

La génesis de las nociones de *centralización*, *descentralización* y *autonomía* en la España decimonónica (1808-1868)

SUMARIO: Introducción.–I. Punto de partida: mitificación liberal de las «libertades» municipales medievales.–II. El primer liberalismo (Cádiz y el Trienio): la gestación de un Estado unitario con una Administración «imperfectamente» centralizada. II.1 Cádiz: unidad política e «imperfecta» centralización administrativa. II.1.1 Ausencia total de referencias en la doctrina. II.1.2 Disposiciones normativas y trabajos preparatorios: el temor al «federalismo» y el anhelo de «unidad» y «uniformidad». II.1.2.1 Régimen local. II.1.2.2 Instrucción pública. II.2 El Trienio: las primeras fisuras de la «imperfecta» centralización administrativa gaditana. II.2.1 Primeros y aislados esbozos doctrinales. II.2.2 Disposiciones normativas y trabajos preparatorios: la tímida reclamación de «independencia» local. II.2.2.1 Régimen local. II.2.2.2 Instrucción pública.–III. El último absolutismo: «reformismo administrativo fernandino». III.1 Incipientes elaboraciones y referencias doctrinales. III.2 Disposiciones normativas: reformas absolutistas ajenas en parte a estas cuestiones.–IV. El Liberalismo doctrinario isabelino: apogeo del Estado unitario y de la centralización administrativa y sucesivos intentos fracasados de descentralización administrativa. IV.1 Teorización y conceptualización por la doctrina de las nociones de «centralización» y de «escentralización» o «excentralización». IV.2 Disposiciones normativas y trabajos preparatorios: el enfrentamiento entre la «centralización» y la «descentralización». IV.2.1 Régimen local. IV.2.2 Instrucción pública.–Conclusiones.

INTRODUCCIÓN*

Tras la promulgación de la vigente Constitución no cabe duda de que la forma de organización (política) del Estado ha cambiado. Frente al Estado unitario y más o menos centralizado que había existido desde 1808 –con las salvedades del intento frustrado del Sexenio y del brevísimo paréntesis de la Segun-

* Este trabajo se ha realizado con la colaboración de la Fundación Banco Herrero, que se materializó en la concesión de una Ayuda para la Investigación en el año 2012.

da República—, se ha implantado a partir de 1978, como afirma J. A. Santamaría Pastor, «un modelo organizativo plural y descentralizado, basado en la distribución efectiva del poder político entre las distintas entidades públicas territoriales y en la autonomía recíproca de todas ellas»¹. Este cambio plasmado en nuestro vigente texto constitucional, y en su desarrollo posterior, es, por el momento, el punto de llegada de un proceso anterior que arranca del siglo XVIII, pero en el futuro casi seguro será una etapa más de un largo camino recorrido, como prueba lo acaecido en estos últimos tiempos en los que en vista de los acontecimientos la situación actual quizá deba ser reformulada.

Frente a la diversidad, las desigualdades y las peculiaridades en la organización política y administrativa que caracterizaron el Antiguo Régimen en los territorios hispánicos, ya en el siglo XVIII comienza, con los Borbones, un proceso diferente que tiende a centralizar el poder político y la organización administrativa en todas sus manifestaciones. Este proceso se consuma definitivamente con el advenimiento del Estado liberal al inicio del siglo XIX. Este Estado liberal es, sin lugar a dudas, unitario y centralizado, en lo político y lo administrativo, respectivamente, configurado, por tanto, por movimientos centrípetos y aglutinadores que operan en general con gran intensidad en diversos ámbitos. No obstante, frente a ellos también comienzan a aparecer grietas, es decir, otros movimientos diferentes y opuestos de carácter centrífugo tendentes a dispersar el poder.

Cuando hablamos de estas tendencias disociadoras a todos casi inmediatamente, de manera espontánea, se nos ocurre pensar en la descentralización, la autonomía, la desconcentración, el autogobierno, la autodeterminación e incluso en la independencia. En todo caso, la utilización de estos vocablos y las realidades que esconden no son homogéneas a través del tiempo y tienen una trayectoria subyacente diferente que es importante conocer para pergeñar esas tendencias aglutinadoras y desintegradoras del poder a las que nos hemos referido antes.

Estas últimas no son todas iguales, ya que pueden ser contrarias a la forma de Estado unitario, buscando la implantación de un Estado federal o de una tercera categoría intermedia entre el unitario y el federal, el Estado regional o autonómico², en cuyo caso hablaríamos de tendencias federalistas y regionalistas, siendo su última expresión las independentistas o soberanistas, que lógicamente implican descentralización política³. Y en un escalón inferior, esas ten-

¹ *Fundamentos de Derecho administrativo I*, Madrid, 1988, p. 257. J. M. Quiroga de Abarca especifica más, y analizando la Constitución de 1978 habla de que existe una autonomía política con potestad legislativa para las Comunidades Autónomas; una autonomía administrativa con potestad reglamentaria para las provincias y municipios; y una autonomía universitaria como garantía de un cierto grado de independencia funcional (*Centralización y descentralización administrativas y delegados del Gobierno*, Madrid, 1994, p. 36).

² Sobre estas cuestiones *vid.* entre otros, FERRANDO BADÍA, J., *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2.^a edic. Barcelona, 1986 (la 1.^a edic. es de 1978); GONZÁLEZ ESPINAR, J. J., *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985; y GALLEGO ANABITARTE, A., «España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica I», en *Ayer*, 1, 1991, pp. 125-140.

³ Esta descentralización política, como señala J. Ferrando Badía, «atañe al grado de unidad política que se haya realizado en un determinado Estado, equiparándose normalmente al Estado federal o al Estado regional y supone la traslación de la autoridad de gobierno desde las unidades

dencias disociadoras pueden oponerse, dentro del Estado unitario, sólo a la organización de la Administración pública, buscando una mayor o menor descentralización administrativa⁴. Se trataría, pues, en este supuesto de tendencias descentralizadoras administrativas. Por consiguiente, desde nuestra perspectiva actual en un Estado unitario, como criterio para estructurar la Administración, además de la centralización, también en algunos casos puede tener cabida la descentralización administrativa, pero no la política, puesto que de haberla –lo cual implica la existencia de autonomía– estaríamos ante otra forma de Estado. Y de igual modo, en la descentralización administrativa no encaja la autonomía, sino otros conceptos como la desconcentración⁵, la delegación⁶ o la autarquía⁷.

Otra cosa distinta es la autonomía universitaria. En este sentido y refiriéndose a la actual Constitución de 1978, Santamaría Pastor piensa que la autonomía que se le atribuye a entes como las universidades (art. 27. 10) «equivale, en términos generales a la garantía de un cierto grado de independencia funcional que viene impuesta, ...bien por la naturaleza de la función que el ordenamiento les encomienda (...es el caso de las universidades), que sólo es útil y compren-

o miembros más elevados a los inferiores, con la tendencia a lograr el máximo de poder» (*El Estado unitario...*, p. 55). A este respecto, F. Garrido Falla determina que «un Estado políticamente centralizado, es un Estado unitario; un Estado con descentralización política sería un Estado en el que existen regiones políticamente autónomas, y claro, éste sería también por supuesto el caso del Estado federal», por esta razón «la descentralización administrativa se estudia dentro de estados políticamente unitarios o, si se trata de Estados federales, en los distintos niveles del Estado federal» (*La descentralización administrativa*, San José de Costa Rica, 1967, pp. 23-26).

⁴ Garrido Falla explica que la descentralización administrativa es susceptible de aplicarse a distintas clases de personas jurídicas y por ello resultan diversos tipos de esta descentralización. Así, se puede referir a personas jurídicas privadas y públicas. Las públicas, que son las que nos interesan, pueden ser: territoriales (Estado, provincia y municipios), dando lugar a la descentralización territorial; e institucionales (corporaciones y fundaciones), que ocasionan la descentralización institucional (dentro de ésta y en relación con las fundaciones sitúa la descentralización funcional y por servicios) (*La descentralización...*, p. 11). También del mismo autor, *vid. Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950.

⁵ Consiste «en la atribución, por el ordenamiento jurídico, de competencia en forma exclusiva, a un órgano que no ocupa la cúspide en la jerarquía administrativa», de manera que el órgano desconcentrado no tiene personalidad jurídica propia y queda dentro de la jerarquía. Además, esta desconcentración puede ser central o periférica según se efectúe a favor de otros órganos de la Administración central o de órganos periféricos de la Administración del Estado (GARRIDO FALLA, *La descentralización...*, p. 20). Por su parte, Santamaría Pastor indica que la desconcentración «expresa, el proceso de reajuste normativo de competencias en virtud del cual la titularidad y ejercicio de éstas pasa de un órgano determinado a otro de inferior nivel jerárquico, ya sea este último de idéntico ámbito territorial que el primero o de ámbito territorial inferior», y supone, por tanto, «una traslación de competencias en sentido descendente de la escala jerárquica, que por definición solo puede tener lugar dentro de la misma persona jurídica» (*Fundamentos...*, p. 246).

⁶ La delegación «es un procedimiento mediante el cual un órgano confiere a otro, –supuesta naturalmente la permisón del ordenamiento jurídico–, la facultad de ejercer parte de sus funciones; con lo que el órgano delegado realiza unas funciones cuya titularidad no posee». En este caso el ordenamiento jurídico se limita a permitir la atribución, no a realizarla. El órgano delegado tampoco posee personalidad jurídica (GARRIDO FALLA, *La descentralización*, pp. 21-22).

⁷ Ferrando Badía, entre otras, recoge la definición de la autarquía de Zanobini, que la concibe como «la facultad de un ente de administrarse por sí mismo, operando para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la administración pública del Estado» (*El Estado unitario...*, p. 58).

sible si se ejerce sin interferencia exteriores: la independencia que puede conllevar una potestad normativa limitada a los aspectos organizativos internos»⁸.

En todo caso, es incontestable la *quasi* indisoluble relación de la autonomía con la descentralización, ya que cada una de ellas es a la vez causa y efecto de la otra⁹, y la oposición de ambas a la centralización. Y precisamente van a ser estos tres conceptos –la *centralización* como encarnación de las tendencias centrípetas, y la *descentralización* y la *autonomía* de las centrífugas–, más en concreto, su conformación a lo largo del tiempo, los que van a centrar mi atención para la elaboración de este trabajo.

Por tanto, el objetivo que persigo es ir trazando detallada y rigurosamente el sinuoso camino que se ha recorrido en la configuración de las realidades jurídico-políticas que esconden los vocablos *centralización*, *descentralización* y *autonomía* desde los albores del siglo XIX, explicando en qué ámbitos aparecieron, cuándo, cómo y el léxico político-jurídico empleado para su designación. Para conseguirlo, voy a procurar no caer en el anacronismo de tratar de encerrar estos términos y conceptos en las categorías y contenidos que sobre los mismos están aceptados en la época actual, sino, reitero, desbrozar el proceso histórico de configuración de estas tendencias aglutinadoras y dispersadoras del poder, que obviamente se plasmaron en las nociones –y realidades que se ocultan tras ellas– de la centralización, descentralización y autonomía.

Tras la aprobación del texto constitucional vigente y la consolidación del Estado autonómico como forma de organización territorial se ha producido una eclosión de estudios casi inabarcable sobre el concepto de autonomía y otros afines, referidos fundamentalmente a diversos aspectos de esa autonomía política consagrada en la mencionada Constitución, pero, como he indicado antes, lo que quiero investigar es precisamente cómo se ha llegado a la situación presente. Aunque existen retazos en diversos estudios de diferente valía, no hay una investigación que explique de manera sistemática y general cómo se ha ido trenzando ese proceso. Este es el vacío que pretendo llenar con el presente trabajo.

En relación con las coordenadas temporales nos centramos en lo ocurrido desde 1808 con el advenimiento del Estado liberal hasta 1936 con el final de la Segunda República. Y respecto a las espaciales, el ámbito va a ser el Estado español, pero circunscribiéndonos a las esferas en las que creo que comenzaron a utilizarse estas voces, a gestarse sus conceptos subyacentes y a manifestarse su evolución como respuesta a diversos problemas que en ellas se plantearon, sin perjuicio de que haya otras en las que también operaron. Estas esferas, a mi juicio, son inicialmente dos: los municipios, y por ende todo el régimen local, y las universidades, a las que se une ya desde la segunda mitad del siglo XIX la cuestión crucial de la forma de organización del Estado ante las

⁸ En definitiva, señala que respecto a los entes territoriales «la autonomía es un instrumento de protección de la función conferida a un ente u órgano», y en relación con las universidades «una condición general que deriva de una forma peculiar de estructuración del Estado» (*Fundamentos...*, pp. 260-261).

⁹ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Introducción», p. XXXIX, a *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Aproximación histórica (1812-1931), Madrid, 1973.

crecientes demandas de autonomía en diversos ámbitos territoriales como el colonial en Cuba o las reclamaciones regionalistas en Cataluña y Vascongadas¹⁰. Dos esferas, pues, la organización administrativa local y territorial del Estado y la universitaria, que nada tienen que ver entre sí, pero que han contribuido decisivamente durante los siglos XIX y XX a configurar y cimentar estos conceptos tal y como los entendemos actualmente. Además, si lo que perseguimos es trazar la senda recorrida por estas fuerzas centrípetas y centrífugas a lo largo del siglo XIX y parte del XX se impone en consecuencia seguir un criterio rigurosamente cronológico que nos permita esclarecer los avances y retrocesos de ese tortuoso camino.

El trabajo se va a elaborar desde una estricta perspectiva histórico-jurídica, analizando, por una parte, la regulación normativa (las diferentes disposiciones que alcanzaron vigencia y los innumerables proyectos que a lo largo de estos años no llegaron a aprobarse) relativa al régimen local, a la forma de organización territorial y política del Estado y a las universidades, haciendo especial hincapié en su proceso de gestación: los trabajos preparatorios, discusiones parlamentarias, etc., que dada, en palabras de Martín-Retortillo y Argullol, la frecuente «disociación entre normas y realidad»¹¹, son los que mejor reflejan el sentir de cada momento y la colisión de posturas en relación con las ideas centralizadoras o descentralizadoras-autonomistas que inspiran cada disposición. Y por otra, la doctrina jurídico-política, con el fin de conocer qué pensaban y opinaban sobre estos temas los autores más destacados de cada período, distinguiendo tres líneas diversas: los creadores de la ciencia de la Administración y administrativistas posteriores, el pensamiento político y el jurídico. También hemos tenido en cuenta los manifiestos programáticos de los partidos políticos, en los que a veces exponen sus ideas acerca de estas cuestiones, y la prensa, que en el siglo XIX se convirtió en cauce fundamental de expresión y arma de confrontación de las diferentes formaciones políticas, como complementos necesarios para captar cómo se reflejaban en otros ámbitos esos conceptos.

La compleja y vasta tarea que exige esta investigación me obliga a dividirla en dos partes, siendo la línea divisoria el año 1868. La causa fundamental que me ha movido a optar por esta fecha y no por otra ha sido que, como veremos, hasta ese año todo lo acontecido se puede considerar una etapa preparatoria en el proceso de configuración de los conceptos estudiados. Además, implícitamente reafirma el criterio observado el hecho de que hasta la 11.ª edición del *Diccionario de la Lengua Castellana*, la de 1869, no se recogen las voces *autonomía*, *centralización* y *descentralización*, como sabemos los pilares de nuestra

¹⁰ Confirmando mis planteamientos, L. Martín-Retortillo, en el Prólogo de marzo de 1978 al libro de A. Embid Irujo, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid, 1978, precisaba que «el Anteproyecto de Constitución...acoge la exigencia de autonomía referida a tres sectores al menos»: el universitario, el de los municipios y el derecho de las regiones. Ese Prólogo aparece recogido con otros trabajos en *Autonomía y autogobierno de la universidad y otros temas*, Zaragoza, 1980, pp. 173-174 y 182.

¹¹ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., «Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931», en *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Aproximación histórica (1812-1931), Madrid, 1973, pp. 12-13.

investigación. Por consiguiente, primero estudiaremos lo acaecido de 1808 a 1868 y después, en otro trabajo, la evolución de 1868 a 1936.

Antes de analizar las aportaciones de la doctrina y las sucesivas regulaciones normativas que van conformando la gestación de las nociones que encierran estos vocablos, veamos con detenimiento su etimología y el recorrido histórico de su semántica, es decir, cuándo aparecieron y qué acepciones presentan a través del tiempo. El primer dato importante es la constatación de que en el *Tesoro de la Lengua castellana o española* del Licenciado Sebastián de Cobarrubias de 1611 no se incluyen ninguno de estos tres términos. Tampoco aparecen, casi dos siglos después, en el *Diccionario de Autoridades*, pero sí en los *Diccionarios de la Lengua castellana y de la Lengua española de la Real Academia*¹².

La palabra *autonomía* etimológicamente procede del griego con el significado de capacidad de un sujeto de darse normas a uno mismo¹³, pasando después al latín, aunque el término latino no fue utilizado ni por los romanos ni por los hombres del Medioevo, como indica A. Iglesia Ferreirós¹⁴. En su primera mención en la edición de 1869 del *Diccionario de la Lengua castellana* se define como «la condición en la cual un estado o individuo conserva, con entera libertad e independencia, aquello que constituye su manera de ser esencial, característica y propia». En la siguiente edición, la de 1884, se cambia por «estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las que a sí propio se dicta», más cercana al significado del primitivo vocablo griego. Esta acepción se mantuvo sin ninguna modificación en las ediciones siguientes de 1899 y 1914. Sin embargo, en la de 1925 hay una variación de matiz importante pues se añade la palabra «política», de manera que pasó a definirse como «estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política». La siguiente novedad es la incorporación en la edición de 1936 de otra acepción, según la cual es la «potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos

¹² El primer Diccionario de la lengua castellana publicado por la Real Academia fue el *Diccionario de Autoridades*, que se compone de seis volúmenes editados entre 1726 y 1739. Después apareció el *Diccionario de la Lengua castellana*, que se denominó así desde la primera edición de 1780 hasta la de 1914, pasando a ser a partir de la siguiente de 1925 y hasta nuestros días el *Diccionario de la Lengua española*.

¹³ El *Diccionario crítico etimológico de la Lengua castellana* de J. Corominas (1954) contiene la voz *autónomo*, y en ella se señala que deriva de autonomía tomada del griego. Además, indica que la primera mención documentada de esta última es de 1702.

¹⁴ Precisa que, a pesar de ser vocablo «de antigua y clara raigambre», no tuvo fortuna hasta época reciente, puesto que, «salvo alguna que otra aparición esporádica en la Edad Moderna, sólo al filo de la Revolución francesa, la palabra autonomía comienza a difundirse, primero en el ámbito filosófico y más tarde en el político, imponiéndose su empleo sólo a partir de mediados del siglo XIX» («Soberanía y autonomía: una consideración histórica», en *Autonomía y Soberanía*, Madrid, 1996, p. 30).

de gobierno propios». Posteriormente, en la de 1989 se añade otra como «territorio español autónomo», que se sustituye en la de 1992 por «comunidad autónoma». La inclusión de estas diversas acepciones va indefectiblemente ligada a las nuevas circunstancias políticas de cada época ¹⁵.

De la palabra latina *centrum*, que a su vez se toma del griego ΧÉVτροV ¹⁶, deriva otro vocablo de gran importancia para nosotros, *centralización*. En el *Diccionario de la Real Academia*, al igual que la autonomía, no se recoge esta voz hasta la edición de 1869. Se define como «acción y efecto de centralizar», remitiéndonos, por consiguiente, al término *centralizar*, que a su vez se conceptúa como «reunir varias cosas en un centro común» en una primera acepción, y como «llamar a sí el Gobierno supremo toda la autoridad» en otra segunda. En la edición de 1914 se agrega otro significado para el término centralizar: «asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales». Y en la siguiente de 1925 se cambia, ampliándose, la primera acepción de esta voz, que pasa a ser «reunir varias cosas en un centro común, o hacerlas depender de un poder central» ¹⁷. También es interesante el término *centralismo*, que aparece recogido por primera vez en la edición de 1899 como «doctrina de los centralistas», que son «los partidarios de la centralización política y administrativa». No hay ningún cambio hasta la de 1992, que distingue dos acepciones: por un lado, «relativo a la centralización política y administrativa», y por otro, «partidario de este tipo de centralización», conservándose así en la actual de 2001 ¹⁸.

Por lo que se refiere a la *descentralización*, igualmente se introduce por primera vez en el *Diccionario de la Real Academia* en 1869 como «acción y efecto de descentralizar», y este último vocablo se define como «transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado». En la edición de 1925 se añade una segunda acepción de descentralización: «sistema político que propende a descentralizar», manteniéndose sin cambios hasta la vigente de 2001 ¹⁹.

¹⁵ Ninguna novedad introduce la voz *autonomía* recogida en el *Diccionario de Uso del español* de María Moliner (1966), que incluye también varias acepciones. En el primer apartado, una se refiere al «estado del país que se gobierna a sí mismo, por completo o en ciertos aspectos que se expresa», y otra es semejante a la del *Diccionario de la Real Academia*: «potestad que dentro de un estado pueden gozar los municipios, provincias u otras entidades constitutivas del mismo para regir los asuntos o ciertos asuntos de su propia administración». En un segundo apartado se habla de «comunidad autónoma».

¹⁶ Así se recoge en el *Diccionario crítico etimológico de la Lengua castellana*, voz *centro*.

¹⁷ No hay mudanzas hasta la edición de 1983, en la que la primera acepción de centralizar se divide en dos. Así, por una parte, se habla de «reunir varias cosas en un centro común», y, por otra, de «hacer que varias cosas dependan de un poder central». De esta manera se mantiene hasta la actual de 2001.

¹⁸ En el *Diccionario de Uso del español* de María Moliner, la voz *centralización* se incorpora como «acción de centralizar», y *centralizar* como «reunir en un centro común» y «hacer que un poder central asuma las atribuciones de la administración provincial, local, etc.». Por su parte, el vocablo *centralismo* se conceptúa como «cualidad de un sistema político o administrativo en que el poder central absorbe todas las funciones, incluso las que podían desempeñar organismos, provinciales, locales, etc.».

¹⁹ Se recoge la voz *descentralización* en el *Diccionario de Uso del español* de María Moliner como «acción y efecto de descentralizar», y *descentralizar* como «hacer que una cosa deje de

Además, junto a esto tres conceptos, asimismo se incluyen en los Diccionarios otras voces relacionadas con la centralización, descentralización y autonomía, como *autodeterminación*²⁰ y *autogobierno*²¹.

En definitiva, los significados de *autonomía*, *centralización* y *descentralización* a medida que avanza el tiempo varían, se amplían, se van haciendo más certeros e incorporando los cambios— incluso pequeños matices— que en el uso de estos términos se han generalizado en las disposiciones legales, en los discursos de las Cortes, en los escritos de la doctrina, en los manifiestos de los partidos, en la prensa política y en la sociedad en general.

I. PUNTO DE PARTIDA: LA MITIFICACIÓN LIBERAL DE LAS «LIBERTADES» MUNICIPALES MEDIEVALES

No podemos estudiar la conformación de las nociones de centralización, descentralización y autonomía sin situarnos ante la mitificación que algunos pensadores liberales llevaron a cabo a comienzos del siglo XIX de la (pretendida) «autonomía» municipal medieval, tal y como se dice en la historiografía reciente, aunque ellos nunca emplearon tal vocablo. Su máximo exponente y ejemplo fue el ilustre asturiano Francisco Martínez Marina (1754-1833), quien habla constantemente para referirse a esa situación de «libertades».

Lo más destacado de su pensamiento es que esta apología de las «libertades» municipales, junto con la de las Cortes medievales, se utiliza como justificación del establecimiento del Liberalismo en España, que para Martínez Marina no suponía una novedad, sino que era una continuación siglos después de lo acontecido en la Edad Media²². Esta forma de pensar se recoge en dos de sus principales obras: el *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los reinos de León y Castilla* de 1808 y la *Teoría de las Cortes* de 1813. En ellas se refleja su visión, a veces distorsionada por el propósito de evidenciar en ellas el arraigo en España de las ideas liberales, de las «libertades» de los municipios y de las Cortes en plena Edad Media.

estar centralizada», y particularmente «otorgar la administración central determinadas competencias a entidades políticas, locales, regionales, etc.».

²⁰ Se incorpora por primera vez en el *Diccionario de la Real Academia* de 1970 como «decisión de los pobladores de una unidad territorial acerca de su futuro estatuto político», manteniéndose así hasta la vigente. María Moliner en su *Diccionario* recoge esta voz como «acción de decidir un pueblo o estado sobre sus propios asuntos, sin coacción o intervención externa».

²¹ Esta voz no aparece en el actual *Diccionario de la Real Academia*, aunque en un avance de la vigésima tercera edición en preparación se incluye como «facultad concedida a una colectividad o a un territorio para administrarse por sí mismo». Sí figura en el de María Moliner como «administración de un territorio que goza de autonomía».

²² Como afirma J. A. Escudero, pretendía demostrar que «la auténtica tradición nacional se había asentado en un sistema de libertades públicas y control del poder a través de las Cortes, sistema que luego se habría derrumbado por Austrias y Borbones», considerando, por tanto, que el establecimiento de las Cortes liberales no era contrario a esa tradición nacional, «sino que representaba la restauración de sus más genuinas esencias» («Estudio Introductorio», p. CXLVIII, a MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes*, Tomo 1, Asturias, 2002).

Como se ha señalado en innumerables ocasiones, Martínez Marina, al interpretar la historia de España, presenta una visión idealizada de los siglos medievales, que representaban a su juicio los mejores valores posibles²³. Y lo que, a su entender, hace tan dignos de admiración y de aprecio esos siglos del Medioevo son: por un lado, las municipalidades, a las que llega a calificar como «pequeñas repúblicas independientes»²⁴, y sus fueros²⁵; y por otro, las Cortes²⁶, que ya en esas centurias encarnaban la soberanía popular²⁷, y cuya independencia frente a la injerencia regia defiende en todo momento, desacreditando a aquellos monarcas que consiguieron neutralizarlas. Por tanto, «libertades»²⁸ e «independencia»²⁹ son los vocablos preferentemente utilizados por Martínez

²³ Así lo expresa en una afirmación muy gráfica: «¡Cuán hermosa y brillante perspectiva! ¡Cuán feliz hubiera sido la nación en la edad media, si aquella esplendorosa luz no se eclipsara! Mas por desgracia no fue así...» (MARTÍNEZ MARINA, F., *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de Leon y Castilla: especialmente sobre el Código de las Siete Partidas de D. Alonso el Sabio*, segunda edición corregida y aumentada por su autor, vol. 1, Madrid: Imprenta de D. E. Aguado, 1834, libro V, 41, p. 207).

²⁴ Indica que «...cada villa, cada alfoz y comunidad era como una pequeña república independiente con diferentes leyes, opuestos intereses y distintas costumbres: los miembros de una municipalidad miraban como extraños, y a las veces como enemigos a los de las otras» (*Ensayo histórico-crítico...*, vol. 1, libro VII, 1, pp. 330-331). Reitera esta idea en *Teoría de las Cortes...*, Capítulo 11, 3, p. 118.

²⁵ Estos fueros son ensalzados en todo momento por Martínez Marina, que los describe como «monumentos preciosos en que se contienen los puntos más esenciales de nuestra antigua jurisprudencia, y del derecho público de Castilla en la edad media, y las semillas de muchas costumbres y leyes usadas en estos tiempos», definiéndolos en otro pasaje como cartas sabias, equitativas «y que reúnen las ventajas de la verdadera libertad civil con la subordinación debida al soberano y a sus leyes» (*Ensayo histórico-crítico...*, vol. 1, libro III, 38, p. 117 y libro IV, 5, p. 123).

²⁶ Considera que de su aparición en el siglo XII se derivan grandes ventajas, entre ellas resalta que «...las ciudades y pueblos salieron de la esclavitud, sacudieron el yugo de la tiranía, comenzaron a disfrutar las dulzuras de la sociedad y a ser libres e independientes sin mas sujeción que a la ley...» (*Teoría de las Cortes*, tomo I, capítulo 11, 13, p. 124).

²⁷ «Las gracias otorgadas a los comunes al paso que disminuían la autoridad y prepotencia de los grandes y ricos-hombres, aumentaban las de los monarcas, los cuales hallaban en los pueblos gratitud, fidelidad, prudente y atinado consejo, auxilios pecuniarios para ocurrir a las urgencias del estado, competentes y aun poderoso refuerzo de tropa y aguerrida milicia...: y considerando a los concejos como columna firmísima y el más poderoso apoyo de la corona y del estado descansaban sobre su lealtad y patriotismo: les daban cuenta de todas las ocurrencias políticas, de los casos arduos y extraordinarios, de los negocios relativos a guerra y paz: les consultaban, oían su voz y voto en particular, así como en las grandes juntas nacionales, en las cuales desde su primitiva institución fueron el principal móvil de las libertades públicas» (*Ibid.*, tomo I, capítulo 11, 13, pp. 124-125).

²⁸ El término *libertad*, procedente del latín *libertas-atis*, aparece ya en el *Diccionario de Autoridades* de 1734 como «la facultad natural, o libre albedrío, que tiene cada uno para hacer o decir lo que quisiere; menos lo que está prohibido por fuerza o por derecho». Así se mantiene en el *Diccionario de la Lengua castellana* en sus ediciones de 1780 y 1783, añadiéndose en la de 1791 otras cuatro acepciones, de las que nos interesa la que lo define como «el estado que no reconoce dominio, ni sujeción ajena», porque es en esa en la que tendría cabida la concepción que sobre los municipios medievales defiende Martínez Marina.

²⁹ La palabra *independencia* también se recoge en el *Diccionario de Autoridades* de 1734 como «potencia o aptitud de existir u obrar alguna cosa necesaria y libremente, sin dependencia de otra», volviendo a aparecer del mismo modo en la primera edición del *Diccionario de la Lengua castellana* de 1780. Junto a esta voz también se incluye la de *independiente* como «libre, y que no

Marina para describir esa situación idílica de la que supuestamente municipios y Cortes disfrutaban³⁰, que al final, según el citado Marina, por diversos problemas, no se pudo mantener, ya que «...la constitucion municipal, aunque al principio produjo excelentes efectos, ...al cabo no debia de ser permanente y durable para siempre, porque era viciosa en su origen, propendia mucho a la anarquia, pugnaba en cierta manera con la unidad, alma de los cuerpos políticos, producía la desunión, la emulación y la envidia entre los miembros de la sociedad...»³¹.

