soberanía nacional, requiere necesariamente, en forma más ó menos aparente, un primer trámite revolucionario, es decir, que tal creación ó transformación no puede producirse con arreglo á las prescripciones estrictas del derecho escrito á la sazón vigente.

Todo esto tiene en nuestra cuestión vascongada mucho más gráfica é instructiva demostración que en los ejemplos presentados por Burgess y en el propio caso de la obra unitaria de los Estados Unidos, á cuya exposición dedica dicho autor tan especial preferencia. No cabe, por consiguiente, á mi juicio, para este debate sobre el regionalismo, cuestión más interesante que la que surge como incidente preliminar de las observaciones hechas por el Sr. Duque de Mandas acerca del regionalismo vascongado.

Preguntábase en primer término el Sr. Duque de Mandas qué es región, y contestando á tal pregunta, venía á hacer condición precisa para la existencia de la región, una unidad de jurisdicción en su administración y gobierno, que constituya en este sentido, según expresión muy feliz por él empleada para traducir su pensamiento, un verdadero coto redondo. Pero semejante condición, añadía, no se ha producido nunca entre las tres Provincias Vascongadas, que tuvieron siempre por característica la diversidad de juntas y gobiernos locales, separados é independientes unos de otros.

Faltó constantemente entre ellas, decía el Duque de Mandas, esta unidad de jurisdicción que abarcara á todas sus entidades de administración y gobierno, y, por carecer de esta unidad, no puede señalarse en ellas la personalidad administrativa indispensable para figurar todas tres como refundidas en un solo cuerpo

regional. Y en demostración de su aserto añadía que él no guardaba memoria más que de un solo caso en que pudiera decirse que las tres provincias se hubieran regido con semejante forma de un gobierno común entre ellas. Fué el caso excepcional de un breve período durante la invasión francesa de 1808, figurando entonces regidas las tres por una sola junta, presidida por el general francés. Mas fuera de este caso aislado y transitorio, impuesto por violencia militar en estado de guerra, el país vascongado no ha tenido jamás la unidad de jurisdicción administrativa indispensable entre sus tres provincias para que se le pueda aplicar al conjunto de las tres el concepto de región en el significado técnico que á esta denominación da hoy la teoría regionalista. Ha sido, decía en resumen, un país de fueros, pero no una región; y fuero y región son dos conceptos que no se deben equiparar ni confundir.

**II. — A ninguna parte del territorio nacional cuadra ahora más que á las Provincias Vascongadas el nombre de región**

Procede, pues, empezar precisando lo que entendemos por región. Por mi parte, y á reserva siempre de mayor acierto en los términos de la definición, creo que sintetiza y expresa claramente lo más fundamental de este concepto diciendo que es una porción de territorio que, dentro de una soberanía de Estado, mantiene su personalidad administrativa por especiales circunstancias de su régimen municipal ó provincial.

En este sentido, no hay parte de nuestro territorio nacional á la que ahora cuadre más que al país vasco el nombre de región. Y si hoy es región con personalidad administrativa, su constitución anterior fué de nación constituida en Estados federados en unión personal con el Rey de Castilla. Sus gobiernos fueron plenamente autónomos, con personalidad política propia hasta en el orden internacional. Los conceptos de nación, patria y raza, por lo mismo que en el orden sociológico constituyen esencias no menos misteriosas que la electricidad en el orden físico, tienen definición tan difícil, que hasta ahora no se ha dado de ellos ninguna

satisfactoria. Fuera impropio de este momento entrar en análisis de tales conceptos; pero para el objeto especial de la presente discusión, basta sentar como premisa, que á ningún pueblo le cuadra en más alto grado que al éuskaro cualquier condición especial que el más estrecho rigorismo quiera llevar á los términos nacionalidad, patria y raza. Si cabe hablar de pureza, refiriéndose á razas históricas, ninguna se conserva hoy en Europa más pura que la vascongada; si cabe hablar de nacionalidad autónoma, ninguna tampoco presenta títulos superiores á los de ésta. Si la lengua es un símbolo de la nacionalidad, no existe entre las naciones contemporáneas ninguna comparable en esto á la nacionalidad éuskara. Si la patria es el suelo secularmente adaptado á la existencia de una raza y el conjunto de vínculos materiales y espirituales con los que se constituye y mantiene al través de los siglos la homogeneidad é identidad de un alma colectiva, ninguna de las naciones primitivas consiguió mantener y perpetuar su propia identidad sobre tierra de Europa como ha sabido hacerlo el vasco, llegando hasta el siglo actual preservando lo más esencial de estos caracteres fundamentales á pesar de todas las vicisitudes y destrucciones de la historia.

Esto débelo principalmente el vascongado á las peculiares condiciones de su raza y del solar en que asentó los reales de su patria. Por psicología política y constitución mental de raza, el vascongado, como el celta, el griego y el eslavo, realiza todo su ideal político en la comunidad local. Concibe el poder del Estado, la soberanía política en el molde municipal, la República para él es siempre un organismo diminutivo de Ayuntamiento ó Concejo. Resulta refractorio á cualquier organización más extensa, á no ser en forma de federación. Dotado de admirables condiciones de raza para otro orden de actividades, en cambio en la vida política su genio se agota dentro de la organización local, carece como nación de potencia expansiva, presentando el mayor contraste con la capacidad superior del latino romano y de otras razas dominadoras que han sobresalido en la historia por su capacidad para la organización del Estado. Es, en suma, en cuanto á la dominación y el imperio, una naturaleza política subalterna.

Concentrado el pueblo vascongado en aquella parte de la Can-

tabria, desarrolla allí el régimen de gobierno característico de su psicología de raza. Así la Vasconia, primero tierra de behetrías municipales, cuyos vecinos, como dueños absolutos de su comunidad local, tomaban por señor á quien querían y se dictaban sus propias leyes y se agrupaban autónomos en villas, partidos, valles, comunidades, cofradías, hermandades y repúblicas, vino luego en las evoluciones sucesivas de la historia á formar por federación de municipios tres cuerpos de Estado que á su vez quedaron federados bajo la corona de Castilla. El señorío de Vizcaya y las dos provincias de Alava y Guipúzcoa constituían las tres entidades de ese gobierno autonómico. Y omito aquí particular mención de parcelas de aquellos territorios que, como San Sebastián, el valle de Léniz y otros, llevaron su discrecional arbitrio federativo en contra de la misma geografía. Tal, por ejemplo, el condado de Oñate, siguiendo unas veces la hermandad de Alava, otras las de Guipúzcoa, y disgregándose del regimiento vascongado para vínculo de especial relación con el Rey de Castilla, en términos que hasta el año 1846, y á virtud de singular capitulación, no quedó incorporado al resto de su provincia. Al fin estas mismas excepciones no son sino ejemplo todavía más gráfico del espíritu de behetría que prevalece en la raza.

Los libros de gesta, al consignar las fechas y modos de esas federaciones y referir cómo quedó paccionado el ordenamiento del señorío entre cada parte de la Vasconia y el Rey de Castilla, hablan de rendimientos voluntarios en vasallaje y de fueros graciosamente otorgados por discrecional arbitrio del Príncipe. Pero al través de estas exterioridades de la narración de las crónicas fácilmente se trasluce muy otra realidad del suceso. Sin gran esfuerzo de sagacidad se adivina que para la creación del nuevo derecho público y situación de soberanía entre aquellos cuerpos de Estado resulta muy velada la realidad, ó por candor del cronista ó por la habilidad de las partes contratantes, altamente interesadas unas y otras en la ficción de suponer con respecto de los pueblos voluntario rendimiento en aquel acto, así como gracioso y discrecional arbitrio en el Monarca al otorgar los fueros. Eran casos de conflagración de fuerzas históricas y fuerzas revolucionarias. Para unos y otros mediaba la presión del factor re-

volucionario ó supralegal, desarrollando un poder superior que se interpone siempre en toda transformación de la soberanía del Estado y resuelve por la fuerza lo que no puede desarrollarse con arreglo á las disposiciones estrictas del estado jurídico á la sazón vigente.

Si la política unitaria de patria mayor se tradujo entonces también por la realeza en forma federativa y los monarcas no destruyeron la soberanía de Estado de aquellas organizaciones y las respetan hasta en facultades gubernativas que parecen inconciliables con la política de creación de la monarquía hispana que anhelaba la corona, es debido, en primer término, á la moderación, templanza y lentitud de procedimientos, característica de las obras de unidad nacional operadas mediante la acción unificadora y de consecutivos engrandecimientos del principio hereditario de la realeza. Debíose también, aunque en segundo término, á que, dada la situación fronteriza de la Vasconia, la prudencia política aconsejaba en aquellos territorios la constitución y mantenimiento entre Francia y España de lo que la diplomacia llama ahora *Etat tampon*, es decir, pequeños Estados de soberanía interpuestos entre dos Estados mayores, como para evitar el choque y rozamiento de los grandes.

Si hubiéramos de clasificar y definir con arreglo al lenguaje, usos y estilos de la diplomacia contemporánea cuál fué la verdadera situación del régimen de soberanía creado para las relaciones entre los cuerpos de Estado de la Euskaria y el Monarca de Castilla, habría de decirse que la federación vascongada quedó entonces constituida en Estado sometido al protectorado de la Corona de Castilla, así como á su vez la república de Andorra vino á situación que la diplomacia modernísima llamaría de soberanía intervenida ó *control*, compartido entre España y Francia.

Pero bajo semejante situación de derecho público, el país vascongado conservó su personalidad hasta en el orden internacional. Mantuvo nacionalizadas sus fronteras; continuó haciendo por sí tratados con las demás naciones. Todavía en 1653, á pesar de estar aún en plena guerra España y Francia, se da el caso increíble de que Guipúzcoa y Vizcaya estipulen con Fran-

cia convenios comerciales sobre pesca y navegación. Sobre estos mismos intereses figura en el propio tratado de Utrech cláusula especial y exclusiva para la industria marítima de los vascongados; y varios capítulos del Fuero determinan minuciosamente las calidades que ha de tener y la forma en que se ha de elegir el Embajador que la provincia hubiere de enviar á la corte de S. M. ó á ó ra cualquier parte.

En vano, por espíritu sectario de una política en la que tanto coincidía con Godoy, intentó Llorente argumentar sobre la tesis de que las Provincias Vascongadas no tuvieran en realidad Fueros provinciales, ni constituyeran cuerpo político. Muy fácil les ha sido, por el contrario, á los Navia Salcedo y Sagarmínaga y otros, demostrar por manera irrefutable que cada una de las tres provincias de la hermandad vascongada mantuvo, dentro de sus pactos de federación, categoría de Estado independiente, contratando hermandades con sus vecinos, pactando tratados internacionales, reuniendo sus Juntas generales como suprema y soberana jurisdicción para promulgar las leyes con que había de ser gobernada, y declarar si debían cumplirse ó no las reales provisiones, cartas y cédulas que se relacionaran con los Fueros de la provincia. Cada uno de los cuerpos políticos afirmó, en efecto, su independencia de Estado con un régimen de aduanas y fronteras propias, cuya base era la exención de derechos por mar y tierra; y con un régimen tributario fijado en encabezamientos perpetuos y en que el Rey no podría pedir empréstito alguno á la provincia, ni cargar en ella más imposición ni tributo, ni enviar Corregidor sin que la provincia ó la mayor parte de ella se lo pidan; y con un régimen militar, en fin, asentado para la levantara y cosas de guerra ó su servicio en la defensa nacional, consistente en que cada una de las tres hermanas se defendiera á sí misma, armando á todos los hombres de su población civil en caso de invasión, pero sin tener que salir del solar de su provincia, y tomándose además la garantía de propio caudillo en el mando de toda milicia, en términos que los comisarios reales que vinieran con gente de guerra á la provincia hubieran de entregar su hueste en los mismos confines de la provincia á los que ésta acostumbra á nombrar, para que ellos

conduzcan esas milicias por la tierra hasta la parte donde hubieran de llegar.

En tal condición, la unión de las Provincias Vascongadas á Castilla tuvo el carácter de un enlace federativo entre cuerpos de Estado sometidos á la misma realeza por unión meramente personal en el Rey, más bien que la realidad de una nacionalidad refundida en otra para formar una patria común mayor. El pleito-homenaje al Rey de Castilla, según el derecho público feudal, y la hidalguía nativa de raza, que en el fuero de la tierra se procura guardar y acrisolar con tanto esmero, son las dos bases cardinales constitutivas de la nacionalidad y del propio régimen en ese cuerpo político. Esto es lo que refleja el mote de «Muy noble y Muy leal», tan prodigado en la heráldica municipal y provincial de la Euskalerría. Con toda exactitud interpretaba también esta peculiar manera de sentir el patriotismo el Corregidor de Vizcaya, que al informar al Gobierno de Carlos IV sobre los tristes sucesos de 1794, decía: «Aunque los naturales de este Señorío aman mucho á su patria, con exclusión de las demás provincias de España, siempre he observado en ellos un profundo respeto hacia la sagrada persona de S. M.; y considerando yo oportuno en las mismas juntas manifestar lo complejo de sus singulares virtudes, vi enternecerse á muchos y caerles lágrimas de gozo.»

Mientras las condiciones sociales mantuvieron equilibradas para ambas partes las conveniencias y recíprocos servicios de semejante constitución de soberanía, el pacto jurídico fundamental de aquel régimen se cumplió lealísimamente por la corona de Castilla y por el pueblo vascongado.

Hasta el doloroso suceso separatista de Guipúzcoa, á fines del siglo último, que ha sido objeto por parte del Sr. Duque de Mandas de un estudio histórico muy documentado, no se cuenta un solo caso en que dentro de la relación jurídica de aquel régimen de soberanía apareciera quebrantada ó menoscabada esta lealtad del vascongado al Monarca de Castilla. En los propios momentos de la conjura separatista de Romero, Aldamar, Echave y demás traidores de la patria en la tristemente célebre Junta de Guetaria de 1794, el separatismo no pudo producirse sino por

sorpresa, y se estrelló ante la inalterable fidelidad de aquel pueblo, que al enterarse de la traición se pronunció instantáneamente en formidable levantamiento de toda su masa en defensa de su lealtad al Rey. Los mismos corifeos y contadísimos afiliados de aquella conjura separatista respondían en semejante traición, diéranse ó no cuenta de ello, más que á sentimientos antiespañoles ó exaltaciones de fuerismo, á pasiones antireligiosas. Había hecho presa en ellos el enciclopedismo, cuyos focos se desarrollaron con singular irradiación entre las clases cultas de Vergara, Azcoitia y otros pueblos inmediatos. La pasión enciclopedista les hacía simpatizar con la Revolución francesa y caer en el separatismo. Arrastrábales una corriente huracanada de espíritu revolucionario, desencadenado contra el orden cristiano. Por este espíritu se sentían en inconciliable contradicción con los principios católicos y monárquicos que por obra secular constituían hasta entonces como la cimentación maestra de la constitución interna y del aparato externo del derecho público en todos los Estados de la Monarquía española. El vórtice principal del ciclón estaba al otro lado del Pirineo; pero ejercía irresistible atracción sobre considerables elementos de las clases directoras de la sociedad española, y entre estos prosélitos arrebatada más especialmente á los que tenía más próximos, como á los vascongados, por su situación fronteriza. Así, en cuanto se apoderó de ellos el torbellino del espíritu revolucionario, por sugestión de ese furor antireligioso se sintieron en disidencia y protesta contra la patria española católica. Por ello, inconscientemente quizás, tales vascongados se declararon entonces separatistas, de igual suerte que después, en medio de las explosiones del liberalismo de 1810 y de 1820 á 1823 dentro la nacionalidad española, esos mismos sectarios se señalaron por el propio motivo como fieros antifueristas, pidiendo los más extremados rigores de la centralización jacobina en todos los órdenes de la administración y del gobierno, y hasta la supresión radical de todo nombre expresivo de régimen ó personalidad especial de su propia patria éuskara.

Los sucesos que de 1794 á 1795 ocurrieron en la tierra vascongada, trascendieron ante todo como sistema y revelación capital

de haber llegado tiempos en los que aquella concordia secular de la soberanía de Estado entre Castilla y el pueblo vasco resultaba deficiente para ambas partes. En aquella región, para la patria española de tan excepcional cuidado, por su situación fronteriza, el Rey no encontraba ya eficazmente amparada la defensa del territorio de la Monarquía mediante la organización militar del servicio, por levantada en masa en tiempo de invasión, según su estilo foral. Los rápidos avances de las armas francesas demostraban prácticamente la impotencia de semejantes milicias ante ejércitos de la nueva disciplina. Por esto, y por otras razones de Estado no menos decisivas, las fronteras tenían que nacionalizarse de otro modo. La soberanía feudal y patrimonial no servía ya como asiento del poder soberano; nuevos estados de opinión sustituían el *ubi rex ibi patria* del régimen antiguo. Nuevos intereses económicos alteraban en todas las antiguas relaciones de la vida social y política. La pugna pasional de ideales e intereses, el choque de las fuerzas revolucionarias y de las resistencias de la tradición, lo ponían todo en violencia de conflagración. El antiguo régimen no ofrecía soluciones legales para dirimir semejante conflicto, y una constitución de Estado que no rinda ya los servicios que justificaron su régimen de soberanía, es organismo muerto.

De aquí surgieron las extrañas evoluciones de los partidos, y singularmente de los liberales, en lo concerniente al gobierno y régimen foral de las Provincias Vascongadas. Entre los hijos del mismo solar vascongado dióse el caso de que á los unos les subyugara por tal manera el ánimo el espíritu revolucionario, que se hizo programa de banderías liberales en aquella tierra pedir la supresión radical del Fuero, llegando en este punto su arrebató sectario hasta el extremo de que, en ciudad como San Sebastián, se quemara solemnemente en plaza pública el libro de los Fueros. A los otros, á la inversa, les subyugaba el odio á lo nuevo, en términos de alucinarlos con el extraño espejismo de que todo el porvenir estaba en lo que fué. Y como los de este bando tenían de su parte á la inmensa mayoría del país vasco, produjeron el levantamiento en armas de las tres provincias, vinculando sus libertades locales al mantenimiento del Rey ab-

soluta en el resto de la Monarquía. Convirtiéndose así en el baluarte principal de las huestes de la realeza con poder absoluto aquella tierra vascongada, á quien, para preservar de destrucción á sus instituciones forales, la más vulgar prudencia política aconsejaba en este siglo, todavía más que en los anteriores, apartarse de toda ingerencia en las revueltas intestinas de las demás provincias del Reino.

Si entre los mismos vascongados, con el vértigo revolucionario, se producían, respecto de sus propios fueros, tales confusiones de espíritu, harto se explica que esas fuerzas revolucionarias llevaran á los elementos liberales en las demás regiones de España al arrebato de la mayor violencia unitaria para exterminar todos los organismos de administración y gobierno local vivificados por la tradición.

En el desarrollo de estas convulsiones que forman la trama de nuestra historia durante el siglo que ahora acaba, se han producido las más extrañas evoluciones de programas y vicisitudes de opinión, sobre todo entre los bandos liberales, en cuanto al régimen de las Provincias Vascongadas. Sería demasiado prolijo para este momento analizar los matices que presentaron tales evoluciones consecutivas. Baste indicar que los antiguos radicalismos de los mismos elementos que en su liberalismo exaltado pedían á los comienzos del siglo el total exterminio de cualquier régimen especial para la administración del pueblo vascongado, han venido ahora á presentarse cual corifeos de un autonomismo sin enlace alguno con el antiguo régimen foral, pero que por las facultades de gobierno que reivindica para aquella región tiene mucho más de federalismo político que de descentralización administrativa, y sería inconciliable con la unidad de la soberanía del Estado.

El fijar en sumárisimo apuntamiento cuál es el verdadero problema constituyente que entrañaba y entraña la cuestión vascongada, y cuál es de hecho y de derecho el régimen especial que al foro se ha producido como *modus vivendi* en el país vasco, encaja para esta discusión con mayor oportunidad y provecho que el examen de las bruscas transformaciones de programas que allí han surgido en las escuelas y bandos políticos.

**III.—Grave error y deplorables consecuencias de la Ley de 21 de Julio de 1876, por no haber suprimido la personalidad de Estado de los cuerpos políticos reduciendo el país vasco á región con personalidad meramente administrativa**

Entre el antiguo y el nuevo régimen vascongado se ha deslizado, como estado intermedio de líneas borrosas, un período de transición cuyo comienzo se sustrae á ser fijado con la precisión de una fecha. Pero acéptese para él, según pretenden algunos, como primer punto de partida el convenio de Vergara, ó bien remóntese á sucesos anteriores, lo que de todas maneras resulta palmario es que con la ley de 21 de Julio de 1876 se traza claramente la línea divisoria de una era nueva para el régimen y gobierno de aquellas provincias. Entonces es cuando se produce la crisis más decisiva de la conflagración en que allí aparecían las resistencias de la tradición y las fuerzas revolucionarias. Era conflicto de naturaleza tal, que de una á otra manera tenía que venir á dirimirse al fin revolucionariamente, pues resultaban de hecho insolubles con arreglo á las prescripciones legales de los estados jurídicos á la sazón vigentes.

Por unas ú otras vías, cualesquiera que fueran los accidentes que tomara como causa ocasional para su desenvolvimiento, el curso general de la historia imponía allí irremisiblemente nuevos ordenamientos sociales y jurídicos en el derecho público. La misma fuerza de las armas resultaba en sí factor muy secundario comparado con la acción irresistible desarrollada por otros agentes morales y económicos que traían aparejada la ruina de la constitución secular, sustituyéndola con nuevos órganos de soberanía. Aunque en los campos de batalla la victoria se hubiera declarado á favor de la causa en que estaban comprometidos los vascos, el problema constituyente continuara planteado en iguales términos fundamentales en cuanto á lo más esencial para la soberanía foral de su Estado. Era inevitable transmutar allí la soberanía trasladándola de un cuer-

po á otro. Y desde el momento en que era menester crear nuevo estado de soberanía, el conflicto resultaba insoluble dentro de las prescripciones del derecho foral escrito; se imponía un hecho revolucionario, como siempre que es menester modificar la soberanía en el Estado, según la observación de Burgess que antes he recordado.

El problema constituyente allí planteado por mano de la Historia misma, continuando la existencia de España, consistía en suprimir la soberanía local que daba personalidad de Estado á aquellos cuerpos políticos, y dejarlos en cambio reducidos á región con personalidad meramente administrativa. Había que refundir, en suma, el federalismo de aquellos Estados autónomos en un nacionalismo más amplio, con el que vivieran políticamente informados en una unidad mayor de Estados, vibrando su sentimiento patrio unísono en todo con el de España entera. El asiento de la soberanía constituida en los Estados de la Vasconia se había de trasladar á la soberanía del Estado en el cuerpo de la patria española. Y cuando la soberanía se trasladada de un cuerpo á otro, el antiguo soberano, es decir, el cuerpo político que perdió su antigua personalidad de Estado, no es ya en el nuevo sistema más que un mecanismo administrativo que facilita las operaciones del gobierno local.

Operación de suyo tan delicada siempre como lo es esta de eliminar el federalismo político, transubstanciándolo en regionalismo administrativo, no lo hicieron, por desgracia, con acierto y fortuna nuestros gobernantes. Se suprimió mucho de lo que debía quedar, y permaneció, en cambio, peligrosa indefinición de equívoco respecto de puntos muy esenciales para la función soberana del Estado.

Debieran haberse respetado allí los organismos venerandos de la administración municipal y provincial, que representaban admirable y secular desposorio de una raza con el suelo patrio y constituían gran escuela práctica donde se formaban incomparables costumbres públicas, y eran manantiales de aguas vivas, fecundadoras para toda la economía nacional. Pero en vez de respetar estos cuerpos vivos, se les dió el trato clásico de la operación jacobina, entregándolos, para que, como á mano

de verdugo, se les descuartizara sin compasión, á fin de implantar en su lugar el órgano raquíptico y artificial del Ayuntamiento de molde uniforme, corrompido y corruptor, que nuestras leyes provincial y municipal llevan en su seno como legalidad gangrenada. Debían, en cambio, haberse puesto allí todos los miramientos de la más previsora prudencia, á fin de que, desde el primer instante del nuevo ordenamiento de la soberanía, se fueran abriendo los cauces para que afluyera directamente la vida del Estado en todas aquellas funciones de gobiernos en las cuales el poder soberano puede admitir auxiliares, pero que jamás puede delegar, por ser prerrogativas tan exclusivas, inalienables y esenciales para la soberanía, que sin ellas la unidad nacional se deshace en fragmentos. Bueno que, atendiendo á lo delicado de cuanto afecta al régimen tributario, se estableciera, con respecto á él, especial *modus vivendi* de un período de transición, durante el cual se trazaran los surcos y demás trabajos preliminares indispensables á la adaptación y acomodamiento de la nueva situación de la soberanía; pero jamás en estos conciertos debió el Estado haberse obstruido, y menos cerrado, con aparato de leyes paccionadas, las vías de sus jurisdicciones fundamentales, ni haber consentido aplazamientos en virtud de los cuales resultara de hecho como soberano incapacitado durante el período de concierto, sin poder ejercitar su propia acción ni prepararla siquiera, interin no se hubiera totalmente extinguido el plazo de semejante estipulación. Todo esto es, sin embargo, lo que aparece ahora como paccionado en lo que se denomina el nuevo régimen especial económico de las Provincias Vascongadas.

Por trastornarse así los términos del delicado problema constituyente que con la transición del antiguo al nuevo régimen se planteaba para las relaciones de derecho público entre el gobierno local del país vascongado y la nueva soberanía de Estado, resulta, sobre puntos muy importantes, como si la soldadura de incorporación se hubiera hecho algo en falso para la unidad nacional española. Con efecto, sobre las premisas de estas capitulaciones de confusión y equívoco surgieron muy luego los grandes desconciertos, equívocos é incoherencias que son caracterís-

ticos del estado actual del espíritu público respecto de la cuestión vascongada. Consecuencia de ello es que ni la unidad en las funciones de la soberanía constitutiva del Estado aparezca allí bien asentada, ni tampoco la región vascongada goce en el orden municipal y provincial del beneficio de propia jurisdicción para administrar y dirigir sus peculiares intereses, según podría disfrutarlo manteniéndolo con vigorosas instituciones, por las felices circunstancias de las fuerzas vivas de aquella tierra y sin menoscabo de los intereses generales de la Nación española.

En lugar de esto, aparece montado allí con piezas heterogéneas y mal engranadas un mecanismo disparatado para la administración y gobierno. Muy luego oligarquías movedizas, llevadas por la agitación de las banderías como la espuma en la cresta de las olas, sustituyeron á los patriciados naturales de la tierra y se apoderaron de aquellos instrumentos de gobierno local, riñendo entre sí batallas de discordias menudas y enconadas, sin otra finalidad que la de las vulgares ambiciones y miserias de sus personalismos. Así aquellas Diputaciones provinciales resultaron convertidas también en baluartes de caciquismo para destruir los restos de las tradiciones forales en la administración libre de los municipios, á la par que para imponerse al gobierno central, haciéndole temer explosiones de conflicto, á pretexto de resistir ingerencias en el régimen especial paccionado con el Estado.

Por tal circunstancia el caciquismo en aquella tierra resulta de índole más peligrosa que el de cualquier otra provincia, pues desde sus baluartes, con pretexto de reivindicar leyes paccionadas ó régimen foral, ó dejando entrever la amenaza de alteraciones durante ese período de asistencia personal de la realeza que desde hace algunos años disfruta la comarca, los que dominan tales Diputaciones tratan de potencia á potencia con los gobernantes, al extremo de que ante sus exigencias los Ministros de la Corona resultan en capitulación constante.

Y no menos desastrosa es la acción deletérea producida á la vez por tal caciquismo sobre la constitución tradicional del propio solar vascongado, en términos de haber traído rápidamente

á tremenda descomposición las fuerzas vivas de las costumbres públicas, que eran el más valioso tesoro de aquel régimen.

Era, por ejemplo, aquel país el único en nuestra Patria que tuviera verdadera fuerza electoral, vivificada con espíritu público y organizada con disciplinas sociales y admirable severidad de costumbres en sus comicios. Debíase esto, más que á leyes políticas, á una repercusión del régimen de la propiedad allí instituido por derecho consuetudinario. Para poner en cultivo tierras pobres y de montaña, armonizando en la posesión del suelo y disfrute de la riqueza agrícola los derechos, intereses y aspiraciones de todas las clases sociales, no ha conocido la historia régimen más admirable de propiedad agraria que el del colonato vascongado. Sin tomar la forma egoísta de los censos, ni caer en el fraccionamiento parcelario y complicación jurídica de los foros, en ese colonato la renta del dueño resulta reducida á su más mínima expresión, y muy inferior por de contado á la participación del colono en el dominio útil; y esto no obstante, la permanencia de la misma familia del colono aparece en el caserío vascongado con tan seculares arraigos, que se dan allí numerosos ejemplos de cuerpo de hacienda sobre el cual la misma familia de colonos resulta establecida sin solución de continuidad por espacio de dos, tres y cuatro siglos, sin que en tal espacio de tiempo, y á pesar de las mudanzas trascendentales producidas en las valoraciones económicas desde el descubrimiento de las Indias, se hayan alterado sensiblemente las condiciones del arrendamiento.

Como en compensación de estos miramientos del dueño en el respeto de la situación del colono, éste á su vez correspondía con el acatamiento tradicional de tomar siempre asesoramiento y dirección del dueño, respecto á lo que debía hacer en los actos más importantes de la vida pública, y sobre todo en asuntos de votaciones. La fuerza del derecho consuetudinario era en esta práctica tan viva, que en vano se hubieran promulgado contra ella textos legales. Tal relación de patronato patriarcal entre el propietario y su colono constituía el asiento principal del comicio vascongado. Pero por esto mismo contra ella ha desatado en primer término el caciquismo sus iras, logrando desarraigarla en

términos de que la corrupción electoral del país vasco parece ahora un caso de gangrena fulminante, y reviste proporciones de descomposición social y escándalo mayor que en las comarcas más envilecidas electoralmente que conoce nuestra Patria.

Veo que es llegada la hora, Sr. Presidente, y dejaré para la sesión inmediata la terminación de estas observaciones.

### Sesión del 9 de Mayo

El Sr. Presidente consultó á la Academia y al señor Sánchez de Toca sobre la conveniencia de que usara de la palabra en esta sesión el Sr. Duque de Mandas, que necesitaba ausentarse de Madrid en aquellos días. El Sr. Sánchez de Toca manifestó su conformidad con la indicación del Presidente en estos términos:

Correspondiendo yo también á las mismas condiciones de natural deferencia al Sr. Duque de Mandas que acaba de exponer el Sr. Presidente, á ellas quisiera subordinar por completo cuanto hubiera de decir esta noche. Lamentábase muy oportunamente el Sr. Duque de la dificultad que resulta para el desarrollo normal de esta discusión, de que por necesidad del despacho reglamentario de otros asuntos se produzcan en éste soluciones de continuidad, á las veces de más de un mes. En la confianza de que en la sesión última no ocurriera esta interrupción, había yo traído para proseguir el debate algunos documentos; pero resultó también que no hubo lugar para reanudarlo, surgiendo, por el contrario, otros incidentes, sobre los cuales quedó anunciada discusión para hoy. Creyendo yo por esto que el debate sobre el regionalismo continuaría también en suspenso, y que además el Duque de Mandas habría de ausentarse, vine esta noche sin aquellos papeles.

Procuraré, sin embargo, reanudar y ultimar brevisísimamente

mis observaciones sobre la obra del caciquismo dentro del especial régimen económico administrativo ahora establecido en las Provincias Vascongadas. Pero como el Sr. Duque de Mandas trae, por el contrario, apuntes y piezas para esta discusión, y es posible que no pueda él concurrir á inmediatas sesiones, tal vez le parezca preferible intervenir hoy desde luego; en cuyo caso le cederé ahora mi-mo el uso de la palabra, reservándome para la réplica el acabar mi informe, en el que, á fin de no interrumpir el debate, proseguirla, aun en ausencia del Sr. Duque.

En su nuevo Discurso, se hizo cargo el Sr. Duque de Mandas de la afirmación del Sr. Sánchez de Toca de que el país vascongado había tenido personalidad internacional. Manifestó á este propósito, que, si bien algunos de los tratados que celebraron las Provincias con Inglaterra en los siglos XIV y XV, los concertaron sin previa autorización de la Corona; fueron sometidos luego á su aprobación, ó se convino en someterlos á ella, y, que hubo también tratados que estipuló la Corona sin intervención del país. Detúvose especialmente en reseñar las modificaciones que ha experimentado en el transcurso de los tiempos la organización política y administrativa de las Provincias. Señaló el interés que ofrece el *Indice de los documentos del Archivo provincial* de Guipúzcoa, impreso por la Diputación, para el conocimiento de las relaciones entre cada provincia vascongada y la nacionalidad española en el orden administrativo. Citó un pasaje de Hantaux en su *Historia del Cardenal de Richelieu* acerca de la formación de la nacionalidad francesa, para

probar que el antiguo régimen marchaba ya de la disparidad á la unidad, y que esta es la evolución que han venido siguiendo desde el siglo XIV todas las naciones de Europa. A propósito de la crítica que hizo el Sr. Sánchez de Toca de la solución dada en 1876 al problema vascongado, declaró que cree coincidir con él en que, después del concierto económico, que de primera intención sólo debía durar diez años, ha habido deficiencias en el Gobierno de la Nación acerca de este asunto.

### III

- I.—Los conceptos de Nación y de Estado. El nacionalismo factor importantísimo en la historia del siglo XIX.
- II.—La intensidad del patriotismo sintoma capital de la decrepitud ó vitalidad de los Estados.
- III.—Influencia transcendental del desarrollo de la industria y del comercio y de la facilidad de los medios de comunicación y transporte, propios de nuestro tiempo, en las relaciones internacionales.
- IV.—El pueblo vascongado, que, bajo su antiguo régimen, tuvo personalidad política propia aun en el orden internacional, debe ser reconocido hoy como región con personalidad administrativa.

## Sesión del 30 de Mayo

### **I.—Los conceptos de Nación y de Estado. El nacionalismo factor importantísimo en la historia del siglo XIX**

Las consideraciones que venía yo exponiendo en contestación á lo dicho por el Sr. Duque de Mandas, acerca del régimen de administración y gobierno del país vascongado, versaban principalmente sobre la personalidad regional de aquellas tres provincias y sobre las causas del desquiciamiento presente de sus ins-

tituciones históricas de administración local. Dejé interrumpido mi informe á fin de dar lugar á que el Sr. Duque, que tenía que ausentarse, pudiera hacer su rectificación. Pero aunque se produjera esta interrupción en el orden de mis razonamientos, el haber facilitado así la intervención del Sr. Duque de Mandas para rectificar, no sólo sirvió para la natural satisfacción del miramiento de deferencia que le rendimos, sino que resultó también altamente provechoso al efecto de puntualizar mejor las cuestiones que él deseaba esclarecer dentro de esta discusión.

Por ello, postergando el orden anterior que llevaban mis razonamientos, creo deber hacerme cargo en primer término de las nuevas cuestiones precisadas en la rectificación del Sr. Duque. Sus reparos principales se contraían á mis afirmaciones respecto de que el pueblo vascongado ha constituido en la historia verdadero cuerpo de nación, y tuvo además personalidad propia tan señalada, que hasta la reflejó en el orden internacional, ejercitando prerrogativas soberanas en materia de tratados. Sobre estos extremos me limité yo en mi informe á indicaciones sumarisimas y muy de pasada; bien comprendo ahora que requerían más especial demostración; pero si no insistí desde luego sobre ello, fué por considerar que no tenían sino relación indirecta con el punto capital de la controversia, fijado en determinar si el país vascongado debe ó no considerarse como región en la acepción técnica que las teorías regionalistas corrientes dan á esta denominación.