Pero no sólo Martínez Marina tiene esta percepción utópica, sino que es común a muchos de los autores cuyo pensamiento analizaremos en las páginas siguientes. Así, resulta llamativo que a partir de Alberto Lista en 1837 se sigan manteniendo con posterioridad estas ideas por Joaquín María López, Manuel Ortiz de Zúñiga, Joaquín Francisco Pacheco o Manuel Colmeiro. También en las sesiones de las Cortes, al discutir sobre las leyes de ayuntamientos, muchos diputados se refieren con admiración a esta idílica organización municipal medieval, pero, en todo caso, la mayoría reconoce la imposibilidad de retornar a la misma, a pesar de considerarla como máximo exponente de «libertades». Pongamos como ejemplo dos momentos y dos formas de pensar diferentes, pero coincidentes en este punto. En la sesión del Congreso de 17 de abril de 1838, el ministro de la Gobernación, marqués de Someruelos, al defender el Proyecto de febrero de 1838, indicaba que sabía «...que hubo una época en que los Monarcas otorgaron a las villas y lugares que se sustraían de la dominación de los sarracenos franquicias y fueros que al mismo tiempo que mejoraban la condición que tenían bajo dicha dominación, los constituían en otras tantas republicas independientes»³². Casi veinte años después, el diputado Francisco Salmerón, el 6 de marzo de 1856, al discutirse el Proyecto de Bases de la Ley de gobierno y administración provincial y municipal de diciembre de 1855, señalaba en la tribuna del Congreso: «...Preguntad si cabe mayor emancipación en el Municipio. Preguntad hasta donde eran libres e independientes. ¿No ejercían en toda su plenitud la autoridad en la extensión de su municipio? ¿No daban los recursos que se le pedían? ¿No deliberaban y examinaban los asuntos

depende, ni está sujeto a otro». En la de 1803, a las numerosas definiciones que alberga de independencia («facultad de obrar, o no obrar, por la cual se dice que tenemos alguna cosa en nuestra mano, o que somos dueños de nuestras acciones» o «falta de sujeción o subordinación») se incorpora otra que reza así: «hablando de un estado, o de un país, es la forma de gobierno aristocrático, o democrático»; acepciones en las que tendría también encaje la situación que respecto a los municipios y las Cortes medievales preconizaba Martínez Marina.

³⁰ El uso del vocablo «libertad» para referirse a la situación citada es novedad léxica en estos años, ya que para los anteriores no aparece recogido por P. Álvarez de Miranda, que al analizar esa voz *libertad* se ciñe a estudiarla en los campos del pensamiento (libertad filosófica y de conciencia) y de la actividad económica, no en el municipal (*Palabras e ideas: el léxico de la Ilustración temprana en España (1680-1760)*, Madrid, 1992, pp. 319-335).

³¹ *Ensayo histórico-crítico...*, vol. 1, libro VII, 1, pp. 330-331.

³² *Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837 que dio principio el 19 de noviembre de 1837 y terminó el 17 de julio de 1838*, Madrid, imprenta de José A. García, 1871, vol. 3, p. 1760.

sin presidencia central, sino por sí y ante sí?»³³. Vemos como para referirse a los municipios medievales se repite el mismo léxico empleado por Martínez Marina años antes: «libres» e «independientes»³⁴, y ahora también «emancipación»³⁵. No obstante, ninguno de ellos utiliza el vocablo «autonomía», cosa que sí sucederá años después cuando, por ejemplo, Eduardo de Hinojosa exponga semejantes ideas en una conferencia dada en el Ateneo madrileño en el curso de 1895 a 1896, *Origen del régimen municipal en León y Castilla*³⁶.

II. EL PRIMER LIBERALISMO (CÁDIZ Y EL TRIENIO): LA GESTACIÓN DE UN ESTADO UNITARIO CON UNA ADMINISTRACIÓN «IMPERFECTAMENTE» CENTRALIZADA

II.1 CÁDIZ: UNIDAD POLÍTICA E «IMPERFECTA» CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

II.1.1 Ausencia total de referencias en la doctrina

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de Cádiz, los autores más destacados de la época permanecen ajenos en sus trabajos a cualquier consideración acerca de la existencia de unas posibles fuerzas aglutinadoras o disociadoras del poder que forcejean entre sí para imponerse como eje vertebrador de la organización política y administrativa. En efecto, ni Pedro Franco Salazar en su libro *Restauración política, económica y militar de España*³⁷ aparecido en 1812³⁸, ni Casimiro Orense en su pequeña obra de 1813,

³³ *Diario de sesiones de las Cortes constituyentes: dieron principio el miércoles 8 de noviembre de 1854, fueron disueltas por Real decreto de 2 de septiembre de 1856*, Madrid, imprenta y fundición de la Viuda e Hijos de J. A. García, 1880-1881, vol. 13, p. 11360.

³⁴ A lo largo de los años se fueron añadiendo a las antes mencionadas nuevas acepciones de estos términos que conciernen a nuestro estudio. Así, respecto de *independencia*, en la edición del *Diccionario de la Lengua Castellana* de 1852 se agrega una segunda acepción como «libertad, y especialmente la de una nación que no es tributaria ni depende de otra». En relación con la voz *libertad*, de la de 1822 nos interesan: «facultad que tiene el hombre de obrar o no obrar, por la que es dueño de sus acciones», «falta de sujeción o subordinación» y «la facultad que se disfruta en las naciones bien gobernadas de hacer y de decir cuanto no se oponga a las leyes ni a las buenas costumbres».

³⁵ Ya aparece en el *Diccionario de Autoridades* de 1732, indicándose que procede del latín *emancipatio* y que significa «liberación del hijo de la patria potestad». Esta misma acepción, «libertar el padre al hijo de la patria potestad», es la única que se recoge en el *Diccionario de la Lengua castellana* desde su primera edición de 1780 hasta la de 1884, en la que se incorpora una nueva: «salir una cosa de la sujeción en que estaba», que es a la que se refiere el diputado Salmorón en su intervención.

³⁶ Trabajo incluido en *Obras*, Tomo III. Estudios de Síntesis, Madrid, 1974, pp. 273-317.

³⁷ *Restauración política, económica y militar de España por D. Pedro Franco Salazar*, Madrid, en la imprenta de Sancha, 1812.

³⁸ J. M. García Madaria califica este libro de «programa de reconstrucción nacional», considerando que sigue la estela de la obra de Cabarrús y del *Informe sobre el Proyecto de Ley agraria*

*Ideas económicas, políticas y morales*³⁹, se preocupan de estos temas. Es más, ninguno de los dos se refiere en sus páginas a la concreta organización municipal, territorial ni universitaria, esferas más propicias para verter sus opiniones sobre estas cuestiones. Se limitan, el segundo de manera mucho más escueta y menos brillante que el primero, a exponer la alarmante situación en la que se encuentra España, sobre todo en lo referido a la economía, sin especular apenas acerca de su estructura política y administrativa⁴⁰. Tampoco encontramos ninguna mención en un breve libro de propaganda del texto gaditano, *Lecciones políticas: para el uso de la juventud española* de Manuel López Cepero (1778-1858)⁴¹, igualmente publicado en 1813. En estas *Lecciones*, a través del diálogo entre un padre y un hijo, explica los diferentes títulos de la Constitución con una finalidad pedagógica⁴², pero sin realizar ninguna aportación doctrinal interesante al comentar muy brevemente el Título VI, que trata del régimen local, y el IX, con algo más de amplitud, referido a la Instrucción pública⁴³.

II.1.2 Disposiciones normativas y trabajos preparatorios: el temor al «federalismo» y el anhelo de «unidad» y «uniformidad»

No hemos hallado rastro ni huella alguna expresa de las palabras examinadas en el *corpus* normativo del primer constitucionalismo gaditano⁴⁴, ni en los debates que en el curso de la elaboración de las disposiciones que conforman ese *corpus* se sucedieron en las Cortes. Pero esta notoria ausencia no significa que entre los legisladores de Cádiz no estuviera presente el problema, o al menos la preocupación, de la posible existencia de fuerzas centrífugas que pudiesen amenazar el Estado unitario, uniforme y centralizado perseguido con

de Jovellanos (*El pensamiento administrativo de Sainz de Andino* (Introducción y notas de José María García Madaria), Madrid, 1982, p. 11).

³⁹ *Ideas económicas, políticas y morales: obra original publicada para felicidad de la monarquía española, e ilustración de todo español*. Por Casimiro de Orense. Imprenta del Estado-Mayor-General, Cádiz, 1813.

⁴⁰ Por ejemplo, Franco Salazar señala que «la enfermedad política de España consiste en una parálisis general que tiene todos sus miembros sin movimiento, a causa del trastorno que ha padecido de resultas del despotismo pasado», constatando la necesidad de vigorizarla mediante un nuevo orden que se refleje en todos los ramos de la administración y en la industria, comercio y ámbito militar. Entre los diez remedios que propone se habla de «un buen gobierno», sin que se haga alusión alguna a una concreta forma de organización territorial y administrativa (*Restauración política, económica y militar...*, p. 40).

⁴¹ He consultado LÓPEZ CEPERO, M., *Lecciones políticas: para el uso de la juventud española*, 3.^a edic. corregida por su autor, Madrid, 1814.

⁴² Señala que «los principios y verdades que contienen estas lecciones, exigen de justicia, que aquellos padres que estén en el caso de poderlas enseñar por sí mismos, no abandonen a ningún maestro este cuidado» (*Ibid.*, p. 6).

⁴³ *Ibid.*, pp. 108 y 117-129.

⁴⁴ Corrobora esta afirmación el libro de M. C. Seoane, *El primer lenguaje constitucional español: Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1968, en el que se constata que los vocablos «autonomía», «centralización» y «descentralización» no fueron preocupación para los legisladores gaditanos. Tampoco aparecen recogidos en el Glosario referido a los términos manejados en las Cortes que incorpora M. T. García Godoy en su obra *El léxico del primer constitucionalismo español y mejicano (1810-1815)*, Granada, 1999.

ahínco por los diputados liberales, frente al particularismo que en buena medida había caracterizado al Antiguo Régimen⁴⁵. Lo que sucede es que a estos anhelos que hoy llamaríamos centralizadores y a estas posibles tendencias contrapuestas se les revistió del ropaje léxico propio de la época, en la que todavía no habían hecho su aparición términos como «centralización» o «descentralización», y menos aún «autonomía».

II.1.2.1 *Régimen local*

En los debates de los artículos de la Constitución gaditana⁴⁶ que regulan el régimen local, el gobierno interior de las provincias y de los pueblos como se señala en el referido texto, que tan solo ocuparon las sesiones de los días 10 a 14 de enero de 1812, se palpa, aspecto que ya se ha destacado por los autores⁴⁷,

⁴⁵ La unidad, centralización y uniformidad propias del Estado liberal burgués comenzaron a fraguarse a lo largo del XVIII con el proceso centralizador llevado a cabo por los Borbones a partir de la Guerra de Sucesión y de los Decretos de Nueva Planta, ya que, como explica B. González Alonso, esta Nueva Planta «lo que hizo fue transformar la estructura y el carácter del Estado; privar a los territorios mencionados (los de la Corona de Aragón) de la condición de reinos diferenciados...; facilitar la implantación de pautas uniformes de gobierno y la superior integración política y económica de las circunscripciones españolas; despejar el camino para el progreso de la centralización, a la que entonces se tendía por Europa» («El fortalecimiento del Estado borbónico y las reformas administrativas», en *Carlos III y la Ilustración*, vol. I, Madrid, 1988, p. 84). El progresivo apartamiento de los viejos Consejos del gobierno de la monarquía y su sustitución también paulatina por las Secretarías del Despacho, cuyos titulares tratan directamente los asuntos con el monarca por la vía reservada; la formación de la Junta Suprema de Estado en 1787 para que esos secretarios despachasen conjuntamente los asuntos de gobierno; la creación y generalización desde mediados del siglo de los intendentes; las reformas municipales carolinas de 1766 que pretenden contrarrestar el enorme poder de las oligarquías que dominan los gobiernos urbanos; la persecución de la uniformidad en las universidades durante los reinados de Carlos III y Carlos IV, son algunas de las trascendentales medidas que contribuyeron a uniformar y centralizar el funcionamiento de la monarquía borbónica durante el Dieciocho.

⁴⁶ Con ocasión de la conmemoración de su Bicentenario han proliferado diversos trabajos, de mayor o menor interés, que se refieren a estas cuestiones: ÁLVAREZ JUNCO, J. y MORENO LUZÓN, J. (eds.), *La Constitución de Cádiz: Historiografía y conmemoración. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente*, Madrid, 2006; GARRIGA, C. y LORENTE, M., *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, 2007; *La Constitución de 1812* (Estudio preliminar de M. Artola; Selección de textos de R. Blaquer Montequi), Madrid, 2008; COLOMER VIADEL, A. (coord.), *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*, Valencia, 2011; ESCUDERO, J. A. (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid, 2011; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *La Constitución de Cádiz. Utopía y realidad* (Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Discurso de Apertura leído el día 24 de octubre de 2011), Madrid, 2011; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, 2011; GARCÍA TROBAT, P. y SÁNCHEZ FERRIZ, R. (coords.), *El Legado de las Cortes de Cádiz*, Valencia, 2011; MARTÍNEZ PÉREZ, F. (ed.), *Constitución en Cortes: el debate constituyente (1811-1812)*, Madrid, 2011; MORENO ALONSO, M., *La Constitución de Cádiz. Una mirada crítica*, Sevilla, 2011; «Cádiz, doscientos años después», Sección monográfica del AHDE (LXXXI) (2011), pp. 9-540, que comprende diferentes estudios.

⁴⁷ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, 1983, pp. 261 y ss.; MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL, *Aproximación histórica...*, pp. 59 y ss.; POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1910)*, Madrid, 1910 (utilizo la edic. del Instituto de Estudios de Administración Local de 1982), pp. 77 y ss. para los ayuntamientos y 92 y ss. para las diputaciones provinciales;

una inquietud, o incluso temor, de los diputados peninsulares por la posible existencia de tendencias federalistas⁴⁸, encarnadas a su juicio, más que en los ayuntamientos, en las diputaciones provinciales. Fruto de estos temores encontramos discrepancias importantes entre estos diputados peninsulares y los americanos⁴⁹, que pronto se diferencian como dos grupos con ideas contrapuestas, sobre el posible carácter representativo de esos ayuntamientos y diputaciones, que los americanos defienden vehementemente⁵⁰. También se discute con pasión sobre la figura del jefe político y su papel en estas corporaciones locales, protestando los diputados de allende los mares contra la presidencia de las diputaciones y ayuntamientos por parte de esa autoridad⁵¹.

La postura de los diputados peninsulares se puede resumir en dos pasajes muy conocidos de los discursos del conde de Toreno, en los que utiliza los siguientes argumentos para su defensa: que «en la Nación no hay más representación que la del Congreso nacional», y que si se reconociese esa representación (de diputaciones y ayuntamientos) «formarían una nación federada, en vez de constituir una sola e indivisible nación»; que esas corporaciones son simples agentes del poder ejecutivo, aunque «se prefiere que estos agentes sean elegidos por sus propios convecinos» «porque en ellos se suponen más conocimientos de sus intereses, y más deseos de su prosperidad que no en personas nombradas por el Rey desde la capital»; y, además, «para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia», es necesario que estén bajo el control del jefe político⁵². Estos argumentos van a ser repetidos machaconamente por otros diputados en

ESTRADA MICHEL, R., *Monarquía y Nación entre Cádiz y Nueva España*, México D. F., 2006, pp. 443 y ss.; y FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Cádiz...*, pp. 218 y ss.

⁴⁸ Acerca de este peligro federal ya se había debatido a propósito de la organización territorial, *vid* ESTRADA MICHEL, *Monarquía y Nación...*, pp. 378 y ss.

⁴⁹ Sobre los diputados gaditanos, GARCÍA LEÓN, J. M., *Los diputados doceañistas. Una aproximación al estudio de los diputados de las Cortes generales y extraordinarias (1810-1813)*, 2 vols., Cádiz, 2006.

⁵⁰ En las sesión del día 13, el diputado Alcocer (por la ciudad de Tlascala de Nueva España) indica: «Yo tengo a los diputados provinciales por representantes del pueblo de su provincia, cuando hasta los regidores de los ayuntamientos se han visto como tales aún antes que ahora. Unos hombres que han de elegir el pueblo, y cuyas facultades les han de venir del pueblo o de las Cortes, que son la representación nacional, y no del Poder ejecutivo, son representantes del pueblo» (*Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias: dieron principio el 24 de septiembre de 1810 y terminaron el 20 de septiembre de 1813*, Madrid, imprenta de J. A. García, 1870-1874, vol. 4, p. 2618).

⁵¹ FERNÁNDEZ, T. R., «El gobierno interior de las provincia y de los pueblos», en ESCUDERO, J. A. (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz, 200 años después*, Tomo III, Madrid, 2011, p. 238. En este sentido, el diputado Leiva (suplente por el reino de Chile), en la sesión del 12 de enero, pretendía que al jefe político le acompañaran dos adjuntos (pensaba que así se disminuía su poder), y que «se ampliara el número de miembros de la diputación, poniendo éste en función del tamaño de las provincias, mucho mayores en América por lo general, con el propósito evidente de reforzar la representatividad del órgano y de diluir en ella el poder de los dos miembros, jefe político e intendente, de designación gubernamental» (*Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias: dieron principio el 24 de septiembre de 1810...*, vol. 4, pp. 2606-2608).

⁵² Estas palabras fueron pronunciadas en las sesiones de 10 y 12 de enero de 1812 al debatirse sobre ayuntamientos y diputaciones respectivamente (*Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias: dieron principio el 24 de septiembre de 1810...*, vol. 4, pp. 2590-2591 y 2608).

el transcurso de las discusiones. Así, otro prócer tan destacado en las cortes gaditanas como A. Argüelles en la sesión del día 12 se adhiere a los mismos razonamientos de Toreno, y al hablar de las diputaciones señala que «...todas estas razones manifiestan que estos cuerpos por su naturaleza han de tener una tendencia a usurpar más facultades que las que la ley les da, y podrían entorpecer la acción del gobierno... Multiplíquese esta acción de pequeños gobiernos en razón de su número, y se verá que no pueden menos de propender a la federación...»⁵³.

Esta posición que relaciona el carácter representativo de las corporaciones locales con el peligro del federalismo no se había movido un ápice en la discusión de la Instrucción de 1813, que tampoco se prolongó mucho en el tiempo —comenzó el 21 de mayo de 1813 y terminó el 20 de junio—. Es más, las posturas se habían endurecido, puesto que en el articulado de esa disposición se acentúa la dependencia de ayuntamientos y diputaciones respecto al Gobierno central, suscitándose de nuevo la oposición de los diputados americanos, reproduciéndose los argumentos en contra⁵⁴ y a favor⁵⁵ que hemos expuesto en las discusiones del texto constitucional.

En definitiva, el vocablo «federalismo» y sus derivados⁵⁶ son utilizados frecuentemente por los diputados gaditanos en sus discursos⁵⁷, siendo expresión

⁵³ Continúa explicando que «es igualmente necesario insistir en desvanecer cualquier idea de representación que se pueda suponer en las Diputaciones de provincias... La representación nacional no puede ser más que una, y ésta, refundida solamente en las Cortes, es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos; y así las Diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener, ningún carácter representativo; así como los ayuntamientos jamás fueron considerados como cuerpos representativos, sino en la parte económica, y con sujeción absoluta a la autoridad suprema» (*Ibid.*, vol. 4, pp. 2610-2611).

⁵⁴ Ramos de Arispe (diputado por la provincia de Coahuila en América septentrional), en la sesión de 10 de junio, indica que «jamás puedo convenir que sea contrario a la Constitución y leyes el conceder a las Diputaciones provinciales derecho libre y expedito de representar franca y expeditamente al Gobierno cuanto crean conducente al buen orden y prosperidad de sus provincias, sin tener que reducirse al estrecho embudo del conducto del jefe político», añadiendo que «toda la Nación, especialmente su mayoría, que habita las Américas, quieren que sus cuerpos representativos y más populares, cuales son las Diputaciones, tengan libre este derecho» (*Ibid.*, vol. 8, p. 5449).

⁵⁵ Argüelles, también en la sesión del día 10, insiste tajantemente en ideas conocidas: «En una monarquía moderada, como la nuestra, no debe haber más representación nacional de la soberanía del pueblo que la que tiene sus representantes en Cortes; y las Diputaciones provinciales jamás han tenido ni tienen facultad alguna de resolver sino con arreglo a las leyes en punto administrativo, pues de lo contrario se acabó el Estado. En todo lo demás, la Diputación no representa al pueblo...» (*Ibid.*, vol. 8, pp. 5459-5460).

⁵⁶ Mientras que el término *federalismo* no aparece recogido hasta la edición de 1852 del *Diccionario de la Lengua castellana* como «espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o estados», sin embargo, *federación*, definida como «confederación», se incorpora ya en el de *Autoridades* de 1732, y así se mantiene en el mencionado *Diccionario de la Lengua* al menos hasta la edición de 1869. Por su parte, la voz *confederación* también se incluye en el *Diccionario de Autoridades* de 1729 como «alianza, liga, unión entre príncipes o repúblicas para algún efecto: lo que también se suele decir y extender a Pueblos y personas particulares», pasando con una redacción semejante («alianza, liga, unión entre algunas personas. Más comúnmente se dice de la que se hace entre príncipes o repúblicas») al de la *Lengua castellana* desde su primera edición de 1780.

⁵⁷ En el Glosario referido a los términos manejados en las Cortes de Cádiz, García Godoy incluye las palabras federalismo, federación y confederación (*El léxico del primer constitucionalismo...*, pp. 181, 180 y 132).

de las fuerzas tendentes a separar el poder político. Los peninsulares parecen verdaderamente obsesionados con el peligro que suponían las tendencias federalistas, que, como hemos dicho, a su juicio representaban sobre todo las diputaciones provinciales. Esta obsesión les lleva a identificar erróneamente con ese federalismo la actitud de los diputados americanos, cuando, como ellos mismos señalan en múltiples ocasiones⁵⁸, no estaba en su mente sustituir el Estado unitario por uno federal, sino conseguir, entre otras cosas, una menor sujeción de las corporaciones locales respecto al Gobierno central.

Al igual que en los debates parlamentarios, tampoco contienen menciones expresas de los vocablos examinados, ni tan siquiera explicaciones acerca de la conveniencia o no de colocar a las diputaciones y ayuntamientos bajo el control del Gobierno central, los periódicos y los folletos de esta época, de todo signo⁵⁹ y de muy escasa duración en el tiempo, que, como indica M. C. Seoane, proliferan de manera extraordinaria y encauzan y dirigen la llamada «opinión pública», de modo que puede decirse que «fueron el principal vehículo de instrucción para los lectores españoles en el tiempo que duró la Guerra»⁶⁰.

En todo caso, en estos años esas fuerzas favorables a una mayor laxitud del poder central, que se reflejan, entre otros aspectos, en la defensa de una menor constricción de las corporaciones locales por parte de ese poder, se canalizan en la posición de los diputados americanos. Además, no hay que olvidarlo, estas tendencias, sazoadas con otros ingredientes que no vienen al caso en este contexto, desembocaron a lo largo de los primeros treinta años de este siglo XIX en la

⁵⁸ El citado Leiva, en la sesión del día 13 de enero de 1812, se pronuncia en contra de que el aumento del número de diputados provinciales suponga un peligro de federalismo: «Otra vez he dicho que es muy vano el temor del federalismo. Este consiste en el agregado de muchos estados, gobernados cada uno soberanamente. Los distritos de las Españas están sujetos en ejecutivo a la acción del Gobierno Supremo, y en lo legislativo a las Cortes. Se ha establecido que aun las ordenanzas municipales deban ser aprobadas por las Cortes; ¿y aún se teme al federalismo?...». Y el diputado Mendiola (por Querétaro) añade: «Ni se diga que el federalismo posible de estas Diputaciones será funesto a la madre Patria. No hay federalismo sino entre potencias iguales o de un mismo orden... Estas Diputaciones están subordinadas al Gobierno como los consulados, como las cofradías, como la misma Audiencia respecto de cada uno de sus individuos y como lo han estado siempre los ayuntamientos; que todos, todos han estado y están tan remotos de estas temidas federaciones, como subordinados siempre e intervenidos constantemente por la superior representación del Gobierno» (*Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias: dieron principio el 24 de septiembre de 1810...*, vol. 4, pp. 2609 y 2615-2617).

⁵⁹ Hay periódicos liberales como el *Semanario Patriótico*, quizá el más importante de estos años; *El Conciso*, que informaba sobre lo acontecido en el Congreso; y *El Robespierre español*, mucho más exaltado. También existió la prensa anticonstitucional: los periódicos serviles, menos numerosos y de inferior calidad, representados por *El Censor General* y *El Procurador General de la Nación y del Rey*; y la afrancesada, con pocos pero interesantes periódicos como *La Gaceta de Sevilla*, *El Diario de Barcelona* y *El Diario de Valencia* (SEOANE, M. C., *Historia del periodismo en España. 2. El siglo XIX. 1.^a ed.* Madrid, 1983 [manejo la cuarta reimpresión en Alianza Universidad, Madrid, 1996], pp. 25-68). También *vid.* GÓMEZ APARICIO, P., *Historia del periodismo español. Desde la «Gaceta de Madrid» (1661) hasta el destronamiento de Isabel II*, Madrid, 1967, pp. 16-107 y GIL NOVALES, A., *Prensa, guerra y revolución: los periódicos españoles durante la Guerra de la Independencia*, Madrid, 2009.

⁶⁰ *Historia del periodismo...*, 2, p. 27.

paulatina independencia⁶¹ de los territorios americanos, que en menos de treinta años pasan de colonias a estar incorporados en plena igualdad a la monarquía y finalmente a ser independientes. Evidentemente, no vamos a explicar este proceso de independencia, que no es objeto de este trabajo, pero sí dejar constancia de que en los documentos en que se plasma ese proceso la palabra estrella lógicamente es la de «independencia»⁶². Vocablo que en estos primeros años de vigencia del texto gaditano casi no hemos encontrado referido a las diputaciones o ayuntamientos, pero que sí se utilizará, como veremos, en el Trienio.

Frente a ellas, las otras, las tendencias aglutinadoras, que fueron las que triunfaron, ya que, como señala T. R. Fernández, el modelo que Argüelles y Toreno tenían en la cabeza era el francés centralizado, y «lo defendieron enérgicamente en el curso de los debates sin admitir la más mínima concesión frente a las pretensiones autonomistas de los diputados americanos»⁶³. Indefectiblemente, esta manera de pensar se tenía que reflejar en su obra legislativa, y así sucedió.

Por una parte, en la Constitución se consagró definitivamente un Estado política y territorialmente «unitario»⁶⁴, sin dejar ningún tipo de resquicio a fuerzas tendentes a dividir el poder político. Así, en relación con el espinoso tema de la articulación «del territorio de las Españas», según T. R. Fernández, el artículo 1 nos anticipa alguna pista al señalar que «la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios», afirmación indicativa de que se tiene en mente a los territorios de las colonias americanas, cuyos representantes habían solicitado a las veinticuatro horas de apertura de las Cortes –y conseguido en febrero de 1811– «la igualdad de peninsulares y americanos en la representación...»⁶⁵. La aceptación de esta petición obviamente determinó la posterior regulación del texto constitucional respecto a la cuestión americana.

⁶¹ Este vocablo también aparece incluido por García Godoy en el Glosario antes mencionado (*El léxico del primer constitucionalismo...*, pp. 209-210).

⁶² Por ejemplo, en el Acta de la declaración de Independencia de la República argentina (Tucumán, 9 de julio de 1816), en numerosas ocasiones se emplea esa palabra («a su término fueron preguntados si querían que las Provincias de la Unión fuesen una Nación Libre e independiente de los Reyes de España y su Metrópoli»; «Declaramos solemnemente a la faz de la tierra que es voluntad unánime e indubitada de estas provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los Reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojadas e investirse del alto carácter de una Nación libre e independiente del Rey Fernando Séptimo, sus sucesores y Metrópoli»), y también el vocablo emancipación («era universal, constante y decidido el clamor del territorio entero por su emancipación solemne del poder despótico de los reyes de España») (GARCÍA GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho español II. Metodología histórico-jurídica. Antología de fuentes del derecho español*, 9.ª edic. revisada, Madrid, 1982, F 1224, p. 1100).

⁶³ *El gobierno interior de las provincias...*, tomo III, p. 235.

⁶⁴ El término *unidad* se recoge ya en el *Diccionario de Autoridades* de 1739, con numerosas acepciones que pasan al *Diccionario de la Lengua castellana*, entre las que pueden interesarnos: «total simplicidad, e indivisión del ente» y «lo mismo que unión, o conformidad». Por su parte, *unión* también aparece en el citado *Diccionario de Autoridades* de 1739, igualmente con múltiples acepciones, siendo importantes para nosotros: «el acto de unir una cosa con otra» y «el nexo, trabazón o encaxe de una cosa con otra». Estas dos acepciones se incorporan al *Diccionario de la Lengua castellana* de 1780, en el que se añade otra que nos atañe: «la junta física, o moral de dos, o más cosas entre sí», manteniéndose así hasta la edición de 1817 en la que se suprime. En la siguiente de 1822, de las que nos conciernen sólo se mantuvo la primera citada.

⁶⁵ *El gobierno interior de las provincias...*, pp. 232-233.

Ya en los meses siguientes, como explica M. Moreno Alonso, especialmente en la primavera de 1811, con la mayor parte de los diputados americanos instalados en las Cortes, se inició la demolición del régimen colonial en América, siendo los diputados perfectamente conscientes de ello⁶⁶; medida necesaria para configurar un Estado en el que la unidad fuese su principal seña de identidad. En consonancia con estos planteamientos, el artículo 10 enumeraba todos los territorios que comprendía la Nación española, tanto en la península e islas adyacentes como en los continentes de África, Asia y América⁶⁷. Se esbozaban, pues, los principios rectores, aunque quedaba aplazada la complicada tarea de vertebrar el vastísimo territorio que componían las Españas, incluido el de Ultramar. No obstante, con estas breves indicaciones, según el citado Moreno Alonso, «se construía un Estado-Nación por el que las antiguas colonias y la metrópoli constituían una unidad, cuya legitimidad se fundaba en las Cortes y en su sistema representativo electoral»⁶⁸.

Por otra parte, los artículos del texto constitucional (309 a 337)⁶⁹ y el Decreto de 23 de junio de 1813 que aprueba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, principal disposición que los desarrolla⁷⁰, diseñan un modelo de régimen local⁷¹, cuya forma de solucionar deter-

⁶⁶ *La Constitución de Cádiz. Una mirada...*, p. 153.

⁶⁷ El siguiente, el 11, indicaba que cuando las circunstancias políticas de la Nación (final de la Guerra de la Independencia y de los levantamientos americanos) lo permitiesen se haría una división más conveniente del territorio español (se suponía que en provincias) por medio de una ley constitucional. Sobre la redacción por la Comisión que elaboró la Constitución de los artículos 10 y 11 y sus debates parlamentarios, *vid.* GARCÍA PÉREZ, R., «Los territorios de la Península, América, Asia y África», en ESCUDERO, *Cortes y Constitución de Cádiz...*, tomo II, Madrid, 2011, pp. 686-692.