En las relaciones internacionales establecidas después de la constitución de los grandes Estados, se ha generalizado bastante el hacer equivalentes las palabras *Nación y Estado*; choca por ello con frecuencia que pueda aplicarse ese nombre á pueblos que forman ya parte integrante de una patria mayor, asentada sobre reducción de diferentes naciones al común denominador de una sola soberanía de Estado. Pero aunque en el uso contemporáneo del derecho público el nombre de nación se aplique ahora principalmente al conjunto de un cuerpo político regido por una sola soberanía de Estado, esta denominación, en su sentido más genuino y tradicional, responde también á realidades más hondas que las que dimanen meramente de la soberanía de Estado, en

la cual pueden resultar agrupadas y más ó menos refundidas varias naciones, así como con una sola nacionalidad pueden producirse varios Estados. (Ocho nacionalidades, por ejemplo, figuran incorporadas en la soberanía de Austria; y nueve, por lo menos, en el Estado de Hungría.)

La moderna confusión ó equívoco sobre este concepto de Estado y nación procede de los habilidosos eufemismos sembrados por la política creadora de grandes Estados. Durante el transcurso de los dos últimos tercios del presente siglo no ha habido principio de política que resonara tanto en Europa como el de las nacionalidades. Sin embargo, si se va al fondo de la realidad, resulta bien manifiesto que esa política, llamada de nacionalidades, es, contra lo que su nombre indica, esencialmente antinacionalista. Política de verdadero nacionalismo es la polaca, la de la disgregación de Bélgica del reino de Holanda, las reivindicaciones de Irlanda, la del alzamiento secesionista del Sur contra el Norte en los Estados Unidos de América. Por el contrario, los programas ahora llamados de política de las nacionalidades son en el fondo programas antinacionalistas. La mira capital que se persigue en esa política, apellidada de nacionalidades, es, con efecto, la creación de grandes Estados con formidable potencia internacional, política de muy altos pensamientos é impuesta además á los pueblos como necesidad de existencia por las nuevas situaciones que el desarrollo providencial de la historia plantea en el mundo; pero semejante política de engrandecimiento de imperios, aunque se apellide política de nacionalidades, no puede desarrollarse sino á expensas de particularismos nacionalistas.

En todo tiempo el nacionalismo ha sido muy principal factor en la historia; lo ha sido también en nuestro siglo y continuará siéndolo hasta la consumación de los siglos de la vida del hombre sobre la tierra; pero lo que verdaderamente refleja y simboliza la política llamada en nuestros días de las nacionalidades, es que en el mundo contemporáneo hay una tendencia y una necesidad más potente que la de los nacionalismos; tendencia que consiste en proveer á la defensa del propio derecho y hasta de la propia vida en las relaciones internacion-

les, constituyendo más vastas y poderosas concentraciones de soberanía. Esta tendencia á constituir personalidad internacional más grande, influyente y temida, podrá en algunos casos coincidir con el patriotismo y particularismo de la tendencia nacionalista; pero las más de las veces resultan ambas en contradicción, y en el estado presente del mundo la tendencia unitaria lleva la primacía para resolver semejante conflicto.

Los pueblos sienten ahora con más vivos apremios la necesidad de ser fuertes, y este impulso lo traducen primero instintivamente como inclinación á agruparse por afinidades de raza. Cobijando todas estas aspiraciones vagas bajo banderas nacionalistas, se han enarbolado emblemas como los del panslavismo, pangermanismo, panhelenismo y panitalianismo; pero, en realidad, la aspiración primordial y capital que tras de esto se oculta es la de constituir un pueblo más fuerte, para lo cual, como el heleno soñador de un imperio griego en el que los griegos después de todo, resultarían en minoría, están dispuestos a refundir su patria en un aglomerado de elementos heterogéneos; con tal de crear así una personalidad internacional más respetada y temida. De esta suerte, la unidad del imperio alemán, que empezó por programa de reunir á todas las naciones de lengua alemana, se desenvuelve luego en la aspiración de concentrar y refundir bajo una sola soberanía, además de los pueblos de idioma alemán, á todos aquellos que están bajo la influencia más ó menos directa de nacionalidades alemanas; y así el elemento polaco ha venido á actuar al fin en los últimos años como uno de los factores más importantes del partido ministerial en las Cámaras prusianas. Y es que en esto se sobrepone hoy á todo la tendencia á la acumulación de mayor potencia en la personalidad internacional, la necesidad de adquirir un órgano de soberanía de Estado más vigoroso, pero el Estado creado y engrandecido de esta manera es, por la propia condición de su política de engrandecimiento, el más enérgico destructor de particularismos nacionalistas.

Esta aspiración de patria mayor que cunde vaga y difusa por las conciencias nacionales, transformando en ellas el modo tradicional de sentir el patriotismo, responde al presentimiento

que, aunque no razonado y comprendido todavía por todos de una manera precisa, se impone ya á todos con fuerza irresistible, dejando entrever que hoy no se puede ser pueblo pequeño, y menos aún nación de dilatado territorio y población densa, pero con flojeza orgánica en la soberanía, porque en estos tiempos el pueblo débil ó pequeño no subsiste ya sino por mera tolerancia internacional, y está á merced del vecino poderoso que quiere apropiárselo aplicándole todos los rigores del derecho de conquista sobre vidas y haciendas; para cuya hazaña, dados los medios modernos de comunicación y la superioridad de los armamentos, le basta, al fuerte, espacio de pocos días. El pueblo débil, por pequeñez ó por vicios constitutivos, hasta en el período de relaciones pacíficas resulta, por su particularismo económico y aduanero, como cuerpo extraño entre los Estados gigantes que tiene por vecinos, lo mismo, ni más ni menos, que antes ocurría con la provincia que dentro del Estado antiguo levantaba aduanas interiores. Con escaso provecho propio, crea molesto estorbo en alrededor suyo, intercepta las corrientes del tráfico y trastorna las operaciones de la vida económica. Y para remover ese obstáculo, los Estados más potentes lo vejan de continuo, imponiéndole tratados de comercio leoninos y sometiendo en todo, cual satélite que en el orden industrial, financiero y político no puede salirse de la esfera de influencia á que está sometido. Por manera que hoy, un pueblo en tal condición, no sólo lleva soberanía condenada á la humildad de la pequeñez, sino que es estorbo y resulta además completamente inerte y condenado irremediablemente á ser presa codiciada que no puede defenderse, porque no puede usar del armamento moderno. Las alianzas son para él tan peligrosas ó más que el aislamiento. Para tener derecho á la vida necesitaría potencia, y para la potencia necesita riqueza, y una riqueza apropiada á las necesidades de la potencia moderna, con costosos armamentos renovados cada diez años, requiere muchos millones de población de gran vigor colectivo en cuanto á las artes de la dominación.

Quando mediante las angustias de dolorosas experiencias cotidianas penetra en un pueblo este sentimiento de la propia de-

bilidad é impotencia, y de estar absolutamente inerte contra cualquier agresión exterior del que, por ser más poderoso, puede tratarlo impunemente cual si no hubiera leyes divinas y humanas, el patriotismo nacionalista se transforma insensiblemente para buscar aplicación que proporcione mayores amparos de derecho; y tras un período de vacilaciones y tanteos, acaba por transferirse de su patria pequeña á otra mayor. Tal era, por ejemplo, antes de la creación del Imperio alemán, el conflicto en que se hallaba el patriotismo bávaro. Si del lado prusiano sentía las afinidades del idioma, del lado francés la soldadura á patria mayor parecía quizás más fácil por afinidades de religión y costumbres. En realidad sentía igual temor y repulsión á una y otra parte. Pero una política más sagaz supo comprometerlo y ganarlo del lado alemán, adelantándose á presentarle allí más fuerza y gloria; y así siente ahora la gran patria alemana con tanta viveza de pasión, orgullo y exclusivismo como sintiera antes la patria bávara. Por este mismo trámite otras veinte naciones, en igual caso que Baviera, han transformado á nuestra vista, en brevísimo plazo, su patriotismo de patria chica, para refundirlo primero con resignación, luego por cálculo y al fin con entusiasmo en una patria mayor, sometida á la hegemonía de la nación prusiana, hace poco tan aborrecida por ellas.

El secreto capital de esta fuerza que ahora todo lo arrastra á las grandes concentraciones de Estado, se descubre hasta en los casos excepcionales de los separatismos que fermentan por otras naciones europeas. Prevalece el separatismo entre aquellas naciones donde se produce el convencimiento de que la concentración no representa para ellas ningún provecho, porque, á pesar de la fusión para formar un solo Estado, continuará su personalidad internacional en situación tan precaria é inerte como antes. Así, el patriotismo de patria chica se mantiene irreducible allí donde la concentración en patria mayor resalta sin finalidad práctica. Donde la política unitaria no ofrece ventaja ni tiene objeto, cada uno de los cuerpos políticos que pudieran refundirse prefiere el estado de debilidad con la propia independéncia á la situación de continuar con la misma debilidad pero con la

ligadura molesta de un consorcio concertado sobre capitulaciones á expensas de su peculiar independencia.

Así se ha producido y se mantiene la separación entre Holanda y Bélgica; así fermenta el separatismo entre Suecia y Noruega, porque la refundición en una sola soberanía de Estado no significa para ellos ningún aumento de seguridad exterior, ni les halaga con alguna idea de grandeza. Por esto también un gran quebranto en los conflictos internacionales, para Estados que no representen sólida estructura y poderosísimas acumulaciones de vitalidad y potencia, repercute ahora más que nunca en tremendo descrédito y pérdida de fuerza de cohesión para expansiones de política unitaria, y en peligrosísima propensión al rompimiento de los lazos entre los mismos cuerpos políticos ya vinculados en la concentración de una soberanía. Así para nosotros la más dolorosa resulta del tremendo desastre que acabamos de experimentar no consiste en el quebranto material de la pérdida del imperio ultramarino, sino en la quiebra de los prestigios morales, por la cual sentimos como un ataque de parálisis en nuestras fuerzas unitarias dentro de la misma Península. Así, en cuanto se consumó nuestro desastre vimos á Portugal, dando al olvido la gran afrenta que pocos años ha recibió del Gobierno de Salisbury, procurar en esta hora asirse más fuertemente que antes de la mano de Inglaterra; y vemos también que, á la inversa de lo que acontece en otros Estados, donde el espíritu público se muestra cada vez más enardecido en el patriotismo nuevo de la patria mayor, aquí, por el contrario, el patriotismo parece concentrarse con intensidad en la patria chica, como en protesta contra el Estado quebrantado en su prestigio como personificación de la patria grande.

**II. — La intensidad del patriotismo, síntoma capital de la decrepitud ó vitalidad de los Estados.]**

La manera de sentirse en los pueblos el patriotismo es hoy, con efecto, uno de los síntomas más capitales de la vitalidad ó decrepitud de las soberanías. Para medir la potencia, cohesión y

energías de una soberanía de Estado, no hay ahora dinamómetro más preciso que el de estimar cómo dentro de él se subordinan los particularismos delante de la política unitaria creadora de una más prestigiosa personalidad internacional. El patriotismo local meramente nacionalista es tan antiguo como la historia y existirá mientras viva el hombre; pero es moderno en el corazón de las muchedumbres el patriotismo de la gran política unitaria, ó sea ese espíritu público de amor patrio que refunde espontáneamente los intereses y las existencias de las patrias menores en el interés de existencia colectiva de una patria mayor, dentro de la cual cuerpos políticos, que antes constituyeran naciones y Estados independientes, transfieren su personalidad y soberanía de Estado á otra personalidad y soberanía más excelsa, formando con ella un solo organismo, para padecer y conmoverse al unísono en los dolores del vencimiento ó en las glorias del triunfo, con igual ó mayor intensidad de afecciones que cuando no sentían el calor de la patria más que junto al hogar natal. Los Monarcas y los grandes estadistas respondían antes á este alto sentido moderno de la patria; pero en el ánimo de las muchedumbres andaba poco determinado, manifestándose como sentimiento confuso y borroso, así en nuestra Península como fuera de ella. El nacionalismo formaba repúblicas y reinos diminutos, cuerpos de Estado recelosos unos de otros, resguardándose en fronteras propias, procurando no contraer obligación de contribuir á funciones de gobierno y empresas nacionales que no fueran exclusivas de su tierra. El único lazo común entre ellos era el Rey; y fuera del servicio personal del Rey no se sentían unidos unos con otros por ningún amor colectivo.

Ahora, por el contrario, se manifiesta tan intenso entre las muchedumbres el sentimiento de la patria mayor, que ante él se rinden y refunden los nacionalismos, y los antiguos cuerpos políticos se despojan de la soberanía de propio gobierno para convertirse en meras provincias, que ni siquiera guardan á las veces su personalidad y autonomía como entidades para la administración regional; y hasta los reinos abdicar su independencia á fin de concurrir á un engrandecimiento imperial. Y este espíritu imperialista subyuga de tal suerte á las muchedumbres, así

en repúblicas como en monarquías, que parece en ocasiones torrenciente desbordado. Soberanía de Estado que no sea generadora de tales fuerzas de expansión, es hoy soberanía muy enferma, si no agonizante ó muerta.

Fenómenos sociales que así actúan con intensidad irresistible sobre todas las naciones, transformando en ellas cosas tan hondas como el mismo sentimiento de la patria, no pueden producirse sino á impulso de factores que agiten y renueven toda la economía de la historia. Para darse cuenta de esta inmensa renovación de cuerpos políticos y estados sociales, y orientarse sobre sus derroteros, preciso es, por tanto, inquirir, en primer término, cuál es la causa generadora que actualmente despliega fuerzas tan imponentes. ¿Por qué se estremecen ahora las naciones con el presentimiento de que su organismo secular resulta débil y raquítico para vivir con dignidad de soberanía en los tiempos que se avecinan, y hasta los mismos imperios en disfrute de la supremacía de potencia procuran á toda costa mayores acumulaciones de potencia y rebasan sus fronteras solariegas, á fin de no desaparecer ó resultar miserables pigmeos en medio de las atracciones é influjos de las dominaciones nuevas que surgen, disputándose los continentes y levantando las soberanías gigantescas que, con rapidez asombrosa, se están fabricando á la vista de nuestra generación?

Durante el transcurso de medio siglo se ha producido vertiginosamente en el mundo una transformación renovadora de toda la economía social. Por de pronto parece revolución que afecta sólo á los intereses materiales, y por de contado en este terreno aparece ya bien palmario que es la más profunda y trascendental de cuantas ha conocido la historia. Su acción sobre los intereses morales lleva trámite más lento, pero en este terreno también descubrirá en su día efectos extraordinarios. Los cincuenta años últimos han traído, á la faz de la tierra y á los modos de vida de toda la asociación humana, mudanza mayor que la resultante misma de todas las transformaciones desde los tiempos más remotos de la historia. La inaudita facilidad, rapidez y baratura de los medios de comunicación, transporte, informe y producción, combinada con los grandes agentes económicos de

la vida contemporánea y con la superioridad de los nuevos armamentos, son los factores de esta renovación vertiginosa. Por ellos, ahora es cuando ha entrado el hombre en verdadera y plena posesión del planeta, sobre el cual hasta aquí lo inexplorado é incomunicado tenía tan dilatado imperio. A principios de este siglo, para el César de Occidente la expedición á Moscou se planteó en términos parecidos á los que diez y ocho siglos antes presentaba para el César romano una expedición á la Escitia; y los medios de comunicación é información de que disponía el Emperador romano no eran superiores á los que á su vez empleó Sesostris, ni á aquellos de los tiempos más remotos de la prehistoria babilónica, según los vestigios que nuestra edad va descubriendo. De modo que, como expresión gráfica de la diferencia en esto entre el principio y fin del siglo presente, basta aducir el hecho de que durante los cincuenta años últimos se ha producido una transformación más honda que en todo el transcurso de las edades anteriores; pues entre la actual situación general del mundo y la condición de los grandes imperios y los modos de existencia de toda la asociación humana, y la que conoció Napoleón I, la diferencial resultante es mucho mayor que la que media entre el imperio napoleónico y los primitivos imperios asiáticos.

### III.—Influencia transcendental del desarrollo de la industria y del comercio y de la facilidad de los medios de comunicación y transporte propio de nuestro tiempo en las relaciones internacionales

Por virtud de estos mismos grandes factores nuevos que ahora empiezan á actuar en el mundo suprimiendo las distancias, hay que sentar aserto parecido, aunque en muy distinta proporción, en cuanto á la transformación operada durante este siglo en la actividad mercantil y productora. Con ella resulta el mundo civilizado más dominado cada día por el industrialismo y por concentración cada vez más gigantesca y avasalladora de todas las fuerzas económicas y plutocráticas, que envolviendo al universo en torbellino espantable trasegador de los emporios de la

población y de la riqueza de un continente á otro, impone como necesidad de existencia para las grandes metrópolis una sobreproducción vertiginosa; que las impele á su vez á la conquista de nuevos mercados donde volcar como avalancha las masas enormes de sus productos. Y estas metrópolis del mercado universal, arrebatadas por competencias desenfrenadas entre huracanes económicos, viven con la angustia de que pueda interrumpírseles de pronto la corriente de los torrentes circulatorios que para alimento de su vida han puesto en rotación ciclónica por todos los ámbitos de la tierra. De aquí el desarrollo en estas potencias dominadoras de una ansia hidrópica de absorber á los débiles y apropiarse á los continentes. Con estos acicates se abalanzan insaciables, lo mismo sobre el Sahara por desierto, que sobre la China por rellena, y con mayor rapacidad, como es consiguiente, sobre presas que encuentran más inmediatas y situadas además en la mejor porción actual del globo, y que constituyen claves dominadoras en los mares de la civilización y de la cultura. Es codicia que pone á las soberanías en paroxismo ante el temor de que vaya á faltarlas sustento para el día de mañana, ó de que á ellas á su vez las devoren otros más fuertes; por lo que todo se atropella sin respeto á fueros de derecho internacional, y á los mismos Estados civilizados, amigos y hermanos, si son débiles, se les trata como á tribus feroces. El perfeccionamiento de los armamentos para hacer irresistible la agresión del poderoso, guarda parangón con todo esto.

Nos encontramos, pues, en una bifurcación capitalísima de todas las vías de la historia, presentando las perplejidades y enigmas más graves que los pueblos han tropezado en la busca de sus destinos. Representa esto, no sólo el acabamiento de una era en la historia humana, sino el comienzo de un mundo nuevo. Ante nosotros se ha mudado súbitamente la faz entera del planeta, se han suprimido las mayores distancias, resultando puestos en contacto los extremos más apartados. Y por virtud de esto, el radio de acción de los fuertes se ha dilatado en proporción á la mayor facilidad de los medios de comunicación y transporte, y resulta agravada en razón inversa la debilidad de los débiles.

Donde esta revolución repercute con más trascendentales consecuencias es en las relaciones internacionales. Bien lo advertía, desde la atalaya del gobierno británico, lord Salisbury en su inolvidable discurso de hace un año: «Hay naciones vivas—decía—y naciones muertas, y naciones de enorme poder, cuyos ferrocarriles les dan facilidades para concentrar rápidamente toda su población militar, reuniendo ejércitos cuya magnitud y poder jamás soñaron las generaciones pasadas. La ambición de estas naciones provocará sangrientos conflictos andando el tiempo. También hay naciones moribundas, desprovistas de hombres eminentes y de estadistas en quienes pueda el pueblo poner su confianza, y que cada vez se acercan más al término fatal de sus destinos, siquiera se agarren con extraña tenacidad á la vida. Es imposible predecir cuánto durará este estado de cosas. Lo indudable es que las naciones débiles se van debilitando más y las naciones fuertes se van robusteciendo. Las naciones vivas se irán apoderando de los territorios de las naciones moribundas, y este es un semillero de conflictos que no tardará en brotar.»

Resultan, con efecto, sobre el mapa nuevo del mundo trastornadas para las naciones todas sus antiguas condiciones de existencia. Las soberanías de los grandes Estados y algunas de las potencias menores tienen ya plena conciencia de estar en vísperas de una inmensa mudanza en sus casas solariegas y de nuevos trazados en las nacionalizaciones de fronteras. Habrá siempre diversidad de patrias y naciones, porque esto no es al fin más que una aplicación de la ley de la fuerza y de la desigualdad ineliminables entre los hombres. Porque si el hombre no puede vivir sino en asociación, cada uno lleva en sí, lo mismo que la diversidad distintiva de su raza en los nervios, en los huesos y en la carne, la diversidad en los modos de asociarse y en la capacidad para constituir soberanías de Estado é independencias nacionales, y forman, por consiguiente, patrias y naciones de desigual potencia. Dios dispuso en sus consejos eternos las desigualdades ingénitas en las estirpes engendradoras de las naciones, poniendo para el respectivo destino de cada nación las dotes primordiales y características de su raza. Las unas son de

estirpe con inclinación nómada y selvática, incapaz de asociación superior á la de la tribu ó el clanato; las otras son de estirpe pacífica y pasiva, capaz de una asociación muy vasta, pero sin desarrollo de potencia y supremacía proporcionada á su masa. Las primeras son raza que pierde suelo y lares, y hasta desaparece de la tierra ante la acometida de otra estirpe dotada de más vigorosa fuerza colectiva. Las segundas, aunque lleguen á formar inmenso imperio, constituyen asociación nacional de trabazón floja, fácilmente penetrable para que el invasor las domine, avasallándolas y secuestrándoles la soberanía ó repartiéndose sus Estados. Otras razas á su vez son capaces de asociación política con soberanía vigorosa dentro de mayor ó menor dilatación territorial de imperio. Entre estas razas superiores resulta también no menos variada la escala por la diversidad en los modos de asociarse y por la capacidad para organizar la soberanía de Estado. Unas tienen más fuerza de resistencia que de expansión; otras tienen potencia expansiva como por explosión, faltándoles fuerzas de consistencia para mantener la soberanía conquistada en esta expansión nacional, por ser más pasionales que reflexivas, más propias para arrebatos súbitos é iniciativas del individuo suelto é indisciplinado, que adecuadas para la actividad de disciplina colectiva perseverante, persiguiendo en paciente labor, con cálculo preconcebido, grandes empresas de dominación. Otras, por último, se distinguen, á la inversa, por una voluntad motriz, serena y perseverante, que fija y desenvuelve su actividad equilibrada en organización colectiva con procedimiento metódico, doblemente calculado en su desarrollo y en sus fines.

Todas estas diversidades éticas y políticas en la psicología de las razas humanas, con sus diferenciaciones de capacidad para crear fuerza y potencia en personalidad internacional, han entrado ahora súbitamente por todos los ámbitos de la tierra, y con factores de lucha completamente nuevos, en tremenda pugna de intereses materiales y morales, y de conflagración universal y suprema por la soberanía y aun por la existencia. La nueva era se inicia por un golpe de criba gigantesco, con el que á la vez por todos los continentes se están cerniendo las naciones vivas

de las muertas. La historia no conoció jamás un estremecimiento universal de imperios y dominaciones semejante al que ahora presenciarnos; ni se vieron nunca á la vez sobre la tierra, lo mismo en el seno de la civilización que en el de la barbarie, tantas soberanías agonizantes y tanto cuerpo de nación como en estado de cadáveres insepultos.

Guarda todavía la Providencia en misterio inescrutable los secretos supremos de cómo habrán de desaparecer al fin tan inmensos despojos absorbidos y transformados para vida de nuevos organismos. Bien pudiera suceder que resulten fallidos algunos de los pronósticos ahora prodigados solemnemente por estadistas en pontificado de declarar cuáles son las naciones agonizantes ó muertas. Quizás entre también de súbito descomposición fulminante por los ámbitos de las mismas soberanías, desde cuyas alturas surgen estos augures que, vertiendo fatídicos vaticinios sobre cuáles son las naciones muertas y cuántos los días de vida que restan á las agonizantes, pretenden para sí, no sólo la autoridad de profetas, sino también títulos soberanos para la herencia, cuando no para descuartizar desde luego y devorar á los vivos como si fueran ya cadáveres. Lo que sí cabe afirmar desde ahora con plena certeza, es que el mundo se encamina á la creación de gigantescas potencias imperiales. Ya hoy aparecen edificadas tres soberanías, cada una de ellas por sí sola tan dilatada, imponente y poderosa como el antiguo imperio romano en los días de su mayor majestad; y estas soberanías imperiales continúan en progresión vertiginosa su obra de engrandecimiento por trámite de protectorado, de anexión ó de incorporación, *control* ó asimilación de los más débiles. También se puede anunciar desde ahora que, en los tiempos que se acercan, la supremacía quedará vinculada, más que en ninguna de las edades anteriores, á la raza de mayor aptitud para la constitución del Estado imperialista. Al efecto de conquistar esta supremacía, el genio artístico, el filosófico, el mercantil, el mismo temple guerrero y el ser raza fecunda en sujetos de brillante iniciativa, energía y superioridad individual para empresas por explosión pasional ó inspiración arrebatada y desapoderada de las ordinarias disciplinas sociales, resultarán dotes muy secun-

darias junto á las aptitudes para la organización del Estado sobre el asiento granítico de una disciplina colectiva que todo lo agrupe, organice, encauce y vivifique en directiva secular. Si en lo antiguo las naciones célticas, mucho más guerreras que las latinas, tuvieron, sin embargo, que rendirse á Roma y recibir de ella la soberanía de su gobierno, porque el romano les era superior en cuanto á la organización del Estado, en adelante será todavía más irresistible la supremacía de la nación con superior genio político para crear poderosa personalidad internacional.

Todo lleva, pues, ahora, á rapidísima concentración de naciones y pueblos en las más poderosas soberanías que el mundo ha producido. Temerario es afirmar desde hoy si estas colosales organizaciones políticas que á nuestra vista se están agitando (disciplinas antinacionales por esencia, como lo fué, después de todo, la de Roma) representarán, al fin, un progreso, mayor paz y bienestar, mayores libertades y amparos de derecho público y privado, armonía del imperio con las condiciones locales necesarias para la participación de los gobernados en el gobierno de sus peculiares intereses, ó bien se resolverán á la postre en estancamiento y despotismo, absorción y aniquilamiento brutal de todos los derechos y personalidades en una uniformidad monstruosa. Sobre este punto se pronunciaba el Sr. Duque de Mandas, con fervoroso entusiasmo, á favor de la gran corriente unitaria. Paréceme á mí, por el contrario, más prudente, para nosotros, reservar las alegrías del optimismo, sobre todo cuando tan desviados andamos de una política de España Mayor, aunando los elementos dispersos de la gran nacionalidad hispano-americana; y cuando se nos impone tan severo recogimiento nacional para meditar sobre estos decretos providenciales que parece traer aparejados la historia contemporánea, en la que hasta ahora para nosotros, lejos de habérsenos dado gozar alguna de las bellezas y esplendores de la deslumbradora política unitaria, nos tocó sólo conocer y padecer sus tristezas y dolores.

**IV.— El pueblo vascongado, que bajo su antiguo régimen tuvo personalidad política propia aun en el orden internacional, debe ser reconocido hoy como región con personalidad administrativa**

El segundo reparo que hizo á mis observaciones el Sr. Duque de Mandas, fué referente á la afirmación por mí sentada de que el pueblo vascongado tuvo, por su constitución de antiguo régimen, personalidad política propia hasta en el orden internacional. Mi rectificación en este punto será brevísima, puesto que me pareció que, en fin de cuentas, el mismo Sr. Duque venía á corroborar mi aserto.

Prescindo de invocar sobre esto la autoridad de aquellos tratadistas del regimen y gobierno foral de Vasconia, como Navia Salcedo y Sagarminaga, que han dejado demostrado este extremo en términos verdaderamente irrefutables. Me hago cargo de que tal vez por el criterio general de escuela de estos autores me los pudieran recusar sobre este punto. Prefiero, por tanto, citar textos de Cánovas del Castillo y del propio Gorosábel, á cuya memoria recurrió el Sr. Duque de Mandas. (Pablo Gorosábel: *Memoria sobre las guerras y tratados de Guipúzcoa con Inglaterra en los siglos XIV y XV*, pág. 66.)

...«Cierto que en una Monarquía la celebración de semejantes convenios internacionales es atribución propia y peculiar de los Soberanos, como lo es la declaración de las guerras. Repugna, por tanto, á los principios del derecho público actual la idea de que una provincia pase á hacer pactos de ninguna clase con un gobierno extranjero; pactos que generalmente producen obligaciones entre las partes contratantes, que no pueden imponerse sin intervención del Monarca. Cualquiera que estudie el modo de ser de Guipúzcoa conocerá, sin embargo, las particularidades de que en estas materias ha gozado... En suma, sea por derecho originario, sea por consentimiento expreso ó tácito de los Monarcas, sea por costumbre general admitida, es lo cierto que Guipúzcoa ha ejercido constantemente la facultad de otorgar tratados y conciertos con los Reyes de Inglaterra.

«Este uso ha continuado en los tiempos modernos con los pueblos de la frontera francesa, si bien con previa autorización de los respectivos gobiernos. Así sucedió en los años 1536, 1537, 1635, 1667, 1675 y 1693, y alguno que otro más de que sólo hago una mera indicación, por no pertenecer este asunto al objeto del presente escrito.»

En un interesantísimo trabajo póstumo que el inolvidable D. Antonio Cánovas del Castillo ha dejado, por desgracia muy incompleto, para introducción á las *Memorias del Marqués de la Mina*, y que la Academia de la Historia, según creo, publicará muy en breve, dice sobre este particular de los convenios internacionales de los vascongados:

«En plena guerra se nacían á lo mejor convenios de paz particular, y no tan justificados como el del valle de Arán, entre los fronterizos, de que es buen ejemplo el de Guipúzcoa y sus vecinos franceses corriendo el año 1653, mediante los cuales continuaba el tráfico y comercio como si hubiese paz de una á otra nación, y á veces con licencia é intervención del Gobierno español.»

No es menester citar otros textos. A mi entender, los reparos del Sr. Duque de Mandas acerca de este punto no recaían sobre el hecho histórico innegable de que el pueblo vascongado ejerció en las relaciones internacionales prerrogativas de hacer tratados por sí. Lo que más bien procuraba él impugnar eran los títulos jurídicos de propia personalidad que los cuerpos de Estado de la nación vascongada pudieron tener dentro del antiguo régimen para celebrar, *auctoritate propria*, semejantes convenios internacionales. Dada, en efecto, la premisa teórica del coto redondo, ó sea la precisa unidad de jurisdicción organizada en un solo poder central, que sentaba el Sr. Duque de Mandas como condición fundamental indispensable para que una parte de territorio alcance personalidad de región, de ser valedera semejante teoría, faltando este órgano de unidad de jurisdicción, resulta el reconocimiento de la personalidad todavía más inconciliable en derecho público dentro del orden internacional, que el reconocimiento de la personalidad administrativa de región en la esfera del régimen interior de una soberanía de Estado.

Mas en esto precisamente aparece una nueva comprobación de que, ni siquiera sobre materia de relaciones internacionales, es completamente valedera semejante teoría de que no cabe reconocer personalidad propia y de conjunto á varios cuerpos políticos que no tengan constituido un poder central, ó sea un órgano destinado á representar la unidad colectiva.

Seguramente en ningún orden de relaciones se ha impuesto por experiencia y prudencia tan estrecha y severa observancia de los formalismos como en los tratos de soberanía de Estado á Estado; pero á la par también en ninguna esfera se tiene tan en cuenta como en esta la realidad de las situaciones de existencia y potencia, cualquiera que sea la exterioridad de derecho público en que aparezcan instituídas para expresar su voluntad como persona internacional. De aquí que una de las cuestiones más viejas entre las suscitadas en diplomacia es la de si los Estados confederados tienen derecho á acreditar Embajador, ó, lo que es lo mismo, si la personalidad internacional debe reconocerse al conjunto de Estados independientes figurando en confederación pero sin la constitución de un poder central, ó de un órgano especial de soberanía instituído entre ellos para representar la colectividad de esos mismos Estados.

Confederaciones de tal índole, ó sea de Estados independientes, sin un poder central que los aunara y personificara, fueron la Liga hanseática, la antigua república de los Países Bajos, Suiza hasta 1848, los Estados Unidos de Norte América de 1776 á 1787, durante cuyo período carecieron de verdadero gobierno central, ó, por mejor decir, su punto único de enlace consistió en una especie de Congreso de ministros plenipotenciarios, hasta que la sagacidad de Hamilton acertó á implantar entre ellos la soberanía unitaria bajo el título de gobierno federal. Y, sin embargo, á pesar de esta carencia de un verdadero poder central que aunara y personalizara la voluntad y representación de todos esos cuerpos políticos, las Cancillerías consideraron siempre á semejantes confederaciones como si fueran un solo Estado y una sola soberanía, para los efectos de las relaciones internacionales. Este mismo criterio es el que ha prevalecido durante toda la Edad Media y hasta muy entrada la Edad Moderna para el

orden de relaciones entre las partes fronterizas del pueblo vascongado y las demás soberanías europeas, especialmente en los tratos con Francia é Inglaterra. Desde el siglo XIII por lo menos, el señorío de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava aparecen como Estados confederados entre sí y federado cada uno de ellos con el Rey de Castilla, situación semejante en suma á la que tuvo Suiza hasta su rompimiento con la casa de Austria; desde cuya fecha aquellos cantones, sin estar federados con nadie, constituyeron una mera confederación sin tener instituido un gobierno central hasta 1848. La mera realidad de la situación creada por virtud de hechos y derechos puramente consuetudinarios, bastaba para que se reconociera á los Cuerpos políticos de esa confederación y al conjunto de sus Estados personalidad internacional como nación organizada en cuerpo de soberanía independiente.

Y es que las realidades de nación y Estado, aunque resulten imperfectamente traducidas ó reflejadas en las instituciones del derecho público, son factores con los cuales es forzoso contar cuando tienen substancialidad de potencia bastante para sobreponerse á la exterioridad de los formalismos jurídicos. La Grecia antigua, con sus Estados y anficionados, constituyó una de esas confederaciones sin verdadera unidad de gobierno central y sin concentración orgánica de la soberanía, para instituir con el conjunto de sus cuerpos políticos una sola personalidad internacional. Fué ésta una de las incapacidades que como ingénitas llevaba la raza helénica para la gran organización del Estado, y por cuya flaqueza constitutiva su soberanía nacional vino á desaparecer al fin, incorporada á la de otra raza de muy superiores dotes políticas para la dominación. Pero mientras el genio político de Roma no llegó á extender su imperio sobre Grecia, allí, á pesar de su diversidad de Estados y con tanta frecuencia en guerra unos con otros, no representó sólo un nominalismo geográfico, sino que fué también en su conjunto una verdadera personalidad internacional, aunque para exteriorizar y concentrar esta existencia de conjunto no encontrara instituciones superiores á la del templo y anficionado de Delfos. Simbolismo con virtualidad parecida á los misterios de Delfos es en el pueblo vasco el árbol de Guernica; y aunque este símbolo no

tenga en cuanto al régimen político la eficacia de las instituciones de gobierno y soberanía que crean las razas de capacidad superior para el imperio por medio del Estado, dice á los vascongados y representa entre ellos cosas más honda- é íntimas que las que pueden expresar las instituciones políticas inspiradas en el formalismo jurídico.

En suma: la unión y solidaridad de las Provincias Vascongadas, expresada con las tres manos unidas en el emblema de *Irurac bat*, es realidad tan potente que, para que se reconozca la personalidad administrativa de su región, ni siquiera han menester refundir sus jurisdicciones administrativas en un sólo organismo.

Después de esta réplica á la rectificación del Sr. Duque de Mandas, procedería que continuara las consideraciones que había empezado á exponer en la última sesión que hice uso de la palabra y que hube de dejar interrumpidas. Versaban estas observaciones, en primer término, acerca de si al país vascongado debe considerársele como región con personalidad administrativa propia; y en segundo término, sobre el desquiciamiento presente de las venerandas instituciones de administración local, creadas en aquella tierra por obra directa de la naturaleza y de los siglos. Desisto de ello, porque no es posible ceñirlo á los cuatro minutos que faltan para terminar las horas de sesión, y tampoco quisiera que por causa mía dejáramos de oír el día próximo al Sr. Ortí Lara, que tiene tanto tiempo hecha la palabra.