⁶⁸ *La Constitución de Cádiz. Una mirada...*, pp. 154-155.

⁶⁹ Antes, en la Consulta al País de 1809 ninguna de las preguntas planteadas por la Junta Central se refería a asuntos municipales. No obstante, de las respuestas a otras cuestiones se infiere la visión que se tenía sobre el régimen municipal del Antiguo Régimen y sobre las reformas que en este ámbito se consideraba imprescindible realizar, lo mismo que sucedía con las concernientes a la instrucción pública. En todo caso, se constata, como afirma García Fernández, que «el tema de la autonomía municipal –y el de la simple descentralización añadido– quedaba muy alejado de los autores de las respuestas, y no solo como preocupación ideológica, sino incluso desde el punto de vista del conocimiento de las técnicas que posibilitan su aplicación» (*El origen del municipio constitucional...*, pp. 214-231).

⁷⁰ También complementan los preceptos de la Constitución el Decreto de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, otro de esa misma fecha sobre establecimiento de las diputaciones provinciales en la Península y Ultramar y el de 10 de julio de 1812 dictando reglas sobre la formación de esos Ayuntamientos, que se referían sobre todo a cuestiones procedimentales. *Vid.* sobre el régimen local gaditano, POLO MARTÍN, R., «Los municipios y el territorio en la obra gaditana», en *AHDE*, 81, (2011), pp. 437-468.

⁷¹ A propósito de arquetipos de organización municipal, las clasificaciones que realizan los autores, aunque básicamente coinciden, tienen alguna diferencia. X. R. Barreiro Fernández habla de un modelo carlista, otro federalista y otro liberal, sosteniendo que en este último las diferencias entre moderados y progresistas son escasas («La administración municipal en la Galicia contemporánea», en *II Simposio de Historia da Administración* [Santiago de Compostela, 5 e 6 de maio de 1994], Santiago de Compostela, 1994, pp. 90-99). C. de Castro distingue hasta 1868 tres modelos: el gaditano, el moderado y el progresista (*La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868*, Madrid, 1979, pp. 57-236). Por su parte, F. J. Jiménez de Cisneros, siguiendo a A.

minadas cuestiones⁷² destila lo que hoy consideramos una nítida orientación centralizadora; vocablo que en ningún momento se emplea por los legisladores gaditanos. Es decir, que ante la magna tarea de concretar una nueva estructura municipal y provincial, la consideración por parte de los diputados peninsulares de las corporaciones locales como simples agentes del poder ejecutivo se refleja meridianamente en los rasgos que caracterizan el modelo de organización local gaditano⁷³. En su configuración teórica o doctrinal parece que tiene influencia la tradición del municipio castellano, pero también el modelo revolucionario francés⁷⁴, diseñado por el Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789⁷⁵, y el centralizador napoleónico, establecido por una serie de disposiciones, entre las que destaca la Ley Orgánica de pluvioso del año VIII (febrero de 1800)⁷⁶.

Gallego Anabitarte, habla de ayuntamiento constitucional (1812-1814, 1820-1823, 1836-1843 y 1854-1856); moderado (1845-1868); democrático revolucionario (1868-1875) y de la Restauración (1876-1923), especificando que entre los dos primeros hubo una época diferente, la del Estatuto Real, que llama de reacción contra el ayuntamiento constitucional («Tutela sobre las corporaciones locales: 1850-1923», en *II Simposio de Historia da Administración...*, pp. 137-155).

⁷² Según Garrido Falla las que hay que tener en cuenta para ver si un régimen es o no centralizado desde la perspectiva actual son: el carácter legal o natural de los municipios; el tema del uniformismo legislativo; la forma de designación de las autoridades locales; el régimen jurídico de los actos administrativos locales (actos inmediatamente ejecutivos o que necesitan la aprobación gubernativa); la extensión de las competencias municipales; y los medios económicos disponibles (*La descentralización...*, pp. 40-46). A ellas añadimos otras como el régimen de tutela ejercido por el poder central o la elaboración de las ordenanzas municipales.

⁷³ Sobre esta materia son muchos los trabajos existentes, que evidentemente tienen diferente calidad y revisten por ello más o menos interés. Me parecen importantes, especialmente desde la óptica que nos preocupa, el clásico POSADA, *Evolución legislativa del régimen local...*, pp. 47-142, y ya recientemente MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL, *Aproximación histórica...*, pp. 43-86; CASTRO, *La revolución liberal...*, pp. 57-120; GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional...*, pp. 233-301; y ORDUÑA REBOLLO, E., «Estudio Preliminar», en *Historia de la legislación de régimen local (siglos XVIII a XX)* (Estudio Preliminar y selección de textos E. Orduña Rebollo y Estudio Preliminar del siglo XX L. Coscolluela Montaner), Madrid, 2008, pp. 38-71 y *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid, 2003, pp. 273-317, 319-338 y 364-384.

⁷⁴ Vid. los trabajos de E. García de Enterría: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», «La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración» y «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», recogidos en *Revolución francesa y administración contemporánea (y la formación del sistema municipal francés contemporáneo)*, 2.ª edic. Madrid, 1981, pp. 71 y ss.

⁷⁵ García Fernández nos habla de un modelo de autonomía municipal que se caracteriza por el establecimiento de un área delimitada de competencias propias de los municipios (*pouvoir municipal*); por la atribución al municipio de la gestión de competencias de otros órganos del Estado; por la ausencia en el municipio de representantes del poder central y, por tanto, ausencia de relación jerárquica entre los diferentes órganos de los escalones territoriales; por la capacidad normativa propia de los municipios: el poder reglamentario municipal; y por la electividad de los cargos municipales, pero por sufragio censitario (*El origen del municipio constitucional...*, pp. 35-58).

⁷⁶ Según el autor citado en la nota anterior, con este modelo se liquidó la autonomía municipal que caracterizaba al anterior, ya que desaparecieron las funciones propias del municipio, el *pouvoir municipal*; se desmoronó la potestad reglamentaria municipal; el representante del Gobierno central pasó a ser la única autoridad del municipio; y se liquidó la electividad democrática de los cargos municipales (*Ibid.*, pp. 59-86).

En este sentido, la *uniformidad*, en expresión de Álvarez de Miranda una de las palabras claves de estos años⁷⁷, es la primera característica que se puede predicar del régimen local configurado en los textos gaditanos frente a la variedad o diversidad característica del Antiguo Régimen. Para conseguirla, en el ámbito municipal se opta por generalizar –y multiplicar– unos mismos ayuntamientos, aunque se debatió mucho el número de vecinos que se estimaba necesario para poder constituirlos legalmente⁷⁸. Y en el territorial, se pretendió su división en provincias, lo más «uniformes» posibles, y se constituyeron para el gobierno de cada una de ellas idénticas diputaciones, encargadas de promover su prosperidad bajo la dirección del jefe político. Por otra parte, también favoreció esa «escondida» centralización la *organización jerárquica* del gobierno de municipios y provincias, que está perfectamente trazada en el modelo gaditano desde el jefe político en la cúspide, pasando por las diputaciones, hasta llegar a los ayuntamientos en la base⁷⁹. Por tanto, nos encontramos con la omnipresencia de un agente del poder central, el jefe político, que presidía el ayuntamiento de la capital de la provincia y la diputación (arts. 309 y 325 de la Constitución)⁸⁰.

La *electividad*, conforme a las ideas expresadas por el conde de Toreno, es otro de los rasgos incorporados al régimen local gaditano. Salvo el jefe político, que era de designación regia (art. 324 de la Constitución), los integrantes de los ayuntamientos y diputaciones eran de elección popular (arts. 312 y 328 de la Constitución), incluidos los alcaldes constitucionales, desapareciendo toda huella de perpetuidad en los oficios municipales (arts. 312 de la Constitución y 3 y 1 de los Decretos de 23 de mayo y 10 de julio de 1812, respectivamente)⁸¹. Además, en relación con la fundamental cuestión de sus *atribuciones*, aunque el artículo 321

⁷⁷ Indica que estas palabras clave de una época «no son nuevas ni por su significante ni por su significado», pero «presentan, sin embargo, una frecuencia de empleo especialmente elevada, y, sobre todo, una valoración o una carga de prestigio en las que puede consistir su novedad»; son, en definitiva, «vocablos mediante los que se expresan valores o aspiraciones amplia u hondamente implantados en la colectividad, o al menos en su minoría rectora» (*Palabras e ideas: el léxico de la Ilustración...*, pp. 48-49). Este vocablo aparece ya en el *Diccionario de Autoridades* de 1739 como «correspondencia, semejanza o igualdad de una cosa con otra», acepción que se incorpora al *Diccionario de la Lengua castellana* desde su primera edición de 1780.

⁷⁸ La Constitución de Cádiz disponía que se tenían que constituir en todos los pueblos que por sí o con su comarca alcanzasen mil almas (art. 310), y también, a través de la diputación, en aquellas localidades que, aún no llegando esa cifra, por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población se considerase que debían tenerlo (art. 1 del Decreto de 23 de mayo de 1812 y del capítulo II de la Instrucción de 1813).

⁷⁹ Las diputaciones son los superiores jerárquicos de los ayuntamientos (art. 323 de la Constitución); el alcalde está bajo la dependencia del jefe político; y, a su vez, las diputaciones están también supeditadas al jefe político. Además, éste es el único conducto de comunicación entre ayuntamientos y diputaciones y entre éstas y el Gobierno (art. 26 del capítulo III de la Instrucción de 1813).

⁸⁰ Este jefe político no tenía voto en el consistorio salvo en caso de empate (art. 13 del capítulo III de la Instrucción de 1813), y en el caso de la diputación se guarda silencio.

⁸¹ Para esta elección popular se opta por un sufragio indirecto de segundo grado para los ayuntamientos, siendo electores todos los vecinos en el primer peldaño (arts. 313 y 314 de la Constitución, 6 a 12 del Decreto de 23 de mayo de 1812 y 22 y 23 del capítulo I de la Instrucción de 1813), y de cuarto para los diputados provinciales, ya que su elección se haría por los electores

de la Constitución para los ayuntamientos y el 335 para las diputaciones (ampliados en los artículos comprendidos en los Capítulos I y II de la Instrucción de 1813, respectivamente) les confieren una serie de tareas o funciones, no se puede inferir de esta regulación, como indica García Fernández, «la existencia de un área de poder privativo del Municipio»⁸². Todavía no está pergeñada, síntoma indisimulado de centralización, la distinción fundamental entre facultades propias (que en el caso de los ayuntamientos configuran el concepto del *pouvoir municipal*) y/o delegadas o atribuidas al ente local por el Gobierno central, a diferencia de lo que piensan Martín Retortillo y Argullo⁸³.

Otros rasgos caracterizadores no desprenden tantas ansias de subordinación de las entidades locales al Gobierno central. Así, la *exigencia de la responsabilidad* de las distintas autoridades territoriales y locales, según C. de Castro, dio lugar a un sistema mixto: el control parlamentario y judicial⁸⁴, inexistente todavía la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, los *mecanismos de tutela y control* por parte del poder central, es decir, la forma en que se relacionan los municipios y la diputación con el Gobierno, se regulan todavía de manera incompleta. Por ello, en primer lugar, en cuanto al régimen jurídico de los actos administrativos locales, en materia de recursos los textos gaditanos sólo se refieren a los presentados ante el jefe político contra actos del ayuntamiento⁸⁵, y guardan silencio respecto a la necesidad de aprobación de la autoridad superior gubernativa para que esos actos sean ejecutivos. Y en segundo lugar, en relación con la posibilidad de suspensión o disolución de las corporaciones locales, nada determinan esos textos respecto a los ayuntamientos⁸⁶, facultándose en cambio al rey para suspender los vocales de las diputaciones, dando parte a las Cortes de los motivos, en caso de abusos cometidos por alguna de ellas (art. 336 de la Constitución).

de partido al día siguiente de haber nombrado los diputados de Cortes (arts. 328 y 34 a 90 de la Constitución y 1 a 3 del Decreto de 23 de mayo de 1812).

⁸² *El origen del municipio constitucional...*, p. 288. Tampoco en la diputación, porque, según T. R. Fernández, en la Instrucción de 1813 «hay solamente tres casos en los que las Diputaciones provinciales cuentan con competencias resolutorias y no meramente de propuesta y auxilio al jefe político» (*El gobierno interior de las provincias...*, p. 239).

⁸³ Indican que parece claro que, por un lado, «se configuran unas competencias propias de los Ayuntamientos», aunque ejercidas bajo la vigilancia e inspección de las diputaciones y del jefe político, y por otro, «se habla así mismo de encargos de cometidos, cuya realización puede confiarse a los ayuntamientos por el poder ejecutivo», concluyendo que queda recogido el esquema de las competencias propias y delegadas de los municipios (*Aproximación histórica...*, pp. 56-57).

⁸⁴ *La revolución liberal...*, p. 127.

⁸⁵ Se podrían interponer tratándose de providencias económicas o gubernativas y también en asuntos relacionados con elecciones de los oficios municipales, resolviéndolos el jefe político gubernativamente, en el primer caso oyendo a la diputación provincial, sin que haya contienda judicial (arts. 18 y 23 de los capítulos I y III de la Instrucción de 1813).

⁸⁶ Según C. de Castro, en Cádiz, «una vez constituido legalmente, es decir, una vez resueltos los recursos electorales si los hay dentro del plazo fijado, el ayuntamiento no puede ser suspendido ni disuelto. Alcaldes y concejales pueden ser prevenidos o amonestados, hasta sancionados con penas pecuniarias por el jefe político; y cesan aquellos cuyas conductas dé lugar a un proceso judicial. Pero no existe norma alguna que autorice al poder ejecutivo a disolver un ayuntamiento» (*La revolución liberal...*, p. 83).

La *cuestión económica* en el modelo gaditano –claramente diseñada respecto a la obtención de nuevos fondos⁸⁷ y a la rendición de cuentas⁸⁸, pero no en lo referido a la formación de los presupuestos– no favorece la «independencia» del Gobierno central, ya que su control sobre las finanzas de los ayuntamientos, ejercido a través de las diputaciones, es prácticamente total. Y, finalmente, serían las Cortes las que tendrían que aprobar las *ordenanzas municipales* formadas por los consistorios como expresión de su potestad normativa (art. 321. 8)⁸⁹.

En definitiva, los legisladores gaditanos se encuentran con la necesidad de configurar una nueva regulación del régimen local, y al hacerlo vierten en ella los principios que defienden, articulando este modelo gaditano al que ellos mismos, a pesar de las tendencias centralizadoras que en buena medida rezuma, no califican como tal. Es, pues, uno de los supuestos en los que el léxico político-jurídico de la época va detrás de la génesis del contenido y consiguiente configuración de un concepto, el de centralización.

En todo caso, hoy en día, conforme a los puntos explicados, se puede considerar el modelo local gaditano –el inicial de la Constitución y la Instrucción de 1813⁹⁰– como centralizador, y así lo estima la generalidad de los estudiosos. No obstante, la regulación gaditana no reúne todos los elementos que después van a caracterizar el ejemplo paradigmático de modelo centralizador, el moderado de 1845, ya que en Cádiz se guarda silencio sobre algunas cuestiones claves, y, además, parece que el control sobre los ayuntamientos lo ejercen las diputaciones, aunque no olvidemos que éstas están totalmente sometidas al jefe político. Por eso hablamos de una centralización imperfecta.

II.12.2 Instrucción pública

La ausencia de debates parlamentarios nos hurta la posibilidad de conocer de primera mano qué pensaban los diputados gaditanos acerca de la instrucción pública, pero está claro que, vigente el Plan Caballero de 1807⁹¹, entre 1808 y

⁸⁷ Si los ayuntamientos necesitasen, por no tener suficientes caudales de propios, la imposición de arbitrios tenían que obtener, por medio de las diputaciones, la aprobación de las Cortes (arts. 322 de la Constitución, 11 y 12 del capítulo I y 6 del capítulo II de la Instrucción de 1813). Por su parte, las diputaciones debían utilizar para la reparación de obras públicas de las provincias o para la construcción de otras nuevas y demás gastos «el sobrante de propios y arbitrios de la provincia después de satisfechas las necesidades de los pueblos», y cuando esos fondos no alcanzasen a cubrir los gastos, «para proveerse de fondos, procederán por el método y en los términos que previene la Constitución» (arts. 10 y 8 del capítulo II de la Instrucción de 1813).

⁸⁸ Los ayuntamientos debían rendir cuenta justificada cada año a la diputación provincial de los caudales públicos que hubiesen recaudado o invertido, debiendo remitirlas esa corporación, una vez que las hubiese examinado, al jefe político para su aprobación (arts. 323 de la Constitución, 16 del capítulo I y 5-25 del capítulo II de la Instrucción de 1813). Y las de las diputaciones debían ser aprobadas en última instancia por las Cortes (art. 10 del capítulo II de la Instrucción de 1813).

⁸⁹ Vid. EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español* (Prólogo de L. Martín-Retortillo), Madrid, 1978, pp. 80-95.

⁹⁰ García Fernández señala que esta norma «es técnicamente deficiente, ... totalmente centralizadora... ofrece la impresión de que sus redactores solo tenían una preocupación, acentuar la dependencia del municipio con relación al poder ejecutivo» (*El origen del municipio constitucional...*, p. 280).

⁹¹ M. Martínez Neira incluye este Plan entre los que denomina ilustrados, junto con los carolinios del siglo XVIII (*El estudio del derecho. Libros de texto y planes de estudio en la Univer-*

1814⁹² una de las preocupaciones fundamentales de los liberales fue su reforma⁹³. La nueva regulación diseñada en el texto gaditano (arts. 366-371)⁹⁴ se intentó desarrollar mediante la elaboración de una ley general de Instrucción Pública. Para ejecutar esta tarea se constituyó una Junta de Instrucción Pública que elaboró el famoso Informe Quintana de 1813. No obstante, este intento quedó frustrado, ya que el Dictamen y Proyecto de Decreto para el arreglo general de la enseñanza pública, que se presentó a las Cortes en marzo de 1814, no llegó ni a discutirse, interrumpidos los trámites parlamentarios por el retorno de Fernando VII y el consiguiente restablecimiento del absolutismo.

Una de las principales aspiraciones de estas disposiciones gaditanas era alcanzar la *uniformidad*, que sin embargo no era una novedad de estos años⁹⁵. Esta uniformidad se pretendía conseguir por medio de la generalización de un mismo plan y método de enseñanza y de unos mismos libros, y así aparecía recogido claramente en todas las disposiciones referidas a la enseñanza⁹⁶. Pero la «uniformidad» en el ámbito de la instrucción pública no sólo es una orientación que inspira su regulación, sino que, a diferencia de lo acaecido en el local, es un vocablo que se utiliza expresa y asiduamente⁹⁷, consagrándose como uno de los

idad contemporánea, Madrid, 2001, pp. 149-150). Sobre los planes carolinos y lo acontecido en el último tercio del siglo XVIII, *vid.* ÁLVAREZ DE MORALES, A., *La ilustración y la reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1971, especialmente pp. 71 y ss. y PESET REIG, M. y J. L., *La Universidad española (siglos XVIII-XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Madrid, 1974, pp. 21-126.

⁹² Para toda esta exposición seguimos a ÁLVAREZ DE MORALES, A., *La génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid, 1972, pp. 9-32 y PESET REIG, M., «La enseñanza del derecho y la legislación sobre universidades, durante el reinado de Fernando VII (1808-1838)», en *AHDE*, XXXVIII (1968), pp. 248-294. También PESET, M. y J. L., *La Universidad española (siglos XVIII-XIX)*..., pp. 123-126.

⁹³ M. Peset indica que lo acontecido en Francia, los proyectos revolucionarios y la creación de la universidad napoleónica, quizá influyera en los intentos o reformas del liberalismo español (*La enseñanza del derecho*..., pp. 234 y ss.).

⁹⁴ Con anterioridad, durante el mandato de la Junta Suprema, Jovellanos elaboró un importante documento sobre esta cuestión, *Bases para la formación de un plan general de Instrucción pública*.

⁹⁵ M. Peset señala que Carlos III ya había adoptado medidas que favorecían esa uniformidad, «regulando aspectos esenciales: grado de bachiller, exámenes, duración de curso, detalle de oposiciones a cátedra»; otorgando planes a las universidades «cortados por un mismo patrón», como en 1771 y posteriormente en 1774; y reformando los colegios mayores en 1777. Añade que también el Plan Caballero perseguía que en todas las universidades, que reducía a once, se lograra la uniformidad, ya que «no busca destruir peculiaridades y autonomía, pero su unificación de cursos, materias y libros, cátedras y otros aspectos es máxima» (*La enseñanza del derecho*..., pp. 230-231 y 232).

⁹⁶ En concreto, en las *Bases para la formación de un plan general de Instrucción pública* (PESET, *La enseñanza del derecho*..., p. 251); en el artículo 369 de la Constitución de Cádiz; en el Informe Quintana, en el que se insiste en que la instrucción pública ha de ser universal y uniforme en relación con los libros de texto, los métodos de enseñanza y la lengua, que debe ser la castellana (PESET, *La enseñanza del derecho*..., pp. 21-22); y en el Proyecto de 1814 (arts. 2, 3 y 4).

⁹⁷ Por ejemplo, en el Dictamen del Proyecto de 1814, para justificar la constitución de la Universidad Central, se aduce, entre otros argumentos, que en este tipo de establecimiento «...se aviva la emulación de todos los profesores del reino: la formación de obras elementales, el descubrimiento de métodos más fáciles y sencillos, la uniformidad de enseñanza de toda Monarquía, y la ilustración que ha de derramar en toda ella este copioso depósito de instrucción, situado en el

términos de que se sirven los legisladores de esta época para revestir léxicamente los ideales que perseguían.

Además de esa anhelada uniformidad, otros rasgos que caracterizan esta reglamentación reflejan ya una tendencia hacia la centralización de las universidades, aunque, al igual que en el régimen local, en ningún momento se califican como tal. Esa pretensión se evidencia en el *tipo de universidad* que se diseña en el Proyecto de 1814⁹⁸, sobre todo con la creación de una Universidad Central en Madrid para lograr «un centro intelectual de la nación» (arts. 55 a 62), y en la configuración de la instrucción como *una materia de la que debía encargarse el Gobierno central*. Así, al frente del sistema institucional, tal y como se ordenaba en el artículo 369 de la Constitución, se establecía la Dirección General de Estudios (art. 90), que se concebía como un organismo autónomo, pero dependiente del Gobierno⁹⁹, encargado de promover la reforma e implantarla. En cambio, todavía no se preconizaba la intromisión del Gobierno en el *nombramiento de los profesores*, ya que se establecía que los catedráticos tenían que obtener sus plazas por oposición, que se celebrarían en la capital del reino y por orden de rigurosa censura (arts. 68 y 69), iniciándose, aunque tímidamente, el intento de intervención en cuestiones relacionadas con la *financiación*, puesto que las universidades de provincia y las mayores seguían teniendo sus rentas propias, pero el Gobierno debía tomar conocimiento de ellas, y, en caso de déficit, «proponer a las Cortes los medios para subvenir al mismo»¹⁰⁰.

II.2 EL TRIENIO: LAS PRIMERAS FISURAS DE LA «IMPERFECTA» CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA GADITANA

II.2.1 Primeros y aislados esbozos doctrinales

A diferencia de lo acontecido en la anterior etapa liberal, encontramos algunas reflexiones, aunque mínimas, sobre estas cuestiones en la obra de Ramón de Salas, profesor de la Universidad de Salamanca. En concreto, en el volumen segundo de las *Lecciones de Derecho público constitucional de España* publicadas en 1821¹⁰¹, al estudiar los Títulos VI y IX del texto gadita-

centro de la Península...» (*Historia de la Educación en España. Textos y Documentos. Tomo II. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Madrid, 1979, p. 372). En ese mismo Dictamen, la Dirección General de Estudios se define como «...el cuerpo que debe regular y dirigir esta importante máquina, para que haya uniformidad en sus movimientos, y no sean perturbados por los vaivenes de la autoridad...» (*Historia de la Educación en España...*, pp. 376-377).

⁹⁸ Seguimos a PESET, *La enseñanza del derecho...*, pp. 267-268 y 265-266. Para impartir la tercera enseñanza se distinguían las Universidades mayores (teología y ambos derechos) de los Colegios o escuelas especiales: medicina, veterinaria, agricultura (art. 37). Las universidades pasan a ser nueve en la península y una en Canarias (arts. 38 y 39).

⁹⁹ A diferencia de Quintana, que en su Informe, influido por Condorcet, «quería establecer un órgano más autónomo posible del Estado, para que éste no pudiera establecer un despotismo sobre la Instrucción pública (ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad...*, pp. 197-198).

¹⁰⁰ PESET, *La enseñanza del derecho...*, p. 265.

¹⁰¹ Explica J. L. Bermejo Cabrero que es una obra dedicada a analizar críticamente la Constitución de 1812 («Estudio preliminar», p. XXXVI, a SALAS, R., *Lecciones de Derecho Público constitucional*, Madrid, 1982).

no, referidos, como sabemos, a la organización municipal y provincial y a la instrucción pública, expone sus opiniones sobre esta regulación, de las que podemos inferir en parte qué pensaba al respecto. En todo caso, el avance en relación con los escritos de la época precedente en cuanto a calidad es indudable.

En relación con el Título VI, piensa que es importante para una nación la existencia de una adecuada organización municipal y territorial, pero reconoce que «no es tan fácil como a primera vista puede parecer» conseguirlo. Considera que el mejor sistema para estructurar esas administraciones es «el que deje más libertad a los administrados para gobernarse a sí mismos». Una vez más, el término «libertad» sirve para definir la situación que se pretende para los municipios y provincias. No obstante, cree que los gobernantes nunca han procurado alcanzarla, pues, al contrario, «han querido tener a los ciudadanos en un estado perpetuo de tutela, muy parecido a la esclavitud», concluyendo que esos gobernantes «nada han confiado al interés individual, han querido mezclarse en todo, y gobernando mucho han gobernado necesariamente mal»¹⁰². Posteriormente, al analizar las diputaciones provinciales juzga muy favorablemente su creación, estimando una gran ventaja su carácter electivo popular. Además, es contrario a la presencia en estas corporaciones del intendente y a que las presida el jefe político¹⁰³; pensamiento que al avanzar los años va a ser propio del liberalismo progresista y que se plasma en algunos textos legales decimonónicos. También sostiene ya otra de las ideas propias del progresismo isabelino: que el rey no debía tener la facultad de suspender, sin el acuerdo del «poder conservador» (*sic*), a los miembros de las diputaciones¹⁰⁴.

El examen del Título IX sobre la instrucción pública comienza con un ataque feroz a las universidades de su época, a su pasado y a la enseñanza que en ellas se imparte¹⁰⁵. A continuación defiende a ultranza una enseñanza libre, sin que intervenga en ella ninguna autoridad, aceptando que esta idea puede considerarse extravagante, pero se reafirma en la misma seguro de que «mezclándose el gobierno en dirigir la instrucción pública, nunca podrá hacer esta los progre-

¹⁰² SALAS, *Lecciones de Derecho Público...*, p. 281.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 287.

¹⁰⁴ Cree que, aunque las diputaciones «son unas corporaciones administrativas, y, por tanto dependientes del poder ejecutivo», sus miembros tienen «una circunstancia muy esencial que los distingue de los otros mandatarios de la administración..., y es que son nombrados por el pueblo para promover y defender sus intereses acaso contra los del poder mismo». Por esta razón defiende que hay que hacer una excepción en esa regla que permite al poder ejecutivo suspender y destituir a los empleados de la administración, porque en el caso de los diputados puede ocurrir que por «su celo por el bien público y por su independencia y firmeza le incomoden (al poder ejecutivo) y sean un estorbo a la ejecución de sus planes de arbitrariedad y opresión» (*Ibid.*, pp. 288-289).

¹⁰⁵ A este respecto afirma que toda la experiencia de siglos pasados, en la que —señala taxativamente— «un joven de gran talento está obligado a seguir el paso de un imbécil: a estudiar un mal libro: a escuchar las lecciones de un maestro ignorante, incapaz de instruirle ni de agraderle: está sujeto a leyes y formalidades académicas que le incomodan, le fastidian y le hacen perder el tiempo, y al cabo de catorce o quince años de estudios, graduado de bachiller, de licenciado y de doctor es un hombre perdido, un hombre lleno de ignorancia y orgullo», le hace preguntarse porqué las universidades se han creído necesarias para el estudio de las letras y de las ciencias (*Ibid.*, p. 304).

«... que haría dejándola enteramente libre»¹⁰⁶. Sin embargo, piensa que si se tiene que admitir la existencia de universidades, como dispone el artículo 367, hay que cambiarlas radicalmente¹⁰⁷. Y para lograrlo rechaza drásticamente la formación de un plan de enseñanza uniforme para todo el reino, abogando por que «cada universidad una vez organizada adopte el plan de estudios que le parezca más útil», de lo que deduce que el establecimiento de una Dirección General de Estudios bajo la autoridad del Gobierno que se encargue de la inspección de la enseñanza pública tal y como ordena el artículo 369, es incompatible con la libertad que él predica¹⁰⁸. Por tanto, se inclina por la casi completa independencia de las universidades respecto del poder central y por la libertad de enseñanza; criterio este último que no se plasmará en la regulación legal hasta la revolución de 1868.

En definitiva, además de que en sus escritos ya se recogen muchas de las cuestiones que durante el reinado de Isabel II van a ocupar el interés dentro y fuera de las Cortes y a determinar el carácter o la orientación de la organización local y de la instrucción pública superior, podemos deducir que para Ramón de Salas la palabra que mejor refleja esas ansias de evitar las ataduras del poder central es «libertad». Se conserva, pues, en cierta medida el mismo ropaje léxico utilizado no muchos años antes por Martínez Marina.

II.2.2 Disposiciones normativas y trabajos preparatorios: la tímida reclamación de «independencia» local

Durante el Trienio liberal¹⁰⁹, restablecida la vigencia del *corpus* normativo gaditano, se dejan sentir las tendencias que rechazan el excesivo control del poder central al que esas disposiciones someten a los órganos rectores de municipios y provincias. Esas protestas arrecian en la esfera del régimen local, sobre todo por parte de las diputaciones provinciales¹¹⁰, y en menor medida en la de la instrucción pública.

II.2.2.1 Régimen local

En los debates de las Cortes acerca del articulado de la Instrucción de 1823 asoman con intensidad esas fuerzas que batallan por conseguir una mayor relajación de la actuación del Gobierno central sobre diputaciones y ayuntamientos. Así, en la sesión de 17 de diciembre de 1822, el diputado Seoane, miembro de la

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 308.