### Sesión del 20 de Junio

Habló nuevamente el Sr. Duque de Mandas, y después de exponer su disentimiento del Sr. Toca, sobre algunos detalles concernientes al intento de anexión de Guipúzcoa á Francia, y á la relación entre el unitarismo constitucional en Vasconia y las

ideas enciclopedistas, manifestó que no es, como parecía creer el Sr. Sánchez de Toca, entusiasta fervoroso de la gran corriente unitaria. Recordó, con este motivo, la afirmación que hizo en su primer discurso de que la Asamblea Constituyente de 1789 hubiera dado mejor base á la libertad política, dejando las provincias históricas y sus Estados ó Asambleas particulares, y limitándose á suprimir las soberanías particulares que anulaban la soberanía verdadera del pueblo y del Estado francés. «Porque tal es mi criterio «dijo» enfrente de los que en 1876 votaron la absoluta abolición de los fueros vascongados, yo voté en pro de soluciones medias que permitiesen el concierto económico, en vez de la tributación general.»

**El Sr. Sánchez de Toca:** Al contestar á los reparos que acato de oír al Sr. Duque de Mandas, no retardaré dos minutos la intervención del Sr. Isern, pues de las observaciones formuladas por el Sr. Duque acerca de mis anteriores informes, sólo he de fijarme en lo relativo á lo manifestado por mí en punto á su tendencia unitaria, sobre el que parece desear especial aclaración.

En este punto tiene tanto de satisfacción como de rectificación lo que he de decir al Sr. Duque. Considero que ha habido error por su parte en el concepto que sobre esto me ha atribuído, y si fuese necesario bastaría comprobarlo en mis cuartillas. Yo no he sustentado en la manera que exponía el Sr. Duque lo de los dos procedimientos por los cuales se puede ir á la unidad; aun menos llegué á atribuirle la opinión de radicalismo centralista que supone. Mi afirmación fué, que por todo el mundo se está produciendo una gran corriente unitaria en las soberanías de Estado, creando gigantescos imperios, sin que quepa predecir desde ahora si tales grandes concentraciones imperiales serán un bien

ó un mal, si representarán mayor garantía y armonía de derechos, ó bien, por el contrario, una dominación brutal, en la que, por concentración monstruosa de la soberanía, queden aniquilados en los demás los derechos de la propia personalidad. Para los unos estas transformaciones en la personalidad internacional de los Estados representa un progreso, para los otros un peligro formidable. El tiempo dirá quiénes son los que aciertan, si los que temen ó los que esperan, y si en definitiva esto es un beneficio ó un maleficio para el conjunto de la asociación humana. Me limitaba, pues, á presentar con muchas reservas, por considerarlo como secreto todavía reservado á la Providencia, cuál ha de ser en definitiva el desenlace de esta eventualidad que puede tener la incontrastable corriente unitaria que actúa sobre todas las naciones. Y añadía también que, á mi parecer, para nosotros, como españoles, más que el entusiasmo optimista sobre la resultante de esa política unitaria, la prudencia nos aconseja un gran recogimiento nacional ante las tristezas que nos envuelven, meditando las consecuencias que para nuestra situación internacional pudieran tener los engrandecimientos imperiales. Tal fué el pensamiento que yo quise expresar; creo que lo que aparece en las cuartillas lo expresa así con toda claridad, pero si por error resultaran con otro sentido mis palabras, desde luego las rectifico.

# MINISTERIO DE LA ADMINISTRACION

## INFORME

SOBRE LA

## REFORMA DE LAS LEYES PROVINCIAL Y MUNICIPAL

redactado por la Subsecretaría de Gobernación en 1891



## MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN

---

### REAL ORDEN

Ilmo. Sr.: En el discurso leído por S. M. la Reina Regente del Reino (Q. D. G.), al abrir la legislatura actual, se consignó como propósito del Gobierno, la reforma de las Leyes municipal y provincial, con el fin de hacer más flexible la legislación en esa materia, de suerte que gozaran mayor amplitud los pueblos con más condiciones para administrarse ordenadamente, y se facilitara la acción tutelar del Estado allí donde los abusos ó deficiencias resultaran más graves y persistentes.

La oportunidad para ese intento es notoria, pues todos reconocen la realidad del daño, y han ido borrándose de los compromisos políticos de escuela, aquellos prejuicios dogmáticos sobre descentralización y autonomías locales que tanto dificultaban la obra positiva de adaptación de las funciones administrativas, al estado y condiciones de los órganos a los que se confían. Es, pues, llegado el momento de reunir y ordenar los copiosos materiales que ofrecen antecedentes y trabajos allegados para la reforma por los que nos han precedido en este Departamento, debiendo proceder al efecto V. S., con los auxiliares que para sus trabajos crea útiles, á redactar un informe y propuesta de bases, que, con los documentos y datos necesarios, se someterán al acuerdo del Consejo de Ministros y á la meditación y examen prolijo que la importancia de la cuestión reclama, para formular después un proyecto de ley, del que desearía el Gobierno apartar todo pensamiento político, en el sentido estrecho que esta palabra alcanza en nuestro lenguaje usual.

Los pensamientos ó direcciones capitales ha de tener la reforma: la enmienda de los actuales organismos en sus funciones administrativas y económicas, y su discreto desvío de las opera-

ciones electorales parlamentarias, ocasión de tantos riesgos y daños para la administración local.

El informe que ahora se encarga á V. S. ha de concretarse tan sólo al primer fin, ó sea á lo propio y exclusivo de las Leyes orgánicas provincial y municipal, si bien ha de estudiarse en previsión del segundo, entendiendo el Ministro que suscribe debe remitirse la realización de éste para más adelante, que es cuando la primera reforma se podrá y deberá enlazar con las alteraciones consiguientes en el mecanismo y procedimiento de las elecciones generales que simplifiquen su estructura y vengán completando y perfeccionando las garantías de su sinceridad.

Conviene rechazar desde luego todo propósito de ley nueva y de radicales mudanzas, suprimiendo clases determinadas de Corporaciones, alterando esencialmente la división territorial y suprimiendo las entidades provinciales, como muchos solicitan, movidos por el sentimiento vivo de dolencias arraigadas que quisieran estirpar por el camino aparentemente llano de las amputaciones en los órganos que las padecen.

A medida que la acción política de legisladores y gobernantes se confunde más con la acción social, se va imponiendo con mayor evidencia á todos la necesidad de las evoluciones lentas, de las rectificaciones parciales en toda clase de leyes y organismos, partiendo de lo constituido y viviente, por malo y corrompido y descompuesto que parezca; pues siempre hay en el mecanismo que funciona, mucha vida que utilizar, y por lo tanto, mucho esfuerzo y mucho valor y mucha riqueza de tiempo, de enseñanza, de instalación, que se desperdician ó malgastan en las implantaciones de organismos enteramente nuevos. De ahí nacen los desengaños de las mudanzas radicales, por sabias y estudiadas que ellas parezcan, y á ese error deben atribuirse en gran medida los desconciertos y flaquezas de nuestra administración local; y tal experiencia debe utilizarse para emprender más prudentes procedimientos, sustrayéndose á las ilusiones de leyes nuevas y aplicando perseverancia incansable, aunque más modesta, á enmendar sobre las leyes actuales y las Corporaciones constituidas, las deficiencias y males universalmente notados.

Es por ello la primera base de la reforma administrativa que procuraremos presentar al estudio del Parlamento y del país, el respeto á la legislación orgánica vigente, que en su esencia y principales fundamentos arranca de las leyes de 1870, contando ya con una incorporación á la vida nacional considerable, que sería locura menospreciar. Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobernadores, Comisiones permanentes, tal como las leyes constitucionales y orgánicas los reconocen y definen, pudieran quizá haber sido en su origen sustituidos con ventaja por mecanismos más sencillos, con separación más científica de funciones: pero hoy son ya los órganos de un cuerpo viviente, y sólo debemos pensar en mejorar su acción, respetando la esencia de su contestura.

Sobre la noción de uniformidad que domina en las leyes municipales desde 1812, ha surgido la idea de un régimen diverso para los grandes Ayuntamientos, extendiéndose tal concepto en la opinión común anunciándose en proyectos de diversos orígenes y preparándose de esa suerte en el ánimo de los pueblos, con las condiciones que justifican tales reformas.

No parece fundado reducir tal alteración á la capital de la Monarquía; se persiguen con ella fines y propósitos de mejoramiento administrativo y económico, que son comunes á todos los grandes centros de población, y á todos debe por tanto extenderse.

El poder político se ha universalizado, y con él ha crecido también la intervención de nuevos elementos sociales en la vida municipal y provincial; tiene este fenómeno, aparte de otras condiciones, la de ser absolutamente inevitable, y nada sería por tanto más inútil que discutir sus ventajas ó inconvenientes; en lo único que cabe pensar es en darle formas orgánicas.

La previsora amplitud de la Constitución de la Monarquía primero, y después la Ley electoral, y los propósitos y organización de los partidos, se han preparado de tiempo atrás para gobernar con sufragio universal; pero no se ha pensado tanto en administrar con sufragio universal. Y es, sin embargo, esto último más difícil y tan necesario como lo primero.

Nuestras clases populares, en suavidad de instintos, dulzura

de pasiones respecto á sentimientos y tradiciones de autoridad, pueden sostener con notoria ventaja la comparación con todos los pueblos cultos; y esto constituye garantía preciosa para las consecuencias de la reforma electoral en el orden político, aun llevada á cabo con tan escaso sentido orgánico como quedó en la ley de 1890. Pero cuantos quieran hacer estudios positivos y experimentales en nuestra historia y sociología nacional, habrán de reconocer que así las clases populares, como las medias y superiores, adolecen de grave deficiencia en aptitudes administrativas, y que la prudencia más vulgar aconseja fortificar con organizaciones y disciplinas severas todo lo que se relacione con la función de administrar.

El Gobierno, la política propiamente dicha, en cuanto se relacione con los derechos constitucionales de la ciudadanía española; con la libertad del pensamiento, con el derecho de reunión, con las libertades individuales, con el voto público, puede inspirarse, sin grave riesgo, en los principios y procedimientos más expansivos. Pero la administración de los bienes y rentas públicas, la contabilidad, la distribución de los gastos, el régimen normal de las poblaciones, necesita en la mayor porción de la Península sujetarse á criterio muy autoritario.

Las enseñanzas están manifiestas para todos, y sólo falta saber y acreditar con acuerdos y resoluciones prácticas, si los hombres de gobierno tienen voluntad de recoger los frutos que de discusiones, expedientes, procesos y vida diaria municipal y provincial, brotan abundantes, ó si prefieren seguir viviendo con el mal que labra, cada día más hondo, en las entrañas de esos órganos.

El apartamiento de los elementos más sanos del país de toda administración regional y local adquiere proporciones alarmantes; los partidos organizados, las colectividades con fin social en el Estado, hallan en cada elección más dificultad para obtener de sus convecinos el concurso de sus actividades para esa primera función de todo pueblo libre y culto; y ese terreno abandonado, no se ocupa por clases nuevas que la evolución política y la reforma electoral traigan á la vida pública, sino que se arraigan y extienden sobre él como lepra incurable los parásitos

que devoran y entorpecen todos los órganos de la administración local, los aventureros que con aparatos tan diversos hacen del oficio público profesión de aprovechamientos eventuales los más variados, poniendo toda su diligencia en particulares beneficios, que, no solo esquilman el Erario común, sino que desmoralizan con sus ejemplos las clases populares, les inspiran menosprecio hacia las clases gobernantes y hacen imposible todo servicio regular de higiene, de administración, de adelantamientos materiales, de progreso y civilización verdadera.

Puede esperarse algún remedio á ese mal, por el camino de la organización del sufragio en la manera de constituir las grandes municipalidades; por la extensión de la responsabilidad directa de los Alcaldes y Ayuntamientos ante las reclamaciones de abusos y desórdenes de presupuesto y contabilidad, confiadas á la acción individual; por el ejercicio de la tutela del Estado en los casos justificados de abandono, prodigalidad é incapacidad manifiesta para administrar, y por la mayor amplitud de las organizaciones regionales que descentralicen la acción administrativa, sin privarle de cierto vigor de medios y de alguna mayor altura de miras de las que se encierran hoy en el círculo demasiado menudo de las artificiales divisiones de las provincias. A ello habrá de corresponder también muy eficazmente la elevación en facultades y jerarquía política y social de los representantes directos del Gobierno al frente de esas demarcaciones nuevas; lo que constituiría una reforma de gran interés práctico, y de la que se puede esperar mucho si se logra plantear con afortunada elección de personas.

Otro fin capital á que ha de atender la reforma ha de ser el de simplificar los servicios, como medio de reducir el coste de nuestra Administración local, sin daño de los administrados ni desprestigio y angustia de los agentes y representantes del poder público. Importa para ello que V. S. recoga en los Negociados y Direcciones del Ministerio, así como en los datos ya publicados, los elementos que permitan formar idea exacta de los alivios que por este Departamento puedan ofrecerse al contribuyente con tal reforma; de suerte que el progreso que se le presente en la mayor dignificación de las autoridades provinciales

y más eficaz acción del poder central para reparar abusos, no vaya unido, como otras extensiones de derechos políticos y funciones jurídicas, á costosos gravámenes de su cuota fiscal, sino que signifique por el contrario, una disminución de los gastos en esos presupuestos de la Administración local, que pasan por lo común inadvertidos en las discusiones de la tribuna y la prensa, mas no por eso pesan menos en el balance de la fortuna pública y privada.

Sobre estas bases y las demás que en armonía con ellas, su estudio propio y experiencia diaria le sugieran, es la voluntad de S. M. que se formule el oportuno informe preparatorio de la reforma.

De Real orden lo comunico á V. S. para su cumplimiento. Dios guarde á V. S. muchos años. Madrid 20 de Julio de 1891.

SILVELA.

Ilmo. Sr. Subsecretario de este Ministerio.

# INFORME

SOBRE LA

## REFORMA DE LAS LEYES PROVINCIAL Y MUNICIPAL

---

### I

#### Consideraciones generales para la reforma

#### 1.—IMPORTANCIA DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA EL ASIENTO DE LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO

Sería en vano tratar de encubrir que nuestras corporaciones provinciales y municipales padecen males gravísimos, que, de no recibir pronto y enérgicos remedios, amenazan traerlas á total descomposición. Las voces para lamentarlo y pronosticar la inminencia de sus peligros se pronuncian ahora unánimes, si bien no se manifiesta de igual manera esta unanimidad en lo referente á la aplicación de los remedios.

Todo el mundo reconoce también la capital importancia de la moralización y buen régimen de los Ayuntamientos, tanto por el conjunto de los valiosos intereses que les están encomendados, cuanto por su influencia en las más altas esferas del gobierno general del país y su íntimo enlace con las instituciones fundamentales y los factores políticos del régimen representativo. De la buena administración local dependen, con efecto, intereses todavía más importantes que el afianzamiento de los principios de justicia en los actos y acuerdos de las corporaciones provinciales y municipales. Estas necesidades de moralidad y justicia en el seno de tales corporaciones bastarían ciertamente para imponer la mayor solicitud al gobernante, pues, aunque encerrados en la órbita modesta de la jurisdicción municipal, tales intereses son los que más vivamente afectan á las relacio-

nes de la ciudadanía, por lo mismo que descienden á toda hora á los más menudos detalles de la vida. Pero, además de esto, en las instituciones de la administración local tiene también su principal asiento el afianzamiento de la justicia y de las libertades públicas en toda la economía del gobierno representativo.

Los Concejos y Diputaciones son la escuela primaria y principal para que los pueblos adquieran la inteligencia, experiencia y buen sentido político que los hace aptos para instituciones libres. Únicamente por medio de las prácticas de la administración local se forman y conservan las costumbres del propio gobierno, y adquieren las diferentes clases sociales el espíritu de iniciativa é independencia, las dotes de capacidad y experiencia en el manejo de los negocios públicos, sin cuya base las instituciones parlamentarias sólo producen decadencia y corrupción. Dentro de un régimen municipal y provincial bien constituido es donde cada ciudadano contrae, casi desde la infancia, los hábitos de considerar á los intereses del procomún con igual celo que los de su propio patrimonio particular. Allí es donde más fácilmente germinan y pueden aplicarse, en obras más al alcance de todos, esos sentimientos primeros de la ciudadanía y de la fraternidad civil que hacen una sola familia de todos los hijos de una misma patria, interesándolos igualmente á todos con afecciones comunes en las prosperidades y adversidades nacionales, y convirtiendo al patriotismo en sentimiento identificado en cada sujeto con los más íntimos impulsos del amor propio y de la estimación personal.

Si, por el contrario, el régimen de las instituciones locales desliga á los ciudadanos del cuidado de los intereses públicos, inclinarán estos al menosprecio de la ley y del que manda, ó se habituarán á no actuar en los dramas de la patria sino como público que, con censura á los actores, se desquita de una mala representación: pues las más legítimas ambiciones y merecimientos, excluidos del honor que se alcanza en la vida pública, ó buscan novedades y sediciones, ó vienen á considerar al Estado como una nave en cuyo cuidado sólo debe afanarse su amo y piloto. Así la masa principal de una nación puede llegar á vivir dentro de su patria como pasaje inactivo, llevando á las ve-

ces su indiferencia, si no presente personal peligro, hasta presenciar como mero espectador el naufragio de su nacionalidad.

Y á medida que, por las deficiencias de las instituciones locales, se va extinguiendo en la ciudadanía el celo del interés público, se enciende á proporción, en cada sujeto, el anhelo de un provecho personal exclusivo y egoísta, que se sustituye á los respetos de la ley y á los sentimientos de la patria y de la lealtad civil: causas sobradas para que, con el menor pretexto, establezcan las peores discordias intestinas, sin que, para atemperarlas, se imponga ningún principio superior de justicia. Pues cuando sólo se consideran y respetan aquellos cuyo favor interesa ó cuya enemistad se teme, el resto de la ciudadanía viene á ser como una nación extraña, cuando no como enemiga odiada.

Estas consideraciones se imponen con más irresistible imperio al tomar las leyes electorales las más amplias bases de la universalización del sufragio. No fuera posible amoldar la universalización del sufragio al régimen parlamentario, produciendo instituciones de gobierno acomodadas á la justicia y al bien público, si la administración de la provincia y del municipio no se convierten en la escuela práctica donde el ciudadano aprenda á ser gestor de sus propios intereses y contraiga los hábitos de las libertades públicas.

Doloroso es confesar que la constitución actual de nuestros ayuntamientos y provincias, lejos de aparecer en su generalidad como buena escuela de semejantes costumbres públicas y servir de base para la formación y reclutamiento de un personal selecto de administradores y gobernantes, y de principal garantía para la prosperidad y moralización de las instituciones parlamentarias, produce hoy muy distintos frutos. Repele con harta frecuencia de la gestión de los intereses públicos á los más íntegros y capaces de buena administración; sustituye á las verdaderas autoridades sociales de cada localidad con inmorales y tiránicos caciques; convierte la hacienda municipal y provincial en botín de concusionarios audaces y rapaces; y corrompe las fuentes del sufragio, de suerte que cada elección implique una mayor desorganización de los servicios, y que toda la gobernación del Estado se envuelva en una atmósfera deletérea.

Del fondo de nuestras administraciones provinciales y municipales emanan, con efecto, los mayores elementos de corrupción que aquejan hoy á nuestro régimen parlamentario. Allí están las causas primeras de la falta de vigor en el espíritu público y de que nuestras instituciones representativas aparezcan como sin cimientos. Por ellas se explica la perturbación que experimentan las funciones propias del Gobierno y las del Parlamento, confundiendo el cometido de los Cuerpos legisladores con el de los gobernantes, y no aplicándose á los intereses superiores del Estado otro criterio que el del exclusivismo egoísta de cada representante para asegurar su reelección. Así se dieron tantos ejemplos de diputados, que lo subordinan todo á colocar hechuras suyas en aquellos puestos que afiancen su influencia, y á eliminar á los que no les sean bastante adictos. Así los recursos del presupuesto se distribuyen tan difícilmente conforme á las verdaderas necesidades públicas, y se desparraman en cambio según las conveniencias electorales; y los ascensos en las carreras del Estado se confieren, no con arreglo á las capacidades, sino en proporción á las influencias para la contienda electoral; y el diputado, en vez del ministro, es quien en realidad provee los destinos y decreta las cesantías, y él es también, más que el Gobierno, el árbitro de las obras públicas, que dirige conforme á su particular conveniencia.

Difícilísimo es á los ministros el acudir á la defensa de los intereses generales re-istiendo á tales exigencias; porque de ceder ó resistir, depende el ganar ó perder las votaciones parlamentarias. No menos difícil le es también al mismo diputado el sustraerse á tales presiones, porque asediado de peticiones individuales y colectivas, pidiéndole los pueblos subvenciones, carreteras, ferrocarriles, establecimientos públicos, exigiéndole los particulares credenciales para sí ó para sus deudos, si no es dispensador eficaz de estos favores pierde irremisiblemente el buen concepto y los sufragios de sus electores.

Desquiciada así la Administración y malbaratado el presupuesto, las economías y reformas más justificadas é indispensables resultan impracticables en cuanto lesionan algun interés electoral. Si hay que suprimir oficinas inútiles, audiencias que

no actúan por falta de procesos, refundir algún centro, mover una fuerza de guarnición, dar mejor distribución á puestos de Guardia civil, trasladar un establecimiento público para mejores condiciones de economía y utilidad práctica, las mayorías, que aprecian la necesidad de estas resoluciones de gobierno hasta el punto de aclamarlas unánimemente como parte principal de su programa político, se conjuran, sin embargo, en el momento de su planteamiento para hacerlas impracticables.

Fuera inútil dar más amplio desarrollo á la exposición de estos males, puesto que todos convienen en la necesidad de aplicarles inmediato y enérgico remedio. Baste decir que, de no proceder pronto á la reformación de abusos, ha de hacerse muy luego incurable esa triste situación, ya más de una vez descrita en las exposiciones presentadas por el Gobierno á la consideración de la Corona, pero nunca quizás con tanta viveza como en el importante preámbulo del Real decreto de 6 de Enero de 1884 sometiendo á la deliberación de las Cortes un proyecto de ley municipal.

«Mantendráse—decía—el caciquismo con todos sus abominables efectos; con las enenistades y odios de localidad que engendra ó que alimenta; con las persecuciones implacables; con aquellas bruscas alternativas que todo lo dan el día del triunfo ó todo lo niegan el día de la derrota, y, por término y remate de tantos males, con la corrupción completa de las conciencias y la perturbación incesante de la vida del país, veremos alargarse la serie inacabada de procesos, que suben ya á un número fabuloso en toda España. Ni cesarán las alternadas, pero seguras, visitas, de los delegados, y la inspección de los ayuntamientos y de las cuentas. Y por si aun cabe ennegrecer más este cuadro, de suyo tan sombrío, se agravará, finalmente, el estado tristísimo de muchos pueblos de España, donde la existencia ha llegado á ser molesta y hasta aborrecible, y donde ya no se puede aplicar justicia ni establecer una buena administración sin provocar tantos y tales conflictos, que los más decididos gobernantes, cuando no vacilan en reprimir los abusos por la extensión misma que éstos alcanzaron, retroceden ante las apariencias de venganza ó de represalias que podían darse á sus propósitos.» (1)

(1) *Gaceta* del 8 de Enero de 1884.

A este tristísimo estado, aquí trazado con tanta energía como verdad, sólo resta añadir la observación de que el caciquismo municipal y provincial no es, ni con mucho, el único daño desarrollado en nuestra vida política por la corrupción de los organismos de la administración local, sino que en ello debe verse también la causa primera de las principales enfermedades que hoy padecen nuestras instituciones parlamentarias, y sobre todo, de la desmoralización de los que desempeñan hoy función de patriciado político.

En el seno de las corrupciones locales es donde nuestro Cuerpo electoral ha contraído los funestos hábitos de no moverse á impulsos de convicción política. Respondiendo sólo á los móviles de intereses egoistas y bastardos, se entrega, sin acepción de personas y de principios, á quien más ofrece en materia de impunidades ó de favores oficiales. Así, sin necesidad de que medien pactos expresos de mandato imperativo, los representantes postergan hoy, con más facilidad que los procuradores del antiguo régimen, todas sus convicciones y compromisos políticos á la satisfacción de los mezquinos intereses ó de las miserias de las dominaciones locales. Y al propio tiempo, los mismos que en lo concerniente á negocios del lugar se muestran tan de escuela realista, cautelosos y empíricos, propenden, por el contrario, á la aventura y al idealismo de la utopía en cuanto se trata de la política general del Estado. Como los más de entre ellos no hicieron el indispensable aprendizaje del manejo de los intereses públicos en el seno de las administraciones locales, ignoran las artes más precisas del gobierno, desconocen las exigencias de la realidad en la transacción constante con los hombres y con los hechos que impone el proceso histórico entre lo pasado y lo presente. Pugnan por la realización inmediata de abstracciones y teorías impracticables, porque formaron sus opiniones tan sólo con libros, ó mediante la presunción de su criterio individual, con cuyos factores se discurren bien muchas políticas que, luego ejecutadas, no resultan jamás como se escribieron, viéndose sus autores dolorosamente sorprendidos, porque, en la realidad, menos sufrida que la tinta y el papel, los cuerpos vivos se estremecen de dolor y angustia al aplicárseles una mala receta. Los que

de esta manera carecen de la intuición de lo factible tampoco saben sacrificar lo accesorio á lo principal, ni acomodarse á las disciplinas que conciertan muchas voluntades en una sola dirección, sin cuyo elemento no pueden existir las grandes colectividades para esfuerzos unidos de pensamiento y de acción, ni se produce, por tanto, una fuerza política capaz de servir de regular propulsor á la máquina del gobierno, y, sobre todo, á una máquina de tan complicados resortes como la parlamentaria.

2.—POR QUÉ EN VEZ DE LA PROMULGACION DE UNA LEY PROVINCIAL Y MUNICIPAL DEL TODO NUEVA, SON MAS CONVENIENTES LAS REFORMAS PARCIALES EN NUESTRA LEGISLACIÓN

La misma evidencia y gravedad de estos males dió sin duda lugar al poderoso arraigo con que se posesionó de muchos la opinión de que el único remedio eficaz podría encontrarse en la reconstrucción de todo nuestro sistema administrativo sobre planes completamente nuevos. Así la elaboración de las Leyes provincial y municipal, que son quizás las que menos pueden sustraerse al imperio de los factores de la realidad, vino á convertirse, sin embargo, en pretexto y ocasión para discutir y formular, con los aparatos dialécticos que permiten los sistemas abstractos, las tesis y teorías de la centralización y descentralización. Unas veces á título de dejar á salvo los derechos esenciales del poder público y la unidad del Estado, se ponía á la provincia y al municipio en perpetua tutela como entidades incapaces de administrarse á sí mismas; otras veces, por el contrario, á título de respetar la autonomía municipal y provincial, se formularon los preceptos de ley en términos que de ellos resultaba perpetuo é insoluble conflicto entre las atribuciones legales del ayuntamiento y los intereses primordiales que el Estado tiene el deber de amparar.

Hoy ya, por fortuna, en este particular se encuentran más precisados y circunscritos los puntos capitales de divergencias en la opinión: puede decirse que las bases fundamentales sentadas respecto del régimen provincial y municipal, en la Consti-

tución del Estado, están por todos igualmente convenidas y aceptadas como necesario punto de partida de las leyes orgánicas. Por otra, aleccionados con severas enseñanzas de la experiencia, inclinan ahora los espíritus hacia las reformas parciales y sucesivas, más bien que á las innovaciones radicales y atropelladas, habiéndose comprobado en la práctica, que por deficientes que sean las leyes arraigadas en una nación, subsisten siempre en ellas elementos muy valiosos y aprovechables, y que nunca la parte viciada de una ley produce daños y peligros tan graves como los que había de originar el hacer tabla rasa de todas las instituciones que sustenta. Á esta experiencia es asimismo debida la primacía ahora otorgada en este orden de especulaciones al examen directo de los hechos de la realidad social sobre las dialécticas abstractas de principios. Perdió su valimiento la presunción de que, una vez adquiridas por el esfuerzo intelectual ciertas verdades primeras, cabía deducir de ellas dialécticamente el orden universal del gobierno perfecto, y que concentrándose el entendimiento en sí mismo, podía con preterición de los hechos y accidentes de la realidad explicarlo todo y llegar directamente al descubrimiento de la mejor constitución de gobierno.

Por otra parte, la causa principal de las corruptelas y desórdenes que padecen nuestras corporaciones provinciales y municipales no se encuentra en el mismo principio generador de la ley, sino en la manera de ponerlo en práctica; y aun si se quiere en factores de la vida social extraños á los preceptos de las leyes provincial y municipal. Claramente formulado se encuentra, por ejemplo, en estas leyes el principio fundamental en que hoy interesa informar toda nuestra organización administrativa; principio que se reduce, en suma, á procurar la intervención del mayor número de elementos sociales en la gestión de los negocios públicos, y habituar á todas las clases al ejercicio práctico de su propia administración y gobierno, haciendo que las libertades locales sean la primera base constitucional de la administración del Estado. Y el texto de la ley no se limita sólo á formular el principio, sino que dicta además no pocos preceptos de descentralización ó autonomía municipal y provincial, mediante los

cuales, estas corporaciones debieran resultar suficientemente amparadas del asalto de las parcialidades políticas y de las invasiones burocráticas, desenvolviéndose en una órbita de funciones propias, dentro de la cual aparecieran verdaderamente independientes, en términos que rarísima vez pudiera producirse conflictos de atribuciones.

Tal es el sentido de nuestras leyes actuales, y por tal manera responden en su espíritu á esta doctrina, que poco ó nada tienen que envidiar á las legislaciones de los pueblos modelos del *self-government*, en punto á fórmulas teóricas de los principios, y á deslindes ideales en las atribuciones del Estado y en las de la administración local. Pero junto á tanta pureza y corrección en la proclamación legal del principio abstracto, se desenvuelven en la realidad los más tristes cuadros de desconcierto, malbaratamiento y tiranía. Sucede así por no haberse armonizado la ley con el estado de las costumbres; y por no haber sobre todo tenido en cuenta que, dado el proceso de nuestra vida política, administrativa y social, el municipio ha tenido que constituirse hoy como el más importante baluarte para las luchas de la política, dependiendo en absoluto de la dominación de este baluarte el ganarse ó perderse las elecciones que deciden de la constitución del Parlamento.

Con efecto, por un conjunto de circunstancias que fuera ocioso enumerar aquí, dentro de la economía de nuestros comicios, el principal factor electoral no son los individuos inscritos como electores en el censo, sino los ayuntamientos. Y en estas corporaciones no hay propiamente vida política y organización de partidos sobre la base de programas ó principios políticos definidos para soluciones concretas de gobierno, sino discordias vulgares, en las que únicamente se trata de quién ha de imponer y repartir los consumos, beneficiar los bienes de aprovechamiento común, y los cargos y rentas del municipio.

Los pueblos no se enteran de los cambios políticos sino cuando se muda el alcalde ó se traspasa la influencia dominadora á otro cacique; y á su vez, estos dominadores del lugar, teniendo por muy secundarios los compromisos de disciplina y de programa político de cada situación de gobierno, sólo responden á

las miras de su egoísmo personal en el momento de una contienda en los comicios. Entonces, ó bien entregan todas las fuerzas electorales del municipio á discreción del gobernante, si éste amenaza; ó bien, si los gobernadores no les infunden temor, se conciertan con el candidato de oposición, con lo cual aseguran su dominio para más largo plazo. De suerte que como en la legislación no se tomen garantías simétricas contra la presión del poder central y contra la presión de los poseionados del ayuntamiento, la verdadera libertad de los electores no resulta amparada, y de todas maneras el ayuntamiento viene á ser el verdadero y decisivo factor para la pérdida ó ganancia de las elecciones. Muy acertadamente se exponía esta situación de nuestras municipalidades en el ya citado preámbulo de Real decreto de 6 de Enero de 1884, al decir que «mientras los Ayuntamientos constituyan uno de los medios de llevar á cabo la gobernación del Estado, el medio único en muchas localidades, no se pida á los partidos ni á los gobernantes que alejen su vista interesada de la organización y de la marcha del municipio. Por cima de estas exigencias, y aun por cima de las propias convicciones, estará siempre para unos el deber de gobernar, para otros la necesidad imperiosa de defenderse, para todos el afán de que aquel instrumento se mueva dócilmente en sus manos, ó se quiebre si resiste, de manera que pueda ser sustituido con otro más acomodaticio... Continuarase peleando allí por la influencia política, sin vacilar en los medios de lograrla; y aquellos á cuyo favor se haya peleado seguirán amparando, contra ley y razón, los abusos cometidos, ó perseguirán sin tregua ni descanso al adversario, teniendo por tal á todo el que no satisfaga sus exigencias.» (1)

La naturaleza de semejantes luchas y los procedimientos de guerra que en ella se emplean; las bruscas y temerosas alternativas de tener que mandar como tirano que no recibe consejo sino de iras implacables, ó de verse expuesto á todos los rigores de los procedimientos criminales y de las venganzas airadas é impunes, explican de suyo por qué aparecen retraídos de la ad-

(1) *Gaceta* del 8 de Enero de 1884.

ministración municipal los más aptos y de mayores garantías de posición para la moralidad é integridad en el desempeño de tales funciones; convirtiéndose, por el contrario, los cargos concejiles en profesión y granjería codiciada por aventureros que tienen poca hacienda y estimación que arriesgar, pero descubren, en cambio, en los desórdenes, despilfarros del presupuesto, y en la violencia de las discordias medios de fortuna y encumbramiento.

Asaltada así por tales gestores la hacienda municipal, forzosamente había de venir á su presente estado de corrupción. Y en vano se tratará de buscar su remedio en un deslinde de las atribuciones del Estado y de las del municipio; en vano se buscara también en los procedimientos electorales y en la ampliación del sufragio el remedio á estos males. Por sí solas las garantías de la ley poco ó nada pueden contra semejante corrupción; y la extensión misma del voto, no acompañada de otras rectificaciones administrativas, constituye mayor riesgo de que se haga todavía más difícil la moralización de las prácticas electorales. En vez de conseguir con ello que muchas fuerzas sociales, hoy inertes, se conviertan en activas, mientras no se rectifique la situación presente de las municipalidades, sólo se lograrán mayores retraimientos de los mejores elementos que aun intervenían en la vida política. Es inevitable que en tal situación los propósitos de descentralización tropiecen con el siguiente dilema insoluble: ó bien se opta por la verdadera autonomía del municipio en el sentido de que el Gobierno abandone sus facultades de vigilancia y tutela sobre los ayuntamientos, en cuyo caso se agravarían todos los males, haciéndose irremediables, y la suerte de las instituciones fundamentales del régimen representativo quedaría á merced de la barbarie de los caciques; ó bien, por el contrario, se mantiene la supremacía y fiscalización del gobierno sobre la administración municipal, en cuyo caso estas corporaciones, entidades electorales dominadoras de nuestros comicios, vivirán domesticadas por el miedo ó por el interés bastardo, y entregadas á merced de los condotieros electorales que se contratan con los gobernadores.

No es de extrañar que ante los cotidianos ejemplos recogidos

en la práctica, como comprobación de la triste alternativa del anterior dilema, cunda el pesimismo en tantos ánimos y empiece á prevalecer la opinión de que hay pueblos condenados por sus propios caracteres de raza á incapacidad perpetua para regirse á sí mismos; pueblos que no pueden ser administrados y gobernados sino como raza conquistada, y cuya ineptitud ingénita se tratará en vano de remediar por medio de artificios de ley.

Pero el que semejante pesimismo trascendiera al espíritu de nuestra legislación, constituiría un síntoma de decadencia moral todavía más grave que todos nuestros males presentes. Si la condición humana está sujeta á diferencias distintivas en cualidades y defectos de raza, semejantes caracteres no llegan nunca por obra directa de la naturaleza á constituir desigualdades tales que, mientras unos pueblos puedan vivir como dueños de sí mismos, otros, en cambio, resultan condenados á perpetua servidumbre. Las naciones, por el contrario, cualquiera que sea su raza y constitución social, son cuerpos sanables, y la asociación humana nace en todos tiempos [y latitudes] dotada de un fondo de cualidades y defectos, aptitudes é incapacidades originarias, comunes é iguales para toda su especie, alcanzando en ella la educación y el arte tanta ó más eficacia que en el individuo aislado para llegar á enderezar al bien hasta las malas inclinaciones de naturaleza. La diferenciación principal de una á otra colectividad humana está en la diversidad del ambiente social que respiran.

Así el cometido principal de todas las disciplinas sociales consiste en modificar de generación en generación los tallos silvestres, injertándolos con los productos mejorados por el cultivo; en refrenar en cada sujeto, con todos los aparatos de la civilización, los instintos torpes, el estado de barbarie y la fiera originaria; en mantener los ordenamientos de la justicia y la estabilidad y pureza de los organismos nacionales en medio del continuo tránsito de generación y corrupción perpetua, en que por oficio de la naturaleza se desenvuelve individual y colectivamente todo lo que ha sido llamado á la vida; consiste, por último, en fomentar las cualidades nativas á fin de que cada cual, al contribuir al

bien común, halle satisfacción y recompensa de sus esfuerzos particulares, y de esta suerte se armonizan en mutuos beneficios el interés colectivo y el individual. Obra es ésta ciertamente lenta y difícil, que exige á un tiempo el concurso de las instituciones y el de las costumbres, y vigilancia constante de detalle y conjunto sobre todos y cada uno de los elementos que á ella concurren dentro de una entidad nacional; pues con facilidad suma se pierden las aptitudes adquiridas, y las instituciones se desvirtúan, mudándose las mismas causas de prosperidad en gérmenes de decadencia; en términos que los mismos pueblos que acreditaron capacidad mayor para el disfrute de determinadas instituciones de gobierno, aparecen de improviso incapaces de ellas y amenazados de anarquía, si para ampararlos contra su propia administración no interviene una curatela superior.

Costumbres públicas apropiadas á un régimen de libertades locales las tuvieron, por ejemplo, en alto grado, por espacio de muchos siglos, las diferentes clases de estos mismos pueblos de España que hoy con tanta facilidad caen en pavoroso desgobierno en cuanto les falta la curatela burocrática del Estado. Eran aptos para aprovechar y disfrutar, no sólo administraciones descentralizadas, sino autonomías locales. Instituciones de esta índole prosperaban entonces con maravillosa fecundidad y esplendor, porque hallaban en todas las clases las iniciativas y aptitudes de los pueblos habituados á vivir por sí mismos con propios fueros y leyes. Estas prácticas y sentimientos de las libertades locales teníanlas arraigadas nuestros mayores hasta con exceso, pues á las veces resultaban por ellas como gentes colecticias sin vínculo de unidad. Faltábales en cambio sentir con mayor ahinco y en su más alto concepto lo que constituye la gran solidaridad de la patria, identificando en afecciones é intereses comunes los más dilatados territorios.

Hoy el sentimiento de la unidad é integridad nacional late más generoso y amplio en el corsazón de nuestra ciudadanía; pero es menester que á la par que se procura robustecer este sentimiento, se restaure también aquel espíritu que vivificaba los organismos interiores de los municipios, provincias y toda suerte de corporaciones; espíritu de libertad que habiendo alentado en

nuestra patria instituciones vigorosas como todas las que engendra y cría la historia, resulta en cambio, actualmente, de tal manera desvirtuado en nuestra ciudadanía, que nuestros pueblos parecen haber cambiado de naturaleza.

Para conseguirlo no bastan los preceptos abstractos de ley, y particularmente de las leyes directamente relacionadas con el orden político; precisa sobre todo cuidar de la elaboración de prácticas y usos adecuados á la naturaleza de instituciones descentralizadas, y sanear esos organismos entregados hoy á la corrupción, haciéndolos vivideros para la honradez. Así, tanto para lograr el concurso del mayor número, y sobre todo los más aptos en la administración local, cuanto para hacer más inexpugnables los Ayuntamientos contra las presiones del gobernante y las coacciones del caciquismo interesado en determinada solución electoral, no hay garantía de sufragio ni deslinde ninguno de atribuciones en las leyes provincial y municipal, que sea tan eficaz como algunas reformas parciales en las esferas más modestas de la administración, una simple liquidación de cuentas en la hacienda de los municipios, por ejemplo, ó cualquiera otra de esas disposiciones que encaucen, moralicen y simplifiquen la administración, y que, no relacionándose al parecer con el orden político, repercuten sin embargo con más transcendencia en la economía del Estado que cualquiera de las leyes más controvertidas por los partidos políticos.

De esta manera es como podrá conseguirse que los puestos concejiles sean cargo y dignidad de verdadera estimación, y que prestando en ellos su concurso elementos valiosos que hoy viven retraídos, se formen entre nosotros las costumbres públicas de las libertades locales, sin las cuales los Ayuntamientos no pueden ser sino meros instrumentos de coacción en los días de elecciones, y en los demás tiempos, guaridas de caciques despóticos, concusionarios y salteadores de la hacienda pública y privada.

No es menester entrar en más amplios razonamientos de otra índole, pues las consideraciones que preceden, aunque expuestas en forma sumarisima, constituyen demostración bastante de cuáles son los vicios de origen que dan lugar á que siendo exce-

lente el principio cardinal formulado en nuestra legislación orgánica provincial y municipal, resulta sin embargo desvirtuado en la práctica por accidentes que lo adulteran radicalmente. Lo expuesto constituye también demostración suficiente del por qué, en vez de mudar radicalmente los principios de nuestra ley provincial y municipal, conviene más que las innovaciones en esta materia se limiten á reformas parciales y tanteos sucesivos, en los que, lejos de ponerse en tela de juicio el principio general de nuestro estado de derecho en orden á la administración local, se vigorice, por el contrario, depurándole de los estorbos con que tropieza en la realidad, y pueda aplicarse en la forma que se adapte mejor á los usos prácticos de la vida nacional.

Además, si el principio generador de las leyes orgánicas provincial y municipal, se armoniza con las instituciones fundamentales del Estado, conviene conservar inalterable su texto y estructura, tanto ó más quizás que el texto y estructura de los Códigos civiles, no admitiendo sino aquellas modificaciones de detalle, cuya utilidad y necesidad se acredite con toda evidencia como indispensable para depurarlas de corruptelas, vigorizar su espíritu y arraigarlo en las costumbres públicas. Así conteniendo el celo reformador en rectificaciones de las partes accesorias de estas leyes, y á las veces en disposiciones de una esfera todavía más modesta, es como se alcanzará con mucho mayor provecho, que mediante la alteración de las leyes fundamentales del orden político, el verdadero arraigo del principio de que la nación se rija á sí misma, sin cuyas prácticas el régimen representativo viene á ser una ficción sin consistencia.

Pero este respeto á la tradición del texto legal sería absurda aberración si por él se hubiera de excluir el reconocimiento de aquellos otros precedentes y factores de la realidad que, aun cuando vivan fuera de la estructura de los Códigos y la ley no pueda precisarlos, ni, las más de las veces, mencionarlos siquiera, constituyen, sin embargo, las verdaderas esencias de los estados jurídicos y son las fuerzas vivas que comunican ó quitan la potencia coactiva á los ordenamientos del legislador. Factores de esta índole son, sobre todo, las soluciones y hasta las

meras opiniones que privan en los elementos activos del orden político, y singularmente en aquellas milicias que aciertan á agrupar en torno suyo los medios más poderosos de acción y ejecución para la mudanza ó el mantenimiento de las leyes. Los programas ó proyectos de ley proclamados ó presentados por los partidos que intervienen en la gobernación del Estado, se imponen, con efecto, para esta clase de reformas, cual precedentes de tanta ó mayor fuerza y autoridad que los que se puedan invocar como ya incluidos en textos legales y consagrados por formalismos jurídicos. (1) Una reforma legislativa que prescindiera de ellos, jamás llegaría á condiciones de viabilidad; y por esta conveniencia de estimar los precedentes extralegales de verdadera autoridad, tanto ó más que los de la legalidad misma, es por lo que en la revisión de nuestras leyes provincial y municipal se deben tomar muy en cuenta las diversas soluciones proyectadas por las colectividades políticas aunque no llegaran á ser ley, y hasta las meras aspiraciones que formularon aunque no llegaran á concretarlas en proyecto escrito.

Tal debe ser, á nuestro juicio, el espíritu en que se ha de inspirar la reforma de la ley provincial y de la municipal.

---

(1) Los principales precedentes de este género son:

1.º Proyecto de ley municipal, fecha 15 de Diciembre de 1882, presentado á las Cortes por el Excmo. Sr. D. Venancio González, con decreto del mismo día.—(*Gaceta* del 17.)

2.º Proyecto de ley municipal presentado á las Cortes por el Excmo. Señor D. Pio Gullón, con decreto de 19 de Junio de 1883.—(*Gaceta* de 6 de Julio.)

3.º Proyecto de ley provincial presentado á las Cortes por el Excmo. Señor D. Segismundo Moret, con decreto de 6 de Enero de 1884.—(*Gaceta* del 8 de Enero.)

4.º Proyecto de ley municipal presentado á las Cortes por el Excelentísimo Sr. D. Segismundo Moret, con decreto de 6 de Enero de 1884.—(*Gaceta* de 8 de Enero.)

5.º Proyecto de Gobierno y administración local, fecha 25 de Diciembre de 1884, presentado á las Cortes por el Excmo. Sr. D. Francisco Romero y Robledo.—(Apéndice 16 al núm. 52 del *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, correspondiente al día 27 de Diciembre de 1884.)

## II

## Reforma de la ley Provincial

## 1.—LA REGIÓN

La constitución de la región es lo que el adjunto proyecto presenta como mayor novedad para nuestro régimen de gobierno y administración local. No es esta, sin embargo, la vez primera que su pensamiento se formula en los proyectos de ley sometidos por nuestros Gobiernos á la deliberación de las Cortes. Pero conviene advertir que esta institución regional difiere en su esencia de la del proyecto de ley de 25 de Diciembre de 1884, pues si bien en aquél aparece un título entero consagrado á la *administración y gobierno de las regiones*, tal expresión respondía á un orden muy distinto de instituciones locales. La región dentro de aquel proyecto se refería á la organización municipal, no á la provincial; con ella se trataba de realizar una idea felicísima y eminentemente práctica, sobre todo para los pequeños Ayuntamientos. Procurábase agruparlos por manera que hallaran un medio legal de considerable economía y mejora de sus servicios, asociándose para determinadas atenciones, á fin de asegurar su mejor y más holgado cumplimiento, supliendo con la asociación la impotencia y escasez de los recursos dispersos en los presupuestos municipales de una demarcación. Tratabase en suma, de plantear, con carácter general y obligatorio, y con mayor refundición de servicios, la facultad de asociarse los Ayuntamientos limítrofes; facultad ya establecida por el art. 80 de la vigente ley municipal, pero que hasta ahora dió escasos resultados prácticos por haberse entregado en absoluto á la iniciativa de los mismos Ayuntamientos.

Mas á la asociación municipal inspirada en este acertadísimo pensamiento que responde á una de las necesidades más impe-

riosas de nuestras municipalidades rurales, cuadrábale mejor otro nombre, que el de región, el de Comunidad, por ejemplo, que es como se apellidaba en lo antiguo, y mejor todavía el de Concejo, puesto que así vienen llamándose estas hermandades de municipios en algunas provincias del Norte de la Península donde se practican desde tiempo inmemorial. La palabra región implica, con efecto, en el tecnicismo geográfico y político un concepto de extensión territorial mucho más vasto que el que pueda representar la demarcación de algunos ayuntamientos asociados.

En este sentido parece más acertado apellidar región á la agrupación de varias provincias, como se hace en el proyecto de ley provincial presentado por el partido liberal en 6 de Enero de 1884. Quince eran las regiones en que resultaba así distribuída la jurisdicción administrativa y política de la Península é islas adyacentes con arreglo al referido proyecto, viniendo á coincidir con la vigente demarcación del territorio para la jurisdicción de las Audiencias territoriales.

No prosperó este último proyecto, sin duda porque además de hacer tan solo dos años desde la promulgación de la actual ley provincial, hecha por el propio partido liberal, envolvía asimismo considerable aumento de gastos, aparte de otras consideraciones cuya enumeración fuera aquí ociosa. Pero esto, no obstante, sus dos principios cardinales, es á saber: la constitución de los gobiernos regionales y el enaltecimiento del cargo de los gobernadores, responden á dos necesidades tan apremiantes para la reconstitución y saneamiento de nuestros organismos administrativos, que bien puede asegurarse que en adelante no ha de ser viable ningún proyecto de reforma de ley provincial ó municipal que prescindiera de ellos ó los desvirtúe.

Desde entonces acá, aunque el pensamiento de la región no haya vuelto á formularse en proyectos de ley, ha ganado en cambio tanto camino en la opinión, que figura ya como base capital en los programas de los partidos. Y es que en efecto, los factores sociales, económicos y políticos que justificaron en su día la vigente demarcación de provincias y el orden de relaciones de los intereses locales con el poder central, han padecido

en los últimos años profundísimas alteraciones. Al efectuarse la transformación de nuestro régimen político, la provincia, aunque constituyendo una división ficticia más bien que una entidad espontáneamente engendrada en el seno de nuestra historia y que respondiera á la natural agrupación de elementos locales, venía, sin embargo, á satisfacer una necesidad política en aquellas circunstancias. Quizás por lo mismo que era una unidad de artificio legal, más bien que el organismo natural de administración regional indispensable á los grandes cuerpos de nación, la provincia facilitaba entonces, mejor que cualquiera otra unidad administrativa, la acción del gobierno para el tránsito del antiguo régimen al nuevo, y para completar la obra secular de la unificación del Estado. Por otra parte, favorecía también el necesario deslinde de las atribuciones del orden judicial y del administrativo y político que requería el nuevo régimen; mantenía en estrecha y directa comunicación con el poder central los elementos territoriales disgregados de los antiguos particularismos, y permitía una acción especial ó uniforme según conviniera en cada parte del reino. Añadiase por último entonces á las anteriores ventajas y facilidades para esta organización administrativa y política, la circunstancia de que ni los Ministerios se veían todavía agobiados por el número y complicación de los servicios públicos, y podían descender á detalles menudos de la administración local; ni tampoco los funcionarios llamados á representar al Gobierno en cada provincia veían aun menoscabada ó desacreditada su autoridad como resultado inevitable de funciones de continuo ejercidas entre las contiendas electorales; por el contrario, lejos de aparecer ante sus subordinados como funcionarios de escaso prestigio, más bien representaban á la sazón para los pueblos la posesión y disfrute de la asistencia directa del Poder Real simbolizado en la autoridad de los antiguos virreyes.

Mas todo esto aparece ahora completamente alterado. Las facilidades de los medios de comunicación han dado nuevos enlaces á los territorios y hecho inútiles no pocas de las Delegaciones de gobierno y demás entidades de la subdivisión administrativa, que antes parecían indispensables. Y al propio tiempo,

el crecimiento de la riqueza, el desarrollo de todo género de empresas, las necesidades cada vez más complejas de la vida social, han complicado los servicios públicos por manera que la Administración central no puede ya desplegar su acción directiva dentro de los cauces trazados por el sistema centralizador de los comienzos del régimen constitucional. La tarea que pesa hoy sobre los departamentos ministeriales, encargados á la par de los grandes intereses políticos de la gobernación del Reino y de las menudencias de los intereses locales, ha venido á ser tan abrumadora, que, de no recibir inmediato alivio, amenaza producir total desquiciamiento. Por último, la más alta y directa representación del gobierno en las provincias vino á tanto descrédito, que los pueblos, lejos de ver ya en ella la aureola y los prestigios de los antiguos representantes de la realeza, se han hecho á considerar á tales funcionarios como simples emisarios electorales, agentes que, como decía enérgicamente el preámbulo del Real decreto de 6 de Enero de 1884, «con el nombre de gobernadores aparecen ante sus subordinados como un funcionario que á duras penas puede vivir del sueldo que disfruta, siempre inseguro en su puesto, y todavía, obligado muchas veces para conservarlo á transigir con exigencias locales, de ordinario poco sanas, cuando no á mudar de papel y dejarse gobernar por aquellos elementos á quienes debiera tener bajo su fuero.»

Atendiendo al imperio de todas estas necesidades, ya desde 1847, un ministro de tanta inteligencia en los negocios de la gobernación como el Sr. D. Patricio de la Escosura, promulgaba en su departamento el transcendental decreto de 29 de Septiembre de aquel mismo año, por el cual se establecía la división del territorio de la Península en once Gobiernos generales, trazando en el mismo nuevos deslindes de atribuciones en consonancia con el sentido descentralizador que requería tan importante reforma. Por las vicisitudes de la política quedó en suspenso aquella disposición, en virtud del Real decreto de 29 de Octubre del mismo año, dictado en consecuencia del cambio ocurrido en la política ministerial. Más tarde, en el Real decreto de 17 de Octubre de 1863, aconsejado á la Corona por los propios esta-

distas que más habían resistido á la reforma de D. Patricio de la Escosura, se volvían á invocar los mismos principios administrativos del Real decreto de 29 de Septiembre de 1847, si bien no con tanta amplitud y haciendo caso omiso de los gobiernos regionales. Pero aun cuando no recogiera el pensamiento de la gran división territorial en los once Gobiernos generales reconocía con mucho acierto aquel ministerio «que participaba de la opinión ya general en el país de que era preciso descentralizar la acción administrativa del Gobierno, pues con el desenvolvimiento de la riqueza pública y el impulso que recibía todo género de empresas y proyectos, había aumentado de tal modo el número de los negocios del privativo conocimiento de la Administración central, que se hacía difícil y embarazosa su marcha por mucho celo que se desplegase; y que sin inconveniente alguno podía confiarse á los Gobernadores, á las Diputaciones y á los Concejos provinciales la decisión de los negocios de exclusivo interés provincial y municipal, reservándose el Gobierno la alta inspección» (1)

Mucho más imperiosas que en 1847 y 1863 son hoy estas necesidades; pues aunque las leyes provinciales de 1870, 1879 y 1882 y por lo general toda la legislación orgánica de reglamentos, Reales órdenes y decretos y jurisprudencia administrativa que las desenvuelve, se ha inspirado grandemente en el espíritu de reducir la intervención del Estado á las funciones de alta inspección é indispensable tutela, falta todavía dar en esto el paso más decisivo, el avance que verdaderamente caracteriza y distingue al gobierno de instituciones locales libres de un régimen de burocracia centralizadora. Para ello precisa, en primer término, restaurar los centros naturales de las libertades administrativas, revivir los organismos que respondan ante todo á esas grandes entidades provinciales no creadas sólo por decretos ó por ficciones jurídicas más ó menos felizmente combinadas, sino nacidas de los espontáneos enlaces de la geografía, de las tradiciones y de los intereses. La región es para nosotros el único elemento en cuyo seno pueda operarse esta fecundación, el único

(1) *Gaceta* del 18 de Octubre de 1863.

que pueda servir de asiento para que las provincias adquieran su natural agrupación, y el único también que pueda permitir el deslinde y coordinación de la unidad política y de la independencia administrativa, objeto primordial de toda obra de verdadera descentralización.

## 2.—LOS GOBERNADORES REGIONALES

El enaltecimiento y dignificación del cargo de los gobernadores es asunto de tan capital interés, que aun cuando la creación de los Gobiernos regionales no produjera otro resultado que éste bastaría él solo para justificar sobradamente su establecimiento. A nadie se le oculta hoy que, por las razones y motivos antes indicados, la alta misión de los gobernadores ha venido á gran desprestigio; pero siendo ya de suyo tan precaria esta situación á que les han traído las exigencias de los factores sociales que se agitan en nuestras contiendas políticas, se agrava todavía con las deficiencias mismas de la ley en este punto. Dado tal conjunto de circunstancias combinadas en su descrédito, necesita hoy un gobernador cualidades de todo punto excepcionales de valer personal para cobrar alguna autoridad moral y poder desempeñar con dignidad é independencia funciones de gobernante. Antes por el contrario, el prestigio de la jerarquía bastaba de ordinario para disfrazar ó suplir las deficiencias del sujeto que la desempeñara, recibiendo participada de la misma autoridad del cargo y de las disciplinas sociales formadas en torno de él, la fuerza moral que personalmente pudiera faltarle como capacidad para gobernar. Especiales miramientos requiere, por consiguiente, nuestra legislación en este punto, pues si con las corruptelas y viciosas prácticas introducidas en los procedimientos de la elección de gobernadores se observa rebajamiento, cuanto menor resulte la idoneidad de las personas escogidas, tanto más requieren de las exterioridades de la ley para alcanzar la eficacia moral de imperio que no lleven en sí mismas.

La vigente ley provincial, siguiendo anteriores prácticas, busca remedio á esto, dificultando el nombramiento de los goberna-

dores, exigiéndoles determinadas categorías adquiridas en servicios ya prestados en los diferentes órdenes de la administración. Pero acertadísimamente observaba ya acerca de esto el preámbulo del Real decreto de 6 de Enero de 1884, «que sólo se ha conseguido en ello muy escasa parte del fin á que aspiraba el legislador, porque no todo consistía en asegurarse algo más de la aptitud de las personas llamadas á dichos cargos, sino que era preciso enaltecer primeramente el cargo mismo por lo relativo á sus atribuciones, á la posición social que representa y á la misión que se le encomienda.»

Mas la propia idea de enaltecer así el cargo con retribución que corresponda á la posición social que ha de representar y á la misión que se le confía, implica necesariamente la precisión de reducir el número de estos puestos preeminentes; pues de ser muchos, además de amenguarse su importancia traerían á nuestro presupuesto un gravamen que no podría conllevar. Por otra parte, mientras la dotación del cargo no corresponda á su natural preeminencia, en vano se buscará su enaltecimiento ampliando sus atribuciones. Esto, lejos de constituir remedio, agravaría por el contrario los daños de la situación presente: porque en efecto, sí, con harta frecuencia, los gobernadores difícilmente se sustraen ahora á la condición de tener que transigir y abdicar ante las exigencias locales, hasta el extremo de convertirse en mero instrumento de ellas, el ampliar sobre estas bases que dan los hechos de la vida real las atribuciones de los gobernadores, se reduciría en suma á poner en manos de las dominaciones locales, de ordinario insanas, mayores medios de tiranía. De no modificarse profundamente semejante estado de cosas, más bien aconseja la prudencia de gobierno el cercenar y cohibir las atribuciones de los gobernadores: pues el que resulte la consideración tributada á la categoría y persona, muy inferior á las atribuciones jurisdiccionales del cargo mismo, constituye para las autoridades la más falsa y peligrosa situación. En esto se funda la retención de las atribuciones de los gobernadores civiles adoptada como práctica de gobernación, desde la última modificación ocurrida en la política ministerial. Toda la jurisdicción de los gobernadores en punto á envío de delegados de inspección á los

ayuntamientos y suspensión de concejales y diputados provinciales, así como de las corporaciones respectivas, está ahora convertida de hecho en jurisdicción retenida. Desde entonces nada han podido resolver en esto los gobernadores de las provincias sin previa y especial autorización del Ministro de la Gobernación. Logróse así el inmenso beneficio, sobre todo en los momentos críticos del enardecimiento de pasiones propio de las contiendas electorales, que se contuvieran en gran escala las violencias exigidas por los caciquismos locales, hallando los gobernadores para resistirlas la salvadora excusa de no estar en sus atribuciones otorgar lo que se les pedía. Mas junto á beneficio tan valioso para la rectificación de las corruptelas y vicios inveterados de nuestras costumbres electorales, semejante práctica de gobierno trae consigo tales inconvenientes que la hacen insostenible largo tiempo. Agrava los daños de la centralización; impone á la superioridad una labor abrumadora, difícilmente conllevada fuera de breves y excepcionales períodos; y por último, hace pender la resolución de menudos detalles, de quien por la naturaleza misma de los hechos carece, para resolverlos con acierto, de los indispensables elementos de juicio, que únicamente proporciona el conocimiento circunstanciado y directo de personas y cosas.

A todos estos inconvenientes proporciona feliz solución la constitución de los gobiernos regionales. El gobernador regional puede hallar en su propia jerarquía autoridad eficaz para resistir y enfrenar más holgadamente que los gobernadores de provincias, las exigencias locales que resulten reñidas con la justicia, y á la par también dispone de medios de conocimiento directo de los negocios que no están al alcance de la función ministerial. Al gobernador regional debe, por tanto, encomendarse como función normal de administración y gobierno toda esta jurisdicción que accidentalmente se encuentra hoy retenida en manos del Ministro de la Gobernación.

## 3.—DE LOS CONSEJOS REGIONALES

Ni en el Real decreto de 1847, creando los once Gobiernos generales para la administración y gobierno de la Península, ni en el proyecto de ley de 6 de Enero de 1884, proponiendo el establecimiento de quince Gobiernos regionales, se colocaba junto al gobernador de la región la natural asistencia de consejo que sus funciones reclaman. Este elemento de deliberación y consejo es, sin embargo, tan necesario para asentar instituciones verdaderamente descentralizadoras, que sin él, ni fuera posible enlazar y armonizar los intereses municipales y provinciales de la región, ni tampoco las funciones del mismo gobernador regional podrían tener otra aplicación y efecto que el hacer más dañosa é irresistible la absorción de toda iniciativa y vida local por el poder central, destruyéndose definitivamente los gérmenes tradicionales que encierra nuestra patria para la reconstitución de los organismos interiores engendrados directamente por la misma naturaleza, y sin los cuales no puede existir un régimen descentralizado de administración local. Por la índole propia del gobierno representativo, las corporaciones formadas por vía de representación para las funciones de deliberación y consejo, son más necesarias todavía en los centros de la administración local que en los centros del Estado. Un gobernador regional, sin esta asistencia de consejo, pocas veces podría acertar en lo más conveniente; su autoridad sería mirada con desconfianza, más bien que como garantía de justicia, por los intereses de la propia región; y no sólo aparecería como un poder refractario á las libertades locales, sino que además para la misma constitución representativa del Estado en general, sería igualmente un peligro más bien que una institución armonizada con las necesidades de las libertades públicas.

Otra consideración se impone asimismo en esto, de gran transcendencia y que por sí sola justifica la creación de los Consejos regionales como entidades destinadas á la formación de aquellas costumbres públicas, que requiere la intervención directa de los

pueblos en la gestión de sus intereses. Por más que en la organización presente de las Diputaciones provinciales la ley ha querido producir un deslinde de atribuciones en virtud del cual apareciera una esfera de acción, en la que estas corporaciones resultaran con competencia exclusiva y casi autónoma; sin embargo, la ley misma que aspiraba á asentar el régimen administrativo con tales bases de autonomía, se vió obligada por la condición de nuestras costumbres á no poder prescindir de la intervención constante del poder central, siquiera fuera sólo por vía de apelación y alzada. Así, aun cuando el precepto legal formula el principio de que Ayuntamientos y Diputaciones provinciales tienen una órbita de plena autonomía de jurisdicción, de hecho todos sus actos resultan, no obstante, intervenidos por el Estado, en términos que éste es el verdadero gestor de lo que la ley determina como de la exclusiva competencia de las Corporaciones.

Notorio es, como comprobación de esto, lo que ocurre en la aprobación de los presupuestos municipales y provinciales, incapacidades y excusas de concejales y demás incidentes de la administración local. Lejos de percibirse en este particular algún síntoma de rectificación de abusos, la corruptela de costumbres va en temerosa proporción, siendo gráfica demostración de ello lo ocurrido respecto de la reciente renovación general de nuestros ayuntamientos. Por el espíritu de la ley, la resolución de los expedientes de reclamación y protesta sobre elecciones municipales, debía corresponder á las comisiones provinciales; el Ministerio de la Gobernación no había de intervenir sino en casos excepcionales y como supremo recurso de justicia. Sin embargo, á este Ministerio se han elevado hasta 800 recursos contra los acuerdos de las comisiones provinciales, por manera que la oficina central del Estado viene forzosamente, aun en esto, á ser árbitra de toda elección municipal. Así, por efecto de las viciosas prácticas arraigadas en nuestro estado social, lo que parecía destinado á formar costumbres descentralizadoras, se convierte, por el contrario, á instancia de los mismos intereses locales, en mayor instrumento de centralización.

La causa original de estos males consiste en que entre el Es-

tado y los organismos principales carecemos de un cuerpo intermedio que no participe ni de los inconvenientes inherentes á la oficina burocrática del poder central, ni experimente tampoco directamente las pasiones de las banderías locales que con tanta facilidad se enseñorean de una comisión provincial. El Consejo regional es el que mejor puede servir como cuerpo intermedio para resguardar á los municipios de la absorción de la burocracia y amparar á los intereses particulares de las tiranías locales. Este organismo nuevo ha de ser el que rectificando las extralimitaciones legales de las corporaciones secundarias, ejerza sobre ellas benéfica tutela, las habitue al respeto de la ley, sanee sus costumbres administrativas, y constituya en fin un tamiz para las apelaciones y recursos de alzada, por manera que la intervención tutelar del Estado no se haga precisa sino mediante requisitos que sólo concurren en casos muy excepcionales. Tal es uno de los más transcendentales cometidos que se confían á los Consejos regionales en el adjunto proyecto.

Complétanse, por último, las consideraciones que preceden con otra que no les cede en importancia, y es la de que con las reformas proyectadas en las leyes provincial y municipal, pero singularmente con la constitución de los Consejos regionales, se vendrá á llenar un gran vacío, dejado en la adaptación de la nueva ley electoral para las elecciones de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. El Gobierno de S. M., al formular en Septiembre último su consulta á la Junta central del Censo sobre esta adaptación, consideró primero por naturales miramientos de prudencia, que la iniciativa ministerial debía sobre esto encerrarse en el estrecho límite que taxativamente determina el literal contexto del art. 1.º de las disposiciones adicionales de la ley Electoral de 26 de Junio de 1890; es decir, ciñéndose á la aplicación concreta de los artículos 1.º y 2.º, títulos 2.º y 6.º de la ley, y al cap. 1.º del tít. 5.º, que se contrae á la forma de las votaciones. Pero en el seno de la Junta central, al dictaminar sobre esta consulta, prevaleció con gran satisfacción del gobierno un criterio más amplio: se estimó que debían adaptarse, no sólo los fragmentos de la ley electoral señalados por el art. 1.º de los adicionales, sino la ley entera, y á ser posible con la redacción

literal de sus preceptos, cuanto más con todo el conjunto de su espíritu. Era evidente, por tanto, que aceptándose este alto criterio de la Junta central para interpretar el art. 4.º adicional de la nueva ley en su sentido más amplio, se imponía el adaptar también á las elecciones de concejales y diputados provinciales el organismo de los colegios especiales que entrañan tan excepcional importancia en la economía del nuevo procedimiento electoral. Y esta adaptación se imponía con tanta ó mayor necesidad que cualquier otra, puesto que, según quedó reconocido en el curso de los debates parlamentarios acerca de la ley Electoral, los mismos impugnadores del establecimiento de los colegios especiales para la elección de diputados á Cortes, proclamaban en cambio la conveniencia de llevar á la elección provincial y municipal esta dualidad de la representación individual y de la representación por clase. (1) Con efecto, en las más altas instituciones representativas del Estado, la constitución del Senado, á la par que otras leyes y prácticas del gobierno parlamentario, prestan ya de suyo cierta saludable compensación y contrarresto á la forma de representación que sólo aprecia el número; pero ni en los Ayuntamientos, ni en las Diputaciones provinciales tenemos todavía nada adecuado á estas representaciones orgánicas del voto, necesarias siempre para la existencia del régimen representativo, pero sobre todo cuando por la extensión del sufragio surge el peligro de que la plebe sea el único elemento social que alcance voz y representación eficaz.

A no dudar, si en los decretos de adaptación de la ley Electoral se prescindió de tan capital extremo, fué debido no más que á la convicción general de que por la propia importancia y complejidad de la aplicación de este principio á la organización provincial y municipal, se requerían especialísimos miramientos de estudios previos por parte de la administración y una intervención solemne del Parlamento, requisitos todos que á la sazón no podían ser cumplidamente satisfechos.

Por lo demás, se han recogido sobre esto grandes experiencias

(1) *Ascárate*.—Sesión del Congreso de 5 de Marzo de 1890, página 3158.

en las recientes elecciones; y bien puede afirmarse que se manifiesta la opinión poco menos que unánime en el sentido que, así como es menester introducir sobre ello rectificaciones y precisas garantías en la ley Electoral de diputados á Cortes, á fin de que el Colegio especial, tal como está constituido en dicha ley, no resulte gravísima perturbación para el régimen parlamentario aumentando desproporcionadamente el número de diputados, desorganizando el cuerpo electoral de los distritos y sobreponiendo las representaciones por clases á las de las fuerzas políticas organizadas como instrumentos de gobierno; así también los procedimientos electorales para Ayuntamientos y Diputaciones, hoy vaciados en la fórmula exclusiva de un hombre un voto, requieren á su vez las indispensables contrarrestos de la representación orgánica y del Colegio especial.

Parece que dados los factores de nuestro estado social, el modo mejor de atender á esta necesidad consiste, por lo que se refiere al régimen municipal, en limitarse por de pronto á llevar únicamente á las grandes ciudades estos procedimientos de representación orgánica, dejando que en los centros de menor población la constitución del ayuntamiento se asiente sobre la base de la intervención igual, y á ser posible directa del mayor número. En cuanto á la elección de las Diputaciones provinciales, los mismos Ayuntamientos presentan excelente base orgánica: y el procedimiento electoral de elegir éstos á sus compromisarios para la designación de sus representantes en la Diputación provincial, aleja los mayores inconvenientes de un sufragio universal directo, establecido como único medio de representación.

Los Consejos regionales en cambio ofrecen natural asiento para instituciones representativas, que constituyan para todos los elementos é intereses en la administración local, garantías de la propia índole que las que prestan en las cumbres del Estado los elementos constitutivos de las Cortes.

#### 4.—LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

##### *Modificación en la constitución de las Diputaciones;*

Lo que precede sirve también de explicación á las modificaciones que el proyecto propone en la constitución de las Diputaciones provinciales. Alguna observación más debe, sin embargo, añadirse sobre este particular para completar lo expuesto.

La experiencia ha acreditado que el excesivo número de vocales de que se componen hoy estas corporaciones, origina graves entorpecimientos en la economía y buen despacho de sus negocios. Además, ninguna causa ha influido quizás tanto en la desorganización de los servicios provinciales como la necesidad impuesta por la ley de estar agitando de continuo el cuerpo electoral para la provisión de las frecuentes vacantes parciales que se producen en distritos que actúan como circunscripciones, eligiendo cada uno cuatro diputados. La ley provincial ha prescindido en esto hasta de la prudente cautela de la electoral de diputados á Cortes, disponiendo que para los distritos que deban elegir tres ó más diputados, solamente se entienda que hay vacante cuando faltasen dos por lo menos de sus diputados (art. 74). Nunca fueron los tiempos de elecciones los más propicios para la moralización y normalidad de la vida administrativa, y por de contado, á los compromisos electorales que acumulan con irresistibles apremios las continuadas elecciones parciales de diputados provinciales, debe atribuirse, en primer término, la plétora de personal que alcanza en las dependencias provinciales tan temerosos y progresivos aumentos. Peligro que se hace aun más tenebroso cuando por virtud de la misma extensión del sufragio se dilata el campo de los que sienten incitadas sus aspiraciones y concupiscencias personales como premio ó retribución á los servicios prestados en los comicios. El procedimiento de la elección por compromisarios, y el no corresponder á cada distrito más

que un sólo diputado, parece el modo más eficaz de aminorar tales inconvenientes.