¹⁰⁷ Establece que «es preciso ponerlas sobre un pie absolutamente nuevo, desterrando de ellas las formas y prácticas góticas y todo lo que se resiente del tiempo en que nacieron» (*Ibid.*, p. 309).

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 310-311.

¹⁰⁹ Sobre este período, *vid.* GIL NOVALES, A., *El Trienio Liberal*, 2.^a edic. Madrid, 1989.

¹¹⁰ Según C. de Castro, sus críticas se centran en señalar que la Instrucción de 1813 «reduce el papel de las corporaciones provinciales a consejos privados del gobernador impidiéndoles desempeñar los objetivos que les señala la Constitución», y en denunciar «la falta de capacidad ejecutiva y de comunicación directa con el gobierno, pues las diputaciones en su calidad de cuerpos electivos se consideran populares y representativos». También se quejan de que el número de recursos electorales presentados supera «la capacidad del poder central (jefe político) para resolverlos con celeridad y acierto» (*La revolución liberal...*, pp. 95-101).

Comisión, con un evidente cambio de criterio respecto a los principios sostenidos por Toreno y Argüelles en el período gaditano, aboga por el carácter popular de las corporaciones municipales¹¹¹, que debe «hacer de ellas el paladión (*sic*) de la libertad»; afirma que la Constitución «reconoce como cuerpos populares a los Ayuntamientos, a las Diputaciones y a las Cortes, y procura separar de estas corporaciones todo influjo del Gobierno», manifestando estas palabras que ya quedan lejos los temores federalistas de los diputados gaditanos y que ahora parece que se defiende el carácter representativo de estas tres instituciones; y determina que no puede ser un agente del Gobierno —el jefe político— el que decida en elecciones puramente populares¹¹². Además, en la misma sesión se pelea por conseguir la «independencia» (*sic*) de las diputaciones respecto al poder ejecutivo¹¹³. Es, pues, diferente del de Cádiz el léxico utilizado por los diputados del Trienio en relación con las diputaciones y ayuntamientos, ya que el término que usan con mayor frecuencia es el de «independencia».

Por otra parte, llama la atención que los manifiestos (no se puede hablar todavía de programas) de los dos grupos antagónicos, antecedentes de los dos principales partidos políticos isabelinos, en que quedan escindidos los liberales: los doceañistas y los exaltados, divididos estos últimos en diversas fracciones, como los masones y los comuneros¹¹⁴, omitan cualquier referencia a estas cuestiones. También guarda silencio la prensa de estos años¹¹⁵, que tuvo una vida muy intensa, pero la mayoría de los periódicos una duración efímera¹¹⁶.

¹¹¹ En la misma sesión el diputado Istúriz insiste en que el Congreso no puede nunca apartarse del espíritu de la Constitución, y que «ésta reconoce o distingue los poderes que emanan, digámoslo así, de la elección popular y los que emanan de las atribuciones del Poder ejecutivo; y si unos y otros llegan a confundirse y mezclarse el Poder ejecutivo acabará por tomar la supremacía o por absorberse el poder popular» (*Diario de las sesiones de Cortes: Legislatura extraordinaria: (esta legislatura dio principio en 1º de Octubre de 1822 y terminó en 19 de Febrero de 1823)*, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1872, vol. 2, pp. 1033-1034).

¹¹² Señala expresamente: «Y no se diga... que el lugar inferior que ocupan los Ayuntamientos en la escala, hace de menos influjo para el importante objeto de conservar la libertad, el que los jefes políticos entiendan en los recursos sobre las elecciones de estos cuerpos. Ese lugar, que será, si se quiere, inferior en la escala de los cuerpos populares, es infinitamente superior en la influencia que ejerce en los pueblos. ¿Quién podrá desconocer el poderío de un cuerpo cuyos individuos son absolutamente independientes, y que no solo dominan por la autoridad que les da la ley, sino también por sus relaciones numerosas con los que gobiernan, por su influjo personal y por el mismo modo con que han sido elegidos?» (*Ibid.*, vol. 2, pp. 1031-1033).

¹¹³ Recogemos por ser muy expresivas las palabras del diputado Velasco: «La Diputación provincial es una corporación popular, y sería de desear que corporaciones de esta naturaleza estuviesen en absoluta independencia del Gobierno o del Poder ejecutivo; y ya que esto no sea posible, ya que el bien general o conveniencia pública exijan que las leyes determinan algunos casos en los cuales las Diputaciones provinciales deban esperar la autorización del Gobierno, ¿por qué este artículo se ha de concebir en términos que estas corporaciones queden en una absoluta dependencia del Gobierno? ... Esto es poner a las Diputaciones provinciales en una dependencia absoluta del Gobierno; dependencia que nunca deben tener corporaciones de esta naturaleza» (*Ibid.*, vol. 2, pp. 1037-1038).

¹¹⁴ Proporcióna información interesante COMELLAS, J. L., *El Trienio Constitucional*, Madrid, 1963.

¹¹⁵ Seguimos a SEOANE, *Historia del periodismo...*, 2, pp. 77-107 y GÓMEZ APARICIO, *Historia del periodismo español. Desde la «Gaceta de Madrid»...*, pp. 131-167.

¹¹⁶ Siguieron existiendo periódicos afrancesados como *El Universal*, *El Censor* y *El Imparcial*, y aparecieron otros que apoyaron o fueron órganos de opinión de los liberales doceañistas,

Por tanto, ante el problema vívidamente sentido de cómo articular las relaciones de ayuntamientos y diputaciones con el Gobierno central, se da por parte de la mayoría de diputados que domina las Cortes una respuesta diferente a la de Cádiz, ya que defienden, y consiguen plasmar en algunas cuestiones, una concepción de las corporaciones locales más libre de los lazos del poder central. Así se refleja en la nueva regulación del régimen local recogida en el Decreto de 3 de febrero de 1823 que contenía la nueva Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias –sancionada por el rey como Ley el 2 de marzo de 1823¹¹⁷–, que sustituyó a la de 1813¹¹⁸, y que no tuvo aplicación práctica inmediata, puesto que apareció muy al final del período, poco antes de la nueva restauración absolutista de Fernando VII¹¹⁹.

En concreto, se mantiene la misma *estructura jerarquizada*, pero a las diputaciones, que tan reiteradamente protestaban contra la Instrucción de 1813 por lo que ellas calificaban de inadmisibles intrusiones del Gobierno central en su funcionamiento y quehaceres, se les permite comunicación directa con los ayuntamientos (arts. 160 y 163 de la Instrucción de 1823) y en ocasiones poder dirigirse directamente al Gobierno o a las Cortes sin la intervención del jefe político (arts. 161 y 164 de la Instrucción citada). Asimismo, en materia de atribuciones, según Martín-Retortillo y Argullol, en la Instrucción de 1823 se reconoce con pureza la distinción entre «la competencia que es propia de los pueblos –y que ejercen a través de los ayuntamientos– de la que estos pueden realizar supeditados a la acción de la Diputación o del Estado. La noción del *pouvoir* municipal aparece así como auténtico fundamento del sistema que se establece»¹²⁰. Y respecto a las diputaciones explican que, además de funciones derivadas de ser autoridad superior de los ayuntamientos y delegadas del poder central, «se ven investidas de una esfera de competencias más propias»¹²¹. En cuanto a los *recursos*, se introduce una modificación importante, ya que en esta Instrucción

fundamentalmente *Miscelánea de Comercio, Política y Literatura* de Javier de Burgos y *La Colmena*; y de los exaltados como *El Conservador*, *El Espectador*, órgano de la masonería, *El Eco de Padilla*, portavoz de los comuneros, y los satíricos e intransigentes *El Zurriago* y *La Tercerola*.

¹¹⁷ Sobre estos Decretos de Cortes con carácter de ley, *vid.* GÓMEZ RIVERO, R., *La sanción real en la Constitución de Cádiz*, Cádiz, 2010, especialmente las pp. 133-139 referidas a esta Instrucción.

¹¹⁸ Con anterioridad, hubo otras disposiciones aclaratorias sobre cuestiones meramente procedimentales, fundamentalmente el Decreto de 23 de marzo de 1821 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales.

¹¹⁹ El otro gran logro del Trienio en la esfera local fue el Proyecto Bauzá-Llarramendi que dividía el territorio en cincuenta y dos provincias, aprobado por el Decreto de 27 de enero de 1822.

¹²⁰ *Aproximación histórica...*, p. 73. García Fernández piensa igualmente que uno de los rasgos más importantes de esta disposición es que «se delimitan las competencias específicas, derivadas de la concepción francesa del “*pouvoir municipal*”: competencias “económicas” del ayuntamiento y competencias “políticas” del alcalde como representante del poder ejecutivo» (*El origen del municipio constitucional...*, p. 308).

¹²¹ *Aproximación histórica...*, pp. 77 y 80. En ese mismo sentido C. de Castro precisa que, frente al descontento de las diputaciones, se separan de manera más estricta las funciones administrativas y económicas propias de los ayuntamientos y diputaciones y las políticas y de orden público reservadas a los alcaldes y jefe políticos en dependencia jerárquica del Gobierno. Esto permite una mayor independencia de las diputaciones dentro de su propia esfera (*La revolución liberal...*, pp. 95-101).

de 1823 corresponde a las diputaciones –antes al jefe político– su conocimiento y el de las dudas que ocurran sobre elecciones de los oficios de ayuntamiento¹²². Con ello desaparecía un importante instrumento de control sobre los municipios. Y, finalmente, en *cuestiones económicas* se regula por primera vez la materia de los presupuestos¹²³, sin que se aligere el estrecho control gubernamental sobre las arcas de diputaciones y consistorios.

En definitiva, desde la perspectiva actual esta Instrucción de 1823 supone una cierta descentralización que corrige la «imperfecta» centralización de la Constitución de 1812 y de la Instrucción de 1813¹²⁴. Es el modelo gaditano del Trienio una segunda versión corregida del doceañista que, en todo caso, marca una nueva orientación en la regulación de municipios y provincias, y, además, va a ser el referente y el que se va aplicar posteriormente durante el reinado de Isabel II. Esta mínima descentralización que late en esta Instrucción, al igual que sucedió en Cádiz con la centralización, en ningún caso se denomina como tal por los hombres de la época, puesto que el vocablo «descentralización» tampoco está aún incorporado al acervo del léxico jurídico-político de esos años. Es un nuevo supuesto en el que el vocabulario utilizado camina por detrás de la realidad que asoma en la reglamentación legal.

II.2.2.2 Instrucción pública

Restablecido transitoriamente en agosto de 1820 el Plan Caballero de 1807 con algunas adiciones, el 29 de junio de 1821 se aprobó el Reglamento General de Instrucción Pública¹²⁵, que prácticamente no pudo llevarse a ejecución por lo costoso y complicado que resultaba, según indica M. Peset. Por tanto, anterior a la discusión de la Instrucción de 1823 fue la de este Reglamento. En esos debates hubo diputados que consideraban que ciertos puntos incluidos en el Proyecto presentado, que era prácticamente el mismo de 1814, suponían un excesivo control por parte del Gobierno, consiguiendo que se suprimiesen alguno de ellos. Así, lograron excluir de entre las facultades de la Dirección General de Estudios «la visita trienal a todos los centros de enseñanza por los directores

¹²² Las diputaciones tienen que decidir gubernativamente por vía instructiva, sin ulterior recurso (art. 134).

¹²³ Las diputaciones, una vez examinados los presupuestos que los ayuntamientos debían elaborar sobre sus gastos ordinarios y remitirles anualmente, si los hallaban arreglados los mandarían llevar a efecto, y en caso contrario los modificarían en lo que estimasen conveniente (arts. 30-32 y 99).

¹²⁴ Martín-Retortillo y Argullol señalan al respecto que «esta ley... no es, desde luego, un claro y manifiesto exponente de descentralización; no obstante habría de constituir un precedente, continuamente reclamado más tarde por quienes aspiraban a una mayor participación popular y a una renovación de la vida de las corporaciones locales» (*Aproximación histórica...*, pp. 81-82).

¹²⁵ Este plan lo engloba Martínez Neira, junto con el de 1836, entre los que califica como revolucionarios (*El estudio del derecho...*, pp. 149-150). Por su parte, M. Peset indica que, a pesar de estar de acuerdo liberales y absolutistas en la necesidad de reformar la instrucción pública en sentido centralizador y uniforme, se puede distinguir, como reflejo de dos orientaciones políticas diferentes, entre unos planes que siguen más la tradición universitaria antigua, como el de 1824, y otros que se inspiran en el Proyecto de Cádiz de 1814, como el Reglamento General de 1821 (*La enseñanza del derecho...*, pp. 373-374).

de las respectivas secciones» de esa Dirección¹²⁶. Pero, por el contrario, no se pudo frenar ni la creación de una Universidad Central en Madrid, que había recibido críticas importantes¹²⁷, ni tampoco la centralización en la capital del reino de la celebración de las oposiciones para acceder a las cátedras¹²⁸. En la discusión de esta última cuestión, los argumentos esgrimidos a favor de esta medida¹²⁹ no pudieron ser contrarrestados por los que se oponían a la misma, entre los que salió de nuevo a colación la uniformidad¹³⁰. Así, este vocablo «uniformidad» aparece otra vez, al igual que en Cádiz, como uno de los términos constantemente aludido por los legisladores del Trienio al referirse a la orientación que debe prevalecer en la instrucción pública.

Al final, el Reglamento de 1821 repitió los rasgos caracterizadores del Proyecto de 1814, fundamentalmente la uniformidad (art. 1)¹³¹ y la centralización, que no se denomina como tal y se manifiesta sobre todo en la creación de esa

¹²⁶ ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 200. El diputado Garelli, en la sesión del 12 de junio de 1821, se oponía a estas visitas porque «en España siempre han venido a parar por espacio de algunos siglos en ser inútiles cuando menos, y en colocar pania-guados y favorecidos», añadiendo que eran muy gravosas porque ocasionaban muchos gastos. Se preguntaba cuáles debían ser los deberes de ese visitador «porque si esto ha de ser una pesquisas para suspender a aquellos que crea no cumplen con su obligación, ¿cómo ha de haber responsabilidad por parte de los maestros, e igualmente inviolabilidad respecto a no poderseles remover sin causa justificada?» (*Diario de las sesiones de Cortes. Legislatura de 1821 (Esta legislatura dio principio en 20 de febrero de 1821 y terminó en 30 de junio del mismo año)*, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1871-1873, vol. 3, p. 2211).

¹²⁷ En la sesión del 9 de junio de 1821 el diputado Rey se preguntaba: «...¿Es conforme a los principios de la economía política que se reúnan las riquezas en las capitales de las naciones? ¿No es más conforme a ella que estas se repartan entre todos, así como la sangre se reparte en todas las venas del cuerpo, causando enfermedades si se reúne en un solo punto?... Yo convengo en que la Dirección de Estudios tiene necesidad de establecerse en la corte para estar a las inmediatas órdenes del Gobierno; pero la Universidad central, que es un cuerpo aislado, que aunque haya que dirigirle algunas órdenes, toda la diferencia puede ser de recibirlas dos, cuatro horas o diez antes o después, pero que lo mismo puede recibirlas en una parte que en otra, ¿esta Universidad tiene alguna necesidad de estar a la intermediación del Gobierno?» (*Ibid.*, vol. 3, p. 2148).

¹²⁸ ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 270.

¹²⁹ Se exponen en la sesión de 11 de junio: «1.^a Que en Madrid, por ser la capital, habrá mayor concurrencia de opositores...; 2.^a Haciéndose las oposiciones en la capital se destruye el espíritu de provincialismo y de corporación tan opuestos a la imparcialidad y a la justicia; 3.^a Que en la corte se presenta un modelo de mayor perfección para la enseñanza que no en las provincias, y que por lo tanto, teniendo que hacer las oposiciones en Madrid, tratarán los que aspiren a ser profesores de perfeccionar sus conocimientos...; y 4.^a Que la concurrencia de hombres instruidos a Madrid para las oposiciones, será un motivo para que muestren su saber muchas personas antes no conocidas, con lo cual el Gobierno tendrá un medio más de conocer y emplear a muchos sujetos de mérito» (*Diario de las sesiones de Cortes. Legislatura de 1821 (Esta legislatura dio principio en 20 de febrero de 1821...*, vol. 3, p. 2182).

¹³⁰ La discusión de esta medida se inició en la sesión del 9 de junio, en la que el diputado Garelli muestra su extrañeza ante esta disposición, puesto que piensa que habiendo una Dirección General de Estudios «de la cual deben emanar los reglamentos para uniformar la enseñanza de toda la Nación» no tiene sentido reunir todos los exámenes en Madrid. Lo tendría si «hubiese de continuar gobernándose cada Universidad por su respectivo plan, usos y estatutos» y fuera necesario «sujetar a todos los profesores, para llegar a serlo, a un examen uniforme ante el cuerpo que la Dirección nombrase» (*Ibid.*, vol. 3, p. 2151).

¹³¹ Eran unos mismos el método de enseñanza y los libros elementales (art. 2).

Universidad Central (art. 78)¹³² y en la celebración de las oposiciones «por ahora» (único cambio que se introdujo) en Madrid (arts. 83 y 84). También se mantuvo la configuración de la instrucción como una materia de la que debía ocuparse el Gobierno central¹³³.

III. EL ÚLTIMO ABSOLUTISMO: «REFORMISMO ADMINISTRATIVO FERNANDINO»

Durante la Década absolutista se llevaron a cabo una serie de reformas administrativas –nunca políticas–, que pueden enmarcarse dentro de la corriente del reformismo ilustrado influido por la experiencia napoleónica que todavía predominaba entre sus impulsores¹³⁴, y que van a constituir el germen de la definitiva implantación del Estado liberal en España durante la regencia de María Cristina. Estas reformas se acometen en un intento de modernizar el aparato administrativo del Estado y de mejorar la economía del país.

III.1 INCIPIENTES ELABORACIONES Y REFERENCIAS DOCTRINALES

Los escritos más destacados y de mejor calidad de estos años son precisamente los de estos reformistas fernandinos, que en ningún caso descienden a disertar sobre cuestiones relacionadas con un mayor o menor control del poder central sobre los municipios –las diputaciones se han suprimido– o las universidades. Atrás quedan, pues, las discusiones y reivindicaciones de las cortes gaditanas. Los incluimos aquí como testimonio de las ideas que comienzan a bullir en estos años y como precedente de la avalancha de aportaciones doctrinales importantes para las cuestiones que estudiamos que fueron apareciendo desde finales de los años treinta. Las preocupaciones ahora son fundamentalmente de índole económica, y así se reflejan en sus obras, aunque también late ya en ellas el deseo y la necesidad de realizar, como en Francia, una reforma administrativa.

En este contexto, el propio Fernando VII efectuó una serie de consultas a colaboradores suyos o a personalidades destacadas¹³⁵, que en respuesta dirigen

¹³² Esa Universidad se inauguró el 7 de noviembre de 1822, pero su andadura apenas pudo llegar al final de ese curso 1822-1823.

¹³³ En concreto, se debía establecer la Dirección General de Estudios –constituida en agosto de 1821– (era muy similar a la del Proyecto Quintana), a cuyo cargo estaba «la autoridad del Gobierno, la inspección y arreglo de toda la enseñanza pública» (art. 92).

¹³⁴ Señala J. P. Luis que los reformista fernandinos eran personas cercanas a los círculos de los liberales moderados o de los absolutistas reformistas, algunos de ellos con pasado afrancesado como P. Sainz de Andino o J. de Burgos [«La década ominosa (1823-1833), una etapa desconocida en la construcción de la España contemporánea», en *Ayer*, 41 (2001), pp. 101-104]. Sobre estas cuestiones *vid.* GONZÁLEZ ALONSO, B., «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», en AA. VV., *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium en honor al profesor P. Grossi*, Madrid, 1995, especialmente pp. 168-180.

¹³⁵ Javier de Burgos, el marqués de Almenara, Pedro Sainz de Andino, José Manuel del Regato y José María Carnerero (GARCÍA GIMÉNEZ, R., *Pedro Sainz de Andino: vida y obra*, Madrid, 2003, p. 319).

al rey una serie de Memoriales o Exposiciones donde explican sus ideas de reformas. De entre ellas, la que quizá ha tenido mayor relevancia y se considera como el punto de partida de los estudios administrativos decimonónicos fue la de Javier de Burgos (1778-1848)¹³⁶, *Exposición dirigida a S. M. El señor Don Fernando VII desde París en 24 de enero de 1826, por don Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época, y medidas que debía adoptar el Gobierno para remediarlos*. En ella, a pesar de proponer como uno de los remedios irrenunciables para resolver esos males el proceder a la organización de la Administración civil, no realiza ninguna alusión a la necesidad de una mayor o menor sujeción al poder central de la instrucción pública y de las organizaciones provincial y municipal; cuestiones que sí tratará, al menos indirectamente, en otras obras posteriores de los años treinta y comienzos de los cuarenta, y que analizaremos en el apartado correspondiente para no romper la secuencia cronológica. Por el contrario, Pedro Sainz de Andino (1786-1863)¹³⁷ en la *Exposición al Rey Nuestro Señor sobre la situación política del reino y los medios para su restauración, hecha en 1829 de orden de Su Majestad* sí explica algunas ideas acerca de cómo a su juicio debían estructurarse tanto la instrucción pública como las provincias y municipios. En relación con la primera, afirma que es un deber del Gobierno y «uno de los objetos mas dignos de su atención» «proporcionar y arreglar la instrucción de la juventud». Además, distingue entre la enseñanza primaria y lo que llama educación científica de los que se dedican a los ministerios públicos del Estado, considerando respecto a esta última, que es la universitaria, que el Plan de 1824 es susceptible de muchas mejoras¹³⁸. Por otra parte, cuando trata de las autoridades administrativas expone las reformas que a su entender se tendrían que introducir en la esfera provincial y municipal, último escalón del edificio que hay que construir, que es la Administración del Estado¹³⁹. Está implícita en esta última consideración una concepción de las corporaciones locales dependiente del poder central, que va a ser la propia del moderantismo isabelino. No obstante, mejor y de forma más elaborada explicará su pensamiento en la *Enciclopedia española de Derecho y Administración, o nuevo Teatro Universal de la legislación de España e Indias* dirigida por Lorenzo Arrazola, del año 1848, en cuya elaboración intervinieron, y aunque no se sabe a ciencia cierta la autoría de las voces, tal y como señala García Madaria, una lectura detenida de las tituladas «Administrar» y «Admi-

¹³⁶ Sobre su vida y obra, MESA SEGURA, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946. Son también interesantes ROCA Y ROCA, E., *Javier de Burgos. Madrid 1798*, Granada, 1978 y GAY ARMENTEROS, J. C., *Política y Administración en Javier de Burgos*, Granada, 1993. Su faceta como periodista en ARENILLAS SÁEZ, M., *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos* (Prólogo de Mariano Baena del Alcázar), Sevilla, 1996.

¹³⁷ Vid. sobre su trayectoria y obra, además de los ya citados GARCÍA GIMÉNEZ, *Pedro Sainz de Andino: vida... y El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, el «Estudio Preliminar y notas» de Federico Suárez y Ana Berazaluze contenido en *Documentos del reinado de Fernando VII. Pedro Sainz de Andino: escritos*, vol. 1, Madrid, 1968, pp. 15-132.

¹³⁸ En concreto, instaba a que se fomentase el estudio de las ciencias naturales, muy escaso en las universidades existentes, que precisamente en 1829 estaban cerradas (*El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, pp. 124-126).

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 127-128.

nistración pública» hace pensar en la pluma de Sainz de Andino¹⁴⁰. Al igual que respecto a J. de Burgos, para no romper la continuidad cronológica su examen se incluirá en su etapa correspondiente.

III.2 DISPOSICIONES NORMATIVAS: REFORMAS ABSOLUTISTAS AJENAS EN PARTE A ESTAS CUESTIONES

III.2.1 Régimen local

Nada aportan para este recorrido en búsqueda de la génesis de los conceptos de centralización, descentralización y autonomía las nuevas disposiciones que en estos diez años regularon el régimen municipal. Así, la Real Cédula de 17 de octubre de 1824 y el Decreto de 2 de febrero de 1833, diferentes totalmente de la regulación gaditana, retornan con algunos cambios visibles a la organización del Antiguo Régimen. Lo más novedoso de estas normas es la forma de elección de los regidores electivos, diputados del común y procuradores síndicos, que, muy alejada de la popular gaditana, consistía en la propuesta de unas ternas y la designación por los Tribunales Territoriales, pero que se consideraba que permitía una mayor participación de los vecinos en esa elección¹⁴¹. Podemos decir que se trata de un modelo absolutista desvirtuado. Además, en estos diez años se pretendió reformar la organización territorial del Estado, de manera que los trabajos realizados, aunque no llegaron a aprobarse, a la postre fueron decisivos y básicos para la división provincial de Javier de Burgos de 1833, que, con pequeñas reformas, es la actualmente vigente¹⁴².

III.2.2 Instrucción pública

Al comenzar la Década absolutista¹⁴³, con cierta rapidez se elaboró el Plan de estudios y arreglo general de las universidades de 14 de octubre de 1824 de Calomarde¹⁴⁴. Este Plan, según Peset, representa la culminación de la uniformidad borbónica –así lo señala explícitamente el artículo 1–, ya que casi no se

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 50.

¹⁴¹ En la Cédula de 1824 se disponía que las ternas serían propuestas a pluralidad de votos por todos los individuos del ayuntamiento, mientras que en el Decreto de 1832, como una mínima apertura a la participación de los vecinos, la propuesta de las ternas se debía hacer por los miembros del consistorio y un número igual de vecinos al que integraban esas corporaciones, que serían «los mayores contribuyentes de cualquier género de impuestos» aunque gozasen de fuero.

¹⁴² El resultado de esos trabajos fue un Proyecto, –en el que habían participado Larramendi y Lamas Pardo– remitido por Calomarde a las Chancillerías y Audiencias en marzo de 1829. Este Proyecto, según Burgueño, fue el «verdadero eslabón perdido entre la división provincial de 1822 y la de Javier de Burgos» (ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, p. 391 y BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996, pp. 145-147).

¹⁴³ Seguimos a ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 63-87 y PESET, *La enseñanza del derecho...*, pp. 339-375.

¹⁴⁴ Martínez Neira lo incluye dentro de los ilustrados (*El estudio del derecho...*, pp. 149-150).

admitían «las peculiaridades de las formas tradicionales», y un avance hacía la centralización, que «se verifica... por la mayor dependencia respecto al Gobierno y la intervención— todavía no completa— de los fondos o rentas de las universidades»¹⁴⁵. También se consiguió con este Plan su completa secularización a través de la supresión de los cancelarios¹⁴⁶. Por tanto, los objetivos perseguidos en el ámbito de la enseñanza por los absolutista en casi nada difieren de los de los liberales anteriores, volviendo a ser la «uniformidad» el vocablo utilizado y que mejor caracteriza las aspiraciones de los autores de este Plan, sin que en ningún momento, siguiendo la tónica de los primeros veinte años del siglo XIX, se emplee el término «centralización», a pesar de ser uno de los rasgos caracterizadores de esta regulación.

Esta mayor subordinación de las universidades respecto del Gobierno se manifiesta, en primer lugar, en la supresión de la Dirección General de Estudios gaditana y la creación a fines de 1825 de «un organismo estatal para hacer cumplir los planes de enseñanza que se habían dictado: la Inspección General de Instrucción Pública con una función meramente inspectora», aunque también era un organismo directivo y centralizador de todos los asuntos de enseñanzas dentro de la Administración del Estado¹⁴⁷. En segundo lugar, en cuanto a la organización de las universidades, con este Plan se produjo la centralización del gobierno de cada universidad en manos del rector, ya que se le confieren «los máximos poderes en detrimento del cancelario», advirtiéndose ya «su configuración como representante del Estado en el Centro respectivo». Este rector sería nombrado por el rey a propuesta del Consejo Real entre los tres que propusiera el Claustro general (art. 230). Se establecía también la existencia de dos tipos de claustros (art. 252): el general, «formado por todos los catedráticos y los doctores», y el de doctores, integrado estrictamente por éstos y con una misión meramente académica¹⁴⁸. En tercer lugar, respecto a la financiación, todavía no se alcanza una completa centralización, ya que, según Peset, cada establecimiento mantenía fondos y rentas propios¹⁴⁹, encargándose una Junta de Hacienda (arts. 256-265) de llevar las cuentas y libros¹⁵⁰. Y, en cuarto y último lugar, en relación con el profesorado, en este Plan se «respetó el cuerpo docente de la universidad tradicional», siendo la forma de ingreso la oposición, pero conforme al sistema del Antiguo Régimen¹⁵¹.

¹⁴⁵ PESET, *La enseñanza del derecho* ..., p. 344.

¹⁴⁶ Álvarez de Morales habla de la «pérdida de todo control por parte de la iglesia de unos centros erigidos, en su mayoría, por la autoridad pontificia, y del definitivo sometimiento de las Universidades a la autoridad única del Estado, representado por el rector» (*La génesis de la Universidad española*..., p. 236.)

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 200.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 236, 238 y 244.

¹⁴⁹ Durante las etapas absolutistas del reinado de Fernando VII «se trató de resolver el problema cargando la obligación de sostener los establecimientos de enseñanza y concretamente las universidades sobre la Iglesia, a cambio del favor que él hacía de devolverle las exenciones y privilegios que la Revolución Liberal había comenzado a quitarle» (*Ibid.*, p. 248).

¹⁵⁰ PESET, *La enseñanza del derecho* ..., p. 345.

¹⁵¹ ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española*..., p. 271.

IV. EL LIBERALISMO DOCTRINARIO ISABELINO: APOGEO DEL ESTADO UNITARIO Y DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUCESIVOS INTENTOS FRACASADOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Durante el segundo tercio del siglo XIX entramos en una nueva etapa en la configuración de los conceptos que estudiamos, con numerosas mudanzas y novedades tanto en el ámbito doctrinal como en el normativo, unas perceptibles y otras no tanto, pero que van penetrando sigilosamente en la esfera jurídico-política, y que indudablemente suponen avances considerables en ese a veces complejo proceso de gestación. Así, ante el problema planteado acerca de cómo (con arreglo a qué criterio) se tenía que articular la organización del régimen local y de la instrucción pública, ya hay una respuesta consciente y perseguida con ahínco por cada uno de los dos partidos políticos en que se escinden los liberales en el reinado de Isabel II, los moderados y los progresistas, defensores todos ellos en mayor o menor medida de los postulados del liberalismo doctrinario¹⁵². Esa respuesta divergente de cada uno de esos partidos es la «centralización» o la «descentralización». Es decir, lo que hasta este momento se revelaba de forma intangible o había permanecido subyacente, informando con mayor o menor intensidad las reglamentaciones del régimen local y de la instrucción pública, ahora emerge a la superficie con una fuerza inusitada como contestación a un problema concreto, el de la estructuración de la administración local y de la enseñanza pública. Se produce, pues, la irrupción de estos dos vocablos en el léxico común de la época, aunque, como sabemos, no se recogerán en el *Diccionario de la Legua castellana* hasta 1869. Hasta tal punto están ya presentes estos dos términos y todo lo que significan en la vida político-jurídica de esos años, que la dialéctica centralización-descentralización alimenta uno de las principales debates en el ámbito político-administrativo, incluso a la hora de vertebrar el Estado. Los cambios, pues, con respecto al primer tercio del siglo XIX son visibles y radicales.