Las razones expuestas bastarán como explicación de los fundamentos en que se apoya la reforma aquí propuesta acerca de la constitución de los Consejos regionales y de las Diputaciones, pudiendo omitir todo otro comentario respecto de aquellas partes en que ó bien no se introduce novedad, ó bien si algo se innova, la simple lectura del articulado es suficiente para dar cabal cuenta de su alcance. Las observaciones siguientes se contraerán por tanto á la reforma en el modo de funcionar estas corporaciones y á las mejoras y economías de sus servicios.

*Del modo de funcionar de los Consejos regionales y Diputaciones en los servicios de la administración local.*

Dadas las necesidades económicas que el desarrollo del tráfico y de facilidad de comunicación imponen ahora á los pueblos, enlazándolos progresivamente en más dilatados conciertos de intereses, gran parte de los servicios de la administración provincial, y sobre todo los referentes á obras públicas y beneficencia, encuentran ya demasiado estrecha la órbita de una provincia para poderse desenvolver cumplidamente, logrando á la par mayor unidad y economía en sus centros directivos y mayores recursos de presupuesto.

Centralizándose en la administración regional, para determinados servicios, los recursos dispersos en los presupuestos provinciales, se conseguirá facilitarlos y abaratarlos y proporcionarles manera de cubrir atenciones que las provincias aisladas no pudieran satisfacer. Se ha hecho indispensable introducir en la administración provincial una base de asociación y concierto entre provincias limítrofes, parecida á la que el art. 80 de la ley municipal establece para los Ayuntamientos. A este pensamiento responden en el proyecto las facilidades prestadas para acordar la refundición de servicios provinciales en la administración regional. Pero como por la índole misma de tales servicios

es muy difícil, y por de contado arriesgadísimo el establecer *a priori* acerca de ellos un deslinde general y preciso entre lo provincial y lo regional, lo más prudente es entregar este deslinde á lo que aconsejen como más conveniente y útil las circunstancias en cada caso y en cada región, confiando su principal iniciativa á la apreciación de las mismas partes interesadas.

Aparece, sin embargo, entre los servicios de la administración provincial un ramo que por su situación presente reclama con urgencia esta refundición regional. Las atenciones de beneficencia, que representan por sí solas muy cerca de la cuarta parte de la cifra total de los gastos en los presupuestos provinciales, se hallan en la generalidad de las provincias por tal manera descuidadas, que con harta frecuencia suele darse el caso de hospitales careciendo hasta de caldo para sus enfermos y no pocos que arrastran trimestres y años enteros de atrasos en sus débitos más sagrados. Penuria que contrasta con el puntual y cuantioso pago de las dietas de asistencia á los vocales de la Comisión provincial, cuya cifra de dietas ha llegado á figurar en algún presupuesto con importe mayor que el que pudiera corresponder á la asistencia de todos los vocales de la Comisión en todos y cada uno de los días del año, sin exceptuar un solo día festivo. Así se producen los tristes ejemplos de sesiones celebradas por una Comisión provincial, no más que para acordar un ingreso en hospital ó asilo, y devengando por ella sus vocales 125 ó más pesetas de asistencia, mientras que se liquida luego el presupuesto del año sin que dicho establecimiento de beneficencia haya percibido los créditos consignados para sus atenciones más precisas.

Y no es menester añadir, por ser abuso todavía más notorio, que en poder de las Diputaciones provinciales, directamente apremiadas por los compromisos é influencias locales, se ha desvirtuado el ramo de beneficencia, en términos que sus establecimientos y fundaciones, más parecen destinadas á la colocación de numeroso plantel de empleados, que al socorro de los pobres y desvalidos en el sentido legal, resultando instituciones de beneficencia más bien para sus empleados que para sus asilados.

Pero todas estas consideraciones hácese secundarias, junto á la que se impone como razón fundamental, para convertir á la

beneficencia provincial en un servicio administrativo de la región. Y esta razón es la necesidad de dar á este género de establecimientos toda la dotación de recursos económicos y científicos que requieren los modernos adelantos, y á los cuales únicamente puede corresponder cumplidamente, en la órbita de las instituciones locales, el concierto de varias provincias. Por ello, tales servicios exigen hoy completa reorganización. Así como conviene que las instituciones más modestas de la beneficencia sean una obra municipal de un gran centro de población ó de una comunidad de varios ayuntamientos concertados; sus principales establecimientos, por el contrario, no pueden encontrar buen asiento sin el concurso de varias provincias.

En cuanto á las reformas del texto de la ley provincial, en lo referente á plantillas del personal, secretarios, depositarios, contadores y empleados facultativos, modificación de la estructura del presupuesto, subvenciones de obras, pensiones, dietas, procedimientos para realizar los atrasos, inventarios de bienes provinciales, contabilidad, etc., no será menester justificarlas detalladamente, porque la mera lectura de su articulado constituye explicación bastante de su sentido y alcance. En igual caso se encuentran las disposiciones encaminadas á establecer la limitación de los repartos, al propio tiempo que se mantiene el contingente repartido entre las ayuntamientos como principal ingreso del presupuesto provincial.

### *Alzadas*

Otro punto de gran transcendencia en la reforma de la ley provincial, es el relativo á los procedimientos de los recursos de apelación y alzada.

Necesítase en esto sobre todo simplificar trámites y descargar la Administración Central.

La creación de los Gobiernos y Administraciones regionales facilita sobre manera la solución de este problema. Indicado queda antes al tratar de los Consejos regionales las funciones que en

este orden están llamados á desempeñar tales Consejos, así como los gobernadores [de la región. El Consejo regional debe contribuir principalmente á arraigar en nuestros pueblos las saludables prácticas de que las instituciones locales se basten para regirse á sí mismas, y que todo lo que es interés exclusivamente local se resuelva localmente sin recurrir constantemente á la intervención del Estado. Por la deficiencia de estas prácticas, los mismos preceptos de ley encaminados á dar á las Corporaciones garantías de autonomía, se traducen entre nosotros en elementos de mayor centralización. Al ejemplo ya citado de lo que ocurre en este particular con expedientes electorales de ayuntamientos, bastará añadir aquí lo que acontece en la aprobación de los presupuestos provinciales.

El tener un presupuesto propio, en el que los intereses locales puedan fijar anualmente bajo su exclusiva responsabilidad los gastos é ingresos más convenientes á sus servicios, constituye ciertamente uno de los elementos indispensables para permitir el desenvolvimiento práctico del principio fundamental consignado en el art. 84 de la Constitución, al decir que las leyes provincial y municipal han de tomar como base orgánica «el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia ó del pueblo por las respectivas Corporaciones.» La vigente ley provincial para interpretar fielmente este precepto constitucional, determina de un modo terminante y explícito en su artículo 120, que «las Diputaciones provinciales redactarán, discutirán y aprobarán sus presupuestos, no remitiéndolos al Gobierno sino para el solo efecto de corregir las extralimitaciones legales si las hubiera é impedir que se perjudiquen los intereses generales de los pueblos.»

De modo que en materia de presupuestos provinciales el Gobierno no tiene realmente ninguna atribución legal para alterar estos presupuestos, y menos todavía para ingerirse en su confección. Limitase su facultad á denunciar en tales presupuestos las extralimitaciones legales y el perjuicio de los intereses generales que en ellos encuentre, y á no darles su aprobación, y por tanto, á que no sean ejecutivos mientras no se subsanen las deficiencias denunciadas. Así, sobre cuestiones de tanta transcendencia, si

las Diputaciones se encierran en la órbita de sus facultades, el Estado y la Provincia se ven traídos, por ministerio de la misma ley, las más de las veces, á una situación de conflicto legalmente insoluble. Ni el Estado puede modificar el presupuesto provincial, ni la provincia tampoco puede ejecutar el presupuesto acordado. Mas como tales situaciones de conflicto se resuelven en definitiva sobreponiéndose el más fuerte al más débil, de hecho ha venido á resultar en la práctica que el Estado es el regulador de estos presupuestos, tomando por base para ello, no ya la denuncia de extralimitaciones legales, sino simplemente los crecimientos excesivos de gastos, para lo cual las Diputaciones tienen al fin y al cabo plenas atribuciones reconocidas por la ley.

Si en los empirismos de la práctica se ha impuesto semejante solución, amenazadora de absoluta absorción de las facultades más importantes de las Corporaciones provinciales por la oficina central de la administración del Estado, es debido principalmente á la circunstancia de que tal problema aparece completamente insoluble, dados los factores que hoy actúan en nuestra administración local.

Era de una parte inexcusable que el Estado interviniera impidiendo las extralimitaciones y abusos de las Diputaciones, pero tal intervención resultaba ineficaz, si el Estado carecía de medios para imponer estas rectificaciones.

Y de otra parte, al preceptuar la ley que á las Diputaciones incumbe exclusivamente la iniciativa, redacción y aprobación de sus presupuestos, consagraba una fórmula vana y estéril si el Estado podía ingerirse en estas funciones.

No cabe armonizar legalmente los términos de este dilema, sin un cuerpo intermedio que rectifique las extralimitaciones sin presentar á los intereses locales los inconvenientes de la burocracia; y que al mismo tiempo, para resistir las exigencias locales, ofrezca al Estado mayor garantía de independencia y justicia que las que prestan unas corporaciones tan fácilmente infeudadas al caciquismo como nuestras Diputaciones provinciales.

Tal es, en materia de presupuestos, la misión más importante del Consejo regional. Por la intervención de este Consejo, los

presupuestos provinciales no vendrán ya á la Dirección general de Administración local sino en casos de recursos de alzada. Con mayor motivo debe aplicarse el mismo procedimiento de revisión en la aprobación de los presupuestos municipales por las Diputaciones. No interviniendo tampoco la Corporación provincial en los presupuestos de los Ayuntamientos sino en los casos de protesta ó reclamación y de presupuesto extraordinario, quedará reducida á los justos límites de naturales atribuciones y de personal esa oficina llamada de *Cuentas* en las Administraciones provinciales, y que constituye en la mayoría de las provincias la sección que acumula quizá el mayor número de empleados sin funciones útiles.

### III

#### Reformas de la ley Municipal

##### 1.—DOS BASES PRINCIPALES DE ESTA REFORMA

Toda la reforma del adjunto proyecto, en lo referente á la ley Municipal, se reduce al desenvolvimiento orgánico de las dos bases siguientes:

1.<sup>a</sup> Hacer más flexibles los preceptos de la ley Municipal, de suerte que las atribuciones de los Ayuntamientos en su administración resulten proporcionadas á la capacidad respectivamente acreditada por los mismos para administrarse ordenadamente;

2.<sup>a</sup> Introducir en los Ayuntamientos de escaso vecindario y en los de las grandes ciudades, las diferencias de organización municipal que impone la misma diversidad de los elementos sociales que los constituyen y de los servicios distintos que han de prestar.

La consecuencia inmediata de estas dos bases es que desaparezca la uniformidad sistemática de la vigente ley Municipal, que impone una misma plantilla para toda clase de Ayuntamientos.

No es preciso esforzar la demostración de esta conveniencia, pues unánimemente reconocida está hoy la necesidad de que la ley se haga más flexible, tanto para acomodarse á las respectivas situaciones de los lugares, villas y grandes ciudades, cuanto para responder con justicia distributiva á las diferentes categorías de facultades más ó menos amplias que á los Ayuntamientos deben pertenecer, según el menor ó mayor acierto que acrediten en su gestión.

1.—*Que las facultades administrativas otorgadas á los Ayuntamientos deben ser proporcionadas á la capacidad que respectivamente acrediten para administrarse ordenadamente.*

Si la reforma de la ley Municipal ha de satisfacer á las necesidades de nuestro estado social, debe ante todo distribuir proporcionalmente obligaciones y favores, facultades propias y curatelas del Estado. Por ministerio de la ley deben introducirse muy marcadas diferencias en las atribuciones de los Ayuntamientos, según que el testimonio irrecusable de su anterior administración, acredite celo, interés, moralidad y competencia en el manejo de los intereses municipales, ó acuse por el contrario negligencia, malversación, ignorancia ó torpeza en la gestión de los intereses colectivos. No es conveniente ni justo que los Ayuntamientos descuidados ó viciosos gocen de iguales facultades y derechos que los celosos y buenos administradores; ni es natural ni oportuno que éstos se encuentren sometidos á las mismas limitaciones y cortapisas que aquéllos.

De esta sencilla consideración se deduce la necesidad de establecer una especie de escala gradual en la situación jurídica y facultades administrativas de los distintos municipios. Desde luego pueden establecerse á este propósito tres grados diversos y bien definidos.

El grado medio, al cual deberá pertenecer por de pronto la inmensa mayoría de los Ayuntamientos del reino, si bien paulatinamente haya de ir disminuyendo su número, respondería á un estado de derecho parecido al que establece como único la

actual legislación, bien que modificada y reformada ésta en muchos puntos.

Todos aquellos Ayuntamientos que en un período determinado hayan demostrado prácticamente que saben administrar, llenando cumplidamente y con esmero todos sus servicios, rebajando los gravámenes y cargas vecinales, atendiendo con sincero afán á la primera enseñanza y á la beneficencia, mejorando sus vías y obras, cerrando los presupuestos sin *déficit*, y aun aplicando sobrantes á obras útiles, deben adquirir, por ministerio de la ley, aumento de atribuciones administrativas. Respecto de ellos no es menester estrechar los fuertes vínculos administrativos que los unen al poder central; debe tratárseles, por el contrario, con tendencias descentralizadoras que aumenten por grados, esto es, por períodos de tiempo previamente fijados en la ley.

De esta suerte, además de atender debidamente á las exigencias de la justicia distributiva, se ofrecerían dos incuestionables ventajas. De una parte los Ayuntamientos que, como los de las Provincias Vascongadas, tengan acreditado, con el irrecusable testimonio de su administración anterior, el derecho de ocupar el primer lugar en la escala de las facultades y franquicias municipales, encontrarían este derecho amparado y sancionado por los mismos preceptos de la ley común, sin necesidad de excepciones ó privilegios que la envidia pueda tachar de injustos ú odiosos. De otra parte, consignado en la ley este principio con franca resolución, y aplicado después en la práctica con severa justicia é imparcialidad, todos los Ayuntamientos de España podrían aspirar á ese primer grado en la escala administrativa; y es de esperar que con este estímulo muchos se esforzarían desde luego en alcanzarlo y, por lo menos algunos, podrían fácilmente conseguirlo. De este modo habría desaparecido hasta la apariencia de razón con que los sistemáticos detractores de las legislaciones especiales encuentran de censurable y molesto en el estado de derecho que constituye el régimen económico y administrativo de las Provincias Vascongadas, es á saber: lo que tiene de privilegiado y exclusivo.

El tercer grado de esta escala deberían ocuparlo todos aquellos

Ayuntamientos que hayan demostrado con la práctica elocuencia de los hechos que no saben administrar. Sería este el estado de derecho propio de aquellos que vengán arrastrando la hacienda municipal á *déficits* siempre crecientes en presupuestos sucesivos; que realizan para enjugar su deuda operaciones de crédito inconvenientes ó perjudiciales que, lejos de extinguirla, la fomenten; y tengan abandonados los servicios, indotada la enseñanza y convertida la gestión municipal en un verdadero caos, sea por ignorancia, por negligencia ó por malicia. En todos estos casos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y criminales que puedan y deban en cada caso deducirse, procede que se mermen y aminoren las atribuciones y facultades de estos Ayuntamientos, cuya incapacidad es notoria. Aplicándoles así las previsoras disposiciones del derecho civil para atajar los irremediables daños que en el patrimonio particular pueden producir los irreflexivos actos del pródigo, tendrían un *curador administrativo*, cuya principal misión consista en ordenar la hacienda, formar los presupuestos y ponerlos en planta, regularizando los servicios.

2.—*Que la organización municipal de las grandes ciudades no puede ser la misma que la de los pequeños Municipios.*

Con no menos poderosas razones se impone la desaparición de la uniformidad sistemática de la vigente ley Municipal, teniendo en cuenta las necesarias diferencias entre la gran ciudad y los municipios rurales. Los pueblos de corto vecindario requieren una organización municipal más sencilla, y facilidades para concertarse con los lugares inmediatos, á fin de establecer entre ellos una comunidad municipal para algunos ó para todos sus más importantes servicios, por manera que se abarate su gestión y puedan sostener en común, con buena dotación, Secretarios, archiveros y los demás funcionarios cuya idoneidad tanto importa en la buena administración de los Ayuntamientos. Así podrán estos municipios disponer de agentes con las debidas dotes de capacidad y honradez; y á su vez también tales funcionarios

hallarán garantías prácticas de amparos de justicia en puestos tan sujetos ahora á todas las vicisitudes de una mudanza en las dominaciones de lugar. En cuanto al procedimiento y forma de intervención del vecindario, la administración de estas municipalidades presta también grandes ventajas muy beneficiables para asentar la más amplia participación personal y directa de todos en la gestión de los intereses comunales.

Las grandes ciudades, por el contrario, si no necesitan recurrir á la hermandad con otros ayuntamientos para dotar convenientemente sus empleados y servicios, presentan en cambio otras dificultades por la complejidad de sus mismos servicios urbanos y por la masa de su vecindario. Desde luego, la participación de los administrados no puede ser en ellos personal y directa, ni aun siquiera en las funciones de los comicios. Se producirían postergaciones de intereses, y la representación aparecería viciada en sus fuentes, si se tomara dentro de las grandes ciudades por exclusivo asiento del derecho de sufragio la fórmula de «un hombre un voto». Es menester procurar á cada elemento social el medio electoral más adecuado para recoger sus voces. Y el procedimiento más eficaz de completar la representación formada en los comicios para la constitución del Ayuntamiento, consiste en llamar al seno de las principales comisiones de la administración municipal aquellos elementos que sean más adecuados á la índole especial de las funciones propias de cada comisión.

Por otra parte, la experiencia ha acreditado con sobrada evidencia que los Concejos municipales de los grandes centros de población son organismos excepcionalmente propensos á corrupción, sin duda por la misma cuantía de los intereses, complicados en su vida comunal. En medio de los múltiples y enormes dispendios que necesitan los diversos ramos de instrucción pública, beneficencia, higiene, obras públicas, ornato, ensanche y vigilancia de una gran ciudad, el interés particular egoísta y poco escrupuloso en todas partes, descubre fácilmente medios seguros de entregarse á lucrativos y escandalosos agios, con apariencia de trabajar por el procomún. De aquí, que si todo el poder se halla en manos del Ayuntamiento como corporación, y las facultades del alcalde resultan muy supeditadas á los acuerdos del

Concejo municipal, las concejalías se convierten en oficios y beneficios perpetuos, confabulándose en tratos inmorales, expresos ó tácitos, con las partes del cuerpo electoral más activas y mejor disciplinadas por la agremiación. Mediante estos comercios electorales, los síndicos de los gremios consiguen garantías de impunidad para el falseamiento é incumplimiento perpetuo de las Ordenanzas municipales; y á su vez los concejales afianzan la reelección indefinida, para sí ó para los suyos, estableciendo centros de agio y concusión inaccesibles á toda fiscalización eficaz en cada una de las comisiones en que es forzoso dividir la administración municipal con delegaciones de facultades amplísimas. Así se produce un verdadero secuestro de la independencia de los comicios, y los cargos que debían estar más sujetos á continua amovilidad y depuración, resultan, por el contrario, los más sustraídos á los veredictos de los electores.

Contra tales males ingénitos en toda constitución municipal de gran ciudad que confiera la plenitud de las facultades administrativas y ejecutivas á la colectividad de su Ayuntamiento, sólo se han acreditado hasta ahora, como remedio eficaz, las dos soluciones siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Acrecentar las facultades, así como la responsabilidad personal del alcalde, restringiendo las del cabildo á funciones de fiscalización y de discusión y votación del presupuesto;
- 2.<sup>a</sup> Organizar las comisiones de los más importantes servicios con el concurso directo de los que dentro del vecindario puedan representar mayor autoridad y capacidad para el servicio á que se destinan.

Así vienen reformando otras naciones con feliz éxito la organización municipal de sus grandes ciudades. Confiriendo el alcalde mayor autoridad, han conseguido la moralización, unidad y simplificación de sus servicios. Y con la responsabilidad personal del jefe del municipio, que es consiguiente al crecimiento de sus facultades, han eliminado las concusiones desarrolladas al amparo de la facilidad, con que los actos colectivos de las mayorías, se sustraen al juicio público.

Por iguales razones importa mucho también, que en las cabezas de región que reúnen condiciones análogas á las de la prime-

ra capitalidad, la designación de alcalde sea de libre nombramiento, cual lo dispone ya para Madrid la ley municipal vigente. Dadas las bases aquí propuestas para una nueva organización de ayuntamientos, esta libre designación del alcalde se hace todavía más necesaria que con la legislación actual que, por otra parte, anulando las facultades del alcalde, esteriliza las ventajas de la libre elección. Los grandes centros urbanos requieren, con efecto, tanto ó más que las mismas provincias, una autoridad desligada de los compromisos de las pasiones locales, un regidor no afiliado á las banderías que allí se disputan la influencia, y cuyo interés personal, sustraído á todo pensamiento de represalia ó dominación de adversarios, se cifre principalmente en buscar en el crédito allí alcanzado, como administrador entendido, recto y justiciero, una aureola de gobernante que le encumbre á mayores puestos.

En nuestro antiguo régimen, cuando todavía el vínculo político principal, si no el único, de la unidad nacional, consistía en que la Corona de los diferentes Reinos estuviera ceñida por las mismas sienes, cada fragmento territorial de la Nación, atento, ante todo, al mantenimiento de su particularismo regional, prescindía de los inconvenientes de tener un gobernador afiliado y comprometido en los rencores locales, con tal de guardar la integridad de sus fueros, y reclamaba de la Corona, como condición de pleito homenaje, el que el nombramiento de virrey ó corregidor recayera en hijo del país. Ahora, por el contrario, completamente unificados los territorios en su administración y gobierno político, constituye para las provincias primordial garantía de rectitud y justicia en sus gobernadores, y es garantía solicitada por ellas, con más vivo anhelo quizás que ninguna otra, el que no sean sus gobernadores naturales del territorio que han de gobernar. Dan por compensados con creces cuantos inconvenientes pueda tener el que estos gobernadores carezcan de un elemento tan principal de acierto en la gobernación, como el conocimiento circunstanciado de personas y cosas de la provincia, si en cambio de esto les trae la inapreciable ventaja de ser una autoridad no empeñada en las disensiones, exclusivismos y enconos de los banderizos de aquella tierra, y por tanto, más seve-

ramente orientada por la misma justicia y por los intereses generales de la nación.

Estas consideraciones son aplicables también para el régimen de las alcaldías de las grandes ciudades, con no menos fuerza de razón que para el gobierno de las provincias. El hacerlas extensivas al gobierno de los grandes centros urbanos, produce además la inapreciable ventaja de que, para administraciones tan complejas y que requieren tan excepcionales dotes de autoridad como las que demanda hoy la gestión de las capitales de primera importancia, la selección del gobernante no se halle encerrada y cohibida en el estrecho círculo del propio vecindario de la municipalidad, sino que quepa escoger al regidor en la totalidad de la nación, que por razón de su propia masa reunirá siempre mucha mayor suma de capacidades y luces que una sola ciudad, por rica que sea en hombres de inteligencia, saber y carácter.

Tales son las principales bases del adjunto proyecto de reforma, con respecto á la organización municipal de las grandes poblaciones.

## 2.—DEPENDENCIA Y RESPONSABILIDAD DE LOS CONCEJALES Y DE SUS AGENTES

El capítulo que en la ley Municipal vigente lleva este título, es quizás el que más cuidado merece. En él con efecto se encuentran los más íntimos enlaces de la legislación municipal con los factores de la política; y dadas las prácticas de nuestros comicios, en la aplicación de las disposiciones de este capítulo está el mayor peligro de que los Ayuntamientos se conviertan en instrumentos de coacción y amaño electoral. Si la ley Municipal otorga á los gobernadores amplias facultades para multar y suspender á los regidores y ayuntamientos, resultan vanas cuantas garantías se quieran establecer en los procedimientos electorales para amparo de la sinceridad del sufragio. Las prácticas de la administración municipal importan en esto mucho más que todas las leyes electorales.

De aquí procede que los más importantes preceptos de nuestras leyes electorales parezcan más bien disposiciones de ley municipal ó provincial, como ocurre con el art. 36 de la ley electoral vigente, artículo verdaderamente característico de nuestras costumbres públicas, y al que no se encuentra parecido en ninguna otra legislación. El supuesto capital que informa dicho artículo 36, es, en efecto, la presunción absurda de que los actos de la jurisdicción gubernativa decretando suspensiones de alcaldes, de regidores ó de colectividades de Ayuntamientos, son por naturaleza actos generalmente injustos, inspirados sólo en propósitos de coacción contra los electores. Por ello este art. 36 confiere únicamente al auto de procesamiento, eficacia y autoridad bastante sobre los Ayuntamientos, concediéndoles en cambio para todas las demás correcciones de la jurisdicción administrativa, cierta especie de indulto general en los días de la elección.

Prescindiendo de la rectitud de intención en que se inspirara semejante precepto de ley, resulta que además de su ineficacia práctica como garantía electoral, trae consigo gravísimo peligro de originar fácilmente daños todavía mayores que los que trata de remediar ó prevenir. Por él se hace inevitable la intervención directa de los jueces y Tribunales en las contiendas electorales, convirtiéndose las instituciones de la administración de justicia en el instrumento más decisivo para la dominación de los comicios. Y no se diga que esta intervención directa de la judicatura en las elecciones es contraria al espíritu del art. 36, que no demanda la ingerencia judicial en tales actos sino por manera indirecta. Aunque la intervención que se le confiere sea indirecta, no por ello resulta menos decisiva y peligrosísima, desde el momento que en período de elección ella es la única con potencia eficaz sobre los organismos administrativos. Tampoco las antiguas leyes electorales daban intervención ó influencia directa á los gobernadores en las contiendas de los comicios, y, sin embargo, sobrada evidencia alcanzamos de que la ejercitaban eficazmente por el mero hecho de las facilidades que encontraban en las prácticas y corruptelas del modo de ejercitar sus poderes sobre la administración municipal.

Cuando por ministerio de la ley se constituye una autoridad

como la única con fuerza coactiva suficiente para la corrección, en torno de ella se agrupan instintivamente con formidable presión todas las aspiraciones sanas é insanas. Imposible es que, en el trance de las elecciones, ese poder se niegue á una acción excepcionalmente activa y enérgica, y hasta contraria si se quiere al formalismo lento y solemne de sus procedimientos, cuando los gobernantes, los partidos políticos, y, sobre todo, los intereses locales, acudan á él instándole con apremio para que les libre del inminente escándalo de que los malos gestores de la hacienda municipal, los alcaldes y concejales ya suspensos gubernativamente en sus funciones por graves faltas y vergonzosa inmoralidad, puedan por ministerio de la ley volver á sus cargos y presidir la elección. Ciertó que á tan legítimas aspiraciones pueden fácilmente amalgamarse intenciones torpes, hábilmente disfrazadas con la demanda de un auto de procesamiento que les conjure la vergüenza de una reposición que constituiría escarnio de la administración y de la moral; pero sean legítimas ó no, es indudable que en todo caso empeños de esta naturaleza envuelven á la administración de justicia en peligros muy difíciles de conjurar, y, por los cuales tienen forzosamente que encontrarse sacada de su orden natural y traída á las mayores conflagraciones de la política, viéndose al fin convertida en el principal instrumento de las pasiones que se agitan en estas luchas.

Para resistir á presiones de esta índole fuera menester que tales magistraturas se hallaran asentadas sobre bases constitucionales de verdadera autonomía, y tradicionalmente robustecidas y educadas en las prácticas de la más austera disciplina, por manera que la religión de la integridad de su conciencia y de la independencia de sus juicios bastara por sí misma para depurarlas en todos los grados de sus jerarquías, eliminando al que cometiere la menor infracción que redundara en menoscabo del honor y respetabilidad de la clase. Pero es sabido que los que actúan en estas jurisdicciones son de la propia naturaleza que los funcionarios administrativos, y que, por desgracia, tampoco se encuentra allí excepcionalmente contrarrestada la naturaleza humana, por rigorismos de ley ó por prácticas tradicionales de disciplinas austeras religiosamente guardadas y que hagan

sus debilidades más inexpugnables á los asaltos de las pasiones.

De modo que el convertir á nuestra administración de justicia en la única autoridad con fuerza coactiva para la corrección de los ayuntamientos durante los períodos electorales, sólo conduce á envolverla en los mayores peligros de total descrédito, sin conseguir por ello positivas garantías para la independencia de los comicios.

El más verdadero y eficaz de los remedios contra estos males consiste en volver en las prácticas administrativas á la pureza de los preceptos de la ley Municipal.

El art. 189 de esta ley hoy vigente, aplicado en toda la integridad de su texto y espíritu bastaba de suyo como garantía legal(1). Taxativamente determina cuáles son los únicos casos en los

(1) La ley Municipal vigente en su art. 189 establece los siguientes preceptos:

»Art. 189. .... Los ayuntamientos pueden ser suspendidos por el gobernador de la provincia cuando cometiesen extralimitación grave con carácter político, acompañada de cualquiera de las circunstancias siguientes:

»1.ª Haber dado publicidad al acto.

»2.ª Excitar á otros ayuntamientos á cometerla.

»3.ª Producir alteración en el orden público.

»También tendrá efecto la suspensión cuando los concejales incurriesen en desobediencia grave, insistiendo en ella después de haber sido apercibidos y multados.»

El artículo anterior establece con toda claridad los casos únicos en que cabe decretar gubernativamente la suspensión colectiva de un ayuntamiento. Parece, por tanto, que acerca de ello no hubiera asaltado duda alguna al recto sentido de los gobernadores; pues si respecto de la suspensión individual del concejal la ley no resulta suficientemente explícita, tanto en la determinación de los motivos de suspensión cuanto en el procedimiento que deba seguirse al efecto, en cambio, tratándose de la suspensión de un ayuntamiento como corporación, no había lugar á duda. Sin embargo, este texto de ley tan claro y terminante es sobre el que la jurisprudencia administrativa aparece más copiosa y más en flagrante contradicción con la ley misma. Sin contar las suspensiones de ayuntamientos decretadas por incidentes de consumos, de contabilidad municipal, deudas, faltas en las elecciones, negligencia, etc., sólo por el concepto de faltas administrativas. oído el Consejo de Estado y casi siempre en conformidad con su dictamen, se ha sentado como jurisprudencia que son causas graves bastantes para proceder á la suspensión de los concejales y ayuntamientos:

Existir desórdenes en el archivo; informalidades en el libro de actas; falta de inventario de bienes; sostenimiento del secretario ausente de la localidad; aparecer alteraciones en las actas electorales; no formarse ordenanzas municipales; acordar el ayuntamiento ser de su competencia el nombramiento de guardias municipales; excitar los concejales á los dependientes del municipio á desobe-

cuales un ayuntamiento puede ser suspendido gubernativamente. Aunque las corruptelas administrativas hayan desvirtuado lo explícito de sus preceptos hasta el extremo de que se decretaran suspensiones de Ayuntamientos por motivos tan baladies como el de no tener tres llaves el arca municipal ó el de no encender todos los faroles de la vía pública, si por ministerio de jurisprudencia administrativa se devuelve al texto de ley toda su rigidez y pureza, conforme á la doctrina que viene estableciéndose en los últimos dictámenes del Consejo de Estado; y además se afianzan estas prácticas con las de que por la jurisdicción ordinaria sin

decer al alcalde; adeudar al contingente provincial; no girar visitas á las escuelas las juntas de enseñanza; no estar rubricadas y foliadas las actas de sesiones; no llevar libro de visitas de cárceles; permitir la entrada á pastar en la dehesa boyal á varias cabezas de ganado; desconocer la autoridad superior del gobernador civil y someterse en cambio á las autoridades militares de la localidad; conceder ilegalmente pensiones, etc., etc.; no constar en actas el nombramiento de la junta municipal; ser el alcalde á la vez maestro de primera enseñanza pagado de los fondos municipales; no haber arca de caudales; conceder terrenos pertenecientes á la vía pública, sin incoar expediente; no anunciar en los sitios de costumbre la hora y día en que han de celebrarse las sesiones; no existir acta de la junta de sanidad; no consignarse en escritura pública el arrendamiento de los terrenos comunales y el de los impuestos; existir irregularidades en el padrón del servicio de bagajes; no hacer inventario del archivo; pagar libramientos sin justificantes; no tener formado el padrón de alojamientos; no llevar libro de detenidos ni registro de la guardería rural; haber ocultaciones en la matrícula industrial; no encenderse los faroles á pesar de estar consignado este gasto en presupuestos; no formar el padrón de habitantes; recaudar sin autorización un repartimiento vecinal; hallarse los amillaramientos sin autorización alguna; no exigir en las cédulas personales el recargo prescrito á los que no se proveyeron de ellas á su debido tiempo; faltar alguna de las tres llaves del arca municipal; distribuir caprichosamente los productos forestales de los montes del común; no extenderse las actas de sesiones en papel sellado; prescindir de los requisitos legales referentes á la prestación personal; tener las láminas de las inscripciones en poder del agente de la capital, en lugar de conservarlas en la caja; no tener el depositario prestada fianza; que los regidores reciban préstamos del pósito; que no se extiendan mensualmente las actas de arqueo ni se verifique éste; que las llaves de la caja no las conserven quienes está mandado; que los concejales disminuyan sus cuotas de contribución; que el depositario perciba haberes municipales: que no exista padrón de servicio de bagajes ni padrón de prestación personal; no existir libro de entrada de comunicaciones; no llevar formalmente los registros de multas; haber soberraspados en los libros de contabilidad; no consignar los números de las cédulas personales en las nóminas de los empleados; no rectificar anualmente los padrones; no practicar la distribución mensual de fondos; no publicarse los extractos de los acuerdos de la junta de instrucción pública; no hacerse efectivos descubiertos á favor del municipio; no formarse el

necesidad de la autorización previa pueda procesarse á cualquier funcionario que las infrinja según lo previene ya la ley electoral; se habrá alcanzado la más positiva de todas las garantías electorales que se compadecen con nuestro régimen administrativo y nuestras costumbres públicas.

Otra reforma necesaria en este capítulo de la ley Municipal consiste en precisar las responsabilidades administrativas de las corporaciones. No basta, en efecto, determinar que sólo la autoridad judicial es competente para decretar la destitución de Ayuntamientos; es menester además que se prefijen cuáles son los actos ú omisiones en que pueden incurrir estos funcionarios

---

repartimiento para cubrir el déficit ni el presupuesto; tener defectos el repartimiento de consumos; intervención en las operaciones de reemplazo de parientes de los mozos; no celebrar las sesiones prevenidas por la ley; no anunciar los asuntos que se han de tratar en las extraordinarias; no renovar la junta municipal; no permitir la asistencia del vecindario á las sesiones; no entregar al depositario cartas de pago ni cargaremos; no existir libro de empleados; no tener matadero; no someter las carnes á la inspección facultativa.