Son, por consiguiente, años en los que ya se usan explícitamente esos dos vocablos, se teoriza sobre ellos, los partidos políticos en el parlamento debaten, a veces encarnizadamente, acerca de la realidad que esconden y se plasman con nitidez en las diversas regulaciones que se suceden de la organización local y la instrucción pública. Es decir, los partidos los emplean como bandera y seña de identidad de los principios que defienden, aunque lejos todavía de las precisiones terminológicas, conceptuales y de contenido que irán perfeccionándose con los años. Ahora es sólo el momento de la aparición de la lucha entre las dos tendencias contrapuestas, unas aglutinadoras y otras dispersadoras del poder, que encarnan estos dos conceptos, que se van conformando por la doctrina a lo largo de los treinta y cinco años que abarca el reinado de Isabel II. Pero, como veremos, en casi ningún momento las tendencias centrífugas representadas por

¹⁵² Sigue siendo útil, DÍEZ DEL CORRAL, L., *El liberalismo doctrinario*, 4.ª edic. Madrid, 1984 (la 1.ª es de 1945).

la descentralización defienden algo más allá de lo que entendemos hoy por mera descentralización administrativa, lo que significa que aun no se ha dado el paso hacia reclamaciones de descentralización política que impliquen autonomía (vocablo que se utiliza en la prensa escrita, pero no referido a la organización local ni a la instrucción pública). En todo caso, en estas décadas no hallamos sutilezas léxicas ni conceptuales, sino que, sin más, salvo alguna rara excepción, los hombres de esta época abogan por la centralización o la descentralización. Y estas dos posturas quedan recogidas en la doctrina y en las disposiciones normativas que van a dibujar el régimen jurídico de la organización de municipios y provincias y de la instrucción pública universitaria. Especialmente en la esfera local, porque en la de las universidades parece que las diferencias no son tan marcadas y que se progresa en una misma dirección.

IV.1 TEORIZACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN POR LA DOCTRINA DE LAS NOCIONES DE «CENTRALIZACIÓN» Y DE «DESCENTRALIZACIÓN» O «EXCENTRALIZACIÓN»

Los años centrales del siglo XIX son pródigos en aportaciones doctrinales referidas a estas cuestiones. Así, nos encontramos con políticos, administrativistas y juristas que en sus escritos, con mayor o menor acierto e interés, teorizan y especulan sobre esas ideas desde diversas perspectivas y planteamientos políticos, utilizando explícita y abundantemente los vocablos «centralización» y «descentralización», o mejor dicho «escentralización» o «excentralización» como se decía habitualmente en esa época. De manera que estos escritos también contribuyen a la configuración de estos conceptos en la medida que su contenido se difunde en la opinión pública e influye en el proceso legislativo, porque muchos de esos autores van a participar en la vida política y en la elaboración de leyes importantes en el ámbito local y en el de la instrucción universitaria. Alejandro Oliván, José Posada Herrera y Antonio Gil de Zárate pueden ser los ejemplos perfectos.

En todo caso, consolidada la unidad política de la nación para lo cual era un presupuesto básico la centralización del poder político, uno de los temas que dominan sus reflexiones en numerosas ocasiones es la contraposición entre la centralización y la descentralización meramente administrativa¹⁵³. No así la autonomía, todavía alejada de estas disquisiciones, porque aun no ha llegado el momento de que se planteen peticiones de descentralización política en la doctrina, la prensa y la esfera política. Llama la atención que mientras los pensadores moderados dedican abundantes páginas, a veces brillantes, a discurrir sobre estas ideas, que en la mayoría de los casos les conducen a una defensa de la centralización, por el contrario, los representantes del progresismo prestan poca atención teórica a estos asuntos. Veamos las aportaciones de los diferentes auto-

¹⁵³ Señalan Martín-Retortillo y Argullol que «en todos los planteamientos y movimientos políticos del XIX la tensión centralización-descentralización pasará a constituir uno de sus puntos clave» (*Aproximación histórica...*, p. 18).

res siguiendo su orden cronológico de aparición, puesto que este criterio permite ir verificando los avances, y a veces retrocesos, que se producen en la configuración histórico-doctrinal de estas dos nociones.

El período de regencias (1833-1843) es extraordinariamente fecundo, ya que hallamos noticias sobre estas cuestiones en un número hasta ahora inusual de obras. Algunas de ellas tienen para nosotros el mérito de ser pioneras en el estudio de estas realidades; otras destacan por su indudable valor y perfección técnica ¹⁵⁴.

Ninguna contribución decisiva nos proporcionan los escritos de Juan Donoso Cortés (1809-1853) ¹⁵⁵. Sus *Lecciones de Derecho político* ¹⁵⁶, impartidas en el Ateneo madrileño ¹⁵⁷, al quedar interrumpidas en febrero de 1837 no alcanzan a explicar materias como la organización local o la instrucción pública, en las que quizá pudiera haberse referido a estos conceptos ¹⁵⁸. Por el contrario, en estos mismos años sí aparece citado (la primera vez que lo he encontrado en una obra doctrinal) el vocablo «centralización», e incipientemente explicadas algunas cuestiones relativas a este concepto, en el artículo de Alberto Lista (1775-1848) aparecido en 1837, *Del régimen municipal en España* ¹⁵⁹, al que aluden en muchas ocasiones otros autores en sus obras o los diputados en los debates parlamentarios ¹⁶⁰. Defiende que el arreglo de los municipios no se debe basar en el espíritu de las antiguas municipalidades ¹⁶¹, ya que supondría «establecida la centralización del gobierno ... crear además un gran número de cen-

¹⁵⁴ Como explica F. Sosa Wagner, creadores propiamente dichos son J. de Burgos, A. Oliván y J. Posada Herrera (*La construcción del Estado y del Derecho administrativo. Ideario jurídico-político de Posada Herrera*, Madrid, 2001).

¹⁵⁵ Sobre su vida, *vid.* SCHRAMM, E., *Donoso Cortés, ejemplo del pensamiento de la tradición*, 2ª ed., Madrid, 1961 y SUÁREZ, F., *Vida y obra de Juan Donoso Cortés*, Pamplona, 1997.

¹⁵⁶ Estas *Lecciones* corresponden a su primera época, la liberal-doctrinaria o jurídica de los años treinta, como puntualiza J. Álvarez Junco, en la que el Donoso joven abogaba por una monarquía liberal de base electoral oligárquica, frente a la que se inicia aproximadamente en 1840, en la que evolucionó hacia un extremado conservadurismo o teocratismo, defendiendo la dictadura como única forma de gobierno posible («Estudio Preliminar», pp. XXII, XXVII, XXVIII, XXXVI y XXXVII, a DONOSO CORTÉS, J., *Lecciones de Derecho político*, Madrid, 1984).

¹⁵⁷ Reabierto en 1835, Donoso fue invitado a desempeñar la cátedra de Derecho político al comenzar el curso 1836-1837. Sobre esta institución, *vid.* GARRORENA MORALES, A., *El Ateneo de Madrid y la teoría de la monarquía liberal (1836-1847)*, Madrid, 1974.

¹⁵⁸ Por estas mismas fechas Cristóbal Bordiu y Antonio Gil de Zárate elaboraron unos *Cuadernos sobre cuestiones políticas y administrativas*, que no he podido consultar, cuya redacción quedó interrumpida por los acontecimientos de 1836.

¹⁵⁹ Se publicó en *Revista de Madrid*, n.º 1 (recogido en ORDUÑA REBOLLO, *Historia de la legislación...*, pp. 442-451, que es el que he utilizado).

¹⁶⁰ Por ejemplo, Francisco Agustín Silvela y posteriormente Manuel Ortiz de Zúñiga.

¹⁶¹ Se pregunta: «...¿Renovaremos los tiempos de los reyes de Castilla, en que cada ciudad era una verdadera república, gobernada por sus magistrados y por el fuero o constitución que le habían dado los reyes? ¿o bien recurriremos a los siglos de desorden y anarquía, en que los bandos y parcialidades de los nobles producían a cada elección municipal una guerra civil? ¿concederemos a los ayuntamientos el derecho de confederación, o les impondremos presidentes nombrados exclusivamente por el trono? ...ninguna de estas combinaciones, por las cuales ha pasado nuestro régimen municipal, satisface ni el espíritu, ni las ideas, ni las necesidades de la época presente» (ORDUÑA REBOLLO; *Historia de la legislación...*, p. 450).

tros particulares de acción administrativa»¹⁶². Afirmar también que por los progresos de la ciencia administrativa «...se supo que la centralización del poder, necesaria en cualquier estado, como condición imprescindible del orden, ni estaba reñida con las garantías de la libertad civil y política, ni con la intervención de los pueblos en sus intereses locales», mostrándose asimismo partidario de la elección popular de los regidores, pero no de los alcaldes, respecto de los que piensa que deben ser nombrados por el Gobierno entre los previamente elegidos por el pueblo¹⁶³. Por consiguiente, constatamos ya planteadas en este artículo las cuestiones que básicamente van a centrar las discusiones en el parlamento y las disquisiciones de los autores en este segundo tercio del siglo XIX, y en torno a las cuales se va configurando y delimitando el contenido de las nociones de centralización y descentralización.

Mayor interés suscita la obra de Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o estudios prácticos de administración*, publicada en Madrid en 1839¹⁶⁴. Su atractivo radica, más que en las aportaciones teóricas que realiza, prácticamente nulas, en que su autor, exiliado en Francia desde la niñez, procede a recoger y transcribir diversas disposiciones, sobre todo dictámenes y proyectos franceses, puesto que considera que «la administración francesa nos ofrece un notable grado de perfección, comparada con las de otros países, que más o menos conocemos también: por consiguiente a ella debíamos recurrir»¹⁶⁵. He aquí otra de las cuestiones —la acusación a los moderados de su obsesión por copiar el modelo de administración francesa— que va a estar presente en los debates parlamentarios todos estos años. En todo caso, con esta obra Silvela da a conocer en España las ideas administrativas francesas, que influyen profundamente sobre el pensamiento del autor, que se revela como un firme defensor de las tesis del partido moderado.

En la Introducción, que lleva el título «De la necesidad de la reforma administrativa», se pregunta por qué todavía no se ha modificado la legislación administrativa en armonía con el nuevo texto constitucional de 1837, especialmente en lo que se refiere al régimen de las provincias y de los pueblos¹⁶⁶; reforma que Silvela cree ineludible, porque llega a la conclusión de que la entonces vigente Ley de febrero de 1823 no satisface las dos condiciones que son necesarias para que el Gobierno desempeñe bien sus atribuciones¹⁶⁷, «sino

¹⁶² *Ibid.*, p. 442.

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 450-451.

¹⁶⁴ Gallego Anabitarte la califica como «muy interesante pese a su marcado sectarismo por su condensado credo moderado y beligerante antiprogresismo» («Influencias nacionales y foráneas en la creación del Derecho administrativo español», en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho administrativo en España*, I Seminario de Historia de la Administración, 2001, Madrid, 2002, p. 44).

¹⁶⁵ *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o estudios prácticos de administración*, Madrid, 1839, p. XXXVI.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. V-VI.

¹⁶⁷ Una es «abrazar de un golpe de vista una nación entera; combinar, o sacrificar a veces cuando no puede ser de otra manera, unos a otros intereses opuestos de sus diferentes provincias», y otra, que «los agentes de ese poder estén fuertemente enlazados unos con otros por medio de una dependencia inmediata y de una responsabilidad efectiva» (*Ibid.*, pp. VII-VIII).

que, por el contrario, favorece abiertamente la excentralización y la insubordinación»¹⁶⁸. Aparece aquí ya mencionada expresamente la descentralización por medio del vocablo que en estos años se utiliza preferentemente para referirse a esa realidad: «excentralización» (es la primera vez que he detectado el empleo de este término). No obstante, la mayor aportación de Silvela consiste en que enumera con rotundidad los rasgos que caracterizan a una Administración moderada y centralizada. Explica que mientras el poder no nombre a todos sus agentes (también en la provincia y municipios); mientras no se separe lo que es la simple deliberación de la acción administrativa; mientras no se diferencien en cada asunto los intereses generales para someterlos a la acción reguladora del Gobierno, de los particulares o locales para darles libertad dentro de su propia esfera; mientras no se otorgue al Gobierno la facultad de disolver los ayuntamientos y diputaciones cuando obren fuera de la legalidad, y para suspender o sustituir a los alcaldes, concejales y diputados provinciales que incumplan sus obligaciones; mientras las corporaciones administrativas se comuniquen unas con otras, emitan proclamas y dirijan representaciones sobre asuntos políticos; mientras que «a todas horas y en todas partes, la localidad se sustituya al país, la individualidad destruya la centralización», en tanto no se consiga esto niega la existencia de un Gobierno, sin perjuicio de que se pueda discutir sobre «la cantidad que cada cual quiera atribuir a los intereses locales en pugna con los generales en cada caso determinado y se difiera acerca de las circunstancias que deben mediar para que el gobierno ejerza su acción reguladora o disciplinal sobre las corporaciones de origen popular», puesto que aceptando las ideas fundamentales caben muchas opiniones y sistemas diferentes¹⁶⁹.

Por tanto, en la obra de Silvela se habla ya sin tapujos de «centralización» y «excentralización», aunque adolece de una conceptualización de estas nociones, que se va a llevar a cabo por otros autores en los años inmediatos. También aparecen expuestos los principios que caracterizan a una organización local centralizada, que van a ser los que se discutan en los debates parlamentarios de las leyes y proyectos de régimen local que se suceden en estos años.

El político progresista Joaquín María López (1798-1855)¹⁷⁰ impartió, a partir de noviembre de 1840, en la Sociedad de Instrucción Pública¹⁷¹, un *Curso*

¹⁶⁸ Por ejemplo, «cualquier alcalde puede oponer un obstáculo legal al cumplimiento de una ley, sea la que fuere, con solo la fuerza de inercia, con solo una resistencia pasiva, alegando o no falsos pretextos», y la razón de ello es que ni el gobierno ni el jefe político ni la diputación pueden suspender al alcalde, de modo que, si sigue oponiéndose, la ley queda sin ejecución o se impone por la fuerza. Lo mismo sucedería con las diputaciones provinciales si, por ejemplo, se negasen a aprobar los repartimientos de las contribuciones ordinarias o extraordinarias (*Ibid.*, pp. VIII-IX).

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. X-XI.

¹⁷⁰ Sobre su vida y obra, ELORZA, A., «Estudio Preliminar», pp. IX-LVII, a LÓPEZ, J. M., *Curso político-constitucional. Lecciones explicadas en la cátedra de política constitucional de la Sociedad de Instrucción Pública de Madrid, desde el 29 de noviembre de 1840 en adelante*, Madrid, 1987. Sobre sus años de actividad política, *vid.* MOLINER PRADA, A., *Joaquín María López y el partido progresista 1834-1843*, Alicante, 1988.

¹⁷¹ Se habla de ella como del «Ateneo progresista», porque se trataba de dar una tribuna a los progresistas para expresarse, ya que estaban excluidos de toda participación en el Ateneo. Acerca de su creación y peripecias, *vid.* GARRORENA, *El Ateneo de Madrid...*, pp. 179-192.

político-constitucional, del que, al hilo de sus explicaciones, podemos extraer algunas consideraciones importantes para las cuestiones que analizamos. En su pensamiento, —«una derivación conservadora de la obra de Ramón de Salas» que intenta «una síntesis liberal frente al modelo doctrinario de los moderados», según A. Elorza¹⁷²— el «poder municipal», siguiendo la estela de Benjamín Constant, es considerado como uno de los cinco poderes del Estado¹⁷³, muestra inequívoca de la importancia que los progresistas le otorgaron¹⁷⁴. No olvidemos que nos encontramos a finales de 1840, todavía muy recientes los agrios debates de la primavera de 1840 sobre la Ley municipal. Y a este poder municipal dedica dos de las lecciones del *Curso*, en las que nos expone con gran nitidez sus ideas acerca de cuál debe ser su naturaleza y contenido.

En la octava indica que es «un poder positivo, separado de todos los otros, independiente de ellos»¹⁷⁵. Afirmación que es una verdadera declaración de principios, ya que, como señala Elorza, defiende un poder municipal autónomo, no sometido a una Administración centralizada, siendo el municipio la instancia intermedia entre la soberanía nacional y los individuos¹⁷⁶. Termina, tras hacer un recorrido histórico sobre las municipalidades, incluidas las españolas¹⁷⁷, insistiendo en la idea de que los municipios en el momento actual debían de ser totalmente «independientes» del poder central, justificándolo en el principio ya conocido de que lo que a todos afecta por todos debe ser convenido y lo que toca sólo a algunos, éstos y no otros deben tratarlo¹⁷⁸.

En la siguiente lección, la novena, se ocupa de nuevo, en primer lugar, de si las municipalidades deben ser o no independientes, reafirmandose rotundamente en que es totalmente indispensable que lo sean, pues en caso contrario no

¹⁷² *Estudio Preliminar*, p. XX.

¹⁷³ Unos años antes, en las sesiones celebradas por el Estamento de Procuradores para discutir el Proyecto para autorizar al Gobierno a que por medio de Reales Decretos regulase la organización de ayuntamientos y diputaciones provinciales, López, quizá penetrado ya de esa idea de que el poder municipal es un poder independiente del Estado, se negaba a conceder esa autorización, convencido de que esta materia tenía que ser regulada por ley aprobada en las Cortes («Discusión sobre la ley provisional de ayuntamientos», en *Colección de Discursos parlamentarios, defensas forenses y producciones literarias de Don Joaquín María López*, publicadas por su hijo Don Feliciano López, abogado del Ilustre Colegio de Madrid, tomo I. Imprenta de Manuel Vinuesa, Madrid, 1856, pp. 122-130).

¹⁷⁴ Piensa que «en los últimos tiempos ha sido blanco de todos los ataques y el objeto contra el cual se han asestado todas las baterías del despotismo», afirmando que en recientes discusiones parlamentarias y proyectos se ha intentado reducirlo a «desempeñar un papel subalterno y mezquino» (LÓPEZ, *Curso político-constitucional...*, p. 83).

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 83.

¹⁷⁶ *Estudio Preliminar*, p. XXXII.

¹⁷⁷ Explica que esas municipalidades desde los siglos XI y XII se establecieron con su fuerza armada, fueros municipales, elección popular de los concejos e incluso la jurisdicción, de manera que «consolidaron el trono en España y libraron a los pueblos del poder feudal que sobre ellos pesaba» (LÓPEZ, *Curso político-constitucional...*, pp. 93-94).

¹⁷⁸ Considerando que es abusivo y violento que los legisladores o el Gobierno quisieran intervenir en lo puramente municipal. Además, no debe darse al Gobierno el derecho de destitución, porque, en caso de concederlo, el «poder municipal no sería más que un fantasma, que el Gobierno atacaría y destruiría a su placer» (*Ibid.*, p. 94).

tendrían «ni acción propia ni deliberación espontánea»¹⁷⁹. En segundo lugar, analiza si los alcaldes deben ser o no nombrados por la Corona; cuestión en ese momento en boga y controvertida tras los acontecimientos que rodearon la discusión y aprobación de la Ley de 1840. Además de que el artículo 70 de la vigente Constitución de 1837 dispusiera que los ayuntamientos se elegían por los vecinos a quienes la ley concediese ese derecho, entendiéndose sin duda que el alcalde como jefe y cabeza de esas corporaciones estaba incluido en esa disposición, López rebate los dos argumentos esgrimidos por los que piensan que su designación corresponde al Gobierno: uno, que son los últimos eslabones del poder ejecutivo¹⁸⁰, y otro, el ejemplo de otros países¹⁸¹. Por último, López va desmontando, denegando o no reconociendo los poderes que se quieren adjudicar al Gobierno sobre las municipalidades. Entre otros, rechaza la posibilidad de que pueda disolver los ayuntamientos y diputaciones, porque de lo contrario tendrían «una existencia incierta, dependiente, precaria y sólo podrían comparar la ventaja de su permanencia con una sumisión servil, tan impropia de su carácter como nociva y funesta a los intereses de los pueblos que representan»¹⁸².

Por consiguiente, López, sin utilizar expresamente las palabras centralización y descentralización, defiende con ardor los principales postulados de la descentralización administrativa municipal, bandera del progresismo isabelino, encarnados en unos municipios «independientes» —emplea reiteradamente este término, junto con la expresión «poder municipal»— de la acción del Gobierno central. Su pensamiento, pues, es la antítesis del de Silvela.

De nuevo vuelve a aparecer ahora la figura de Javier de Burgos, cuyo pensamiento acerca de la organización administrativa se recoge en estos años en dos obras diferentes. La *Instrucción* de 30 de noviembre de 1833 que acompaña al Real Decreto de esa misma fecha estableciendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento, en la que, pese a dedicar sendos capítulos a los ayuntamientos y a la instrucción pública, no se refiere explícitamente a la centralización o descentralización ni utiliza estos vocablos¹⁸³. Y las *Lecciones* de 1841

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 99.

¹⁸⁰ Sostiene que se suele afirmar que los alcaldes tienen facultades propias y otras delegadas del Gobierno y que al ser los últimos eslabones del poder ejecutivo están obligados a ejecutar las órdenes que ese poder les comunica y que por ello deben ser nombrados por el Gobierno. Sin embargo, López deshace estos razonamientos, ya que, admitiendo estos dos tipos de facultades, considera mucho más importantes las ordinarias anejas a la alcaldía, que se emplean constantemente, que las delegadas, que son «poco frecuentes y casi de todo insignificantes». En cuanto a que los alcaldes deben ejecutar las leyes, órdenes y disposiciones del Gobierno, respecto a las leyes, López precisa que no se ejecutan, sino que se aplican, siendo los jueces los que deben decidir las cuestiones sobre esta materia sometidas a sus fallos, y en relación con las órdenes del Gobierno, señala que «llegan de muy tarde en tarde y que su ejecución está reducida a un papel sumamente mecánico», por lo que esta facultad no tiene tanta importancia. Defiende que en el caso de que los alcaldes no cumplieren con su obligación de ejecutar esas órdenes, debían responder conforme a una ley que fijase esa responsabilidad, pero no por ello se justifica que tengan que ser designados por el Gobierno (*Ibid.*, pp. 100-102).

¹⁸¹ Frente a los casos de Francia y Bélgica, López apunta otros como Portugal, Estados Unidos o Inglaterra, donde son de elección popular (*Ibid.*, pp. 102-103).

¹⁸² *Ibid.*, p. 104.

¹⁸³ Inicia el capítulo V relativo a los ayuntamientos exponiendo gráficamente dos ideas que después veremos repetidas en otros muchos autores. La primera, que esos ayuntamientos «son el

que pronunció en el Liceo granadino¹⁸⁴. Según Mesa Segura, en ellas no aparece nada nuevo que no hubiese dicho antes, pero «hay un sentido de sistematización que conviene señalar», por lo que, como el mismo J. de Burgos indica, pueden considerarse como «construcción doctrinal de los principios según los que debía en todo caso organizarse la Administración»¹⁸⁵.

Quizá el interés de la opinión pública en las cuestiones locales, tras lo ocurrido con la Ley municipal de 1840, motivó a J. de Burgos a dedicar sus conferencias granadinas a cuestiones preferentemente de régimen local¹⁸⁶. No obstante, creo que la estructura de las *Lecciones* es el reflejo de la idea medular que preside su pensamiento administrativista. En efecto, como señala Mesa Segura, piensa J. de Burgos que para la consecución de los fines de utilidad pública que persigue la Administración no basta con la existencia de una autoridad que desde el centro dirija la máquina administrativa (Ministerio de la Gobernación), sino que es imprescindible constituir una jerarquía de funcionarios (Subdelegados de Fomento y alcaldes y las corporaciones provinciales y municipales) que, «dependientes de dicha autoridad, extiendan hasta los límites de la periferia la acción impulsada desde el centro, y que sirvan al mismo tiempo para hacer llegar, en sentido inverso, desde la periferia al centro, las necesidades de los mismos administrados»¹⁸⁷. En definitiva, aunque en estas *Lecciones*, a diferencia de otros autores por estos años, no habla abiertamente de la centralización o descentralización, de su lectura destila una defensa a ultranza de los principios que constituyen la base del ideario moderado, expresión, como sabemos, de la más radical centralización¹⁸⁸.

En ese mismo año de 1841 Manuel Ortiz de Zúñiga¹⁸⁹ publicó *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, en el que analiza la por entonces vigente Ley de 1823 a la que califica de radical reforma respecto de la situación de las antiguas municipalidades¹⁹⁰, acusando de inconsecuencia a los legisladores gadita-

conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extiende desde el palacio del grande a la choza del labrador», y, la segunda, que «por el hecho de ver en pequeño todas las necesidades, pueden ellos estudiarlas mejor, desentrañar sus causas y sus remedios, y calcular exactamente de qué modo y hasta qué punto influye una medida administrativa en el bien o en el mal de los pueblos».

¹⁸⁴ Fueron publicadas por el periódico de esa institución, *La Alhambra*, bajo el título «Ideas de administración». Recogidas en MESA SEGURA, *Labor administrativa...*, pp. 220-275.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pp. 79 y 7.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 83.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 34.

¹⁸⁸ A saber, la atribución al Jefe del Estado de la facultad de nombrar alcalde entre los elegidos por el pueblo para constituir el ayuntamiento; la necesidad de la aprobación, explícita o presunta, de la autoridad superior para proceder a la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento; la posibilidad por parte del Gobierno de revocar o anular los actos de las diputaciones declarados ilegales y de suspender temporalmente los trabajos de esas corporaciones o, incluso, de disolverlas (BURGOS, *Lecciones...*, pp. 251, 259 y 272).

¹⁸⁹ Sobre la vida y obra de este abogado sevillano, NIETO, A., «Estudio Preliminar», pp. XIII-XV, a ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Madrid, 1978.

¹⁹⁰ Su opinión es tajante: «Reforma que tuvo por objeto restituirles aún más absoluta libertad electoral, darles intervención en los negocios políticos, emanciparlos del poder central y revestirlos de muchas de las omnímodas atribuciones que tuvieron en la Edad Media», aunque constata que no se le restituyeron todas las prerrogativas de que gozaban en esos siglos —el poder de admi-

nos, ya que cree que menoscabaron las más importantes facultades de los concejos, pero «se negaron a cercenarles otras que del mismo modo se debieron haber refundido en los poderes soberanos»¹⁹¹. Por consiguiente, valora muy negativamente la organización municipal del Trienio, puesto que en esos años «los concejos fueron unos elementos de continua resistencia al poder central, el ejercicio de una soberanía repartida entre tantas repúblicas, cuantas eran las municipalidades»¹⁹². En todo caso, no realiza aportación novedosa alguna, sino que se limita a hacer suyas y exponer las doctrinas de A. Lista y J. de Burgos defendiendo la centralización administrativa en contra de las añoradas libertades municipales medievales¹⁹³, explicando que, cualquiera que sea la opinión dominante¹⁹⁴, «en lo único en que podrá haber más o menos latitud es en tres fundamentos capitales: en el derecho electoral, en el nombramiento de los alcaldes y en la dependencia y subordinación de los ayuntamientos al poder ejecutivo»¹⁹⁵. Casi de manera inmediata, entre 1842 y 1843, publicó en Granada los *Elementos de Derecho Administrativo*; libro en el que no hace mención expresa al tema de la centralización administrativa, aunque algunos fragmentos reflejan su concepción acerca del régimen local, por ejemplo, en relación con las diputaciones¹⁹⁶ o con la presidencia de los ayuntamientos¹⁹⁷. También se recoge su pensamiento sobre la instrucción pública, manteniendo en esta última

nistrar justicia, facultades para establecer impuestos y reunir huestes acaudilladas por los alcaldes— (ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes...*, p. 20).

¹⁹¹ Permitieron que fuesen «unos cuerpos federativos independientes de la acción suprema», debido a «la tendencia pertinaz y ciega de los reformistas a ensanchar el poder municipal a costa de la fuerza y robustez del poder central, y a disolver así el principio de unidad en que descansa toda la base de un buen gobierno» (*Ibid.*, pp. 20-21).

¹⁹² *Ibid.*, p. 21.

¹⁹³ *Ibid.*, pp. 21-25.

¹⁹⁴ Una, dar «mayor ensanche al poder de los concejos, para conservarles esos fueros que se dice han gozado por espacio de siglos, aunque tanta latitud ceda en daño de la potestad de la corona, y, por consiguiente, de la unidad y acción enérgica que ha menester el poder ejecutivo», y, otra, que «se subordinen los ayuntamientos a los principios conservadores de todo Gobierno, y se les ponga por medio de sus presidentes, en una dependencia necesaria del monarca, para que no obren como pequeñas repúblicas independientes y desenlazadas del centro común» (*Ibid.*, p. 26).

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 26.

¹⁹⁶ Afirma que, «como la provincia no es más que una fracción de la sociedad, y las mas veces sus intereses se confunden con los del estado, y algunas los tienen distintos y aun opuestos, las facultades de las diputaciones deben por consiguiente modificarse según la naturaleza de aquellas relaciones. En los casos en que los intereses de la provincia se puedan considerar separados de los del estado, no habrá inconveniente en que la represente su diputación con facultad ilimitada; pero cuando otros intereses están por medio; cuando se rozan y aun se chocan entre sí, sus acuerdos no son mas que meras deliberaciones, sin potestad de ejecución, y aun a veces no pueden ser mas que meros dictámenes o pareceres para ilustrar al gobierno o a sus agentes» (ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Elementos de Derecho Administrativo*, tomo I, Granada, 1842, pp. 101-102).

¹⁹⁷ Explica que el hecho de corresponder a los alcaldes la presidencia de las corporaciones municipales «es en cierto modo una representación de la corona, una justa y necesaria intervención del gobierno en los actos de aquellos cuerpos (ayuntamientos), para dirigir su movimiento en consonancia con el interés general... De otra manera cada provincia, cada distrito o localidad constituiría un poder excéntrico, separado e independiente del gobierno; y sus actos y disposiciones, sin dirección ni orden, obrarían en contradicción con el interés público, formando pequeñas repúblicas, en que al fin la más débil sucumbiría ante las exigencias de la más fuerte» (*Ibid.*, tomo I, p. 144).

parcela unos postulados en los que coinciden sin fisuras los moderados y los progresistas: el papel tutelar, directivo e inspector del Gobierno sobre la enseñanza¹⁹⁸, tan alejados de los principios sostenidos a este respecto por Ramón de Salas veinte años antes.

En definitiva, defiende la concepción centralizada propia de la Administración moderada en todos sus aspectos, pero sin explicar de manera precisa la noción de la centralización, aunque hace referencia a la distinción entre intereses generales y los de las provincias y municipios, que, como veremos, va a ser clave en otros autores para fundamentar esa noción. Además, más que el por entonces novedoso vocablo «centralización», Ortiz de Zúñiga en sus reflexiones utiliza otros términos y expresiones que nos retrotraen al léxico jurídico-político de las primeras experiencias liberales, como «emancipación», «cuerpos federativos», «pequeñas repúblicas» e «independencia».

No aportan nuevas contribuciones las *Instituciones del derecho administrativo español* del insigne jurista y político progresista Pedro Gómez de la Serna (1806-1871), aparecidas en 1843; año pródigo en la publicación de obras dedicadas, con más o menos fortuna, a las cuestiones administrativas¹⁹⁹. Sus indiscutibles logros en el ámbito del Derecho, no se reflejan en el de la Administración, ya que el parecer general es que este trabajo no llega a la altura de los de otros contemporáneos. En este libro, a diferencia de otros de su época, no hay un apartado específico sobre la centralización y la descentralización, sino que lo que encontramos son breves y deslavazadas referencias, dispersas en un número muy escaso de páginas, de las que deducimos que defiende vagamente la centralización administrativa, a la que en principio no se oponen los progresistas, aunque difieren con los moderados en el grado de su desarrollo²⁰⁰.

¹⁹⁸ Señala que «el gobierno supremo del estado no puede, sin faltar a sus mas sagrados deberes, desentenderse de ejercer sobre la enseñanza pública una tutela protectora e ilustrada. Dejarla exclusivamente confiada al interés individual, sería permitir los funestos abusos que a la sombra de éste pudieran cometerse, y que relajarían la educación del pueblo, en vez de conducirla por la senda de la moral» (*Ibid.*, tomo II, Granada, 1843, pp. 77 y 78).

¹⁹⁹ Casi nulo interés revisten otros libros parecidos en torno a ese año, como RODRÍGUEZ DE CEPEDA, A., *Elementos de Derecho público*, Valencia, imprenta de López y cia, 1842 y ORODEA, P. M., *Elemento de Derecho político constitucional aplicado a la constitución política de la monarquía española*, Madrid, imprenta de Pita, 1843.

²⁰⁰ Por ejemplo, indica que «...el instinto de conservación que tienen los pueblos, hará pronto que nuestra legislación sea una en todas las divisiones territoriales, y que todas sus partes sean homogéneas, para que la acción del poder ejecutivo sea tan rápida, tan fuerte y tan extensa como es indispensable, cesando así las resistencias locales, y substituyendo la unidad y la centralización a la incoherencia». Y hablando de los caracteres de la acción administrativa, al explicar la dependencia dispone que «los diferentes agentes de la administración tienen atribuciones particulares, y funciones propias íntimamente encadenadas entre sí, y que partiendo de un centro común, se extienden a la circunferencia, y de esta a su vez salen para el centro. Este centro es el Rey, grado supremo y jefe de todo el orden jerárquico de la sociedad» (GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Instituciones del derecho administrativo español*, Tomo I, imprenta de D. Vicente de Calama, Madrid, 1843, pp. 10, 35-36).

También en el año 1843 publicó el moderado Alejandro Oliván (1796-1878)²⁰¹ su obra *De la administración pública con relación a España*, en la que sí aborda con detenimiento, en un apartado propio, la cuestión de la centralización en relación con la Administración, manteniendo en todo momento una postura matizada, con unos argumentos que en buena medida son los mismos que defendía en sus discursos parlamentarios de los debates de la Ley de 1840. En concreto, se pregunta si debe estar o no centralizada la Administración y hasta qué punto. Como respuesta puntualiza que en el Estado hay intereses generales, que atañen a todo el cuerpo social, y parciales, que afectan a las localidades y a los individuos, afirmando que «los intereses de la parte deben de estar subordinados a los del todo»²⁰². Sin embargo, sentada esta premisa, la probabilidad de una mayor o menor centralización la cifra en el grado de ilustración de los pueblos y en la capacidad de los individuos²⁰³. Por otra parte, niega la posibilidad de que se pueda «centralizar» el gobierno (entendida esa centralización como que «todo lo concerniente a la conservación e independencia del Estado y a algunos actos superiores de orden interior, debe estar sometido a la acción que partiendo desde el centro, sea una, enérgica y preponderante») y «escentralizar» la administración (en el sentido de que «todo lo relativo a intereses especiales y al régimen local y provincial, debe sustraerse a aquella acción y encomendarse al cuidado exclusivo de los ciudadanos en cada punto del territorio»)²⁰⁴, como algunos han pretendido observar en Inglaterra y los Estados Unidos.

Para Oliván, «centralizar» «es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca igual sus efectos». Por el contrario, «escentralizar» (emplea una nueva variante del término descentralización) «es esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie». Avisa, no obstante, de todos los peligros y consecuencias nefastas que a su juicio tiene esta «escentralización administrativa»²⁰⁵, aunque también piensa que una excesiva «centrali-

²⁰¹ Sobre su vida y obra, VICENTE Y GUERRERO, G., *El pensamiento político-jurídico de Alejandro Oliván en los inicios del moderantismo (1820-1843)*, Huesca, 2003, pp. 25-60. También *La configuración jurídico política del Estado liberal en España: Actas del Congreso en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván (1796-1996)* (Huesca 12-13 de diciembre de 1996), Huesca, 1997.

²⁰² *De la administración pública con relación a España* (Prólogo de E. García de Enterría), Madrid, 1954, p. 42.

²⁰³ Señala: «...Y así es que entre el progreso de una Nación cuyos individuos sepan hacer buen uso de la libertad o del gobierno de sí mismos, habilitándose, aunque con precauciones, para manejar sus intereses locales, y el atraso de otra donde la ignorancia incapacite para entender en cualquier negocio, hay una intensa escala que deben ir recorriendo las instituciones administrativas, al compás de la marcha de la civilización y del cultivo de la inteligencia» (*Ibid.*, pp. 43-44).

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 45.

²⁰⁵ Sostiene que «desde el momento que los intereses especiales, de localidad y de provincia, tengan una Administración propia y exclusiva, se transforma el Estado en una federación, compuesta de pequeñas repúblicas, con todas las condiciones que le son inherentes» (*Ibid.*, pp. 48 y 49). Vemos reaparecer, pero ahora no en referencia a su carácter representativo, sino a la posibilidad de poseer una Administración propia, las ideas de Cádiz relativas al federalismo.

zación administrativa» no es buena²⁰⁶, pudiéndose corregir este último exceso de dos maneras: «o distribuyendo entre los agentes provinciales y locales el sobrante de atribuciones e incumbencias acumuladas en el centro, o bien traspasando y confiando a las provincias y pueblos parte de las mismas atribuciones», siendo, por el contrario, perjudiciales otros dos medios de escentralizar: uno, «fraccionar la administración superior constituyendo ramos distintos, no sujetos a quien les diera unidad y concierto», y otro, «debilitar por todas partes la fuerza de la acción administrativa»²⁰⁷. Afirma, en definitiva, que tan viciosa como la centralización excesiva es una desmedida «escentralización» administrativa, puesto que traspasaría la acción a las localidades, privando al Gobierno «de la intervención y dirección convenientes para el mejor ejercicio del Estado»²⁰⁸.

Refiriéndose a España, al hablar de las reformas administrativas que se precisan en nuestro país, se interroga sobre cuál debe de ser el fundamento de nuestra Administración, entendiendo que se puede optar por «una base latamente popular, donde se dé de nuevo excitante al provincialismo y se localice esencialmente la acción» o, por el contrario, «adoptar la unidad y centralización administrativas, con razonable participación de las provincias y localidades»²⁰⁹. Es, por tanto, de nuevo la opción entre la centralización o descentralización administrativa. No elige una u otra, sino que indica que el sistema administrativo debe de estar en consonancia con el sistema político de cada país y con el grado de ilustración y evolución del pueblo, pensando que en España todavía no se dan las condiciones necesarias para esa «escentralización»²¹⁰. En todo caso, la defensa de una centralización moderada se constata claramente en la exposición de los principios que, a su juicio, deben definir las atribuciones de las corporaciones locales²¹¹. El primero de ellos es que no conviene adjudicarles funciones de ejecución²¹². El segundo, que los ayuntamientos y diputaciones deben ser de carácter electivo, aunque no el alcalde, y que las facultades que les con-

²⁰⁶ Indica al respecto que «la Administración pública ofrecerá graves inconvenientes si en su dirección central se acumula un número desproporcionado de incumbencias de material de ejecución, porque sobre atraerse indispensablemente el despacho de los negocios, habrán de resolverse por los informes de sus agentes en las provincias y pueblos, con menos acierto y oportunidad que si ellos los decidiesen por sí» (*Ibid.*, p. 50).

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. 51-52.

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 59-60.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 247.

²¹⁰ Determina que en un pueblo ilustrado puede triunfar la «escentralización», pero no en los que aún no han alcanzado la suficiente ilustración, como juzga que es España: «Mas cuando otro pueblo está avezado a no discurrir, sino a callar, cuando se le ha escaseado la instrucción, cuando se le ha predicado doctrinas irreligiosas e inmorales, cuando le son desconocidos los hábitos de la tolerancia, y cuando carece de preparación para ejercer el arte difícil de mandar y obedecer a un tiempo, claro es que, siendo tan distintas las situaciones, fuera desacertado propósito el aplicar ciegamente el mismo sistema de gobernación al uno que al otro» (*Ibid.*, pp. 248-249).

²¹¹ *Ibid.*, pp. 254-267.

²¹² Precisa que «la afición al mando y administración de las corporaciones se comprende, y aun se disculpa, cuando por estar confusas e indefinidas las funciones hormiguean los conflictos y los compromisos, que es lo que ha sucedido en España, resultando que buscaba refugio en el seno de una reunión de muchos quien no se atrevía a lanzarse solo... Pero ello se entiende y da por sentado, y con ello desaparece la disculpa, que a una buena organización administrativa ha de acom-

vienen y corresponden son las de deliberación, regularización y censura²¹³. Y el tercero, que en ciertas ocasiones es necesaria la autorización de la Administración superior para imprimir carácter ejecutorio a las disposiciones de esos cuerpos populares administrativos²¹⁴.

En conclusión, utiliza los vocablos «centralización» y «escentralización», los define haciendo referencia a la distinción entre intereses generales y parciales de las localidades e individuos, indica sus ventajas e inconvenientes, los peligros de su exceso, y, debido a la mayor calidad técnica de su obra, ya diferencia en algún pasaje la descentralización administrativa de la política²¹⁵.

También vieron la luz en 1843 las *Lecciones de Administración* de José Posada Herrera (1814-1885)²¹⁶, político con una capacidad de adaptación

pañar precisamente la legislación que señale de una manera clarísima las atribuciones de todo funcionario y que haga fácil la autoridad en el completo desarrollo de su acción» (*Ibid.*, p. 256).

²¹³ A este respecto señala que el ayuntamiento tiene un doble carácter, ya que, por un lado, representa los intereses privativos del común, y por otro, aconseja e ilustra al alcalde en los negocios generales. Como piensa que en el ayuntamiento «prepondera notablemente el carácter de conservador y moderador de los intereses locales sobre el de mero consejador», cree que debe ser elegido por el vecindario. En cambio, en relación con el alcalde, que también tiene ese doble carácter, ya que es ejecutor de los mandatos «de la ley y suprema Administración y de los del concejo; de los que afectan al Estado y de los que sólo conciernen a la localidad», como predomina el primer carácter, su elección no debe de ser popular. Por su parte, a la diputación provincial corresponde «la vigilancia de los intereses colectivos que afecten a toda la provincia o a buena parte de ella, y que hayan de atenderse con los recursos o fondos provinciales...», y, por la misma razón que respecto al ayuntamiento, defiende que sea de origen electivo. Finalmente, sostiene también que la diputación «no debe ejercer autoridad sobre las corporaciones locales, pues todo eso es propio de la Administración general responsable, y que la influencia y censura que competen, tanto a la diputación como al ayuntamiento, son precisamente respecto del gobernador de la provincia a la primera y respecto al alcalde al segundo» (*Ibid.*, pp. 257-262).

²¹⁴ Pone como ejemplo la posible actitud maliciosa de un ayuntamiento que si «...por equivocación o malicia, impusiera al pueblo, aun cuando fuese para objetos plausibles, derramas gravosas...; si aun con los recursos ordinarios emprendiera una obra innecesaria, o aunque necesaria de desproporcionadas dimensiones, excesivo costo o nulidad de efecto, por donde quedasen frustrados los derechos y esperanzas del vecindario; si se abandonasen las obras comenzadas...; si los establecimientos locales de educación, beneficencia y corrección no estuviesen debidamente atendidos...; si por salir de una penuria momentánea o por espíritu de especulación...se empeñasen o enajenasen livianamente los bienes del común, irrogando un perjuicio irreparable a las generaciones venideras; y, en fin, si un pueblo se resistiera a seguir el movimiento general de civilización haciendo mala vecindad a los otros, o alterando la armonía social, claro e incontestable es que se originarían graves inconvenientes y que las leyes deben anticiparse a prevenirlos y evitarlos. En todos estos casos las facultades del ayuntamiento no pueden menos de estar coartadas y sometidas a superior aprobación» (*Ibid.*, pp. 262-264).

²¹⁵ A propósito de la necesidad de una buena formación en los individuos para que la «escentralización» sea posible, indica: «de manera que si toda escentralización política supone bastante ilustración y patriotismo en los ciudadanos influyentes para aunar sus conatos hacia la regularización y mejora de la marcha del poder supremo, también la escentralización administrativa supone la necesaria inteligencia y probidad para que los llamados por elección popular a participar en la dirección de los intereses especiales, llenen sus funciones sin perder de vista los intereses de la generalidad» (*Ibid.*, pp. 66-68).

²¹⁶ Sobre su obra y vida, SOSA WAGNER, F., «Posada Herrera. Su perfil humano al servicio del Derecho» en *Posada Herrera y los orígenes...*, pp. 77-99, y con más amplitud del mismo autor *Posada Herrera: actor y testigo del siglo XIX*, Llanes, 1995.

camaleónica, puesto que formó parte de casi todos los partidos y de sus distintas fracciones durante el reinado isabelino²¹⁷. En todo caso, en la fecha de publicación de esta obra era diputado progresista en el Congreso. Estas *Lecciones*, impartidas en la Escuela Especial de Administración creada en 1842, otorgan un lugar destacado a la dialéctica centralización-descentralización, tratada con una sistematización y calidad técnica superiores a las de la obra de Oliván²¹⁸.

La primera idea que quiere dejar clara es que no puede confundirse la unidad con la centralización. Así, afirma que la unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas y la conceptúa como «la igualdad de leyes y de derechos de todos los ciudadanos dentro de un país»²¹⁹, mientras que define la centralización como «resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía»²²⁰. También constata que a la hora de organizar la Administración se advierten dos movimientos: uno del poder central, «que tiende a absorber en sí todas las cuestiones así de administración como de gobierno», y otro de los individuos, ayuntamientos y diputaciones provinciales, que «tiende a emanciparse de ese poder central, y a resolver por sí mismo las cuestiones que se le presentan», por lo que a su juicio lo conveniente y necesario es evitar la lucha de estos dos principios y adoptar uno que concilie las necesidades del Gobierno central por un lado, con las del individuo, diputaciones y ayuntamientos por otro²²¹.

Después examina detalladamente cuáles son las ventajas e inconvenientes de la centralización. Como ventajas señala, en primer lugar, que, al resolverse todas las cuestiones de administración por el Gobierno central, se deciden y ejecutan «con más igualdad y justicia», ya que no hay espíritu de partido o venganza, ni interés en desfigurar esa ley o infringirla, ni tienen cabida las pasiones ruines que suele haber en los pueblos. Y en segundo lugar, que la centralización permite «la buena administración y el buen orden de los pueblos pequeños», sobre todo si el Gobierno central tiene medios para conseguir que las cuentas de los ayuntamientos sean exactas, que paguen a sus acreedores antes de satisfacer

²¹⁷ Resultan esclarecedoras las palabras de su contemporáneo Cañamaque: «progresista en las Cortes de 1841, moderado después de 1843, luego puritano, más tarde unionista, posteriormente defensor de los derechos individuales, hace poco conservador liberal, a seguido centrista tapado» (VALLINA VALVERDE, J. L. de la, «La docencia de Posada Herrera a través de sus lecciones de administración», en *Posada Herrera y los orígenes...*, p. 103).

²¹⁸ Sobre estas cuestiones, SOSA WAGNER, *La construcción del Estado...*, pp. 53-62 y ALLI ARANGUREN, J. C., «La contribución de Posada Herrera a la construcción del centralismo» en *Posada Herrera y los orígenes...*, pp. 239-263.

²¹⁹ Expone como causas que contribuyeron a dar unidad al país: la monarquía y el hecho de ser hereditaria, el sentimiento religioso, las guerras y la reunión de las Cortes, mientras que tendían a destruirla otras, como el gobierno feudal, los fueros municipales, los privilegios de algunas provincias y la topografía misma del país (POSADA HERRERA, J., *Lecciones de administración del Sr. D. José de Posada Herrera, catedrático de esta ciencia en la Escuela especial de Madrid trasladadas por sus discípulos D. Juan de Bascón, D. Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calbo*, Madrid, 1978, tomo I, pp. 21 y 22-27).

²²⁰ *Ibid.*, tomo I, p. 28.

²²¹ *Ibid.*, tomo I, p. 29.

obligaciones no tan perentorias y que no realicen gastos de lujo sin saber antes los recursos disponibles²²². En cuanto a los inconvenientes²²³, que a su vez son ventajas de la «escentralización», especifica Posada Herrera que el mayor es «agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto», de lo que deriva que las revoluciones se propagan y comunican muy fácil y rápidamente, porque «el que se apodera del centro llega a apoderarse de toda la superficie». El segundo es «el poco conocimiento con que se resuelven muchos de los negocios que vienen a parar al poder central del país», debido a que el Gobierno se ve en la obligación de resolverlos fiándose de la opinión de quienes les ha informado, obligando, además, a formar voluminosos expedientes y a seguir multitud de trámites²²⁴. Como tercer inconveniente indica «el número infinito de empleados que son menester, para atender a las inmensas necesidades del cuerpo social»²²⁵. Y la cuarta desventaja de la centralización es «apagar el amor de los ciudadanos a su localidad, a su provincia y a su patria, y hacer triunfar la ambición y el deseo de influir en los negocios generales del país»²²⁶. Conocidas las ventajas e inconvenientes de la centralización, se pone ante la disyuntiva de elegir entre ésta y la «escentralización» en exclusiva, respondiendo que ni una cosa ni la otra. Lo correcto, a su juicio, es optar por «el gobierno central, la administración central para todos los intereses generales del país y administración local, administración confiada a los ayuntamientos y diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible así con el Gobierno de la nación, como con la administración en general»²²⁷. Aparece de nuevo la distinción entre intereses generales y los particulares de los municipios y provincias, que, como veremos a continuación, va a ser un argumento fundamental para la delimitación de estos conceptos.

Una vez sentadas las ideas generales acerca de la «centralización» y la «escentralización» (utiliza indistintamente este término y el de «descentralización»), desciende a examinar las dos esferas que nos interesan: régimen local y universidades.

²²² *Ibid.*, tomo I, pp. 29-30.

²²³ Explica estas cuestiones en *Ibid.*, tomo I, pp. 31-33.

²²⁴ Pondera a continuación la ventaja que al respecto tendría la «escentralización», afirmando que «mientras las cuestiones no se resuelvan en el mismo lugar donde han tenido su origen, será imposible que puedan resolverse sin la formación de un expediente» (*Ibid.*, tomo I, p. 32).

²²⁵ Sostiene que esta necesidad es contraria a «un gobierno barato, económico y que haga figurar muy pocas cantidades en los presupuestos» (*Ibid.*, tomo I, p. 32).

²²⁶ Añade que es menester «para neutralizar esa multitud de ambiciones, que aquellos que no puedan aspirar a sentarse en los escaños del Congreso de los Diputados o del Senado, para dirigir los intereses de la Nación; puedan sentarse en los de la Diputación provincial para defender los intereses de su provincia; si ni aun merecen esta honra, sentarse al menos en los del ayuntamiento para cuidar de los intereses de su pueblo» (*Ibid.*, tomo I, pp. 32-33).

²²⁷ En concreto, explica que el Gobierno central debe poder disponer de las fuerzas del país para defender la nación; recaudar las rentas públicas sin obstáculos; llamar a los hombres a la guerra sin impedimentos de diputaciones y ayuntamientos; procurar que las leyes se ejecuten con igualdad; y, como tutor de los pueblos, contener a las corporaciones locales dentro de sus atribuciones respectivas, pero, por el contrario, no deben venir a la capital expedientes pequeños que no importan al interés general, y el Gobierno «no debe disponer nunca de la fortuna particular de pueblos y provincias sino velar con su autoridad protectora para que esa fortuna no se dilapide» (*Ibid.*, tomo I, p. 34).

Respecto a los ayuntamientos²²⁸, comienza definiendo el «poder municipal» –expresión que emplea constantemente– como «aquellas atribuciones que corresponden a estas corporaciones populares que llamamos ayuntamientos, para arreglar sus intereses particulares y para darse ciertas reglas en aquellos puntos que sólo a ellos interesan», y reconociendo que las municipalidades son la primera base de la organización social, que tienen sus propios intereses y que éstos deben tener sus representantes y defensores, al igual que sucede con los intereses de la nación. Después se plantea el *quid* de la cuestión: ¿cómo deben organizarse estos intereses locales para que no sean contrarios ni menoscaben a los intereses generales? A su juicio hay varias respuestas. Una es que se puede encargar todo al poder central, pero la rechaza al entender que sus agentes no tendrían el conocimiento suficiente de la localidad y de sus intereses para dirigirlos con acierto. La otra solución, evidente para Posada, es «detener en cierto punto la acción del poder central y dejar desembarazada la del poder de la localidad», pero con el condicionante de que el interés general y el local sean armónicos²²⁹. Por otra parte, insiste en separar las dos vertientes del poder municipal: la política, que rechaza expresamente²³⁰, y la puramente administrativa, que es la que a su juicio hay que potenciar²³¹. Por tanto, en Posada aparece claramente definida la oposición a cualquier atisbo de descentralización política de los municipios. En definitiva, las dos cuestiones que para este Autor deben presidir la organización, funcionamiento y atribuciones del municipio son: que los intereses generales correspondan al poder central y los locales a los municipios, y que los ayuntamientos no tengan poder político, sino puramente administrativo. Por ello, como expresión de su pensamiento insiste en que la «independencia absoluta de estas corporaciones, el darles algún carácter político que las hiciera intervenir en la Administración general del Estado, sería retroceder cuatro siglos, y volver casi a la época del feudalismo». Es necesario, pues, contenerlas dentro de ciertos límites, de manera que «todo lo que está encerrado dentro de ese límite es propio, natural de las municipalidades, todo lo que sale de esa esfera pertenece al poder general del Estado»²³².

²²⁸ Se refiere a ello *ibid.*, tomo I, pp. 245-261.

²²⁹ Indica que para evitar que esas municipalidades se constituyan como una especie de repúblicas independientes es necesario «hacer que el interés de la sociedad en general, y el interés local sin ser dirigidos ambos por una misma mano, tengan recíproca influencia, caminando a la par, sin entorpecerse en sus movimientos» (*Ibid.*, tomo I, p. 247).

²³⁰ Afirma que «las municipalidades fueron en un tiempo un poder político, que hoy ha dejado de existir, convirtiéndose en poder local y puramente de administración» (*Ibid.*, tomo I, p. 248).

²³¹ Señala expresamente: «pero si vemos peligros en que los ayuntamientos intenten influir en la política, y ofrezcan resistencia al gobierno de la nación, creemos su acción muy provechosa cuando se trata de administración y arreglo de los intereses locales, y deseamos ver aprovechado su patriotismo y su autoridad, en beneficio de la tranquilidad y comodidad de sus administrados. En la existencia de este poder, considerado como administrativo, nada hay que se oponga a la unidad que hemos sentado en una de las primera lecciones» (*Ibid.*, tomo I, p. 249).

²³² *Ibid.*, tomo I, p. 251. Con este pensamiento, como especifica A. Nieto, «se llega a la conocida fórmula de compromiso moderado, que pasadas las turbulencias extremistas del período isabelino, inspirarían la legislación municipal de la Restauración, reprimidas luego en el Estatuto municipal de Calvo Sotelo, antes de volver a caer en los extremos de la Ley de Régimen Local de 1945» (*Estudio Preliminar*, p. XLI, a ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes...*).

En cuanto a las diputaciones, trata estas cuestiones de manera semejante a como lo hace para los ayuntamientos²³³. Así, piensa que si todas sus atribuciones pasasen a ser ejercidas por el Gobierno central, de manera que éste dispusiera tanto de los intereses generales como de los particulares de la provincia, las consecuencias serían funestas²³⁴. También rechaza el otro extremo, el que demanda para las diputaciones una «independencia completa y absoluta», porque derivaría en el «federalismo». Y, por último, tampoco acepta la idea de que, respetando el principio de unidad establecido en la Constitución, las diputaciones lleguen a ser las gobernadoras de sus respectivas provincias con inmensas atribuciones políticas y administrativas²³⁵. Cree, en definitiva, que deben proceder como administradoras de los intereses materiales y morales de la provincia, sin intervenir en cuestiones políticas²³⁶; deben actuar como tutoras de los pueblos vigilando a los magistrados municipales; y, como auxiliadoras del Gobierno, deben entender de los negocios que éste o los legisladores les encomienden, fundamentalmente aquellos en que tengan conocimientos de los que carezca el Gobierno central o en que puedan prestar ciertas garantías que no pueden proporcionar los funcionarios públicos.

Por último, también se ocupa —es el primer autor que lo hace con detenimiento— de la centralización a propósito de la instrucción pública, haciendo hincapié en su necesidad²³⁷, y defendiendo, además, que los rectores sean nombrados por el Gobierno sin la previa propuesta del claustro, puesto que, en caso contrario, tendrían demasiada «independencia»²³⁸.

Por consiguiente, Posada, sirviéndose de un léxico variado, ya que emplea simultánea e indistintamente vocablos y expresiones a los que nos hemos referido hasta ahora (además de «centralización» y «descentralización»-«escentralización», «poder municipal», «independencia», «federalismo», «república independiente», etc.), nos presenta en sus *Lecciones* una exposición elaborada y sistemática (primero aborda el tema con carácter general y después en sus diferentes ámbitos

²³³ En concreto, en *Lecciones de administración...*, tomo I, pp. 310-317.

²³⁴ En concreto, se amortiguaría el amor a la provincia y se apartaría «de la discusión y de la resolución de estas cuestiones (las de interés provincial) a las personas que mejor puedan conocerlas y que mayor interés tienen en que se resuelvan con acierto, para entregarla al gobierno, que separado de las provincias debe tener menos conocimientos locales y menos intereses en que sus negocios sean bien resueltos» (*Ibid.*, tomo I, p. 312).

²³⁵ Ve esta posibilidad incompatible con esa unidad y, además, afirma que las diputaciones «no deben mezclarse para nada en la política, porque este no es su instituto, ni el objeto de su establecimiento» (*Ibid.*, tomo I, p. 314).

²³⁶ Insiste en que «el cuidado de estos intereses, la vigilancia para que no se pierdan, el esmero para que progresen es natural confiarle a los mismos naturales de esta provincia, que tienen mas interés, en que ese progreso y desarrollo se verifique» (*Ibid.*, tomo I, p. 316).

²³⁷ Señala al respecto que «en ninguna cosa es más necesaria la centralización del poder que en la instrucción pública de un país: cuando se deja a los instintos de localidad, al capricho de los pueblos, de los particulares, o de las personas que no tienen más atmósfera que la de su provincia, siempre tiene que ser mezquina, excéntrica, y muchas veces perjudicial. La instrucción pública es necesario que desde la capital donde está su centro y foco, se esparza por todo el ámbito de la nación» (*Ibid.*, tomo I, p. 179).

²³⁸ *Ibid.*, tomo III, p. 264.

concretos de aplicación) acerca del concepto de centralización, explicándonos al compás de él sus ideas acerca de la descentralización. Hace hincapié como fundamento de estas nociones en la distinción entre intereses generales y los peculiares de municipios y provincias y diferencia con claridad la vertiente administrativa y la política de las corporaciones locales, oponiéndose con contundencia a esta última.

Las *Lecciones de Derecho político* de Antonio Alcalá Galiano (1789-1865)²³⁹ recogen las explicaciones que impartió en el Ateneo madrileño durante su último curso como titular de la cátedra de Derecho constitucional, el de 1843-1844²⁴⁰. Es una obra que revela su forma de pensar en los años centrales de su azarosa vida, en los que el otrora conspicuo representante de los más exaltados liberales del Trienio, devino después –en la década de los treinta– en preclaro representante del moderantismo. Y como tal fue requerido por esta recién creada institución madrileña para que disertase en ella explicando las ideas que sustentaban el liberalismo doctrinario. No aborda, a diferencia de las obras de Oliván y Posada, la cuestión de la centralización y la descentralización de manera sistemática e individualizada, lo que se entiende porque son *Lecciones* dedicadas a explicar Derecho político y no administrativo. En todo caso, al referirse a los ayuntamientos y diputaciones expresa, de manera velada, sus ideas –y preferencias– acerca de estos principios, sin que se haga alusión explícita a los dos vocablos antes mencionados, utilizando por el contrario el termino «independencia».

En relación con los ayuntamiento, indica que por razones políticas a veces es necesario concentrar el poder y en otras ocasiones repartirlo, según «predomina en el cuerpo político la necesidad de llamar a las fuerzas todas a la cabeza, ya de sustentar su poder y acción en los varios miembros», pero siempre bajo el control del Gobierno central²⁴¹. Piensa, sin embargo, que la cuestión económica es diferente, ya que en la administración de los negocios propios es necesario que los interesados tengan parte, puesto que los entienden y gestionan mejor –aun cuando pueden incurrir en derroche o malversación– que el Gobierno, que está distante y tiene que actuar a través de diversas oficinas, que en numerosas

²³⁹ Sobre su vida y obra, *vid.* SÁNCHEZ GARCÍA, R., *Alcalá Galiano y el Liberalismo español* (Prólogo de J. Martínez Martín), Madrid, 2005.