Como si todos estos motivos de suspensión de los ayuntamientos no fueran todavía bastantes para entregar las corporaciones populares á discreción del que impere, se introdujo además, primero por medio de resoluciones ministeriales, y luego por precepto expreso de ley, la extraña doctrina de que un vicio cualquiera de origen en la constitución de un ayuntamiento no prescribe jamás y produce la nulidad de todas las operaciones electorales, que se hayan verificado después. De suerte que cualquiera que sea el tiempo trascurrido, y aun cuando las elecciones consecutivas de dicho ayuntamiento se hubieren verificado con perfecta corrección y sin reclamación ó protesta de nadie, podía en todo tiempo el gobierno, en virtud de sus facultades de alta inspección, decretar la disolución de los ayuntamientos y nombrar concejales interinos para presidir nuevas elecciones. Al verificarse la última modificación de política ministerial, antes de procederse á nuevas elecciones generales de diputados á Cortes, no resultaban menos de 4.000 ayuntamientos, entre ellos el de la misma capital de la monarquía, en este caso de constitución ilegal. Para lograr fácil dominación de los comicios, hubiérale bastado entonces al gobierno hacer estricta aplicación de los preceptos de la ley, dejando por ello sin eficacia las garantías del propio art. 36 de la ley electoral, puesto que una vez declarada la constitución ilegal de un ayuntamiento no era posible que ningún concejal pudiera invocar los derechos de propietario para reclamar la reposición diez días antes de la elección. Prevaleció afortunadamente el criterio de la prudencia, en términos que antes de las elecciones generales, el gobierno de la actual situación, á pesar de los apremios electorales, no llegó á dictar cincuenta declaraciones de constitución ilegal; y además, antes de la renovación parcial de los ayuntamientos, por el Real decreto de 24 de Marzo procuró el remedio más eficaz para contener los mayores peligros con que semejantes preceptos de ley amenazaban toda la normalidad de nuestra vida municipal.

administrativos, actos ú omisiones que sin entrar propiamente en la categoría de los delitos ordinarios, constituyen, no obstante, causas sobradamente justificadas para imponerles destitución é inhabilitación para el desempeño de sus cargos.

Las disposiciones sobre curatela municipal y liquidación de cuentas de los Ayuntamientos constituyen, por otra parte, el mejor complemento de los preceptos de este capítulo de la ley Municipal. Ningún medio puede tener tanta eficacia como éste para disminuir en gran manera las suspensiones de concejales y Ayuntamientos, eliminando en la mayoría de los casos los pretextos que parecían justificar como obra de necesaria justicia los decretos de suspensión, aun dictados con infracción del mismo texto legal (1).

Por último, el declarar concejales á todos los vecinos de los municipics cuyo vecindario no pasa de 500; el establecer al propio efecto los dos turnos de 500, formados por orden alfabético, en los vecindarios de 1.000; y las listas de concejales suplentes en los centros de mayor población, constituyen garantía muy superior á la que pueda prestar el art. 36 de la vigente ley electoral contra la arbitrariedad de las suspensiones. No pudiendo los gobernadores disponer con libre elección quiénes han de sustituir á los concejales suspensos, habrán desaparecido para ellos las consideraciones y los apremios principales del orden político que los inducían á las mudanzas atropelladas de las situaciones municipales.

#### IV

### ECONOMÍAS QUE PRODUCIRÍA EL PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA AQUÍ PROPUESTA.

Dada la angustiosa crisis económica que hoy experimentan las fuerzas productoras del país, y el gran desequilibrio entre los gas-

(1) La Memoria de la respectiva Sección de la Dirección de Administración local, que se inserta como segundo Apéndice al presente informe, servirá de complemento á lo expuesto en lo relativo á la Hacienda y Contabilidad municipal.

tos é ingresos de la Hacienda pública, las economías se imponen con tanto apremio en los servicios del Estado, que en las presentes circunstancias aconseja la prudencia prescindir de las mejoras más justificadas, ó al menos aplazarlas, si no redundan también en minoración de los gastos. Sería, por tanto, inútil hoy proyectar reformas en la administración provincial ó municipal, si no se acompañan con evidentes demostraciones de que redundan en economía para el presupuesto general del Estado ó para el provincial y el municipal, y de que si no alivian al contribuyente, por lo menos tampoco aumentan su carga tributaria. Estas son las consideraciones que nos resta desenvolver en la exposición de los motivos de los adjuntos proyectos.

#### 1.—*Economías en el presupuesto del Estado.*

Descargada la Administración central de multitud de expedientes y asuntos hoy centralizados en sus oficinas, y que en su mayor parte vendrían, por el contrario, á tener resolución definitiva en las respectivas regiones si se planteara la reforma, son fáciles de presumir desde luego las refundiciones de servicios que cabría introducir en la Dirección de Administración local y Subsecretaría de Gobernación, con notables mejoras en la expedición y coste de sus servicios. Basta para ello tener presentes los ejemplos antes citados de las 800 alzadas acumuladas de improviso después de las últimas elecciones municipales, y la labor que representa el examen y aprobación anual de los presupuestos provinciales, así como las prácticas recientemente establecidas por necesidad de justicia y buen gobierno, convirtiendo en jurisdicción retenida por el Ministro las facultades de los gobernadores en materia de envío de delegados de inspección y de suspensiones de concejales y de Ayuntamientos. Fuera inútil añadir más demostraciones de la propia índole deducidas del descargo que habría de constituir para las oficinas centrales el conferir á los gobernadores regionales los nombramientos, separaciones y traslados del personal de los gobiernos de provincia que hoy dependen

de la firma de Subsecretaría. Pero no cabe realizar con acierto esta reforma de los servicios en las oficinas centrales, y menos todavía precisar la cuantía de sus economías, sino después de haberse planteado las reformas en los gobiernos de provincia y en las regiones, y de alcanzada alguna experiencia práctica acerca de sus resultados.

En cambio el presupuesto de coste de los gobiernos de región y de provincia, constituidos sobre la base del proyecto adjunto, puede precisarse desde ahora con muy corta diferencia de la cifra definitiva que alcance en sus aplicaciones prácticas. Aunque este capítulo de la reforma es el que entraña mayores dotaciones, por la alta asignación indispensable a la categoría de los gobernadores y a la organización de las oficinas de sus respectivos gobiernos, si se plantea, sin embargo, con arreglo a las plantillas adjuntas, muy bastantes para cubrir sus atenciones, producirá en conjunto de personal y material una economía de 200.844 pesetas sobre el presupuesto actual para estos mismos servicios; cuya cifra de economía se compondría del modo siguiente:

Importarían las plantillas de los once Gobiernos de región...	759.500	Importan las plantillas actuales de los 49 Gobiernos civiles, tal como aparecen hoy.....	1.425.644
Las de Baleares y Canarias en proyecto...	48.600		
Las de 36 Gobiernos civiles, según proyecto.	416.700		
	<u>1.224.800</u>		
Plantillas de los actuales Gobiernos de provincia.....			1.425.644
Plantillas de Gobiernos de región y de provincia en proyecto.....			<u>1.224.800</u>
		<i>Economía que resulta.....</i>	<u>200.844</u>

La comprobación de cada una de estas partidas puede verse en los estados siguientes:

# Plantilla de los Gobiernos de región comparada con la de los actuales Gobiernos de provincia

## GOBIERNOS DE REGIÓN DE PRIMERA CLASE

MADRID		
PLANTILLA DEL PROYECTO	Pesetas	PLANTILLA ACTUAL
1 Gobernador regional.....	25.000	Gobernador. { Sueldo..... 15.000
1 Secretario.....	10.000	{ Representación. 10.000
1 Jefe de Administración de cuarta clase	6.500	1 Secretario.....
2 Oficiales de primera, á 3.500.....	7.000	1 Jefe de Negociado de primera.....
3 Idem de segunda, á 3.000.....	9.000	1 Oficial de primera.....
2 Idem de tercera, á 2.500.....	5.000	2 Idem de segunda, á 3.000.....
1 Idem de cuarta.....	2.000	2 Idem de tercera, á 2.500.....
8 Aspirantes, á 1.250.....	10.000	1 Idem de cuarta.....
Porteros y Ordenanzas.....	6.000	4 Idem de quinta, á 1.500.....
Material.....	20.000	8 Aspirantes á Oficial, á 1.250.....
		8 Porteros y Ordenanzas.....
<i>Suma</i> .....	100.500	Material.....
		<i>Suma</i> .....
		119.000
		Importa la plantilla del proyecto..... 100.500
		Idem la del presupuesto..... 119.000
		<i>Economía que resulta...</i> 18.500 (1)

(1) En los presupuestos corrientes figura para este Gobierno una Sección de Vigilancia con la plantilla siguiente:

BARCELONA		
PLANTILLA DEL PROYECTO	Pesetas	PLANTILLA ACTUAL
1 Gobernador regional.....	20.000	Gobernador. { Sueldo..... 10.000
1 Secretario.....	8.750	{ Representación. 3.000
1 Jefe de Negociado de primera.....	6.000	1 Secretario.....
2 Oficiales de primera clase á 3.500.....	7.000	1 Oficial de primera clase.....
2 Idem de segunda id, á 3.000.....	6.000	2 Idem de segunda id, á 3.000.....
2 Idem de tercera id, á 2.500.....	5.000	1 Idem de tercera id.....
2 Idem de cuarta id, á 2.000.....	4.000	1 Idem de cuarta id.....
7 Aspirantes á Oficial, á 1.250.....	8.750	4 Idem de quinta id, á 1.500.....
Porteros y Ordenanzas.....	6.000	2 Aspirantes á Oficial, á 1.250.....
Material.....	18.000	1 Portero.....
		Material.....
		Oficial de primera clase.....
		1 Oficial de segunda clase.....
		1 Oficial de segunda clase.....
		<i>Suma</i> .....
	89.500	50.150
		Importa la plantilla del proyecto..... 89.500
		Idem la del presupuesto..... 50.150
		<i>Aumento que resulta...</i> 39.350

SEVILLA

PLANTILLA DEL PROYECTO	Pesetas	PLANTILLA ACTUAL	Pesetas
1 Gobernador regional.....	20.000	Gobernador. { Sueldo..... 10.000/ Representación. 3.000 }	13.000
1 Secretario.....	7.500	1 Secretario.....	6.000
1 Jefe de Negociado de segunda clase.....	5.000	1 Oficial de primera clase.....	3.500
2 Oficiales de primera clase, á 3.500.....	7.000	1 Idem de cuarta íd.....	2.000
2 Idem de segunda íd., á 3.000.....	6.000	1 Idem de quinta íd.....	1.500
2 Idem de tercera íd., á 2.500.....	5.000	2 Aspirantes á Oficial, á 1.250.....	2.500
1 Idem de cuarta íd.....	2.000	1 Portero.....	900
6 Aspirantes á Oficial, á 1.250.....	7.500	Material.....	4.750
Porteros y Ordenanzas.....	5.000		
1 Oficial de quinta clase en Ceuta.....	1.500		
Material.....	16.000		
<b>Suma.....</b>	<b>82.500</b>	<b>Suma.....</b>	<b>34.150</b>
Importa la plantilla del proyecto.....	82.500		
Idem la del presupuesto.....	34.150		
<i>Aumento que resulta ...</i>		<i>48.350</i>	

VALENCIA

PLANTILLA DEL PROYECTO	Pesetas	PLANTILLA ACTUAL	Pesetas
1 Gobernador regional.....	20.000	Gobernador. { Sueldo..... 10.000/ Representación. 3.000 }	13.000
1 Secretario.....	7.500	1 Secretario.....	6.000
1 Jefe de Negociado de tercera clase.....	4.000	1 Oficial de primera clase.....	3.500
2 Oficiales de primera íd., á 3.500.....	7.000	1 Idem de cuarta íd.....	2.000
2 Idem de segunda íd., á 3.000.....	6.000		
<b>Suma.....</b>	<b>73.250</b>		
Importa la plantilla del proyecto.....	73.250		
Idem la del presupuesto.....	35.650		
<i>Aumento que resulta ...</i>		<i>37.600</i>	

VALLADOLID

PLANTILLA DEL PROYECTO	Pesetas	PLANTILLA ACTUAL	Pesetas
1 Gobernador regional.....	20.000	Gobernador. { Sueldo..... 10.000/ Representación. 1.500 }	11.500
1 Secretario.....	7.500	1 Secretario.....	5.000
1 Jefe de Negociado de tercera clase.....	4.000	1 Oficial de segunda clase.....	3.000
2 Oficiales de primera íd., á 3.500.....	7.000	1 Idem de cuarta íd.....	2.000
2 Idem de segunda íd., á 3.000.....	6.000	1 Idem de quinta íd.....	1.500
1 Idem de tercera íd.....	2.500	1 Aspirante á Oficial.....	1.250
1 Idem de cuarta íd.....	2.000	1 Portero.....	825
5 Aspirantes á Oficial, á 1.250.....	6.250	Material.....	3.800
Porteros y Ordenanzas.....	4.000		
Material.....	14.000		
<b>Suma.....</b>	<b>73.250</b>	<b>Suma.....</b>	<b>28.875</b>
Importa la plantilla del proyecto.....	73.250		
Idem la del presupuesto.....	28.875		
<i>Aumento que resulta ...</i>		<i>44.375</i>	

Plantilla de los Gobiernos de región comparada con la de los actuales Gobiernos de provincia

GOBIERNOS DE REGIÓN DE SEGUNDA CLASE

CORUÑA		Pesetas	PLANTILLA ACTUAL	Pesetas
PLANTILLA DEL PROYECTO				
1	Gobernador regional.....	15.000	1 Gobernador. { Sueldo..... 10.000	13.000
1	Secretario.....	6.500	1 Representación. { Representación. 3.000	6.000
2	Oficiales de primera, á 3.000.....	7.000	1 Secretario.....	3.500
2	Idem de segunda, á 3.000.....	6.000	1 Oficial de primera.....	2.000
1	Idem de tercera.....	2.500	1 Idem de cuarta.....	1.500
1	Idem de cuarta.....	2.000	1 Idem de quinta.....	2.500
5	Aspirantes, á 1.250.....	6.250	2 Aspirantes, á 1.250.....	900
	Porteros y Ordenanzas.....	3.500	1 Portero.....	4.750
	Material.....	12.000	Material.....	34.150
	<b>Granada, igual en un todo al anterior...</b>	60.750	<b>Granada, igual en un todo al anterior...</b>	34.150
	<i>Suman las dos regiones....</i>	121.500	<i>Suman las dos provincias...</i>	68.300
<p>Importan las plantillas del proyecto para las dos regiones... 121.500                  Idem las del presupuesto para las dos provincias..... 68.300</p> <p style="text-align: right;"><i>Aumento que resulta..... 53.200</i></p>				

ZARAGOZA

ZARAGOZA		Pesetas	PLANTILLA ACTUAL	Pesetas
PLANTILLA DEL PROYECTO				
1	Gobernador regional.....	15.000	1 Gobernador. { Sueldo..... 10.000	11.500
1	Secretario.....	6.500	1 Representación. { Representación. 1.500	5.000
2	Oficiales de primera, á 3.500.....	7.000	1 Secretario.....	3.000
2	Idem de segunda, á 3.000.....	6.000	1 Oficial de segunda.....	2.000
1	Idem de tercera.....	2.500	1 Idem de cuarta.....	1.500
1	Idem de cuarta.....	2.000	1 Idem de quinta.....	1.250
5	Aspirantes, á 1.250.....	6.250	1 Aspirante.....	825
	Porteros y Ordenanzas.....	3.500	1 Portero.....	3.800
	Material.....	12.000	Material.....	28.875
	<b>Vascongadas y Navarra, importa la plan-</b>	60.750	<b>Suma.....</b>	<b>28.875</b>
	<b>tilla del proyecto.....</b>	61.750	<b>Vascongadas y Navarra, importa la plan-</b>	<b>28.675</b>
	<i>Suman las dos regiones....</i>	122.500	<i>tilla actual de una provincia.....</i>	<i>Suman las dos provincias...</i>
	<i>Suman las dos provincias.....</i>	52.550		52.550
<p>Importan las plantillas del proyecto para las dos regiones..... 122.500                  Idem las del presupuesto actual para las dos provincias..... 52.550</p> <p style="text-align: right;"><i>Aumento que resulta..... 69.950</i></p>				

# Plantilla de los Gobiernos de región comparada con la de los actuales Gobiernos de provincia

## GOBIERNOS DE REGION DE TERCERA CLASE

### OVIEDO

PLANTILLA DEL PROYECTO	Pesetas	PLANTILLA ACTUAL	Pesetas
1 Gobernador regional.....	12.500	1 Gobernador, { Sueldo ..... 10.000)	11.500
1 Secretario.....	6.000	1 Secretario, { Representación 1.500)	5.000
1 Oficial de primera.....	3.500	1 Oficial de segunda.....	3.000
2 Idem de segunda, á 3.000.....	6.000	1 Idem de cuarta.....	2.000
1 Idem de tercera.....	2.500	1 Idem de quinta.....	1.500
1 Idem de cuarta.....	2.000	1 Aspirante.....	1.250
4 Aspirantes, á 1.250.....	5.000	1 Portero.....	825
Porteros y ordenanzas.....	3.500	Material.....	3.800
Material.....	7.500		
<i>Suma.....</i>	<i>48.500</i>	<i>Suma.....</i>	<i>28.875</i>

Importa la plantilla del proyecto ..... 48.500  
 Idem la del presupuesto ..... 28.875

*Aumento que resulta ... 19.625*

### EXTREMADURA

PLANTILLA DEL PROYECTO	Pesetas	PLANTILLA ACTUAL	Pesetas
1 Gobernador regional.....	12.500	1 Gobernador.....	10.000
1 Secretario.....	5.500	1 Secretario.....	4.000
1 Oficial de primera.....	3.500	1 Oficial de tercera.....	2.500
2 Idem de segunda, á 3.000.....	6.000	1 Idem de cuarta.....	2.000
1 Idem de tercera.....	2.500	1 Idem de quinta.....	1.500
1 Idem de cuarta.....	2.000	1 Aspirante.....	1.250
4 Aspirantes, á 1.250.....	5.000	1 Portero.....	825
Porteros y ordenanzas.....	3.500	Material.....	2.850
Material.....	7.500		
<i>Suma.....</i>	<i>48.000</i>	<i>Suma.....</i>	<i>24.925</i>

Importa la plantilla del proyecto..... 48.000  
 Idem la del presupuesto..... 24.925

*Aumento que resulta .. 23.075*

## GOBIERNOS DE BALEARES Y CANARIAS

### BALEARES

Importa la plantilla del proyecto.....	23.675
Idem la del presupuesto.....	23.675
<i>Igual</i>	<i>Igual</i>

### CANARIAS

Importa la plantilla del proyecto.....	24.925
Idem la del proyecto .....	24.925
<i>Igual</i>	<i>Igual</i>

## Plantilla de los Gobiernos de provincia, según el proyecto de reforma, comparada con la de los actuales Gobiernos

### GOBIERNOS CIVILES

Plantilla del proyecto para los Gobiernos civiles en		Plantilla actual de los Gobiernos civiles en las provincias de
Albacete, Alicante, Almería, Avila, Bilbao, Burgos, Cáceres, Cádiz, Castellón, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Gerona, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, León, Lérida, Logroño, Lugo, Málaga, Murcia, Orense, Palencia, Pamplona, Pontevedra, Salamanca, Santander, Segovia, Soría, Tarragona, Teruel, Toledo, Vitoria y Zamora	Cádiz	Málaga
<b>Gastos de representación para el delegado de Hacienda, que será Gobernador civil de la provincia.</b> 1 Secretario Oficial de segunda..... 3.000 1 Oficial de tercera..... 2.500 1 Idem de quinta..... 1.500 1 Aspirante..... 1.250 1 Portero..... 825 Material..... 1.500 11.575	10.000 } 3.000 }	1 Gobernador.. .. { 10.000 } 1 Secretario..... { 3.000 } 1 Oficial de primera..... 1 Idem de cuarta..... 1 Idem de quinta..... 2 Aspirantes, á 1.250..... 1 Portero..... Material..... 34.150
Importan las 36 provincias. 416.700	1.319 36.969	Importa un Gobierno según proyecto..... Economía que resulta.....

Importa un Gobierno según proyecto ..... 11.575  
 Idem la plantilla actual del Gobierno de Cádiz . 36.969

Economía que resulta..... 25.394

### Plantilla actual de los Gobiernos civiles en las provincias de

Alicante, Burgos, Córdoba, Murcia, y Toledo		Alava, Huelva y Vizcaya
1 Gobernador. { 10.000 } 1 Secretario..... { 1.500 } 1 Oficial de segunda..... 1 Idem de cuarta..... 1 Idem de quinta..... 1 Aspirante..... 1 Portero..... Material..... 28.875	10.000 } 4.000 } 2.500 } 2.000 } 1.500 } 825 } 3.800 }	10.000 } 4.000 } 2.500 } 2.000 } 1.500 } 825 } 2.850 }
Importa un Gobierno según proyecto..... Economía que resulta...	11.575 } 17.310 } 5 }	Importa un Gobierno..... Economía que resulta..... Idem en los 5 Gobiernos....

Idem en los 5 Gobiernos.... 86.500

Idem en los 26 Gobiernos... 347.100

Idem en los 3 Gobiernos.... 36.300

# RESUMEN

Pesetas Pesetas

Importan las plantillas de los cinco Gobiernos de región de primera clase.....	100.500	
	89.500	
	82.500	
	73.250	
	73.250	419.000
<hr/>		
Idem la de los cuatro Gobiernos de región de segunda.....	60.750	
	60.750	
	60.750	
	61.750	244.000
<hr/>		
Idem las de los dos Gobiernos de región de tercera.....	48.500	
	48.000	
<hr/>		
Idem la del Gobierno de Baleares en proyecto.....		
Idem la del de Canarias.....		
Idem las de los dos Gobiernos civiles que se organizan en las treinta y seis capitales restantes.....		416.700
<hr/>		
TOTAL.....		1.224.800
<hr/>		
Importan las plantillas de los Gobiernos de.....	Madrid.....	119.000
	Barcelona.....	50.150
	Sevilla.....	34.150
	Valencia.....	35.650
	Valladolid.....	28.875
<hr/>		
Idem as plantillas de los Gobiernos de.....	Coruña.....	34.150
	Granada.....	34.150
	Zaragoza.....	28.875
	Guipúzcoa.....	23.675
<hr/>		
Idem las de los de.....	Oviedo.....	28.875
	Badajoz.....	24.925
<hr/>		
Idem las de los Gobiernos de.....	Baleares.....	23.675
	Canarias.....	24.925
<hr/>		
Idem las de los treinta y seis Gobiernos de provincia restantes.....		48.600
<hr/>		
TOTAL.....		934.569
<hr/>		
Importan las plantillas de los actuales Gobiernos de provincia.....		1.425.644
Idem las ídem de los Gobiernos de región y civiles de provincia que se proyectan.....		1.224.800
<hr/>		
<i>Economía que resulta</i> .....		200.844

212

213

2.—*Economías en los presupuestos provinciales.*

Mucho más importante es la economía que con la reforma puede alcanzarse en los presupuestos provinciales, á la par que se dejan holgadamente atendidos los servicios encomendados á las nuevas organizaciones regionales. Importan los gastos de personal y material de los presupuestos provinciales, excepto las Vascongadas y Navarra, según los presupuestos para el ejercicio de 1890-91, la suma de **4.315.170** pesetas distribuidas en la forma siguiente:

	Pesetas.
Personal.....	2.749.056
Presidencia.....	181.030
Dietas.....	829.865
Material.....	555.219
<b>TOTAL.....</b>	<b>4,315.170</b>

Ajustando los nuevos servicios á las plantillas siguientes.

## CONSEJOS REGIONALES

*Plantilla del máximo de personal de cada región.*

	Pesetas.
Gastos de representación del Presidente (máximo).....	10.000
Dietas (máximo).....	35.000
1 Secretario general.....	7.000
1 Contador.....	4.000
4 Letrados, Secretarios de sección, á 3.000 pesetas.....	12.000
<i>Suma y sigue.....</i>	<b>68.000</b>

	Pesetas
<i>Suma anterior</i> .....	68.000
4 Oficiales de administración, á 2.000 pesetas.....	8.000
4 Auxiliares, á 1.250 pesetas.....	5.000
1 Director de caminos.....	3.000
1 Delineante.....	1.500
4 Escribientes, á 750 pesetas.....	3.000
Porteros y Ordenanzas.....	7.000
	<hr/> 95.500
Material (máximum).....	20.000
	<hr/> 115.500
10 Regiones, suman.....	1.155.000

## DIPUTACIONES PROVINCIALES

1 Secretario.....	4.000
1 Contador.....	3.000
1 Oficial letrado.....	2.500
2 Oficiales de administración, á 2.000 pesetas.....	4.000
3 Aspirantes, á 1.250 pesetas.....	3.750
1 Director de caminos.....	2.500
1 Arquitecto.....	2.500
1 Delineante.....	1.500
3 Escribientes, á 750 pesetas.....	2.250
Porteros y Ordenanzas.....	5.000
	<hr/> 31.000
Material (máximum).....	10.000
	<hr/> 41.000
<i>Suma y sigue</i> .....	1.155.000

	Pesetas
<i>Suma anterior</i> .....	1.155.000
En 35 provincias (pues no se comprenden las 4 Vascongadas y Navarra y las 10 cabezas de región restantes).....	1.435.000
<b>TOTAL</b> .....	<b>2.590.000</b>
Siendo el gasto total de pesetas.....	2.590.000
y elevándose en la actualidad la cifra de gastos en los presupuestos provinciales á pesetas.....	4.315.170
se produce para las provincias la economía de pesetas.....	<b>1.725.170</b>

Sumada esta economía de los presupuestos provinciales con la que resulta de los gobiernos, arroja en junto la cifra de pesetas **1.926.017**.

Aun cuando para mayor seguridad en estos cálculos y aprecios de economías se prescinda de que algunas de las más importantes partidas en ellas presupuestas, tienen el concepto de máximo, y suponiendo por estas mismas consideraciones de prudencia en el cálculo una baja de 25 por 100 al llevarlas á la práctica, hechas estas deducciones, quedaría siempre una economía de mas de **1.500.000** pesetas, cantidad muy sobrada en estos ramos, para por sí sola, justificar la reforma, aun cuando no mediaran las consideraciones de mejoras en los servicios.

### 3.—*Economías en los presupuestos municipales.*

No es posible calcular de la propia manera las economías que como consecuencia de la reformación de abusos resultan en la Hacienda municipal. Pero sin que sea menester formular sobre esto las previsiones con precisión aritmética, fácilmente se alcanza, que como se apliquen con alguna severidad los procedimientos indicados para la moralización de los servicios, si tras de la

liquidación de cuentas de los Ayuntamientos con la Hacienda del Estado y la provincia, se consigue la refundición ó comunidad para los Municipios que por la escasez de su vecindario y riqueza no pueden conllevar por sí solos el gravamen de su administración, á la par que para las grandes ciudades se reorganizan los servicios en la forma propuesta, alcanzará por estos conceptos el contribuyente un alivio general de sus cargas tributarias, muy superior en cuantía al que queda indicado por el concepto de economías en los presupuestos del Estado y en los provinciales. De suerte que, si en las dos clases de presupuestos cabe apreciar la minoración de gastos en un minimum de 1.500 000 pesetas, aun haciendo los cálculos y deducciones con el espíritu menos optimista, bien puede calcularse por lo menos otra cifra igual de las economías en el conjunto de los presupuestos municipales (1).

(1) Para que se forme idea del alcance extraordinario de economía que la reforma proyectada puede producir en los presupuestos municipales, téngase en cuenta, por vía de ejemplo, lo que algunos ayuntamientos pagan por contingente provincial, en relación con lo que pagan todos los demás de la provincia y con el total del presupuesto provincial.

Los Ayuntamientos siguientes pagan á su Diputación:		El reparto de todos los pue- blos de la provincia im- porta:	TOTAL del presupuesto provincial
El de Madrid.....	3.588.082,31	3.586.082,31	6.195.493,74
El de Badajoz.....	70.290	650.000	682.871,83
El de Barcelona.....	1.511.206,14	2.789.879,88	4.902.893,59
El de Cádiz.....	287.307,80	1.366.125,15	1.668.436,81
El de Coruña.....	296.429,89	1.248.004,81	1.430.228,28
El de Granada.....	352.806,20	1.463.601,50	1.598.127,85
El de Málaga.....	454.805	1.238.690	1.328.044,26
El de Sevilla.....	484.757,21	1.333.450,93	3.634.246,06
El de Valencia.....	494.886,68	1.731.505,47	1.883.686,87
	7.477.071,23	15.407.839,55	

De suerte que, estimando tan sólo la cifra de 7.477.071 correspondiente á estos nueve Ayuntamientos, se comprende la economía que ha de resultar; pues si bien no toda la cifra ha de ser de baja, puesto que habrán de atender también á servicios de la administración regional, la mayor parte de ella representa evidente economía en el presupuesto municipal.

Se apunta este dato de economías, que tal vez lleguen á 4.000.000 de pesetas por este solo concepto, como mera demostración de la baja que es á todas lucas la cifra de 1.500.000 pesetas arriba indicada por la economía probable en los presupuestos municipales.

Para resumen de las consideraciones que preceden, el conjunto de las economías que el presente proyecto de reforma habría de producir como mínimum de baja en los actuales gastos de la Hacienda del Estado, de la provincial y de la municipal, puede formularse el estado siguiente:

### I.—PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

#### 1.—*Departamentos centrales*

Aunque las economías que en estos ramos habría de facilitar esta reforma son tan considerables como la mejora de sus servicios, se omite sin embargo consignar sobre ello ninguna cifra, por no ser posible precizarla sino sobre los mismos datos de experiencia que produzca la reorganización administrativa proyectada.

#### 2.—*Gobierno de provincias.*

El proyecto de reforma produce en ellos sobre la cifra actual de sus gastos una economía de...	200.844
--	---------

### II.—PRESUPUESTOS PROVINCIALES

El proyecto de reforma produce en ellos sobre la cifra actual de sus gastos una economía de...	1.825.170
--	-----------

### III.—PRESUPUESTOS MUNICIPALES.

Aun cuando no es posible precizar en ellos la cifra de economías de igual manera que en los anteriores, puede calcularse como mínimum una baja en sus gastos de.....	1.500.000
--	-----------

TOTAL del mínimum de economía.....	3.526.014
------------------------------------	-----------

## V

EN QUÉ FORMA SE HAN DE SOMETER ESTOS PROYECTOS  
 Á LA DELIBERACIÓN DE LAS CORTES

No abundan los precedentes parlamentarios de autorizaciones para promulgar leyes provinciales ó municipales. Sin duda, por la naturaleza política de estas leyes, ó por lo que afectan á los intereses de los partidos, se entendió que la opinión parlamentaria pondría dificultades á discutir las sobre un proyecto de bases generales, en vez de examinarlas sobre el propio texto de su articulado completo. Así, en nuestros archivos parlamentarios, sólo aparecen, durante el último medio siglo, tres precedentes de este género. (1) Es el primero la ley de 27 de Diciembre

(1) Contándose desde que comenzó á funcionar el régimen constitucional, los precedentes parlamentarios de autorización ó discusión por bases de la ley provincial ó municipal son los siguientes:

I. PROYECTO DE LEY.—Artículo 1.º Los Estamentos convienen por su parte en que el Gobierno proceda desde luego á plantear provisionalmente por medio de Reales decretos los Ayuntamientos de los pueblos, bajo una forma análoga á las instituciones políticas de la monarquía, y á crear diputaciones de provincia, designando las respectivas atribuciones y relaciones recíprocas de estos cuerpos.

Art. 2.º El Gobierno de S. M. someterá al examen y deliberación de las Cortes en la próxima legislatura los proyectos de ley relativos á la organización de dichas corporaciones.—Madrid 23 de Abril de 1835.—Diego Medrano.

II. REAL DECRETO.—Atendiendo á la necesidad de organizar y fijar las atribuciones, de los ayuntamientos, como Reina Gobernadora durante la menor edad de mi augusta Hija la Reina Doña Isabel II, he venido en autorizaros para someter de nuevo á la deliberación de las Cortes los dos proyectos de ley que fueron ya presentados al Congreso de Diputados en la legislatura anterior. Tendréislo entendido, y dispondréis lo necesario á su cumplimiento.—Rubricado de la Real mano.—Palacio 12 de Septiembre de 1839.—A D. Juan Martín Carramolino.

III. REAL DECRETO.—Atendiendo á la necesidad y urgencia de arreglar convenientemente las Diputaciones provinciales, como Reina Gobernadora durante la menor edad de mi augusta Hija la Reina Doña Isabel II, y conformándome con el parecer del Consejo de Ministros, he venido en facultaros para someter á la deliberación de las Cortes el proyecto de ley que tiene por objeto *autorizar al Gobierno* para poner en planta el que les presentaréis al mismo tiempo sobre organización y atribuciones de aquellos. Tendréislo entendido, y dispondréis lo necesario á su cumplimiento.—Está rubricado de la Real mano.—En Palacio á 19 de Marzo de 1840.—A D. Saturnino Calderón Collantes.

de 1844, autorizando al Gobierno para arreglar la organización y fijar las atribuciones de los ayuntamientos, diputaciones provinciales, gobiernos políticos y consejos provinciales, que fué la autorización en que se fundó tres años después el ministro de la Gobernación, Sr. Escosura, para promulgar el Real decreto

IV. LEY DE AUTORIZACIÓN DE 1844.—Artículo único. Se autoriza al Gobierno para arreglar la organización y fijar las atribuciones de los ayuntamientos, diputaciones provinciales, gobiernos políticos, consejos provinciales y de un cuerpo ó Consejo supremo de Administración del Estado poniendo desde luego en ejecución las medidas que al efecto adopte, dando después cuenta á las Cortes.—Madrid 27 de Diciembre de 1844.—Ministerio de Gobernación.—Pidal.

V. PROYECTO de bases de la ley de Gobierno y administración provincial y municipal presentado por la Comisión (á las Cortes Constituyentes).—14 de Diciembre de 1855.—Francisco Santa Cruz.—J. González de la Vega.—Gregorio Suárez.—Manuel López Infantes.—José Trinidad Herrero.—Antonio Mendez de Vigo.—(*Diario de Sesiones* del 14 de Diciembre de 1855, Apéndice 2.º al núm. 267.)

VI. LEY DE AUTORIZACIÓN DE 1877.—Artículo único. Se autoriza al ministro de la Gobernación para publicar las leyes orgánicas municipal y provincial, incorporando á su texto las reformas comprendidas en la de 16 de Diciembre de 1876.—D. Francisco Romero Robledo.

Aunque existe también el Real decreto de 21 de Octubre de 1866, reformando la ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos y sobre gobierno y administración de las provincias, no se cita por las circunstancias excepcionales que concurrieron en su promulgación.

Merece sobre este particular detenido estudio el debate habido en el Congreso en la legislatura de 1844-45 (tomo II del *Diario de Sesiones* del 5 de Diciembre de 1844) y especialmente el discurso del ministro de la Gobernación (Sr. Pidal) (páginas 845 á 848). En él recuerda que la reforma de nuestra administración empezó por una ley de autorización igual á la que ahora se pide, y que después, para plantear la legislación á la sazón vigente, no hubo la más leve discusión, ni aun se pidió siquiera autorización, sino que bastó la voluntad del ministerio. «Aun no había pasado, dice, un año desde que regía esa funesta ley de 3 de Febrero de 1823, cuando el ministro de la Gobernación, el Sr. Pita Pizarro, anunció por medio de una circular que aquella ley no era más que interina y que era preciso modificarla en todas sus partes. Hay más: se reunieron las primeras Cortes de 1837, y á pesar de que en el discurso de la Corona no se mencionaba siquiera la ley de administración municipal y provincial, conociendo aquel Congreso los grandes males que ocasionaba la ley de 3 de Febrero, y viendo los intereses bastardos que á su sombra se iban á crear, pidió á voz en cuello, como suele decirse, una ley de ayuntamientos. Y aquí empieza la historia de la reforma municipal, dentro de la Constitución de 1837.