²⁴⁰ Antes, había sido su primer ocupante efímero en 1836, y también la había desempeñado desde marzo de 1838, durante los cursos 1838-1839 y 1839-1840, año en el que quedó vacante hasta que tres años después la ocupó de nuevo Alcalá, pronunciando en estos años anteriores otras *Lecciones* que no se han conservado (GARRORENA MORALES, A., «Estudio Preliminar», pp. XXXI-IXL, a ALCALÁ GALIANO, A., *Lecciones de Derecho Político*, Madrid, 1984).

²⁴¹ Explica que ese Gobierno central tiene que tener la fuerza competente para hacerse obedecer en todo caso, «manteniendo en su vigor las leyes, enfrenando a quienes intentan quebrantarlas, escarmentando a quienes las hubiesen quebrantado...», de manera que cuando se viese que de entregar poder, ya fuese en lo político o incluso en lo económico, a los cuerpos municipales, éstos «cobran fuerza y bríos bastantes para resistir al Gobierno en el ejercicio de su autoridad», conviene menguar– es urgente apostilla– las facultades de los ayuntamientos y aumentar las del Gobierno (ALCALÁ GALIANO, *Lecciones de Derecho...*, pp. 250-251).

ocasiones los resuelven defectuosamente²⁴². En consecuencia, señala que las facultades de los ayuntamientos –que tienen que ser elegidos por los pueblos de cuyos negocios particulares han de ocuparse– deben ser en lo económico más o menos extensas según lo permitan las circunstancias de ilustración de la nación, pero nulas para fines políticos, rechazando expresamente su posible carácter representativo²⁴³. Añade que los consistorios siempre han de tener a su lado, presidiéndolo o teniendo parte en sus deliberaciones o tomando conocimiento de ellas, a un empleado del Gobierno, que represente y defienda el provecho común contra los excesos del interés particular de cada distrito²⁴⁴. En cuanto al gobierno provincial, cree que las provincias tienen menos importancia que las ciudades, ya que los cuerpos que se encuentran al frente de las mismas poseen importancia menor, pues gozan de «cortas ventajas». Pero no se muestra contrario a su existencia, siempre que «se los encierre dentro de los límites convenientes... se les prohíba convertirse en cuerpos políticos, a lo cual propenden»²⁴⁵. También defiende que tienen que estar encargados del mando de las provincias empleados de nombramiento regio, que deben asistir a las deliberaciones de las diputaciones y presidirlas. Además, a estos encargados «conviene dar lustre, así como fuerza, revistiéndolos de latas facultades y rodeándolos de cierta pompa»²⁴⁶. En definitiva, aunque no emplea expresamente el término «centralización», sostiene a ultranza todos los principios que integran el ideario administrativo moderado, que, como sabemos, predica una organización administrativa intensamente centralizada.

Por tanto, a la altura de 1843, en las obras de los autores expuestos ya se utilizan con asiduidad y normalidad los vocablos «centralización» y «descentralización» –en concreto, hablan de «escentralización» o «excentralización»–, y, con más o menos acierto y calidad, se intenta, al menos por alguno de ellos, definir, caracterizar, limitar y dibujar la posible aplicación práctica de esos conceptos, empleando para ello ideas y argumentos muy similares. Con la obra de Alcalá se cierra el período de Regencias y se abre el siguiente, el de la década moderada (1844-1854), que no va a ser tan rico en contribuciones como el anterior, aunque haya una de extraordinario valor, la de Manuel Colmeiro.

²⁴² Afirma en todo caso que las circunstancias concretas de cada Nación y tiempo determinan la conveniencia de una mayor o menor intervención del Gobierno «en cosas tocantes al interés particular de las varias ciudades, villas, o lugares de inferior esfera» (*Ibid.*, pp. 251-252).

²⁴³ Considera que es un error considerar a los ayuntamientos –así como a las diputaciones provinciales– como Cortes en pequeño que representan a las ciudades –o a las provincias–. Expresa esta idea de manera tajante, diciendo que es necesario «inhibir absolutamente el conocimiento de cosas políticas a cuerpos que o no son propiamente dicho representativos o si, en cierto modo lo son para materias económicas puramente» (*Ibid.*, p. 254).

²⁴⁴ Sería una figura semejante a la de los corregidores del Antiguo Régimen (*Ibid.*, p. 255).

²⁴⁵ Pone como ejemplo lo acontecido en las sublevaciones del siglo XIX, en las que han «asomado intentos de tener gobiernos independientes las provincias, con la aparición en ellas de juntas», «que por desgracia han sido más de una vez transformadas en diputaciones» (*Ibid.*, pp. 256-257).

²⁴⁶ *Ibid.*, pp. 258-259.

Antes, el pensamiento político de Joaquín Francisco Pacheco (1808-1865)²⁴⁷ queda en parte recogido en las *Lecciones de Derecho Político* pronunciadas en el Ateneo madrileño entre 1844 y 1845. Digo en parte, porque las *Lecciones* se interrumpen después de la exposición de la forma de elección de los diputados nacionales. Por tanto, no se aborda ni el análisis de la organización municipal y provincial ni el de la instrucción pública, por lo que no hemos hallado en ellas, ni tampoco en otras obras, expresión de sus ideas sobre estas cuestiones que nos permitan inferir cuáles eran sus planteamientos respecto a la centralización y la descentralización. De 1848²⁴⁸ es la que se cree aportación tardía de Sainz de Andino, puesto que, como ya hemos dicho, se piensa que a él corresponde la autoría de las voces «Administrar» y «Administración pública» de la *Enciclopedia española de Derecho y Administración, o nuevo Teatro Universal de la legislación de España e Indias* dirigida por Lorenzo Arrazola. En concreto, en la última voz citada se limita a realizar una recapitulación acerca de cómo se organizaba la Administración en ese momento; organización que puede considerarse como reflejo del modelo moderado que en 1848 ya estaba consolidado en España, puesto que en las ideas que expone se recogen inequívocamente los principios de centralización, uniformidad y jerarquización que inspiran ese modelo, en el que la posible descentralización administrativa de municipios y provincias brilla por su ausencia²⁴⁹. Se repiten, pues, las mismas reflexiones recogidas en obras anteriores, pero con menos precisión, calidad y extensión que en los libros de Oliván y Posada.

La obra de Manuel Colmeiro (1818-1894)²⁵⁰, *Derecho administrativo español*, publicada en su primera edición en 1850, representa la culminación de

²⁴⁷ Sobre su vida y obra, TOMÁS Y VALIENTE, F., «Estudio preliminar», pp. IX-LV, a PACHECO, J. F., *Lecciones de Derecho Político*, Madrid, 1984.

²⁴⁸ No reviste interés, puesto que no proporciona contribución novedosa alguna, el libro, anterior en el tiempo, de RÍOS, J. M. de los, *Derecho político general, español y europeo*, 3 tomos, Madrid, Ignacio Boix, 1845. De este mismo año es la obra de GÓMEZ DE SANTAMARÍA, E., *Manual completo de administración*, que no he podido consultar.

²⁴⁹ En todo caso, en la Sección I, titulada «Idea general de la Administración», compara a la Administración con una máquina, imagen que repetirá en más ocasiones a lo largo del texto y que aparece también en otros pensadores de la época. Y en la IV, referida a «De la acción administrativa propiamente dicha», ahondando en esta idea, puntualiza que el Gobierno, que es el centro impulsivo que transmite la fuerza a la máquina de la Administración general, debe corresponderse con sus diversas partes, para que el gobierno sea igual y homogéneo y las partes no se salgan del camino que les está trazado. Esto es lo que se entiende por centralización administrativa. Esto no obsta para que, debido a la extensión de los territorios, se tengan que realizar divisiones y aun subdivisiones territoriales y que en ellas deba haber representantes o agentes del poder, que en ningún supuesto pueden escaparse del cumplimiento de los deberes que tienen especificados, por lo que siempre continúan dependientes de la acción impulsiva central (*El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, pp. 269-317).

²⁵⁰ Sobre su vida y obras, NIETO, A., «Estudio Preliminar», pp. 7-26, a COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 3 vols., Santiago, 1995; LEMA AÑÓN, C., *Aproximación o pensamiento jurídico-político de Manuel Colmeiro (1818-1894)*, Santiago de Compostela, 1996; y LÓPEZ RODO, L., «Semblanza jurídico-administrativa de Manuel Colmeiro», en *II Simposio de Historia da Administración...*, pp. 205-209.

todos los trabajos expuestos hasta el momento. Su mayor perfección técnica, su rigor y su claridad expositiva la convierte sin lugar a dudas en la mejor de entre todas su coetáneas²⁵¹.

En el tomo I dedica unas páginas a exponer con carácter general su pensamiento acerca de la centralización²⁵². En concreto, en primer lugar, define la «centralización administrativa» como «la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme», relacionándola, además, con la unidad, al señalar que «la centralización es la unidad en la nación y en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno»²⁵³. Ahonda en la idea de centralización cuando indica que «centralizar es someter todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas a la cualidad de ciudadano»²⁵⁴. Por tanto, podemos afirmar que en su pensamiento aparece bien clara la idea propia del moderantismo de la centralización como forma de organización política-administrativa del Estado para garantizar la igualdad, la libertad y el orden público. Por esta razón, sostiene que «la necesidad de un régimen homogéneo y de una autoridad centralizadora es igualmente imperiosa para todos los gobiernos»²⁵⁵. También dispone que las aplicaciones del principio centralizador pueden ser varias, aunque una medida prudente es «sujetar a una centralización máxima los negocios de importancia suma, a una centralización media los de mediano interés y los leves a una centralización mínima o excentralizarlos completamente», añadiendo que, en todo caso, debe ser cada Gobierno el que determi-

²⁵¹ P. González Mariñas indica que «desde hace tiempo es común acuerdo el reconocimiento de que la obra de Colmeiro es un tratado científico del derecho administrativo, quizá el primero, y que su sistemática de las diversas instituciones administrativas es la más avanzada de la época» («Centralización y descentralización en el pensamiento de Manuel Colmeiro», en *II Simposio de Historia da Administración...*, pp. 121-122).

²⁵² A. Nieto explica que en la edic. de 1850 la centralización aparece como uno de los principios de organización, sin embargo, en la de 1876 se trata ya en un capítulo independiente (*Estudio preliminar*, p. 87). Veremos en su etapa cronológica correspondiente los cambios incorporados por Colmeiro en esta última edición (por ejemplo, la utilización del vocablo autonomía), muy bien analizados en González Mariñas, *Centralización y descentralización...*, pp. 107-122.

²⁵³ *Derecho administrativo...*, tomo I, p. 17. No se libra Colmeiro de la confusión generalizada en esta época de los planos político y administrativo al hablar de la centralización, porque el ambiente intelectual está todavía dominado por la lucha por la consolidación de la unidad del Estado (GONZÁLEZ MARIÑAS, *Centralización y descentralización...*, pp. 111-112).

²⁵⁴ COLMEIRO, *Derecho administrativo...*, tomo I, p. 18.

²⁵⁵ *Ibid.*, tomo I, p. 18. Así mismo piensa que la centralización es una reacción contra el período de máxima «excentralización», que es el de la época feudal «cuando los señores, los prelados y las corporaciones ejercían el derecho de acuñar moneda y administrar justicia en sus respectivos territorios», y contra el régimen de la «independencia municipal» «cuando cada ciudad y aun cada villa tenía un fuero particular y constituía un pequeño Estado con sus privilegios y magistrados cada uno, sin vínculos que los ligaran entre sí y sin subordinación a un poder común», llegando a la conclusión de que «ninguna parcial resistencia debe entorpecer la acción administrativa central, cuando fiel intérprete de las necesidades y deseos de la nación, la encamina hacia su prosperidad» (*Ibid.*, tomo I, pp. 18 y 19).

ne el grado de centralización útil para cada Estado, aunque nunca se debe abusar de la centralización ²⁵⁶.

Con posterioridad, además de determinar las circunstancias que facilitan o dificultan el establecimiento de la centralización ²⁵⁷, nos explica como a cambio de las muchas ventajas que reporta, esa centralización también lleva consigo males para la sociedad. Así, se precisa que con la centralización administrativa aumenta el peligro de rápida expansión de una revolución, aunque igualmente es más fácil sofocarla ²⁵⁸. Y otro peligro importante es que «una centralización desmedida amenaza la libertad de los ciudadanos cuyos derechos corren el riesgo de ser absorbidos por un poder fuerte y robusto». Sus palabras recuerdan mucho a las ideas de Posada Herrera. A continuación va rebatiendo una a una las causas que se oponen a la centralización. En primer lugar, si se argumenta que aísla al hombre, lo deniega, puesto que «antes al contrario sustituye a una agregación tan limitada como la que constituye un pueblo, otra agregación indefinida que forma el Estado». Si se la combate afirmando que es importante no acabar con la vida local, defiende que la centralización «bien entendida respeta y protege aquellos afectos e intereses locales que puedan coexistir con el bien público, los ordena y combina y les señala su esfera legal». Y si se la impugna por causas económicas, explicando que la Administración no puede llevar a cabo el cúmulo de atribuciones inmensas que la centralización deposita en sus manos, objeta que «la centralización es orden y el orden es también economía» ²⁵⁹.

Finalmente, tras este amplio y fundamentado análisis de la centralización como principio que debe informar la Administración, aboga una vez más por la necesidad de su implantación, sobre la base de distinguir entre intereses generales y locales y de rechazar la posible actuación política de las corporaciones locales –ideas recurrentes entre los pensadores que teorizan acerca de estos con-

²⁵⁶ *Ibid.*, tomo I, pp. 19-20. Transcribimos por su interés cuál era para Colmiero el ideal centralizador: «No consiste la verdadera centralización en atribuir a las mismas manos la dirección de todos los intereses y sujetar a iguales trámites el despacho de todos los negocios, así de particulares como de corporaciones, tanto de pueblos como de provincias; estriba en la existencia de un poder central, destinado a imprimir un movimiento uniforme a todas las partes del Estado, a procurar a todos sus miembros el goce de unos mismos bienes y a repartirles equitativamente la mismas cargas y obligaciones» (*Ibid.*, tomo I, pp. 19-20).

²⁵⁷ Son las condiciones topográficas de cada región, las tradiciones históricas y la falta de uniformidad en sus leyes y creencias religiosas y de armonía entre los intereses económicos de las distintas fracciones del territorio (*Ibid.*, tomo I, pp. 20-23).

²⁵⁸ Con la centralización «todos los resortes sociales se reúnen en un punto, y todas las fuerzas confluyen en la ciudad donde tiene su asiento el Gobierno de la nación. De allí parten las leyes y el impulso que comunica un movimiento uniforme a toda la máquina del Estado», de lo que se deriva que una revolución interior o una invasión extranjera triunfan rápidamente si se domina la capital, pero también la resistencia para sofocar estas rebeliones o invasiones se extienden velozmente desde el centro a través de las autoridades que organizadas jerárquicamente se encuentran en la periferia (*Ibid.*, tomo I, pp. 23-24).

²⁵⁹ *Ibid.*, tomo I, pp. 24-25.

ceptos—, al estudiar por separado los jefes políticos²⁶⁰, alcaldes²⁶¹, diputaciones²⁶² y ayuntamientos²⁶³.

Del mismo modo que Posada, también analiza la instrucción pública, sosteniendo igualmente las ideas de intervención y control de las universidades por parte del poder central comunes a todo el pensamiento liberal en esta esfera, sin distinción entre moderados y progresistas²⁶⁴.

En definitiva, defiende, como otros autores anteriores, con una estructura expositiva y pensamiento que recuerdan mucho a las páginas de Posada Herre-

²⁶⁰ Al tratar de estos jefes políticos hace referencia a la distinción entre una vida general y común y otra particular o local, «aquella propia de un ente colectivo llamado nación, y esta especial de las diversas agregaciones que entran a componerla». Añade que «el ejercicio de estas dos elevadas funciones de la Administración superior, a saber, la extensión de la vida general por todo el ámbito del territorio, y la templanza de cualesquiera existencias locales, requieren la institución de autoridades en todos los grandes focos de actividad social, encargadas de representar el pensamiento y transmitir la voluntad del Gobierno unitario». Y esta autoridad es el jefe político (*Ibid.*, tomo I, p. 122).

²⁶¹ Igualmente, al hablar de los alcaldes indica que un pueblo puede considerarse como «una familia o corporación particular, y como un miembro de la familia o corporación general». Conforme al primer aspecto, «tiene el pueblo una existencia colectiva independiente, intereses aislados y un gobierno peculiar, con la sola limitación de reconocer la supremacía del poder soberano», en cambio, conforme al segundo, «sacrifica sus intereses de corporación al bien del Estado, resalta su leyes, obedece a sus autoridades, y en suma, pierde todo el carácter de personalidad y confunde su vida propia con la social» (*Ibid.*, tomo I, pp. 144-145).

²⁶² Al referirse a las provincias vuelve a insistir en la idea de los intereses propios y comunes. Explica que «siempre será la provincia un todo y la parte de un todo: bajo el primer aspecto tiene intereses propios e inherentes a su existencia particular: bajo el segundo abriga intereses comunes con la nación de la cual es miembro», especificando que cuando haya divergencias entre los intereses debe prevalecer el del Estado. Señala al respecto que «el interés provincial del momento debe ceder al interés permanente del Estado: debe quedarle subordinado y sometido, porque en la constancia y validez de los intereses nacionales, halla la provincia su conveniencia pasada y presente y su compensación futura; y por tanto, para resolver estas cuestiones, el Estado no puede desprenderse de cierta vigilancia, de cierta tutoría de los intereses locales: de forma que, aun dejando a la provincia, como es debido, la iniciativa y la acción, la dirección y regularidad, para para siempre de un solo centro» (*Ibid.*, tomo I, p. 218).

²⁶³ Al estudiar los ayuntamientos afirma que los pueblos «considerados como un todo, sienten necesidades y experimentan deseos privativos de su pequeña sociedad a cuya satisfacción ocurren por sí mismos; y considerados como miembros del Estado poseen intereses colectivos, gozan de derechos uniformes, soportan cargas iguales». Reiterando que de ese hecho procede la diferencia entre la Administración general y la municipal, y señalando que «al Gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho común: a los ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal». Como consecuencia de ello opina que «el carácter, pues, de los ayuntamientos en nuestros días, es esencialmente administrativo: sus facultades políticas espiraron desde que han cesado de combatir con la turbulenta nobleza o el despotismo real, y desde que las garantías positivas de la libertad se han colocado en más alto y distinguido asiento», añadiendo que «nuestro régimen municipal debe de ser nuevo... Lo único que razonablemente puede exigirse del legislador, es que deje a la administración de los pueblos toda la libertad compatible con el principio de la unidad y la fuerza nacional, y a las autoridades municipales todo el poder conciliable con la independencia y la responsabilidad del Gobierno; en suma que no sacrifiquen la existencia administrativa de los ayuntamientos al ídolo de la centralización» (*Ibid.*, tomo I, pp. 242-243).

²⁶⁴ En concreto, de la instrucción superior explica que «las universidades quedan así convertidas en cuerpos reguladores de toda enseñanza profesional, no con libertad omnímoda, sino con sujeción a ciertos preceptos generales impuestos por el Gobierno a quien viene el impulso, pero absteniéndose de comunicarlo a los pormenores» (*Ibid.*, tomo I, p. 508).

ra, todas las características de un modelo moderado de Administración local, empleando para ello, como ya era lo habitual en esos años, los vocablos «centralización» y «descentralización» (o «escentralización»-«excentralización») y otros como «independencia», etc. Por consiguiente, a mediados del siglo XIX estos términos estaban perfectamente incorporados al léxico habitual de la época y, además, se había completado en la doctrina el proceso de configuración intelectual de los conceptos que subyacen a los citados vocablos.

También es interesante la figura del conservador Fernando Cos y Gayón (1825-1898). No obstante, en su *Historia de la Administración pública en España*²⁶⁵, publicada sólo un año después del libro de Colmeiro, tras hacer un largo recorrido histórico, cuando analiza su época se refiere a la legislación de 1845 sin realizar ninguna referencia a los temas de los que nos ocupamos.

Los últimos años del reinado (1854-1868) son menos abundantes en cuanto a la producción doctrinal que nos interesa. Hay obras rutinarias que se limitan a repetir lo que se ha dicho anteriormente y, como gran novedad, aparecen escritos en los que ya se reclama algo más que la mera descentralización administrativa.

Entre las primeras podemos citar el *Manual de administración* de 1857²⁶⁶ de Francisco de Paula Madrazo; a Pelayo Cabeza de Vaca (1798-1867) y su *Tratado de los medios de mejorar nuestra administración* de 1859²⁶⁷; y, al final del reinado, en 1865, *El libro de los alcaldes* de Fermín Abella (1832-1888)²⁶⁸, en el que llama la atención el hecho de que, a pesar de la actualidad del tema, no contenga ninguna mención a estas cuestiones. Sí hace referencia a la centralización en relación con la instrucción pública Antonio Gil de Zárate en su libro de 1855, *De la instrucción pública en España*, al explicar el Plan Pidal. En concreto, en el Capítulo X, que lleva el título «Centralización; sistema administrativo; organización de la enseñanza; profesorado; libros de textos», señala que, a su juicio, uno de los motivos de la decadencia de las escuelas ha sido la independencia y el aislamiento en el que se encontraban, por lo que «los esfuerzos del Gobierno se han dirigido por esta razón desde fines del siglo pasado a destruir ese sistema infecundo, y a tomar en la instrucción pública el papel que le corresponde para dar a este ramo el conveniente impulso». Enumera como obstáculos para esa labor la existencia de los claustros generales y su intervención en los negocios universitarios; el carácter especial de los rectores y su forma de nombramiento,

²⁶⁵ COS Y GAYÓN, F., *Historia de la Administración pública en España en sus diferentes ramos de Derecho Político, Diplomacia, Organización administrativa y Hacienda desde la dominación romana hasta nuestros días. Seguida de un índice alfabético de libros originales de autores españoles sobre las diversas materias de la Administración*, Madrid, 1976 (la 1.ª edic. es de 1851).

²⁶⁶ *Manual de administración*, Enciclopedia popular mejicana, 1857. Madrazo en este libro trata estas cuestiones con amplitud, sin aportar nada nuevo, de hecho su lectura en numerosa ocasiones es casi una copia de las *Lecciones* de Posada Herrera, de las que precisamente Madrazo fue uno de sus transcriptoros.

²⁶⁷ *Tratado de los medios de mejorar nuestra administración*, Valladolid, Imprenta de Francisco Miguel Perillán, 1859.

²⁶⁸ *El libro de los alcaldes. Atribuciones, deberes y responsabilidades de los alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes pedáneos*, Barcelona, 1865. Una nueva edición aumentada y corregida *Administración municipal. El libro de los alcaldes, ayuntamientos y secretarios*, 2 tomos, (2.ª edic.), Madrid, 1867.

que no era directa, sino a propuesta de los mismos claustros; y el sistema económico existente. A todos estos inconvenientes, como veremos en su apartado correspondiente, puso solución el Plan Pidal de 1845, alcanzándose un elevado grado de centralización con su aplicación²⁶⁹.

Entre las obras que dan un paso más allá, que contienen, teorizan o proponen nuevas ideas –y con ello, como veremos, se generaliza la utilización de otro léxico acorde con esas pretensiones– citamos el libro de juventud, pero extraordinariamente maduro, de Francisco Pi y Margall de 1854, *La reacción y la revolución*²⁷⁰. En él aparecen ya las ideas que después va a exponer en *Las Nacionalidades* de 1877, que analizaremos en su correspondiente etapa cronológica. En todo caso, adelantamos que propone la federación como forma de organización política, por lo que se adentra en cuestiones que desbordan la mera descentralización administrativa, que hasta ahora ha sido el principal exponente y objeto de reclamación de los partidarios de dispersar el poder del Gobierno central.

IV.2 DISPOSICIONES NORMATIVAS Y TRABAJOS PREPARATORIOS: EL ENFRENTAMIENTO ENTRE LA «CENTRALIZACIÓN» Y LA «DESCENTRALIZACIÓN»

En el reinado de Isabel II la historia de los conceptos que analizamos gira en torno a la contraposición entre las ideas centralizadoras y las descentralizadoras, defendidas con ardor por los moderados y los progresistas, respectivamente. Y donde mejor se va a reflejar tanto la utilización de estas voces como su configuración o proceso de gestación va ser en las esferas de la organización municipal y provincial y en la de la instrucción pública, en las que esos dos partidos aspiran a plasmar legislativamente sus diferentes puntos de vista.

IV.2.1 Régimen local

En los debates parlamentarios del segundo tercio del siglo XIX se emplean expresa y reiteradamente los vocablos «centralización» y «descentralización», o mejor dicho «excentralización» o «escentralización», que, como ya hemos visto en la doctrina, era como se decía usualmente en aquel entonces. Pero se da un paso más, es decir, no sólo se produce la consagración léxica de esos términos en el lenguaje jurídico-político de la época, sino que, además, también los diputados y senadores discuten sobre ellos, se comparan, se desmenuza su contenido y se analizan pormenorizadamente sus ventajas e inconvenientes. Es más, los próceres de las Cortes isabelinas reproducen en sus discursos con mucha frecuencia los mismos argumentos y razonamientos expuestos en sus escritos por los autores que teorizan acerca de estos dos principios contrapuestos, de manera que la tribu-

²⁶⁹ GIL DE ZÁRATE, A., *De la instrucción pública en España*, 3 vols., ed. facs., Oviedo, 1995 (1.ª ed. 1855), p. 181.

²⁷⁰ PI Y MARGALL, F., *La reacción y la revolución* (Estudio Preliminar y notas críticas a cargo de A. Jutglar), Barcelona, 1982.

na parlamentaria corre en estos años paralela a la elaboración que sobre estos conceptos estaba realizando la doctrina. Son, pues, dos escaparates diferentes, pero que cumplen una misma finalidad.

Una vez consolidada la unidad política con todo el poder centralizado, aunque aún preocupa la posible configuración de diputaciones y ayuntamientos como centros de poder político que puedan amenazar esa unidad, poco a poco el enfrentamiento entre ambos partidos, moderado y progresista, se centra en la dialéctica centralización-descentralización²⁷¹, referida a una mayor o menor dependencia de las corporaciones locales respecto del Gobierno central, es decir, lo que hoy consideramos centralización o descentralización administrativa.

Así, hasta 1845, frente al afán centralizador de los moderados, se manifiestan otras posturas diferentes, que defienden, como digo, una cierta descentralización administrativa, sin reclamar en ningún caso una descentralización política. En efecto, a lo largo de los años treinta, en las contiendas parlamentarias, los diputados ya utilizan términos variados para referirse a esa manera de entender la vida local no tan constreñida a los dictados y al control del poder central: desde la alusión que se hace a la existencia de un «poder municipal» en los debates de la Constitución de 1837 (intervención a la que se alude años después en los de la Ley de 1840)²⁷², a la constante referencia a la «independencia» de los municipios y de las diputaciones, sobre todo al discutirse las atribuciones de los mismos²⁷³,

²⁷¹ Me parecen muy acertadas las palabras de A. Nieto al respecto cuando indica que en este momento «...se abría el gran dilema de la centralización o descentralización. En el fondo moderados y progresistas estaban de acuerdo con la centralización; pero en este punto la diferencia de grado era fundamental y terminó separándoles radicalmente» (*Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la regencia de María Cristina*, Barcelona, 1996, p. 91).

²⁷² El diputado Sosa, en la sesión de 27 de abril de 1837, señala: «...vuelve la comisión acerca de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos a denominar solamente las corporaciones y no los poderes, y a mí me parece que habiendo dicho poder judicial, debía decir ahora del poder municipal, porque ya he tenido otra vez ocasión de indicar que las Diputaciones provinciales constituyen uno de los poderes necesarios en un Estado que se gobierna por sistema representativo... Y es menester hacernos cargo de que ese poder de las Diputaciones provinciales se ha venido a hacer tan sagrado como el de los mismos diputados a Cortes, porque el hecho mismo de nombrar a sus individuos los colegios electorales, es prueba que este poder tiene algo de especialidad sobre los otros...» (*Diario de las sesiones de las Cortes constituyentes: Dieron principio el 17 de octubre de 1836 y Terminaron el 4 de noviembre de 1837*, Madrid, imprenta de J. A. García, 1870-1877, vol. 5, p. 3027).

²⁷³ Por ejemplo, en la sesión de 30 de enero de 1839, durante el debate del Proyecto de Ley sobre atribuciones de los ayuntamientos, el diputado Camaleón, al defender el Dictamen de la Comisión, explica que «las atribuciones de los ayuntamientos son unas inherentes a la esencia de estas corporaciones, que son, digámoslo así, como de familia, y en su ejercicio... deben ser mantenidos los pueblos con absoluta y noble independencia; otras en que se trata de intereses de los mismos pueblos, que yo quiero que los manejen los ayuntamientos aunque con menos latitud... Hay otra clase de atribuciones que son las que tienen relación con el gobierno ¿Quiere el señor Martín que en estos asuntos tengan los ayuntamientos una total independencia? Si tal sucediese, la unidad del Gobierno desaparecería, y aparecerían tantas fracciones independientes como pueblos tiene la monarquía...» (*Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1838. Dio principio el 8 de noviembre de 1838 y terminó el 1º de junio de 1839*, Madrid, imprenta de José A. García, 1874, vol. 2, p. 1415). Con anterioridad, en la discusión del Dictamen sobre el Proyecto de Ley de febrero de 1838 que la Comisión había presentado a las Cortes el 28 de marzo de 1838, en concreto, en la sesión de 20 de abril, el diputado Caballero, al oponerse a la

sin que falten otros vocablos como «soberanía»²⁷⁴, «emancipación»²⁷⁵ y muy raramente «federación» o «confederación»²⁷⁶. Pero, en todo caso, en consonancia con las aportaciones doctrinales de estos años, el vocablo estrella y el concepto clave hasta 1845, que no falta en ningún debate, fue la «centralización», y en menor medida la «excentralización» o «descentralización». Todo gira en torno al deseo de los moderados de establecer un sistema centralizado. Se hace uso de esa palabra, «centralización», para criticarla con ferocidad cuando se considera que es extrema²⁷⁷, y para defenderla con pasión²⁷⁸. En cualquier supuesto, reite-

centralización con unos argumentos muy claros, indica: «...Porque señores, ¿qué son ahora los Ayuntamientos y los alcaldes de los pueblos? En lugar de ser independientes, ¿no dependen, por el contrario de todo el mundo?... Y no solo, como se dijo ayer se acata una orden del gobierno, sino el mandato de la autoridad más subalterna, de un funcionario del último grado de la escala, y a veces por la menor demora sufre un alcalde una reconvencción y aun un castigo, si lo merece en concepto de autoridad...» (*Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837 que dio principio el 19 de noviembre...*, vol. 3. p. 1834).