El ministerio de entonces presentó inmediatamente una ley de ayuntamientos á las Cortes; esta ley pasó á la respectiva Comisión, que presentó redactado su proyecto; pero aquellas Cortes se disolvieron, ó más bien se suspendieron, sin haber resuelto cosa alguna. Volvieron á reunirse en el año 1839, y en ellas se volvió á tratar de este asunto; pero todo el mundo sabe que se disolvieron al fin sin haber tampoco resuelto nada; y entretanto seguía rigiendo la funesta ley

de 29 de Septiembre de 1847, creando los gobiernos generales de las 11 divisiones territoriales que establecía para el Gobierno y administración de las provincias. (1)

El segundo precedente de autorizaciones de esta índole, es el del proyecto de la ley de bases para la administración provincial y municipal, presentado por la Comisión á las Constituyentes de 1855. Por último, el tercero es la ley de 2 de Octubre

»de 3 de Febrero, ley que, según la expresión de S. S., ha causado más males á  
 »la Nación que una revolución entera. Se reunieron las Cortes en 1840, y vol-  
 »vieron á reclamarse las leyes administrativas y orgánicas. Yo, señores, no ne-  
 »cesito recordar lo que en aquel tiempo ha pasado, y sólo diré que ya era tal la  
 »opinión acerca de la imposibilidad de obtener esas leyes por el método ordina-  
 »rio, que se apeló á la autorización, presentando la ley en un solo artículo para  
 »para plantearla sin discusión. ¿Y qué sucedió? ¿Necesito yo acaso recordarlo?  
 »¿No han dicho ya los Sres. Roca de Togores y Perpiñá que se gastaron tres me-  
 »ses en la discusión de un artículo sólo? ¿Y no se concitaron con esto todas las  
 »malas pasiones del país? ¿No se pusieron en alarma los bastardos intereses que  
 »había creado la ley de 3 de Febrero? Sabido es que sí, y que apoyados en esta  
 »alarma se verificó una revolución que vino al término que todos sabemos y no  
 »necesito recordar. Esto sucedió cuando se presentó á las Cortes la autorización  
 »en un artículo, con la ley ya formulada.»

(1) En la discusión suscitada en el Congreso con motivo del Real decreto de 29 de Septiembre de 1847, sostenía el Sr. Escosura que, no obstante los años transcurridos desde la facultad concedida al gobierno por las Cortes en virtud de la ley de autorización de 27 de Octubre de 1844, esta autorización no había caducado, porque desde que se concedió no se habían discutido nuevos presupuestos. Con muy buen sentido oponía el Marqués de Pidal á tales argumentos, que aquella autorización no era valedera, porque el gobierno había hecho ya uso de ella; y sostener que autorizaciones de esta clase no caducan en la primera vez que se ejercitan, llevaría á falsear por su base toda la jurisdicción legislativa del Parlamento. Comprendiendo, sin duda, la flaqueza de su argumentación para sostener la legalidad de su Real decreto, recurrió el Sr. Escosura, en las incidencias de aquel debate, á la sutil teoría de que el poder ejecutivo ejerciendo dentro de los límites marcados por la ley, las funciones que la Constitución le confía, puede repartir y delegar su acción entre sus varios agentes del modo que lo crea más oportuno. Y de semejante teoría venía á deducir la legitimidad de aquel Real decreto, suponiendo que en definitiva se reducía á un mero reparto y nueva forma de delegación de las facultades del Poder ejecutivo. Fácilmente se comprende que esta doctrina envolvería para el régimen constitucional, mayor peligro, si cabe, que la de las autorizaciones sin limitación de tiempo ni de ejercicio, porque la delegación de las funciones ministeriales es materia de tal manera delicada, que en rigor ni siquiera puede estimarse jurídicamente correcta su aplicación, cuando para descargo del despacho, ó por motivo de ausencia accidental, se aumentan con ella, sin particular intervención del Parlamento, ó por lo menos de la Corona, las atribuciones de una subsecretaría.

(Véase el *Diario de Sesiones* del Congreso, leg. de 1847-48, t. I, pág. 29, sesión del 24 de Noviembre de 1847.)

de 1877, autorizando al ministro de la Gobernación para publicar las leyes orgánicas municipal y provincial; pero esta autorización se reducía, en suma, á un mero trabajo de refundición y nuevo ordenamiento de articulado. (1)

Tratándose de promulgar una ley orgánica municipal ó provincial, informada en principios fundamentales diversos de los que sirvieron de base á la legislación anterior, el procedimiento más correcto consiste, á no dudar, en presentar al Parlamento el articulado íntegro de la innovación proyectada. Pero si ésta se

---

(1) Como precedentes legislativos en esta materia, además de los citados en la nota anterior y en la página 19, deben de tenerse en cuenta los siguientes:

«Proyecto de leyes orgánicas para el gobierno y administración provincial y municipal, presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación (D. Patricio de la Escosura).—7 de Mayo de 1856.»—(*Diario de Sesiones* del 8 de Mayo de 1856. Apéndice segundo al núm. 376.)

«Proyecto de ley presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación (D. José de Posada Herrera) sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos.—25 de Octubre de 1860.»—(*Diario de Sesiones* del 2 de Noviembre de 1860, Apéndice tercero al número 32.)

«Proyecto de ley presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación (D. José de Posada Herrera) en la legislatura anterior, sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos, reproducido á petición del Sr. Salazar y Mazarredo.—25 de Octubre de 1860.»—(*Diario de Sesiones* del 3 de Enero de 1862, Apéndice primero al núm. 28.)

«Proyecto de ley aprobado definitivamente por el Congreso sobre presupuestos y contabilidad provincial.—5 de Abril de 1861.—Francisco Martínez de la Rosa. Presidente.—Félix García Gómez de Laserna, Diputado Secretario.—Román Goicoerrotea, Diputado Secretario.»—(*Diario de Sesiones* del 5 de Abril de 1861. Apéndice segundo al núm. 127.)

«Proyecto de ley presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación (don José de Posada Herrera) sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.—9 de Marzo de 1866.»—(*Diario de Sesiones* de 12 de Marzo de 1866. Apéndice primero al núm. 46.)

«Proyecto de ley sobre organización provincial y municipal presentado por la Comisión nombrada al efecto por las Cortes.—17 de Febrero de 1870.—Fermín de Lasala, Presidente.—Félix García Gómez.—Vicente Morales Díaz.—Victor Balaguer.—Feliciano Pérez Zamora.—José María Carrasco.—Lorenzo Rubio Caparros.—Sabino Herrero, Secretario.»—(*Diario de Sesiones* de 18 de Febrero de 1870, Apéndice tercero al núm. 221.)

Se hace aquí especial mención de estos precedentes, porque por su propia índole de meros proyectos de ley, no suelen encontrarse citados en las Compilaciones legislativas—Aun el *Diccionario* del Sr. Martínez Alcubilla, que en las palabras *Ayuntamientos y Gobierno y Administración de las provincias* recopila tan importantes datos en la materia, no hace especial mención de estos proyectos, no obstante su excepcional interés para el conocimiento de nuestra historia provincial y municipal durante el presente siglo.

reduce á reformas parciales que, compenetrando varios capítulos hacen precisa una nueva refundición general del articulado, parece procedimiento más práctico y prudente el de presentar las bases mismas de la reforma, en vez de presentar nuevamente el texto entero de ley, como si todo él hubiera de someterse de nuevo á discusión.

Esto es, por consiguiente, el procedimiento que en el caso presente parece el más acertado. Sin embargo, como en el proyecto adjunto de reforma de ley provincial, la creación de los Gobiernos y Consejos regionales entraña novedades de trascendencia, que repercuten en toda la economía de la ley, la vista del articulado completo facilita mejor su estudio hasta en los últimos detalles. Por ello se presenta en esta forma, sin perjuicio de poderse resumir en unas pocas bases cardinales, que servirían de texto de ley de autorización, dado caso de que se optase por este procedimiento parlamentario. Debe además tenerse en cuenta en este particular, otros precedentes parlamentarios, como las leyes de autorización de 21 de Marzo de 1840 y 19 de Junio de 1877; en los que, no obstante presentarse un artículo único de autorización, á fin de que únicamente sobre él recayera la discusión parlamentaria, se acompañaba al mismo tiempo, para conocimiento de las Cortes, el texto íntegro del articulado en proyecto.

Las reformas de ley municipal, fundándose en las consideraciones expuestas, se presentan, por el contrario, desde luego en forma de bases.

El proyecto de ley de bases autorizando al Gobierno para la reforma de las leyes provincial y municipal, podría formularse del modo siguiente:

Artículo 1.º Se autoriza al Gobierno para modificar los preceptos de las leyes provincial y municipal á fin de adaptarlas á una reforma ajustada á las bases siguientes:

Art. 2.º Bases para la reforma de la ley provincial.

Art. 3.º Bases para la reforma de la ley municipal.

Art. 4.º Se autoriza al ministro de la Gobernación para promulgar una ley general *De gobierno y administración local*, comprensiva de las vigentes orgánicas municipal y provincial, incor-

porando á su texto las modificaciones consiguientes á las bases que preceden. (1)

Madrid 30 de Septiembre de 1891.

(1) Este último artículo viene á ser reproducción del artículo único de la ley de autorización de 2 de Octubre de 1877, en cuya virtud se publicaron las leyes provincial y municipal de igual fecha.

PROYECTO DE LEY  
DE  
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

---

LIBRO PRIMERO

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA REGIÓN

---

TÍTULO PRIMERO

---

CAPÍTULO ÚNICO

*De la administración en general*

Artículo 1.º El territorio de la nación española en la Península é islas adyacentes se divide, para su administración y régimen local, en regiones y provincias.

Art. 2.º Las demarcaciones regionales del territorio de la Península, serán las siguientes:

*Aragón.*—Capitalidad, Zaragoza; comprende: Huesca, Logroño-Soria y Teruel.

*Asturias.*—Capitalidad, Oviedo; comprende: Gijón y Santander.

*Castilla la Nueva.*—Capitalidad, Madrid; comprende: Cuenca, Guadalajara, Segovia, Avila y Toledo.

*Castilla la Vieja.*—Capitalidad, Valladolid; comprende: Burgos, León, Palencia, Salamanca y Zamora.

*Cataluña.*—Capitalidad, Barcelona; comprende: Gerona, Lérida y Tarragona.

*Extremadura.*—Capitalidad, Badajoz; comprende: Cáceres, Ciudad Real y Salamanca.

*Galicia.*—Capitalidad, Coruña; comprende: Lugo, Orense y Pontevedra.

*Granada*.—Capitalidad, Granada; comprende: Almería, Jaén y Málaga.

*Sevilla*.—Capitalidad, Sevilla; comprende: Cádiz, Córdoba y Huelva.

*Valencia*.—Capitalidad, Valencia; comprende: Albacete, Alicante, Castellón y Murcia.

*Vascongadas*.—Capitalidad, comprende: Alava,  
Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

*Baleares*.

*Canarias*. (1)

Art. 3.º Las capitales de región dependerán directamente del gobernador regional, y la comisión ejecutiva de la región hará para ello las veces de Diputación provincial.

Art. 4.º Una vez verificada la anterior demarcación no se

(1) El Sr. Escosura, en el Real decreto de 29 de Septiembre de 1847, organizando la gobernación civil del reino, hacía la siguiente división territorial:

«Art. 2.º Para el establecimiento de los funcionarios comprendidos en la escala anterior, se divide el territorio de la Península en once gobiernos generales, á saber:

*Castilla la Nueva*.—Capital, Madrid; comprende las provincias de Madrid, Cuenca, Segovia, Guadalajara, Toledo y Ciudad Real.

*Cataluña*.—Capital, Barcelona; comprende las provincias de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona.

*Andalucía*.—Capital, Sevilla; comprende las provincias de Sevilla, Cádiz, Córdoba y Huelva.

*Valencia y Murcia*.—Capital, Valencia; comprende las provincias de Valencia, Murcia, Alicante, Albacete y Castellón.

*Galicia*.—Capital, Coruña, comprende las provincias de la Coruña, Pontevedra Lugo y Orense.

*Aragón*.—Capital, Zaragoza; comprende las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel.

*Granada*.—Capital, Granada; comprende las provincias de Granada, Málaga, Almería y Jaén.

*Castilla la Vieja*.—Capital, Valladolid; comprende las provincias de Valladolid, León, Palencia, Salamanca, Zamora, Avila y Oviedo.

*Extremadura*.—Capital, Badajoz; comprende las provincias de Badajoz y Cáceres.

*Cantabria*.—Capital, Pamplona; comprende las provincias de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

*Burgos*.—Capital, Burgos; comprende las provincias de Burgos, Logroño, Santander y Soria.

En las islas Baleares y en las Canarias no se hace alteración por ahora.»

El Sr. Moret, en su proyecto de ley provincial presentado á las Cortes en 5 de Enero de 1884, hacía la siguiente demarcación del territorio de la Península:

hará alteración alguna en los límites y capitalidad de ninguna provincia ó región sino por medio de una ley.

Art. 5.º El Gobierno podrá, sin embargo, oído el Consejo de Estado, refundir por Real decreto las administraciones y los gobiernos de dos ó más provincias limítrofes, dentro de una misma región, cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

1.ª La instancia de las provincias interesadas ó del respectivo Consejo regional.

2.ª Que el estado de su respectiva hacienda provincial justifique esta refundición por causas y razones de economía y mejoras en los servicios.

3.ª Haber dejado en descubierto los ingresos del repartimiento que les correspondía para el presupuesto regional, ó la

«Art. 15. Habrá un Gobernador en cada una de las quince regiones del siguiente cuadro, comprendiendo éstas las provincias que en el mismo se mencionan:

<i>Aragón</i> .....	{ Huesca. Logroño. Zaragoza.	<i>Madrid</i> .....	{ Guadalajara. Madrid. Toledo.
<i>Asturias</i> .....	{ León. Oviedo.	<i>Murcia</i> .....	{ Albacete. Alicante. Murcia.
<i>Baleares</i> <i>Canarias</i> .			
<i>Castilla la Vieja</i> ..	{ Burgos. Palencia. Santander. Soria.	<i>Sevilla</i> .....	{ Cádiz. Córdoba. Huelva. Sevilla.
<i>Cataluña</i> .....	{ Barcelona. Gerona. Lérida. Tarragona.	<i>Valencia</i> .....	{ Castellón. Cuenca. Teruel. Valencia.
<i>Extremadura</i> .....	{ Badajoz. Cáceres. Ciudad-Real.		
<i>Galicia</i> .....	{ Coruña. Lugo. Orense. Pontevedra.	<i>Valladolid</i> .....	{ Avila. Salamanca. Segovia. Valladolid. Zamora.
<i>Granada</i> .....	{ Almería. Granada. Jaén. Málaga.	<i>Vascongadas</i> .....	{ Alava. Guipúzcoa. Navarra. Vizcaya.

En cada provincia, excepto en las de Baleares y Canarias, habrá un delegado provincial.

En los municipios cuya población exceda de 2,000 habitantes y que no sean capitales de provincia, habrá un delegado local.»

parte de la hacienda del Estado en los consumos y arbitrios municipales de su demarcación.

A cada agregación ó refundición de este género precederá siempre una liquidación de sus respectivas deudas.

Art. 6.º El Gobierno podrá asimismo cambiar, oyendo al Consejo de Estado, la dependencia de un término municipal de una provincia á otra, siempre que concurra la conformidad de los ayuntamientos y diputaciones provinciales interesadas.

## TÍTULO II

### DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA REGIÓN

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### *Autoridades del gobierno y administración de la región*

Art. 7.º El gobierno y administración de la región corresponde:

- 1.º Al Gobernador regional.
- 2.º Al Consejo regional.
- 3.º A la Comisión ejecutiva de este consejo.

El Gobierno y administración de las islas Baleares y Canarias continuará á cargo del Gobernador de la provincia y de la Diputación provincial, sin consejo regional. El Gobernador de dichas provincias dependerá directamente del Gobierno de S. M., siendo á su vez el superior inmediato de los delegados de gobierno cuya residencia se fija respectivamente en Mahón y en la Gran Canaria.

#### CAPÍTULO II

##### *De los Gobernadores regionales*

Art. 8.º Los Gobernadores regionales serán la autoridad superior que represente al Rey en el gobierno de toda la región.

siendo por tanto los jefes inmediatos de los Gobernadores civiles de las provincias comprendidas en la circunscripción regional.

Art. 9.º Los Gobernadores regionales gozarán los sueldos siguientes:

Madrid, 25.000; Barcelona, Sevilla, Valencia y Valladolid, 20.000 pesetas.

Coruña, Granada, Zaragoza, Vascongadas y Navarra, 15.000 pesetas.

Oviedo y Badajoz, 12.500 pesetas.

Tendrán la categoría de Jefes superiores de Administración civil, y disfrutarán de todas las preeminencias y consideraciones de tales, con el tratamiento de excelencia durante el desempeño de sus funciones en todo caso, y vitalicio cuando contasen veinte años de servicio, y dos á lo menos de tales Gobernadores regionales. (1)

Art. 10. El Gobernador regional residirá en la capitalidad de la región.

Art. 11. El nombramiento y la separación de los Gobernado-

(1) Este segundo párrafo es el art. 22 del Real decreto del Sr. Escosura, ya citado.

El art. 23 del propio Real decreto, dice sobre los sueldos que han de disfrutar los Gobernadores, lo siguiente:

«Art. 23. Los Gobernadores generales gozarán de los sueldos y emolumentos siguientes:

Castilla la Nueva:

	<i>Reales</i>
Sueldo.....	60.000
Gratificación para gastos de representación.....	40.000
TOTAL.....	<u>100.000</u>

Cataluña, Andalucía, Valencia, Galicia y Granada:

Sueldo.....	50.000
Gratificación.....	30.000
TOTAL.....	<u>80.000</u>

Aragón, Castilla la Vieja, Extremadura, Burgos y Cantabria:

Sueldo.....	50.000
Gratificación.....	20.000
TOTAL.....	<u>70.000</u>

res regionales se hará por Real decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del mismo.

Art. 12. Para ser nombrado Gobernador regional se requiere estar ó haber estado comprendido en alguna de las categorías siguientes:

Ministro de la Corona.

Consejero de Estado nombrado con arreglo á los artículos 5.º y 6.º de la ley de 17 de Agosto de 1869 ó 1.º del Real decreto ley de 29 de Diciembre de 1875.

Gobernador de la provincia de Madrid.

Magistrado del Tribunal Supremo.

Teniente general.

Ministro plenipotenciario con quince años de servicios en la carrera diplomática ó consular.

Presidente de audiencia territorial por espacio de dos años.

Senador por derecho propio ó vitalicio.

Gobernador de región de segunda clase por espacio de un año.

Diputado á Cortes en tres elecciones generales.

También podrán ser nombrados Gobernadores de región de segunda clase, los españoles mayores de treinta años que reúnan alguna de las condiciones siguientes:

Haber desempeñado durante cinco años destino con categoría de Jefe superior de Administración.

Haber sido durante cuatro años Gobernador de provincia.

Haber sido durante cinco años individuo de comisión ejecutiva de consejo regional, ó vicepresidente de la misma por espacio de tres.

Haber sido proclamado diputado á Cortes en dos elecciones generales, ó senador durante tres legislaturas, ó reunir las condiciones para senador por derecho propio.

Haber sido por espacio de cinco años alcalde de capitalidad de región, que pase de 100.000 habitantes.

Art. 13. El cargo de Gobernador regional es incompatible con el ejercicio de cualquier mando militar, con todo otro cargo regional, provincial, municipal, judicial ó eclesiástico, y con el ejercicio de cualquiera profesión ó industria dentro de la región de su mando.

Art. 14. El Gobierno designará la persona que haya de sustituir al Gobernador en ausencias y enfermedades. Si la ausencia fuese de la capital, mas no de la región, continuará el Gobernador desempeñando su cargo desde el punto en que se halle; sin perjuicio de lo cual, los Jefes administrativos y el Secretario despacharán los asuntos de mera tramitación, entendiéndose directamente con el Gobierno en los casos urgentes.

Art. 15. Cuando las necesidades del orden público ú otros sucesos extraordinarios lo hagan en su concepto preciso, podrá también el Gobernador regional nombrar delegados especiales con autoridad gubernativa para poblaciones que no sean capitales de provincia.

#### *Atribuciones y deberes de los gobernadores regionales*

Art. 16. Las atribuciones de los Gobernadores regionales serán aquellas que el Gobierno les delegare y las que les correspondan por la Constitución y las leyes, como representantes superiores del mismo Gobierno en el orden político y administrativo.

Art. 17. El Gobernador cuidará de publicar, circular, ejecutar y hacer que se ejecuten en la región de su mando las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto les comunique el Gobierno y las de observancia general que se inserten en la *Gaceta de Madrid*.

Art. 18. Corresponde al Gobernador mantener el orden público y proteger las personas y las propiedades en el territorio de la región, á cuyo fin las autoridades militares le prestarán su auxilio cuando lo reclame.

Art. 19. También deberá reprimir los actos contrarios á la moral ó á la decencia pública, las faltas de obediencia ó de respeto á su autoridad, y las que en el ejercicio de sus cargos cometan los funcionarios y corporaciones dependientes de la misma, pudiendo imponer con este motivo multas que no excedan de 500 pesetas, á no estar autorizado para mayor suma por leyes especiales.

En defecto de pago de las multas puede imponer el arresto supletorio hasta el máximo de quince días.

Contra la imposición de las multas podrán los interesados interponer recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, en el término de diez días y previa consignación del importe de la multa.

Interpuesto este recurso, el Gobernador remitirá los antecedentes al ministerio dentro del término de tercero día.

Art. 20. El Gobernador velará muy especialmente por el exacto cumplimiento de las leyes sanitarias é higiénicas, adoptando en casos necesarios, bajo su responsabilidad y con toda premura, las medidas que estime convenientes para preservar á la salud pública de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección y otros riesgos análogos, dando cuenta inmediata al Gobierno.

Art. 21. Dentro del primer semestre inmediato á cada bienio económico, el Gobernador regional elevará al Ministro de la Gobernación una Memoria en que exprese el estado administrativo y económico de las diferentes provincias de la región, proponiendo cuanto pueda contribuir al adelanto y desarrollo intelectual y moral del país y fomento de sus intereses materiales.

Art. 22. Corresponde también al Gobernador regional como jefe de la administración regional:

1.º Presidir con voz y voto de calidad en los empates, el consejo regional y la comisión ejecutiva cuando asista á sus sesiones.

2.º Comunicar y ejecutar en todas las provincias de la circunscripción regional las disposiciones del Gobierno y de la Administración central, y los acuerdos del consejo regional y de la comisión ejecutiva.

3.º Ejercer, respecto de los ramos de Gobernación, Hacienda y Fomento, la autoridad que determinan las leyes y reglamentos; y en la administración económica provincial y municipal, las atribuciones que se le confieren por esta ley, y en general por cualesquiera otras leyes, decretos, órdenes y disposiciones del Gobierno en la parte que requiera su intervención.

4.º Inspeccionar por sí ó por medio de sus delegados las de.

pendencias de la administración regional de los gobiernos y de las diputaciones provinciales, comprobando el estado de sus servicios, cajas, archivos y cuentas, cuidando de que se cumplan así las leyes y disposiciones generales, como los acuerdos del consejo regional y de las diputaciones provinciales, y procurando que estas corporaciones cumplan su ley orgánica.

5.º Suspender los acuerdos del consejo regional y de la comisión ejecutiva, cuando proceda según las leyes, dando cuenta razonada al Gobierno dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes á la suspensión.

Art. 23. Los Gobernadores regionales tendrán á su cargo, en todo el territorio de su jurisdicción, los ramos de higiene que antes estaban encomendados á los Gobernadores civiles, pudiendo utilizar en estos servicios, mediante la aprobación del Gobierno, con carácter de reservados cuando lo juzguen conveniente, aquellos arbitrios especiales, ordinarios ó extraordinarios, en igual forma que vienen percibiéndose en estos ramos por las autoridades provinciales ó por los ayuntamientos.

Art. 24. Los Gobernadores de provincia no podrán suspender los acuerdos de las diputaciones y comisiones provinciales, ni decretar el envío de delegados de inspección á los ayuntamientos, ni la suspensión de las corporaciones municipales sin previa y especial autorización del Gobernador regional, á quien habrán de exponer al efecto los motivos que á su juicio aconsejen esta determinación.

Art. 25. (1) El Tribunal Supremo es el único competente para juzgar á los Gobernadores por delitos cometidos durante el desempeño de sus funciones, entendiéndose que deberá sobreerse inmediatamente en sus procedimientos cuando el fiscal de Su Majestad manifieste que el acto que se persigue ha sido aprobado por una resolución, de que acompañará copia, del Gobierno responsable.

Esto mismo practicarán los demás tribunales siempre que por

---

(1) Este artículo y los siguientes, hasta el 29 inclusive, son los artículos 270 al 274 de proyecto del gobierno y administración local, presentado en 25 de Diciembre de 1884 á las Cortes por el Ministro de la Gobernación (Sr. Romero Robledo.)

el ministerio fiscal se les comunique que el acto objeto del procedimiento contra cualquier otro agente de la autoridad ha sido aprobado expresamente por el Gobierno responsable, de cuya resolución se acompañará copia asimismo.

Art. 26. Los Gobernadores regionales podrán modificar ó revocar sus providencias y las de sus antecesores, á no haber sido confirmadas por el Ministerio respectivo, ó sean declaratorias de derechos, ó hayan servido de base á alguna sentencia judicial.

No podrán modificar ó revocar por sí mismos las resoluciones que adopten acerca de la competencia de la administración ó de los tribunales contencioso administrativos, ni desistir de los conflictos una vez provocados.

Los particulares podrán solicitar de los gobernadores que entablen competencia á los jueces y tribunales de cualquier categoría que sean, citando en apoyo de su pretensión la ley, reglamento ó disposición de carácter general en que funden el conocimiento atribuido á la administración ó á los tribunales de este orden.

Si el Gobernador no defiriese á lo solicitado, los interesados podrán alzarse ante el ministro del ramo á que el asunto corresponda, y el Gobernador cumplirá la resolución que por el mismo se le comunique. Otro tanto hará el Gobernador cuando un ministro, de oficio, ó un tribunal contencioso administrativo le prescribiesen que provoque la competencia.

Art. 27. Las providencias de los Gobernadores regionales en asuntos cuya resolución les compete con arreglo á las leyes, serán apelables ante el gobierno, salvo cuando obren por delegación expresa de las leyes ó reglamentos, en cuyo caso los acuerdos se ultimarán ante las mismas autoridades.

Las providencias de los Gobernadores en materia que puedan ser objeto de la vía contencioso administrativa, sólo serán reclamables ante la comisión ejecutiva en el tiempo y forma que establece la ley especial porque se rige el procedimiento contencioso.

Art. 28. Corresponde al Rey decidir las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios, oyendo al Consejo de Estado en pleno,

en decretos refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros.

Art. 29. Las reclamaciones que se susciten contra las resoluciones de los Gobernadores por incompetencia ó exceso de atribuciones, ora por las autoridades judiciales, ora por particulares, se decidirán siempre por el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado en pleno, en la forma prescrita en el anterior artículo.

### CAPÍTULO III

#### *Del Consejo regional*

Art. 30. El Consejo regional, se compone:

1.º De los consejeros por cada una de las provincias comprendidas en la circunscripción regional, y elegidos directamente por las respectivas Diputaciones provinciales.

2.º De dos consejeros elegidos por el Ayuntamiento de la capitalidad de la región.

3.º De los individuos nombrados por las corporaciones á quienes la ley electoral de diputados á Cortes ó la de senadores conceda derecho electoral, y que tengan su domicilio principal en la región. Cada una de estas corporaciones podrá elegir un vocal para el Consejo regional.

El Gobierno podrá también conceder el derecho de elegir un vocal á cualquier corporación ó fundación que exista en la región, y que no estando comprendida en el caso de las anteriores, mereciera sin embargo, á juicio del Consejo regional, tener estos derechos de representación por su importancia y utilidad pública.

4.º De un vocal nombrado por las juntas provinciales de instrucción pública de la misma región.

5.º De un vocal nombrado por las juntas provinciales de beneficencia de la misma región.

6.º Serán consejeros natos:

El presidente de la Audiencia territorial que resida en la capitalidad de la región.

El decano del Colegio de abogados de la misma capitalidad.

El rector de la Universidad.

El ingeniero jefe de obras públicas y el de montes, y el inspector de instrucción pública de mayor categoría en la misma región.

Art. 31. Los consejeros electivos lo serán por cuatro años, renovándose por mitad cada dos años, y pudiendo ser sucesivamente reelegibles.

Art. 32. El Gobernador de la región será el presidente del Consejo regional y de la Comisión ejecutiva.

Habrá además dos vicepresidentes que elegirá el Consejo regional todos los años en la primera sesión que celebre. Estos vicepresidentes se elegirán entre los que deben componer la Comisión ejecutiva.

Art. 33. La elección de vicepresidentes, la de la comisión ejecutiva y la de las secciones, se hará en votación especial para cada una.

Art. 34. El Consejo regional se dividirá en cuatro secciones, denominadas, de hacienda, fomento, beneficencia y de instrucción pública.

La sección de hacienda se compondrá de la Comisión ejecutiva y de un vocal más, elegido especialmente por cada una de las otras tres secciones. La presidirá uno de los vicepresidentes del Consejo regional.

Los individuos que hayan de componer las secciones de fomento, beneficencia é instrucción, serán elegidos directamente por el Consejo regional. La comisión ejecutiva elegirá entre los individuos de su propio seno al presidente de cada una de estas tres secciones.

Las secciones se constituirán separadamente, al día siguiente de su elección, y nombrará cada una su secretario.

Art. 35. Para la aprobación de los presupuestos provinciales, se constituirá una comisión especial, nombrando cada sección del Consejo regional un vocal, y dos la de hacienda.

Art. 36. Corresponde á la sección de hacienda la formación del presupuesto de la región, la administración de sus fondos y distribución de éstos en los servicios á que están destinados. A

la sección de hacienda corresponden también las ponencias en todos los expedientes sobre presupuestos provinciales.

A la sección de fomento corresponde todo lo relativo á obras públicas de la región, así como la inspección superior en lo concerniente á la mejora y conservación de los caminos y vías pecuarias encomendados á las juntas regionales.

A la sección de beneficencia corresponde la administración de los bienes á la misma pertenecientes, y de los fondos de cualquier clase destinados á ese objeto, así como la dirección y régimen de los establecimientos.

A la sección de instrucción corresponde la administración asimismo de los bienes regionales afectos á este servicio, y de los demás fondos destinados á sostenerla, así como la inspección de los establecimientos de enseñanza costeados por la región. (1)

Art. 37. Cada sección propondrá todos los años al Consejo regional las reformas ó mejoras de que sean susceptibles los servicios de su cargo.

Art. 38. El Consejo regional, en la primera sesión inmediata á su constitución, elegirá á cinco individuos de su seno que, además de los dos vicepresidentes del Consejo, formarán la comisión ejecutiva. En la misma sesión, el Consejo elegirá cuatro vocales con carácter de suplentes de la Comisión. Los suplentes sustituirán á los propietarios en cualquier caso de vacante.

Art. 39. El nombramiento de secretario general del Consejo regional corresponde al presidente y vicepresidentes del mismo.

El cargo de secretario general del Consejo es incompatible con todo otro destino público.

#### *De la organización y modo de funcionar del Consejo regional*

Art. 40. Pueden ser vocales del consejo regional los que tengan aptitud para ser diputados provinciales en diputaciones de la respectiva región.

(1) Este artículo y el siguiente están tomados del 199 y 201 del proyecto de ley ya citado de 25 de Diciembre de 1884.

Art. 41. Las causas de incapacidad é incompatibilidad y las excusas para ser vocal del Consejo serán las mismas que determina la ley para el ejercicio del cargo de diputado provincial.

Art. 42. El Consejo regional, bajo su responsabilidad, examinará y resolverá las incapacidades de sus vocales en una de las dos primeras sesiones que celebre inmediatamente después de haber llegado la incapacidad á ser conocida.

Art. 43. La elección de consejeros regionales, que corresponde á las diputaciones, tendrá lugar dentro de los quince días inmediatos á haberse constituido cada una de estas diputaciones después de su renovación bienal.

La elección de los demás consejeros regionales se verificará en el mismo día de la elección para diputados provinciales.

Art. 44. Los trámites de discusión, aprobación de actas y proclamación de diputados provinciales se aplicarán dentro de los Consejos regionales á la admisión de sus vocales electivos.

Art. 45. El Consejo regional se reunirá necesariamente todos los años en la capital de la región, el primer día hábil de los meses de Abril y Noviembre. El Consejo fija en su primera sesión de cada período semestral el número de las que haya de celebrar en días consecutivos no feriados, durante el mismo.

Art. 46. El cargo de consejero regional es gratuito, honorífico, sujeto á responsabilidad y no renunciabile sino por justa causa, una vez aceptado.

Art. 47. Las vacantes extraordinarias de vocales electivos que por cualquier concepto ocurran, cuando antes de la renovación haya de verificar el Consejo regional alguna sesión, serán cubiertas por elección parcial, ingresando el elegido ó elegidos en el lugar que corresponda al consejero que motiva la vacante.

Cuando la vacante ocurriera por suspensión gubernativa ó judicial, el nombrado continuará en el Consejo hasta que se resuelva definitivamente sobre la suspensión del consejero á quien reemplaza ó hasta la primera renovación, si en ella debiera cesar por el turno establecido.

Art. 48. Son aplicables á la celebración, suspensión y convocatoria de sesiones ordinarias y extraordinarias de Consejos regionales, así como para la designación de comisiones, asistencia

de los vocales, responsabilidad de los acuerdos, actas y formación de reglamento interior, las mismas disposiciones que la ley provincial establece en el particular respecto de las diputaciones provinciales. El Gobernador regional será el que decrete la convocatoria y suspensión de las sesiones, y la Comisión ejecutiva del Consejo regional hará al efecto las veces de la Comisión provincial.

## CAPÍTULO IV

### *Competencia y atribuciones de los Consejos regionales*

Art. 49. Los Consejos regionales no pueden ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se les señalen.

Art. 50. Corresponde exclusivamente á los Consejos regionales la administración de los intereses peculiares de la respectiva circunscripción regional, con arreglo y sujeción á las leyes, reglamentos y disposiciones generales dictados para su ejecución, y en particular cuanto se refiere á los objetos siguientes:

1.º Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la región y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia ó de instrucción, caminos, canales de navegación y de riego y de toda clase de obras públicas de interés regional, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento.

2.º Administración de los fondos de la región, y su inversión conforme al presupuesto aprobado.

3.º Custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan á la región ó á establecimientos que de ella dependan, repartiendo é invirtiendo los productos en la realización de los servicios que están confiados al Consejo regional.

Art. 51. Como á superior jerárquico de las diputaciones provinciales, corresponde al consejo regional revisar, en caso de reclamación ó apelación, los acuerdos de las diputaciones ó comi-

siones provinciales, con arreglo á lo que disponga la legislación provincial y la municipal en su caso.

Art. 52. El Consejo regional podrá acordar la refundición de servicios provinciales en la administración regional. Para la validez de estos acuerdos será precisa la mayoría absoluta del Consejo regional y el asentimiento de las dos terceras partes de representantes de las diputaciones provinciales en el mismo consejo. Sólo la provincia interesada ó el Gobernador de la región podrán alzarse de este acuerdo dentro del plazo de quince días. El Ministro de la Gobernación resolverá en definitiva, oído el Consejo de Estado.

Art. 53. El ramo de beneficencia tendrá carácter regional, refundiéndose desde luego su actual organización provincial en la administración regional.

Art. 54. Los establecimientos de beneficencia y los de enseñanza, creados ó sostenidos por los Consejos regionales, se acomodarán á las disposiciones generales de beneficencia y de instrucción pública.

El Consejo regional no podrá suprimir ninguno de estos establecimientos sin la aprobación del Gobierno.

Art. 55. Los edificios regionales declarados inútiles para el servicio á que estaban destinados, pueden ser vendidos por el Consejo regional en pública subasta.

Para la permuta de dichos bienes ha de preceder la aprobación del Gobierno. Es necesaria la misma aprobación para todos los contratos relativos á la enajenación ó hipoteca de los demás bienes inmuebles, derechos reales y títulos de la Deuda pública, y á la emisión de empréstitos ó estipulación de préstamos.

Art. 56. Los acuerdos tomados por el Consejo regional, de conformidad á lo dispuesto en los artículos 50, 51, 53, 54 y 55, se ejecutarán desde luego sin perjuicio de los recursos establecidos en esta ley.

#### *Suspensión de los acuerdos del Consejo regional*

Art. 57. Los acuerdos del Consejo regional serán comunicados en el término de tercero día al Gobernador de la región, el

cual podrá suspenderlos por sí ó á instancia de parte, si ésta lo solicitase en el plazo de cuatro días.

1.º Por recaer en asuntos que, según esta ley ú otras especiales, no sean de la competencia del Consejo regional.

2.º Por extralimitación de carácter político en que la corporación regional haya incurrido.

3.º Por infracción manifiesta de las leyes, siempre que resulten directamente perjudicados los intereses generales del Estado sólo de otra región.

Art. 58. El Gobernador podrá también suspender los acuerdos del consejo regional por causar perjuicios de difícil reparación á los intereses ó derechos de los particulares ó de las corporaciones, si los agraviados lo solicitan dentro de diez días, y al propio tiempo declaran que interpondrán contra dichos acuerdos la demanda á que se refiere el art. 66.

Art. 59. El Gobernador decretará la suspensión, si procede, dentro de los tres días siguientes á aquél en que se le comunicó el acuerdo, ó los perjudicados la hubieren reclamado.

Art. 60. La suspensión se notificará al Consejo regional si estuviere reunido, y en caso contrario á la Comisión ejecutiva, dentro del plazo de tres días, á contar desde aquel en que fué acordada, con expresión de las causas que la motivaron y los fundamentos legales en que se apoya.

También se notificará dentro del mismo plazo al interesado que la hubiere reclamado.

Art. 61. Si el Gobernador regional, en el indicado plazo de tres días, pidiese el expediente ú otros documentos con el fin de examinarlos antes de resolver, no correrá el plazo de los tres días sino desde que aquéllos le fuesen entregados.

Art. 62. En ningún otro caso podrá ser suspendida la ejecución de los acuerdos ya firmes del Consejo regional, aun cuando por ellos se infrinja alguna de las disposiciones de esta ley ó de otras especiales.

*Recursos de alzada y queja*

Art. 63. Contra las providencias del Gobernador decretando ó negando la suspensión del acuerdo, según lo dispuesto en los artículos 57, 58 y 59, se concede á los particulares ó corporaciones y al mismo Consejo regional, recurso de alzada ante el Gobierno.

Art. 64. El recurso de alzada se formalizará presentándose su escrito al Gobernador regional dentro de los veinte días de haber sido entregada la certificación del acuerdo ocurrido.

A todo recurrente se le facilitará recibo en el acto que presente el recurso, haciéndose constar en dicho recibo la fecha en que se haya presentado el recurso y el objeto del mismo.

Al escrito en que se interponga el recurso de alzada deberá acompañar:

1.º El documento ó documentos que acrediten el carácter que ostenta el recurrente, ya sea en derecho propio, ya sea en representación de otra persona ó corporación.

2.º La certificación del acuerdo recurrido.

No se podrá interponer recurso de alzada en materia de elecciones municipales ó provinciales si el acuerdo de la Comisión ejecutiva del Consejo regional se hubiese tomado por unanimidad. En estos casos el acuerdo será ejecutivo sin ulterior recurso, salvo si el Gobernador regional, en uso de sus atribuciones, suspendiera el acuerdo.

Art. 65. Los Gobernadores, dentro del plazo de los diez días, siguientes al de la presentación de todo recurso, lo remitirán con todos los antecedentes que formen el expediente al Ministerio respectivo.

Si por cualquier causa no se cumpliese lo preceptuado en este artículo, los interesados tendrán derecho para recurrir directamente al Ministro de la Gobernación, el cual reclamará desde luego el recurso y el expediente.

Art. 66. El Ministerio de la Gobernación resolverá el recurso de alzada en término de sesenta días después de la remisión

del expediente, oyendo necesariamente al Consejo de Estado, el cual emitirá su informe en un término que no podrá exceder de cuarenta días.

No se tomará en cuenta para el cómputo de estos plazos el período de vacaciones del Consejo de Estado.

La resolución será siempre motivada, y se publicará en la *Gaceta de Madrid* y en *Boletín Oficial* de la provincia.

Si el Gobierno disintiese del parecer del Consejo de Estado, se publicará el dictamen de este cuerpo al mismo tiempo y en la misma forma que la resolución del Gobierno.

Art. 67. Son motivos de recurso de queja:

1.º La extralimitación de facultades por parte de las autoridades requeridas.

2.º El haberse faltado á alguna parte sustancial del procedimiento.

3.º El haber sido denegada la certificación del acuerdo necesario para la preparación del recurso de alzada.

Art. 68. El recurso de queja se formalizará presentando escrito ante el Ministerio de la Gobernación, y será resuelto definitivamente en término de veinte días por Real orden que se publique en la *Gaceta*.

Art. 69. Mientras se sustancie un recurso de queja quedan en suspenso los plazos para las apelaciones ó alzadas á que pudiera afectar dicho recurso.

Art. 70. Contra las resoluciones del Gobierno queda expedito en todos los casos el recurso contencioso administrativo. Se entenderá para este recurso contencioso, como resolución definitiva del Gobierno aquella que resulte ejecutoria por el mero transcurso de tiempo, con arreglo á los plazos y términos señalados en esta ley.

Art. 71. Para la interposición de los recursos gubernativos contra las providencias y acuerdos que no tengan un plazo especial señalado, se concede el término de diez días.

La notificación administrativa deberá contener la providencia ó acuerdo íntegros, la expresión de los recursos que en su caso procedan, según la ley, citándose el artículo en que se establezcan, la fecha en que se hace la notificación, la firma del funcio-

nario que la verifique, y la del interesado ó representante de la Corporación con quien se entienda dicha notificación.

Si el notificado no supiere ó no quisiere firmar la notificación, firmarán dos testigos presenciales.

Cuando no tenga domicilio conocido la persona que haya de ser notificada, se publicará la providencia ó acuerdo en el *Boletín Oficial* de la provincia, y se remitirá además al alcalde del pueblo de la última residencia de aquélla, para que la publique por medio de edictos, que fijará en las puertas de la Casa Consistorial.

Art. 72. Todos los términos que se establecen en esta ley son improrrogables; comenzarán á contarse desde el día siguiente á la notificación, y no se comprenderán en ella los días de fiesta religiosa ó nacional.

Art. 73. Contra los acuerdos del Consejo regional comprendidos en cualquiera de los casos previstos en los arts. 57 y 58 se concede recurso de alzada para ante el Gobierno, háyase ó no solicitado la suspensión de dichos acuerdos.

Son aplicables al indicado recurso las disposiciones contenidas en los artículos anteriores.

Art. 74. Los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los acuerdos del Consejo ó Gobernador regional, haya sido ó no suspendida su ejecución en virtud de lo dispuesto en los arts. 57 y 58, pueden reclamar contra ellos mediante demanda ante el juez ó tribunal competente, según lo que, atendida la naturaleza del asunto, dispongan las leyes.

El juez ó tribunal que entienda en el asunto, puede suspender por primera providencia, á petición del interesado, la ejecución del acuerdo, si esto no hubiese tenido lugar, según lo dispuesto en el art. 59 de esta ley.

Para interponer dicha demanda, se concede un plazo de treinta días, pasado el cual sin haberse interpuesto, queda levantada de derecho la suspensión gubernativa, si se hubiese acordado, y queda también consentido el acuerdo.

Art. 75. Reclamado el acuerdo en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, el Gobernador regional remitirá los antecedentes al juez ó tribunal que entienda en el asunto dentro de

los ocho días siguientes á aquel en que le fueren pedidos, y si los hubiera remitido al Gobierno, elevará desde luego al mismo la reclamación de dicho juez ó tribunal.

Art. 76. Los Gobernadores y los Consejeros regionales son personalmente responsables, con arreglo á las leyes, de los daños y perjuicios que se originen por la ejecución ó suspensión de los acuerdos de los Consejos regionales.

## CAPITULO V

### *Organización y modo de funcionar de la Comisión ejecutiva*

Art. 77. La Comisión ejecutiva tiene las atribuciones que le concede esta ley ó las que le correspondan por otras especiales. Está siempre en funciones, y reside en la capital de la región.

Cada uno de los vocales podrá reclamar como dietas una indemnización de 20 pesetas por cada sesión á que asista; pero sin que el importe de estas dietas pueda exceder de 5.000 pesetas en todo el año.

En los casos de enfermedad ó licencia, y en los de suspensión gubernativa ó judicial, sustituirá al vocal ausente quien le toque en turno.

Los suplentes tendrán el mismo derecho que los propietarios por las sesiones á que asistan en reemplazo de estos.

Art. 78. La Comisión ejecutiva del Consejo regional, se reunirá cuantas veces lo exijan los negocios que estén á su cargo, según el orden que establezca en la primera sesión de cada mes.

Se reunirá, además, en sesión extraordinaria, siempre que el Gobernador de la región le pida que informe sobre algún asunto que considere urgente.

Para deliberar es necesaria la presencia de la mitad más uno de los vocales que compongan la Comisión, y para que sea válido un acuerdo ha de reunir la mitad más uno de los votos de los concurrentes.

En caso de empate se aplazará la segunda votación para la

sesión inmediata, y si se repitiese el empate, decidirá el voto del Presidente.

Art. 79. Es obligatoria la asistencia á las sesiones de la Comisión ejecutiva, y sus vocales firmarán todas las actas de las sesiones á que concurren.

El Secretario pasará al Gobernador y al Contador de fondos regionales listas certificadas de los vocales que hayan asistido á la sesión y firmado el acta, para que, con vista de ellas, se liquiden y abonen á fin de mes por medio de oportuno libramiento, justificado con dichas listas, las dietas que cada uno de los vocales haya devengado.

Art. 80. Las sesiones serán secretas cuando así lo acuerde la mayoría, por tratarse de preparación de expedientes, acuerdos de nueva tramitación ó relativos al orden público y régimen interior de la corporación, ó por afectar al decoro de la misma ó de cualquiera de sus miembros.

También será secreta la sesión cuando la Comisión haya de emitir algún informe que el Gobierno ó el Gobernador regional le hubiere pedido.

Serán públicas en los demás casos, y en ningún concepto pueden dejar de serlo, cuando, con arreglo á lo que disponga la ley Provincial, intervenga la Comisión en los acuerdos de las diputaciones provinciales, ya revisándolos por sí, ya informando acerca de ellos.

## CAPITULO VI

### *Competencia y atribuciones de la Comisión ejecutiva*

Art. 81. Como Cuerpo administrativo, corresponde á la Comisión ejecutiva:

1.º Procurar la exacta ejecución de los acuerdos del Consejo regional, recurriendo al Gobernador regional ó al Gobierno, según proceda, en caso de omisión, negligencia ú oposición por parte de las corporaciones, empleados, dependientes ó particulares encargados de cumplir dichos acuerdos.

2.º Preparar todos los asuntos en que ha de ocuparse el Consejo en cada reunión semestral, y presentar una Memoria en cada una de estas reuniones, que exprese los asuntos de interés que merezcan el examen y la resolución del Consejo, y dé noticia circunstanciada de los negocios pendientes y estado de las cuentas, fondos y administración provincial y regional.

3.º Resolver interinamente los asuntos encomendados al Consejo, cuando su urgencia no consintiere dilación, y su importancia no justificase la reunión extraordinaria de este, dando cuenta de los acuerdos que adopte al Consejo en la primera sesión que celebre, el cual podrá modificar ó revocar dichos acuerdos.

Para que la Comisión declare urgente un asunto de los que, según el párrafo anterior, no le competen especialmente, será siempre necesario acuerdo adoptado por dos terceras partes de todos los vocales que á la misma Comisión pertenezcan.

4.º Nombramiento, suspensión y separación, con arreglo á las leyes especiales, de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos regionales. Los funcionarios destinados á servicios profesionales tendrán la capacidad y condiciones que en las leyes relativas á aquéllas se determinen.

5.º Cuidar de la gestión de los negocios judiciales seguidos en nombre de la región.

6.º Interponer demandas ordinarias ó contencioso administrativas, previo acuerdo del Consejo, cuyo nombre y representación llevará el vicepresidente de la Comisión en todos los negocios judiciales.

Art. 82. Como superior jerárquico de las diputaciones provinciales, corresponde á la Comisión ejecutiva del Consejo regional:

1.º Encargar á cualquiera de sus vocales, de conformidad con el Gobierno regional, que gire una visita de inspección á cualquiera de las diputaciones de la región, con el fin de enterarse del estado de sus servicios y cuentas.

2.º Adoptar, en vista del resultado de las visitas de inspección, las disposiciones que estime convenientes dentro de sus facultades para mejorar la administración provincial.

3.º Resolver las apelaciones que se formalicen contra los acuerdos de las comisiones provinciales en materia de elecciones municipales y las reclamaciones y protestas en las provinciales así como las incapacidades, incompatibilidades y excusas de los diputados y concejales, en los casos y con los requisitos que determinan las disposiciones legales.

Art. 83. La Comisión ejecutiva tendrá, respecto de los Ayuntamientos de capitalidad de región, las mismas atribuciones que las Diputaciones provinciales sobre los Ayuntamientos de su respectiva provincia.

Art. 84. Corresponden asimismo á la Comisión ejecutiva las atribuciones que esta ley confiere al Consejo regional, cuando éste no se halle reunido, con la obligación de dar cuenta al Consejo en la primera sesión del uso que hubiese hecho de dichas atribuciones.

Son aplicables á los acuerdos de la Comisión ejecutiva las disposiciones de los artículos 56 á 62 de esta ley.

Art. 85. La Comisión ejecutiva, como Cuerpo consultivo, dará dictamen cuando las leyes y reglamentos lo prescriban, y siempre que el gobernador por sí, ó por disposición del Gobierno, estime conveniente pedirselo.

## CAPÍTULO VII

### *Presupuestos y cuentas regionales*

Art. 86. Son aplicables á la hacienda regional las disposiciones de la ley de contabilidad general del Estado, en cuanto no se oponga á la presente.

El año económico regional será el mismo que rija para los presupuestos y cuentas generales de la nación.

Art. 87. Los Consejos regionales formarán todos los años un presupuesto que comprenda los gastos que por cualquier concepto hayan de realizarse en el ejercicio, y los ingresos destinados á cubrirlos.

Al efecto la sección de hacienda presentará el oportuno proyecto de gastos é ingresos para el ejercicio.

El Consejo regional discutirá y votará el proyecto presentado por la sección de hacienda. Esta discutirá, empezando por un debate general sobre la totalidad del presupuesto, y continuará por el de ingresos, que se votará antes que el de gastos.

La discusión de detalle por capítulos, artículos y conceptos se limitará á las modificaciones del presupuesto anterior que proponga la sección de hacienda, ó á las que formulen por escrito la cuarta parte de los vocales del Consejo regional.

Art. 88. Los gastos comprendidos en los presupuestos regionales serán cubiertos con ingresos independientes de los del Estado y de las provincias, que se recaudarán y repartirán con arreglo á lo dispuesto en la presente ley.

Art. 89. Para hacer efectivos sobre los presupuestos provinciales los repartimientos que les correspondan por los ingresos del presupuesto regional, las regiones se considerarán investidas de las atribuciones que la presente ley concede á las provincias para hacer efectivo el contingente provincial.

Art. 90. Terminado el año económico, quedan anulados los créditos abiertos y no invertidos en aquel ejercicio.

Durante los tres meses del período de ampliación se terminarán las operaciones de cobranza de los recursos presupuestos y la liquidación y pago de los servicios realizados durante el año. Las resultas que quedaren después de este período serán objeto de un capítulo especial en el presupuesto inmediato, previas las consiguientes liquidaciones que se terminarán en el mes siguiente.

Art. 91. Las deudas de la región que no estuviesen aseguradas con prenda ó hipoteca, no serán exigidas á los Consejos regionales por los procedimientos de apremio.

Cuando alguna región fuese condenada al pago de una cantidad, el Consejo, después de ejecutoriada la sentencia, procederá á formar un presupuesto extraordinario, á no ser que el acreedor convenga en aplazar el cobro, de modo que puedan consignarse en los presupuestos ordinarios sucesivos las cantidades necesarias para el pago del capital y crédito estipulado.

Los consejeros regionales serán personalmente responsables de los perjuicios que ocasione la falta ó retraso en la formación del presupuesto extraordinario á que se refiere este artículo.

Art. 92. Para hacer efectiva la recaudación de los ingresos regionales, serán aplicables contra los presupuestos provinciales los medios de apremio dictados en favor del Estado.

Art. 93. Cuando los servicios provinciales de carreteras, instrucción pública ó de otro ramo de la administración se refunda en la administración regional, los ingresos especialmente afectos á dicho servicio en el respectivo presupuesto provincial, vendrán á formar parte del presupuesto regional.

Art. 94. La administración del ramo de beneficencia tendrá carácter regional, refundiéndose desde luego su actual organización provincial en la administración regional.

Art. 95. Los presupuestos regionales contendrán precisamente las partidas necesarias, según los recursos de la región, para atender á los servicios siguientes:

1.º Personal y material de las oficinas y dependencias y establecimientos regionales de beneficencia, sanidad é instrucción pública.

2.º Conservación y administración de las fincas de la región.

3.º Construcción, conservación y administración de las obras públicas.

4.º Suscripción á la *Gaceta oficial* y *Colección legislativa*.

5.º Fondo de imprevistos y para calamidades públicas.

6.º Anuncios, impresiones y otros gastos que se consideren necesarios ó convenientes.

7.º Todos los demás gastos que clara y terminantemente exijan esta y otras leyes, en la parte que deban ser cumplidas por la región.

Art. 96. Para la aprobación del presupuesto se requiere el voto de la mayoría absoluta del total de los vocales de la Sección de hacienda y la mitad más uno de los que asistan á las sesiones del Consejo. Si al principiar el año económico no estuviere probado el presupuesto, seguirá rigiendo el anterior.

Art. 97. Para cubrir los gastos consignados en los presupues-

tos regionales, el Consejo utilizará los recursos que procedan, así de rentas y productos de toda clase de bienes, derechos ó capitales que por cualquier concepto pertenezcan á la región ó á los establecimientos que de ella dependan, como los de obras públicas, instituciones ó servicios costeados de sus fondos.

Si éstos no fueran suficientes, el Consejo regional verificará por el resto un repartimiento entre las provincias de la región proporcionalmente á la cuantía de sus respectivos presupuestos provinciales, pero sin que pueda exceder en cada provincia del quince por ciento del último presupuesto de ingresos de la misma provincia.

Para aprobar este repartimiento se requieren las condiciones señaladas en el art. 96.

Art. 98. Esta cuota será incluida en el presupuesto de cada provincia, y su importe ingresará íntegro en la depositaria regional, en la época de recaudación ordinaria, ó antes si voluntariamente lo entregan las diputaciones.

En ningún caso podrá ser embargada ni detenida por las oficinas de hacienda, sino cuando procedan contra la misma región como deudora al Estado.

El embargo, ni aun en este caso podrá exceder del importe de la recaudación verificada.

Art. 99. Los Consejos regionales tendrán redactados, discutidos y aprobados sus presupuestos ordinarios dentro de los quince primeros días del mes de Abril.

Art. 100. El día 20 de Abril remitirán los Consejos regionales á la Dirección general de Administración local, por conducto del Gobernador, el presupuesto acordado.

La Dirección de Administración local podrá negar su aprobación á estos presupuestos, si observase en ellos extralimitaciones de ley ó perjuicio para los intereses generales.

Podrá asimismo proponer en ellos reducción, mas no aumentos, salvo en el caso de que dejaran en todo ó en parte indotado alguno de los conceptos de partidas obligatorias.

La Dirección dictará resolución antes del día 15 de Junio, y si para esta fecha no hubiese sido devuelto el presupuesto por la Dirección al Consejo, regirá el que votó la Corporación regional,

siempre que hubiese sido remitido por ésta al primero dentro del plazo marcado en el párrafo anterior.

Art. 101. Si el Consejo regional, dentro de los diez días siguientes á haberle sido devuelto para reforma el presupuesto regional, no introdujera en el mismo las modificaciones necesarias, atendiendo á los reparos ó propuestas de la Dirección general de Administración local, el ministro de la Gobernación decretará de oficio las debidas reformas, y su resolución será ejecutoria y definitiva.

Art. 102. Cuando por atenciones excepcionales y transitorias fuera conveniente un presupuesto regional extraordinario, se hará siempre separadamente del ordinario. Todo presupuesto extraordinario se formalizará sobre la base de la especialidad de los ingresos afectos á cada uno de sus servicios, y los trámites de su discusión y aprobación serán los mismos que los de un presupuesto ordinario.

Por la especialidad de los ingresos que para cada servicio ha de consignarse en los presupuestos extraordinarios, podrá imponerse en cada provincia un recargo especial sobre algunas de sus fuentes de ingreso. Este recargo no podrá exceder de 3 por 100 sobre las cuotas de las contribuciones territorial é industrial, del 5 por 100 sobre las cédulas personales, y del 10 por 100 sobre los cupos de consumos ó sobre los arbitrios especiales que cada provincia venga devengando de antiguo en los pueblos de su demarcación.

Art. 103. Los presupuestos extraordinarios serán remitidos á la Dirección general de Administración local dentro de los diez días siguientes á haberse acordado, y su aprobación ó modificación en su caso, se resolverán en los mismos plazos y términos que los establecidos para los presupuestos ordinarios.

Art. 104. Corresponderá exclusivamente á la sección de Hacienda la distribución mensual de fondos.

Art. 105. La ordenación de pagos corresponde al que actúe de presidente de la comisión ejecutiva.

Art. 106. Cuando el Consejo regional necesite acudir al procedimiento de apremio contra algún presupuesto provincial, nombrará los agentes necesarios, con cargos al presupuesto de la

respectiva diputación. Estos agentes son responsables ante el Consejo, quedando éste en todo caso civilmente para la región siempre que medie negligencia ú omisión probadas.

Art. 107. Las secciones de Hacienda publicarán un estado de la recaudación é inversión de sus fondos durante el primer mes de cada trimestre.

En las obras regionales que se hagan por Administración, se publicará mensualmente por la Comisión ejecutiva nota de los gastos causados, especificando el pormenor de los jornales, materiales empleados y personas que los han vendido, contratistas, sitio en que se construye la obra y demás circunstancias análogas.

En la secretaría estarán de manifiesto todo el año, en los días y horas útiles, á cualquier particular, y con especialidad á los vocales del Consejo, las cuentas y documentos originales referentes á las mismas obras, de las cuales el jefe de la Secretaría permitirá, bajo su inspección, sacar apuntes y copias.

Art. 108. La contaduría formará las cuentas correspondientes á cada año económico, y las someterá á la Comisión ejecutiva con los documentos justificativos, dentro de los dos meses siguientes al ejercicio de que procedan.

Un extracto de ellas se insertará en los *Boletines Oficiales* de la región, y las originales quedarán expuestas al público en la secretaría hasta que el Consejo regional se reuna para su aprobación.

Art. 109. El Consejo procederá al examen de las cuentas generales trimestrales, notas y extractos á que se refieren los artículos anteriores, nombrando al efecto una Comisión especial, si lo cree necesario.

El Consejo puede pedir los documentos relacionados con las cuentas, llamando á su seno, para recibir su informe oral, á cuantas personas hayan intervenido en las operaciones á que aquellas se refieren.

Art. 110. Las cuentas quedarán aprobadas si obtuviesen el voto de la mayoría de los vocales que componen el Consejo, no contando á los de la Comisión ejecutiva, que no tendrán voto en este acto.

En otro caso, y en el de protestar por infracción de ley ó mal-

versación de fondos, volverán á la Comisión ejecutiva, la cual hará por escrito las observaciones que estime oportunas, devolviendo el expediente al Consejo para que emita su dictamen y le dé el curso marcado en el artículo siguiente.

Art. 111. Las cuentas aprobadas ó censuradas por el Consejo regional pasarán por el conducto del Ministerio de la Gobernación al Tribunal de las del reino, para su revisión y aprobación definitiva.

Se considera á las diputaciones provinciales como interesadas en las cuentas regionales para el efecto de reclamar y protestar contra la aprobación de las mismas.

## CAPÍTULO VIII

### *Empleados y agentes de la administración regional*

Art. 112. Corresponde al Gobierno el nombramiento, separación, licencias, fijación de sueldos y arreglo de plantillas, conforme á las leyes y reglamentos, de los empleados de los Gobiernos regionales y de provincias, así como de los inspectores de vigilancia y seguridad.

El Gobernador regional podrá suspender de empleo y sueldo á estos empleados, dando cuenta inmediata á la superioridad. Corresponde asimismo al Gobernador regional el suspender de empleo y sueldo y conceder licencias, conforme á las leyes y reglamentos, á los agentes de vigilancia en toda la región. Respecto de los empleados del Gobierno regional y de los Gobiernos de provincia de su jurisdicción, cuyo sueldo ó haber anual no exceda de 1.250 pesetas, corresponde al Gobernador regional su nombramiento, suspensión y separación.

Art. 113. Las dependencias del Consejo regional se componen de tres secciones:

- 1.<sup>a</sup> La secretaría.
- 2.<sup>a</sup> La contaduría.
- 3.<sup>a</sup> La administración regional.

Al frente de cada una de estas secciones habrá un jefe, bajo cuyas órdenes servirán los empleados necesarios.

Art. 114. Al presidente y á los vicepresidentes en funciones corresponde el nombramiento y separación del secretario general del Consejo. A la Comisión ejecutiva el nombramiento y separación de los demás empleados, y acordar el Reglamento del servicio interior de sus oficinas.

Art. 115. El Consejo regional, á propuesta de la Comisión ejecutiva, fija el sueldo de todos los empleados de su administración, arregla sus plantillas y determina sus condiciones dentro de lo prevenido en las leyes.

Art. 116. La plantilla del maximum del personal de los Consejos regionales será la siguiente:

Gastos de representación del Presidente (maximum).....	10.000
Dietas (maximum) de los vocales de la Comisión.....	35.000
Un secretario general.....	7.000
Un contador.....	4.000
Cuatro letrados, secretarios de sección, á 3.000 pesetas.....	12.000
Cuatro oficiales de administración, á 2.000 pesetas.....	8.000
Cuatro auxiliares, á 1.250 pesetas.....	5.000
Un director de caminos.....	3.000
Un delineante.....	1.500
Cuatro escribientes, á 750 pesetas.....	3.000
Porteros y ordenanzas.....	7.000
<i>Son pesetas.....</i>	<u>95.500</u>

El maximum de la consignación de material para estas oficinas será de 20.000 pesetas.

Los Consejos regionales no podrán excederse de este maximum de personal y material sino mediante justificación de necesidad y utilidad, aprobada por el Ministro de la Gobernación.

Art. 117. El Secretario general tiene á su cargo la preparación y tramitación de los asuntos de que hayan de conocer el Consejo y la Comisión ejecutiva, la redacción de sus actas y acuerdos, la correspondencia y el cuidado y conservación de su archivo.

Firma con el presidente, ó el vicepresidente, en su caso, los acuerdos y decretos de la Comisión ejecutiva y los testimonios que se libren de las actas del Consejo, autorizándolos con el sello de la región, cuya guarda le estará encomendada, y cuida de que se comuniquen á quien corresponda.

Art. 118. El contador tiene á su cargo la oficina de cuenta y razón y la intervención de fondos regionales.

En tal concepto, registra las entradas y salidas de los fondos, autoriza con el Ordenador los pagos de los libramientos, hace los asientos necesarios en los libros que lleva al efecto y prepara los presupuestos y cuentas que deben ser sometidas al Consejo.

Art. 119. Siendo aplicables á la hacienda regional y provincial las disposiciones de la ley de Contabilidad general del Estado, las regiones y provincias podrán contratar con instituciones bancarias su servicio de Tesorería sobre bases de beneficio y convenio análogos á los concertados por el Gobierno con el Banco de España para el servicio del Tesoro del Estado.

Estos convenios necesitarán siempre la autorización especial del Ministro de la Gobernación, quien podrá, además, hacerlos obligatorios para la región ó la provincia, previo expediente acreditando en forma mayor ventaja y garantía que la de los servicios de Depositaria que apareciesen proyectados en su respectivo presupuesto.

Art. 120. En casos de no mediar convenio especial del servicio de Tesorería, según determina el artículo anterior, el depositario es el único encargado de la custodia de los fondos de la región, y prestará como tal las fianzas que el Consejo exija.

Para desempeñar en esta forma el servicio de Depositaria habrá dos Cajas: una general con tres llaves, que tendrán el ordenador de pagos, el contador y el depositario, y otra diaria, donde bajo la guarda exclusiva de este último, estarán los fondos destinados á las atenciones de cada mes.

El depositario no hará pagos ni recibirá cantidades, sino en virtud de un mandato autorizado por el ordenador de pagos y contador.

### TÍTULO III

#### CAPÍTULO ÚNICO

##### *Dependencias y responsabilidad de los Consejos regionales y agentes de la administración regional*

Art. 121. Los Consejos regionales y las Comisiones ejecutivas obran bajo la dependencia del Gobierno, y están por consiguiente sujetas á la responsabilidad que proceda en aquellos que, según esta ley y otras especiales, no les competan exclusivamente, ejerciendo con absoluta independencia las atribuciones que le son propias.

Incurren en responsabilidad, aun cuando ejerzan atribuciones propias, los Consejos regionales y Comisiones ejecutivas que cometen infracciones manifiestas de la ley.

El Ministro de la Gobernación es el único encargado de transmitir á los Consejos regionales y Comisiones ejecutivas, por conducto del Gobernador regional, las disposiciones del Gobierno en la parte que deban ser ejecutadas por estas Corporaciones, y de ejercer la alta inspección que al mismo corresponde para impedir las infracciones de la Constitución y de las leyes.

Art. 122. Los Consejos regionales incurren en responsabilidad:

- 1.º Por infracción manifiesta de la ley en sus actos ó acuerdos, bien sea atribuyéndose facultades que no los competan, bien abusando de las propias.
- 2.º Por resistencia ó desobediencia al Gobierno en los asuntos en que proceden por delegación y bajo la dependencia de éste.
- 3.º Por desacato á sus superiores jerárquicos.

4.º Por negligencia ú omisión de que resulte perjuicio á los intereses ó servicios que les están encomendados, abuso ó malversación en la administración de sus fondos.

Art. 123. La responsabilidad de los Consejos regionales será siempre personal, y podrá exigirse ante la Administración ó ante los tribunales de justicia. Ante la Administración, por hechos y omisiones culpables en el ejercicio de sus funciones, cuando no llegan á constituir delito. Ante los tribunales de justicia, por hechos ú omisiones en el ejercicio de sus funciones cuando éstas constituyen delito, según el Código.

La responsabilidad personal por acuerdos tomados por la corporación, sólo se exigirá á los consejeros que hubiesen incurrido en la omisión ó tomado parte en el acto ó acuerdo que la motive.

Art. 124. Corresponde exclusivamente al Gobierno exigir la responsabilidad administrativa.

Esta comprende el apercibimiento, la multa y la suspensión.

Procede el apercibimiento en los casos de omisión, negligencia y abuso de facultades, cuyas consecuencias no sean irreparables.

Procede la multa siempre que las leyes y disposiciones generales lo determinen, y en los casos de reincidencia en faltas castigadas ya con apercibimiento, siempre que estas faltas se hayan cometido en el plazo máximo de un año, así como en las de negligencia cuyas consecuencias sean irreparables, y en las de abuso de autoridad y desobediencia que no produzcan responsabilidad criminal.

Procede la suspensión en los casos de reincidencia en faltas castigadas ya con multas.

Art. 125. Sin perjuicio de las responsabilidades personales exigibles á los consejeros en virtud de los artículos anteriores, podrá el Gobierno decretar la disolución de la parte electiva de un Consejo regional en los casos de extralimitación grave con carácter político, y en los de resistencia á la autoridad del Gobierno, acompañadas estas dos últimas de cualquiera de las circunstancias siguientes:

- 1.ª Haber dado publicidad al acto.

2.<sup>a</sup> Excitar á otras corporaciones á cometerlas.

3.<sup>a</sup> Producir alteración del orden público.

Y, por último, en los casos de abuso ó malversación demostrados en la administración de sus fondos.

Art. 126. Para la imposición de multas se tendrán presentes las reglas siguientes:

1.<sup>a</sup> La declaración de estas correcciones corresponde al Gobierno, con audiencia del interesado y del Consejo de Estado.

2.<sup>a</sup> Las penas serán sucesivas, no imponiéndose una de ellas sin que el Consejo ó el vocal que haya de sufrirla hubiere sido antes objeto de la anterior.

3.<sup>a</sup> Las multas no excederán de 500 pesetas.

4.<sup>a</sup> Las multas serán satisfechas por los vocales responsables, según el art. 123.

Art. 127. Para la exacción de las multas se observarán además las reglas siguientes:

1.<sup>a</sup> La resolución del Gobierno se comunicará por escrito al multado; del pago se le expedirá el competente recibo.

2.<sup>a</sup> Las multas y los apremios se cobrarán en papel del sello correspondiente.

3.<sup>a</sup> Las multas serán pagadas precisamente del peculio particular del multado.

Art. 128. Para el pago de toda multa se concede un plazo proporcionado á la cuantía de la multa y que no baje de diez días ni exceda de veinte; pasado el cual, procede el apremio contra los morosos.

El apremio no será mayor de 5 por 100 diario del total de la multa, sin que pueda exceder nunca del duplo de la misma.

Art. 129. En ningún caso, para hacer efectiva la multa, se expedirán comisionados de ejecución contra los multados.

Cuando éstos dejasen de pagar la multa no obstante el apremio, el gobernador regional, como delegado del Gobierno, oficiará al juez de primera instancia á quien corresponda, comunicándole la orden ministerial imponiendo la multa, y la cuantía y liquidación de ésta, y requiriendo su autoridad para hacerla efectiva.

El juez procederá á la exacción por la vía de apremio.

Para imponer la suspensión gubernativa á los vocales del Consejo, se observarán las reglas siguientes:

1.ª El gobernador regional transmitirá á los interesados, en el mismo día en que la reciba, la orden de suspensión que le comunique el Gobierno, con expresión de la causa en que dicha medida se funde. El vocal ó los vocales suspensos podrán exponer al Gobierno regional, por conducto del mismo gobernador y en el término de tercero día, los hechos ú observaciones que á su defensa convengan.

2.ª Sólo en el caso de que los interesados no utilicen en el plazo indicado esta facultad, se resolverá definitivamente la suspensión sin oírles.

La suspensión no pasará de sesenta días. Transcurrido este plazo sin que se hubiese mandado proceder á la formación de causa, ó sin que la audiencia haya dictado auto declarando procesados á los consejeros suspensos, éstos volverán de hecho y de derecho al ejercicio de sus funciones.

Los consejeros suplentes que les hubiesen reemplazado serán considerados como culpables de usurpación de atribuciones si después de requeridos, ó de publicado en la *Gaceta* el acuerdo alzando la suspensión, continuaran desempeñando funciones de Consejeros regionales, sin que les sirva de excusa el no haber recibido la orden de cesar en sus cargos.

Art. 130. El Gobierno, para proceder á la suspensión, formará el oportuno expediente, oyendo al Consejo de Estado. En los casos de urgencia puede resolver por sí y bajo su responsabilidad, sin que proceda la expresada audiencia.

La Real orden que alce ó confirme la suspensión se publicará de todos modos en la *Gaceta* oficial, insertándose los dictámenes del Consejo de Estado, siempre que se hubiere oído á este cuerpo; y si transcurrieren los sesenta días antes señalados sin que la citada Real orden apareciese en la *Gaceta*, los Consejeros suspensos volverán también de hecho y de derecho al ejercicio de sus funciones.