²⁷⁴ También en el debate de 30 de enero citado, el diputado Armendáriz se pregunta: «¿hay quien ignore que hay muchos ayuntamientos que se creen soberanos en el ejercicio de sus atribuciones, y que al mismo gobierno le niegan el poder de anular o suspender sus acuerdos?» (*Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1838. Dio principio el 8 de noviembre de 1838...*, vol. 2, p. 1424).

²⁷⁵ En esa misma sesión de 30 de enero de 1839, el diputado Ruiz del Árbol determina: «Yo no quiero la emancipación de los ayuntamientos; deseo que estén sujetos y subordinados al Gobierno de S. M.; deseo que estén presididos por el jefe político; pero ¿exige acaso la buena administración que estén bajo una absoluta dependencia de los jefe políticos?... y yo creo que cuanto más independencia se les confíe, corresponderán con tanta más dignidad a su misión. Condenados a una triste abyección, no prestarán servicio alguno de consideración» (*Ibid.*, vol. 2, p. 1413).

²⁷⁶ Por ejemplo, Argüelles, en la sesión de 19 de abril de 1838, en una de sus intervenciones en esa discusión del Dictamen sobre el Proyecto de Ley de febrero de 1838, al rechazar la posibilidad del nombramiento de los alcaldes por el poder central por considerarlo una innovación innecesaria, afirma en defensa de los ayuntamientos que «no se podrá citar una sola vez que estos cuerpos hayan formado uniones, cofradías, Ayuntamientos generales o confederaciones para poner embarazos al Gobierno... Y nada he hallado que manifieste la necesidad de esas alteraciones, que parecen más bien nacidas del prurito de innovar, de asemejarnos a la Nación vecina y de desnaturalizar nuestras instituciones». En su contestación al día siguiente, el ministro de la Gobernación vuelve a utilizar ese término al decir que «...en la actualidad estas corporaciones son como los Estados de una confederación, puesto que hasta tenían facultades para fundar arbitrios particulares y tener a su disposición alguna fuerza armada» (*Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837 que dio principio el 19 de noviembre...*, vol. 3, pp. 1818 y 1827).

²⁷⁷ También en el debate del Dictamen de la Comisión acerca del Proyecto de Ley sobre organización de los ayuntamientos de febrero de 1838, en la sesión del 17 de abril de ese año, el señor Luján señala: «Yo me explicaré; el fundamento de todas las teorías constitucionales es fortalecer en todo lo posible la acción del poder para que la pueda ejercer igualmente sobre la parte individual, popular, provincial y general, para reunir de este modo todo el vigor necesario para llevar a cabo sus empresas; pero al mismo tiempo debe dejarse a salvo aquella energía individual del hombre, de su familia, de los Ayuntamientos y de las provincias para atender a su propio bien. La centralización, hasta cierto punto es necesaria; pero llevada más adelante de lo que conviene, no hace más que acumular la sangre a la cabeza produciendo una «apología» del Gobierno, dejando los demás miembros paralíticos: tal es efectivamente lo que sucedería si llegara a verificarse la centralización hasta este extremo; o la apatía de la muerte o revoluciones extremas» (*Ibid.*, vol. 3, pp. 1766-1767).

²⁷⁸ En ese mismo debate, en la sesión de 20 de abril, el diputado Puche hace una defensa de la centralización al indicar que «esta centralidad y uniformidad es necesaria para que haya gobierno y que sin ella todo estaría en esa anarquía administrativa de que habla el proyecto del Gobierno,

ro, la batalla entre moderados y progresistas no supera los límites de lo que hoy llamamos descentralización administrativa.

El momento álgido de esta intensa controversia en torno a la centralización o descentralización se vivió durante la discusión de la Ley de 1840. El Proyecto fue presentado al Congreso en marzo de 1840 por el ministro de la Gobernación Calderón Collantes (sustituido por Armendáriz el 8 de abril, que fue quien participó en los debates parlamentarios), dando lugar a un intenso, duro e irreconciliable enfrentamiento entre los inspiradores, los moderados, y los que se oponían, los progresistas²⁷⁹. En este debate se reprodujeron hasta la saciedad los argumentos, respuestas, razones que a favor o en contra de la centralización se habían aducido desde 1838²⁸⁰. El *leit motiv* de los moderados es el deseo de reformar la ley municipal, porque piensan que el nefasto sistema vigente, el de la Ley de 1823, no permite apenas gobernar, ya que los ayuntamientos se creen «independientes» del poder central y actúan al margen de sus dictados. Los progresistas no disienten sobre la necesidad de reformar esa Ley de 1823, pero sí acerca de que la respuesta fuese la implantación de un férreo sistema centralizado —que pensaban se encarnaba en este Proyecto de 1840—, que, además, consideraban una copia del modelo francés, otro de los defectos que objetaban con vehemencia; extremo que negaban los moderados, que defendían a ultranza esa centralización. Entre la inmensa e inabarcable pléyade de referencias a la centralización, y todavía muy pocas a la descentralización, me parecen muy interesantes las palabras de los diputados Lasagra y Oliván, representantes de las dos posturas contrapuestas.

El diputado por La Coruña R. de Lasagra, en la sesión de 26 de abril, al defender su enmienda, una de las 124 que como táctica para retrasar la aprobación de esa Ley presentaron los progresistas, expone unas ideas acerca de la centralización muy interesantes, y más precisas y elaboradas técnicamente que las de la mayoría de los diputados. Explica que en el sistema centralizador francés, que es el que se toma como ejemplo para esta Ley, «hay centralización gubernativa y la centralización administrativa», haciendo hincapié en que la

y que confunde todos los principios. Muchas leyes quedarían sin ejecución o esta sería a la ventura, o según la voluntad de los particulares... Esta centralización que yo quiero no es la de Alejandro, la de César y Carlomagno, que centralizaron un poder fundado sobre la fuerza de las armas; es, sí, la que semejante a la de Grecia, que resistió todo poder de los persas, y la de Roma, que dominó al mundo por la sabiduría de sus leyes y estabilidad de su política, pueda formar un cuerpo social compacto de las partes heterogéneas de que se compone, y fundar su fuerza en la justicia y en el buen gobierno: y esta centralización consiste en poner en perfecta armonía las instituciones administrativas con las políticas, que son su fundamento, para que todos los movimientos produzcan efectos consonantes y regulados» (*Ibid.*, vol. 3, p. 1833).

²⁷⁹ *Vid.* PÉREZ NUÑEZ, J., «Los debates parlamentarios de la Ley municipal de 1840», en *Revista de Estudios Políticos*, num. 93 (VII-IX-1996), pp. 273-291.

²⁸⁰ La discusión gira en torno a cuatro puntos fundamentales: sistema electoral, más bien la extensión del sufragio censitario; designación de los alcaldes (cuestión que se convirtió en el verdadero caballo de batalla y que, a la postre, evitó un acuerdo entre los dos grandes partidos, con acusaciones de inconstitucionalidad por parte de los progresistas); atribuciones de los ayuntamientos y alcaldes; y control por parte del poder central (posibilidad o no de suspensión), que en definitiva son los que configuran a un modelo como más o menos centralizado.

dirección administrativa debe dividirse en dos partes, que en Francia se confunden: «administración de los intereses del Estado, de intereses generales de la Nación como cuerpo agregado, y administración de los intereses públicos que pertenecen a los pueblos, intereses resultantes de la existencia natural de las individualidades políticas llamadas pueblos, y de las unidades sociales llamadas provincias, y de la reunión de las mismas; pues hasta de esta agregación de unidades resulta, no intereses del Estado, sino intereses públicos». Por tanto, distingue entre intereses generales del Estado e intereses públicos, considerando a estos últimos como «todos aquellos que conciernen a la unidad de los pueblos, a su bienestar, a su adelanto, a su progreso interior como unidades separadas, como unidades reunidas». Pero tiene claro que, aunque ambos tengan conexiones, su administración debe ser diferente. En concreto, cree que la de esos intereses públicos no corresponde al Gobierno, sino al pueblo. «¿Y por medio de quién? Por medio de sus delegados; es decir, de las Corporaciones populares, empezando la escala por aquellas que están más en contacto con los individuos y remontándose a un centro administrativo no conocido aún en España, ni bien montado en la misma Francia»²⁸¹. Finaliza afirmando tajantemente que «estando de acuerdo en el principio de centralización administrativa para los intereses del Estado y de centralización gubernativa, no lo estoy de manera alguna respecto a la administración de los intereses públicos. El Gobierno debe ser fuerte, vigoroso, ilustrado, para gobernar, para administrar los intereses generales del Estado; pero los intereses públicos competen a los pueblos, a las Diputaciones provinciales con un centro común administrativo...»²⁸².

A. Oliván, diputado por Huesca, en la sesión de 29 de mayo, también pronuncia unas sugestivas palabras, en sentido contrario a las de Lasagra, en las que se revela como firme defensor de la centralización, aunque, como él mismo explica, en su justa medida. Estima que «es un error peligroso y perjudicial el atender a los intereses de las localidades, prescindiendo de los intereses de la sociedad, y lo es también el prescindir del individualismo de los pueblos para cuidar exclusivamente de los intereses sociales». En consecuencia, afirma que la Comisión pensaba que «la organización y atribuciones de los ayuntamientos debían ajustarse a asegurar por todos los medios posibles el acierto y buen gobierno de los pueblos en armonía y consonancia con el buen gobierno del Estado. La Comisión sentó el principio de aplicación de que la iniciativa en negocios comunales debía estar en los concejos, y la facultad en la autoridad superior de reformarlos en algunos casos». Después, justifica la intervención del Gobierno en los negocios concejiles para que «no sufran lesión los intereses

²⁸¹ A este respecto señala que «...en Francia, repito, se ha confundido todo; y constituyendo un centro único del cual partiesen radios en todas direcciones, se han querido llamar luego a este centro todos los intereses públicos y del Estado», aseverando que, por tanto, se ha mezclado en este país «lo que es gobierno con lo que es administración», y se ha querido «centralizar en el poder ejecutivo toda clase de administración», incluyendo al monarca como agente de centralización (*Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados: legislación de 1840, dio principio el 18 de febrero de 1840 y terminó el 11 de octubre del mismo año*, Madrid, Imprenta y fundición de J. Antonio García, 1875, vol. 2, p. 1243).

²⁸² *Ibid.*, vol. 2, pp. 1242 y 1244.

sociales, ni los de cada pueblo en particular, o los de las generaciones en el venideras», aseverando que «el abandonar los pueblos a sí mismos, no hay quien desconozca que es entregarlos a peligros inminentes», y, por ello, «está fuera de toda duda el interés de los mismos pueblos en la intervención de la autoridad central en algunos de sus negocios». Finalmente, compara la centralización excesiva y opresora «con una cadena de hierro que del centro se dirigiese a cada agente del Gobierno en las provincias, y de estos tantas cadenas como pueblos para tenerlos amarrados», concluyendo que «la centralización prudente es útil y necesaria; la excesiva es funesta»²⁸³. Véase en estos discursos la referencia a la distinción entre intereses generales del Estado y los peculiares de provincias y municipios, tan presente en las obras doctrinales analizadas.

Un sutil cambio se produce en las debates parlamentarios del Bienio Progresista. Así, tanto en los de las Bases de la nueva Constitución y del texto mismo, la *non nata* de 1856, como en los del Proyecto de Bases de la Ley de gobierno y administración provincial y municipal presentado a las Cortes en diciembre de 1855, se da un paso más. Ahora se menciona tanto o más la «descentralización» o «excentralización» que la «centralización». Incluso se habla de «descentralización absoluta»²⁸⁴, estando perfectamente definidos estos dos sistemas contrapuestos, que todos los diputados ven encarnados en las Leyes de 1845 y de febrero de 1823. Además, no quedan circunscritas estas disputas a lo que hoy entendemos por descentralización administrativa, sino que ya hay referencias vagas a otras realidades, a otra forma de gobierno (república, federación)²⁸⁵, es decir, a la descentralización política. No sólo eso, hay otras variaciones perceptibles: se habla con naturalidad del «poder municipal», cosa que en la etapa anterior era algo excepcional y muy resaltado; se defiende por algunos diputados, cada vez más, no sólo por los demócratas, sino también por

²⁸³ ORDUÑA REBOLLO, *Historia de la legislación...*, pp. 573-575 y 577.

²⁸⁴ En la sesión de 28 de noviembre de 1855, en la discusión del texto constitucional, el progresista diputado Juan Bautista Alonso acusa a los demócratas Orense y García López de querer una «descentralización absoluta», afirmando la imposibilidad de la misma: «La descentralización absoluta es un sueño, es una ironía opuesta a toda idea, a todo pensamiento de gobierno, la descentralización absoluta no existe en ningún país que tenga leyes generales... El día que esa descentralización, no tan absoluta, menos completa que la que quiere el señor Orense, se realizase, España sería un teatro de luchas, de escándalos y de calamidades, y cualquier potencia extranjera podría ponerla con estrépito y ruina al borde del abismo» (*Diario de sesiones de las Cortes constituyentes: dieron principio el miércoles 8 de noviembre de 1854...*, vol. 10, p. 8625).

²⁸⁵ Al debatirse el Proyecto de Bases de 1855, en la sesión de 6 de marzo de 1856, el diputado progresista por Almería Francisco Salmerón, muy crítico con ese Proyecto y con su partido, al explicar cómo las bases del sistema administrativo pueden ser resueltas de diversas formas, habla de tres posibles sistemas políticos: el absolutismo, el moderado o progresista y el republicano, respecto del cual precisa que en él «desde el individuo a la familia, desde el pueblo a la provincia, y desde la Nación a la humanidad, viven por derecho propio, con funciones inalienables, y de recursos independientes en el sentido racional: federación es la forma económico-administrativa, y la excentralización el término de mi política. ¿Y por qué? Porque así como respeta la libertad máxima del individuo, acata también la libertad máxima de los Municipios y Diputaciones, y por que quiere que haya completa independencia en estas corporaciones, para evitar que el centro absorba la vida de los extremos y que muera de plétora gubernativa la administración central» (*Ibid.*, vol. 13, pp. 11359 y 11364).

los progresistas, el sufragio universal; se reclama apasionadamente la concesión de atribuciones políticas para diputaciones y ayuntamientos. El cambio es, pues, notorio e importante.

Por otra parte, en los debates se nota una mayor perfección técnica y finura terminológica, conceptual y de contenidos. Se esgrimen más y mejor fundados argumentos para apoyar cada postura. Se es consciente de la evolución y mudanzas experimentadas desde 1812, pues muchos diputados, amén de remontarse en ocasiones incluso a Roma, hacen detallado examen de los vaivenes acontecidos desde Cádiz, resaltando interesadamente las bondades y excesos de la centralización o descentralización, sabiendo, sin duda, que la extrema descentralización puede desembocar en una forma diferente de gobierno. Son muy gráficas las palabras del ministro de la Gobernación P. de la Escosura en la sesión del 6 de marzo de 1856 contestando al diputado Francisco Salmerón, porque resumen muy certeramente la postura del partido progresista durante el Bienio: rechazo de la descentralización política y defensa de la administrativa. Señala que «hay dos sistemas que constituyen los extremos de esta línea aquí: el uno que descentraliza hasta convertir la sociedad en un cuerpo federal; el otro que centraliza hasta traer la atonía al cuerpo social y hacer imposible la vida... En el gobierno de la Nación hay que fijar lo que es el gobierno propiamente dicho, lo que constituye la vida política interior y exterior... Otra es, señores, la parte administrativa; en esa parte administrativa misma hay cuestiones de interés común y cuestiones de interés local. En la parte política, señores, yo no quiero entrar a discutir ahora...». Alerta también del peligro de adjudicar atribuciones políticas a las corporaciones locales: «Si le damos, repito, atribuciones políticas, no sólo a las Diputaciones provinciales... sino a los Ayuntamientos también; si al mismo tiempo, como ha pedido S. S. enlazamos las Diputaciones y Ayuntamientos entre sí y con las Cortes como quiere S. S.; y si evitamos, como dice, toda intrusión, que así la llama, del Poder ejecutivo en las relaciones de esas corporaciones... ¿qué es lo que queda? Ayuntamientos con atribuciones políticas y dependientes de las Diputaciones provinciales exclusivamente: Diputaciones provinciales también con esas atribuciones políticas, dependientes exclusivamente de las Cortes. Esta es la ilación; y siendo así ¿para qué queréis Gobierno entonces? ¿Qué va a significar vuestro Gobierno? Una superfectación ridícula y no otra cosa. Entonces las Cortes gobiernan al país, las Diputaciones gobiernan la provincia, y los Ayuntamientos gobiernan los pueblos. Entonces no hay monarquía, no hay unidad social; entonces habréis convertido en una federación la Monarquía». Más adelante defiende que «la vida política de una gran Nación como la nuestra, Nación esencialmente monárquica, no puede estar sino en su centro; tiene que ser central en su esencia. El gobierno político ha de centralizarse...; pero al mismo tiempo debe descentralizarse la Administración dentro de límites prudentes, y eso es lo que ha hecho la Comisión. Esta ha dejado la debida independencia a los Municipios y Diputaciones provinciales, pero no les da ninguna función política, porque para nada la necesitan»²⁸⁶.

²⁸⁶ *Ibid.*, vol. 13, pp. 11369 y 11371.

Además, la lucha ya no es exclusivamente entre moderados y progresistas, sino entre estos últimos, que en relación con la descentralización mantienen una postura más matizada, y los nuevos partidos que surgen a su izquierda, como los demócratas, que se decantan públicamente por la descentralización²⁸⁷, acusando incluso a algunos progresistas de combatirla²⁸⁸, o como los republicanos, que ponen en liza nuevos contendientes, como P. M. Sagasta, J. M. Orense, etc., que van a estar muy presentes en la vida española de la segunda mitad del siglo XIX.

Finalmente, en los últimos años del reinado, a partir de 1856, la gran novedad fue el acceso al poder de otro partido diferente, la Unión Liberal. Aunque se presentaron varios proyectos de régimen local, sólo hubo debates parlamentarios de la Ley sobre gobierno y administración de las provincias de 1863. En ellos se repite constantemente por sus detractores que se ha retornado al sistema de los moderados de 1845 con algunas pequeñas diferencias; sus impulsores, en cambio, defienden lo que llaman una moderada y legítima centralización²⁸⁹, llegando a calificar la «excentralización» como un sistema desorganizador²⁹⁰.

²⁸⁷ El diputado Orense, en las discusiones del texto constitucional, en numerosas ocasiones se declara tajantemente a favor de la descentralización. Por ejemplo, en la sesión del 28 de noviembre de 1855, indica: «Yo establezco por sistema que la centralización es la muerte de los países libres. Abogo por la descentralización; y quiero que esté en la Constitución con las garantías que ésta da; quiero, en fin, que no tengamos mañana unas Cortes retrógradas que fundándose en esto establezcan la centralización» (*Ibid.*, vol. 10, p. 8623).

²⁸⁸ Por ejemplo, hay ataques feroces culpando al partido progresista de defender la centralización en la discusión de las Bases del Proyecto de 1855. Así, en la sesión de 7 de marzo de 1856, el diputado Arriaga, tras argumentar apasionadamente a favor de la descentralización, señala: «¿cuál es el principio del partido conservador? El principio de autoridad ¿Cuál es el, cuál ha sido siempre el principio del partido progresista? El de la libertad... para el individuo, para el Municipio, para la Provincia; libertad e independencia para el Parlamento y para la Nación entera... Pero ahora viene proclamando el principio de centralización, que es muy conveniente, muy importante, pero para pueblos que viven en minoría, que están en la edad pupilar... Lo que me choca es que a la sombra y con el nombre de principios progresistas se quiera imponer al país el sistema del Ministerio Narváez» (*Ibid.*, vol. 13, pp. 11399-11400).

²⁸⁹ En la sesión de 5 de febrero de 1861, al discutirse el Dictamen de la Comisión, el diputado Aguirre de Tejada explica: «la fórmula consiste en conservar la acción del poder central en tanto cuanto mira por los intereses públicos y ensancha la vida local; en excentralizar y dar a las corporaciones locales los medios que necesiten para hacer valer sus intereses en tanto que su marcha no ponga ninguna traba a la acción del poder público». Después afirma que en la Ley «se desarrolla el principio fundamental de que la provincia es en cierto modo soberana para decidir en todas estas cuestiones en que la autoridad del gobierno obra solo como delegado de la ley» (*Diario de las sesiones de Cortes: Congreso de los diputados: Legislatura de 1860, esta legislatura dió principio el 25 de mayo de 1860 y terminó en 28 de septiembre de 1861*, Madrid, imprenta y fundición de los Hijos de J. A. García, 1884, vol. 3, pp. 2413-2414).

²⁹⁰ En la misma sesión de 5 de febrero, el citado Aguirre de Tejada sostiene que «...la libertad en administración es una cosa incomprensible..., es decir, la libertad en la manera de desarrollar la acción del poder central, en la manera de aplicar la ley y de hacerla única y tradicional para que se extienda por la superficie del país, en esto no cabe libertad; en esto cabe una buena o mala administración, pero no cabe un sistema liberal. Si el Gobierno tiene un sistema en que, concediendo una justa consideración a las corporaciones provinciales, las invista de los medios de gestionar sus intereses, esa será una buena administración, una administración liberal; pero una administración que crea Asambleas soberanas, que las concede el derecho de rebelarse contra los actos del Gobierno... es una mala administración; porque crear un poder rival, crear Asambleas que pueden oponer a la política y tendencias del Gobierno una oposición conspiradora, no es un siste-

No encontramos disertaciones tan impetuosas como durante el Bienio a favor de la descentralización, pero todavía el enfrentamiento entre estos dos principios protagonizó muchas de las intervenciones de los diputados, con la diferencia de que ahora hay un grupo, el unionista, que además alcanzó el Gobierno, que aboga por un término medio, por un aparente intento transaccional entre centralización y descentralización.

Aparte de los debates parlamentarios, durante el reinado de Isabel II, a diferencia de lo acontecido en épocas anteriores, en las Exposiciones de Motivos de muchas de las disposiciones que regulan –o lo intentan– el régimen local, además de utilizarse en ellas expresamente los vocablos «centralización» y «descentralización», se refleja con meridiana claridad lo que se piensa acerca de estos conceptos, lógicamente desde la órbita del partido que impulsa cada norma, el moderado²⁹¹, el progresista²⁹² o, incluso, el unionista²⁹³. Es decir, el

ma liberal;... es un sistema anárquico; no es un sistema excentralizador, sino un sistema desorganizador» (*Ibid.*, vol. 3, p. 2415).

²⁹¹ El sentir del partido moderado en los años treinta queda recogido, por ejemplo, en las siguientes palabras de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre organización de ayuntamientos, presentado a las Cortes por el ministro de la Gobernación, marqués de Someruelos, en la sesión de 8 de febrero de 1838: «...tenemos que dirigir la reforma hacia una centralización que recientes sucesos han hecho todavía más precisa, y que sin destruir la justa intervención de los pueblos en los asuntos propios, contribuya a que no sea ilusoria la existencia del Poder supremo, dándole la fuerza suficiente para oponerse a la disolución de la sociedad, inevitable siempre donde falta su influencia tutelar y organizadora... No ha tratado (el Gobierno) de que las corporaciones municipales caigan en su poder, de suerte que pierdan toda libertad, toda independencia; pero tampoco quiere que tales corporaciones puedan llegar a serle enemigas, a combatirles con probabilidades de vencerle, y en vez de ser sus útiles auxiliares, le sirvan sólo de obstáculo continuo» (*Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837 que dio principio el 19 de noviembre...*, vol. 1, pp. 777-778).

²⁹² En la Exposición de Motivos del Proyecto de Bases de la Ley de gobierno y administración provincial y municipal, presentada a las Cortes el 14 de diciembre de 1855, se recoge cuál era en este momento para el partido progresista la solución que se debía dar a esta cuestión: «La excesiva centralización, sobre ser ineficaz hasta cierto punto, porque nunca la superioridad puede descender con pleno conocimiento de causa a pormenores de apreciación práctica y local, ofrece el inconveniente de que al proceder de arriba abajo, para llegar por escalones hasta los administrados, imposibilita toda enmienda o rectificación que solo debe esperarse de un superior. La excentralización excesiva, sobre fraccionar el poder llevándolo a diversos puntos, lo que equivale a destruir o al menos enervarlo, crea desconfianza e insubordinación en la esfera gubernativa, variedad de intereses, aislamiento de miras y pequeñez de relaciones... La comisión ha creído debe huir de ambos extremos, procurando ...conciliar la libertad con el orden... dando a los Ayuntamientos y Diputaciones toda la latitud e influencia compatibles con sus intereses locales y los generales del país, de que el gobierno está exclusivamente encargado» (*Diario de sesiones de las Cortes constituyentes: dieron principio el miércoles 8 de noviembre de 1854...*, vol. 11, p. 9119).

²⁹³ Así mismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos, presentado a las Cortes el 2 de noviembre de 1860 por el ministro Posada Herrera, se refleja la postura que en torno a la reforma del régimen local adoptaron los unionistas: «Armonizar la más expedita intervención de los pueblos en el manejo de sus inmediatos intereses, con la libertad de acción del Gobierno supremo; hacer más desembarazada la función del poder central suministrando a las localidades los medios de progresar por sí mismas en su administración interior, bajo condiciones encaminadas a impedir la perpetración de abusos que las deshonren y de violencias que las desprestigien... Ha llegado indisputablemente la oportunidad de que se dilate la esfera de su acción y de que se disminuya la intensidad de la vigilancia y tutela que

legislador ya tiene conciencia de las ideas que maneja y que inspiran cada reglamentación.

También, en este segundo tercio del siglo XIX, las opiniones expuestas y defendidas en los debates de las Cortes por los representantes de los principales partidos trascienden a sus campañas (comités electorales) y programas o manifiestos y se recogen en la prensa²⁹⁴. Por tanto, partidos políticos y periódicos (en los que intervienen como directores, redactores o simples colaboradores algunos de los más destacados políticos de estos años) se manifiestan como binomio inseparable que influye en la opinión pública y como vías para la difusión de estas nociones de centralización y descentralización, sobre las que ya venían teorizando los autores, muchos de los cuales participaban en la vida política o desempeñaban algún puesto de responsabilidad administrativa. De manera que cada partido político²⁹⁵ tuvo como portavoces oficiosos una serie de periódicos, de duración efímera la mayoría²⁹⁶. Así sucedió con el moderado, que enlaza con los doceañistas del Trienio y que se denominó así tras los sucesos de 1848²⁹⁷, y con el progresista, configurado a lo largo de los años treinta por los representantes más radicales del liberalismo²⁹⁸. También con las nuevas formaciones políticas que fueron surgiendo en el transcurso del tiempo. En con-

desde el planteamiento de la ley de 1º de enero de 1845 viene ejerciendo sobre ellas el Estado. No irá, sin embargo, el Gobierno tan lejos en este punto tal vez como algunos desearan: la descentralización, según la entienden ciertas opiniones extremas, y llevada hasta la emancipación completa de las localidades, más bien es un arma de partido destinada a debilitar profundamente la fuerza del poder, que una exigencia natural y atendible de la época presente» (ORDUÑA REBOLLO, *Historia de la legislación...*, p. 768).

²⁹⁴ A este respecto, M. C. Seoane indica que el periodismo fue durante la mayor parte del siglo «un arma de combate político», estando casi totalmente ausente de las páginas de los periódicos lo puramente informativo, de manera que sólo hacia mitad del siglo aparece el periódico noticioso, el informativo, «que pretende ser neutral o al menos independiente en política» (*Historia del periodismo...* 2, pp. 15-16).

²⁹⁵ Acerca de los de estos años, con carácter general vid. ARTOLA, M., *Partidos y Programas políticos 1808-1936. I. Partidos políticos*, Madrid, 1974, pp. 218-278.

²⁹⁶ Para todas las menciones de la prensa de estos años seguimos a SEOANE, *Historia del periodismo...* 2, pp. 123-230 y GÓMEZ APARICIO, *Historia del periodismo español. Desde la «Gaceta de Madrid»...*, pp. 192-600. También MARTÍN MARTÍN, T., *El partido progresista español (1833-1869)*, Tesis doctoral, Salamanca, 1975, pp. 291-325 y CÁNOVAS SÁNCHEZ, F., *El partido moderado*, Madrid, 1982, pp. 164-176.

²⁹⁷ Vid. COMELLAS, J. L., *Los moderados en el poder 1844-1854*, Madrid, 1970 y CÁNOVAS SÁNCHEZ, *El partido moderado...* Entre los numerosos periódicos que canalizaron el sentir de este partido destacamos *La Abeja*, fundado y dirigido inicialmente por Pacheco, en el que escribieron Antonio de los Ríos Rosas y Oliván; *El Español*, que dirigido por Andrés Borrego tuvo como colaboradores a políticos como Donoso Cortés o el citado Ríos Rosas; *El Porvenir*, cuyo editor fue durante algunos años el mencionado Donoso y en el que cooperó Juan Bravo Murillo; *El Correo Nacional* del mismo Borrego, en el que participaron Luis Sartorius, Pacheco, Oliván o Ríos Rosas; *El Herald*, fundado por Sartorius en 1842 y en el que colabora Donoso; *El Sol*; *El Castellano*; *El Tiempo*; *La Época*, que evolucionó hacia posiciones cercanas a la Unión Liberal; *La España*; *El Parlamento*; y *La Verdad*, en el que también participaron Bravo Murillo y Donoso.

²⁹⁸ Vid. MARTÍN, *El partido progresista español...* y MOLINER, *Joaquín María López y el partido progresista...* En este caso, *El Eco del Comercio*, dirigido por Fermín Caballero y del que es redactor el político Joaquín María López; la *Revista-Mensajero*, en la que colaboró Alcalá Galiano; *El Patriota*; *El Constitucional*; *El Espectador*; *La Iberia*, dirigido desde 1863 por Sagas-

creto, en el año 1849 se escindió el ala izquierda de los progresistas convirtiéndose en un nuevo partido, el demócrata²⁹⁹. Dentro de él se diferenciaron dos corrientes que concebían de manera opuesta la forma de organización política: la democrático-monárquica y la republicana.³⁰⁰ Asimismo, en los últimos años del reinado se formó el partido de la Unión Liberal como organización intermedia y ecléctica, integrada por el flanco izquierdo de los moderados y el derecho del progresismo³⁰¹. Igualmente, otras pequeñas formaciones también tuvieron sus propios portavoces entre la prensa del momento, como los carlistas³⁰². Y, por último, se manifestaron las primeras reivindicaciones del movimiento obrero, surgiendo periódicos socialistas³⁰³.

Por consiguiente, estos partidos políticos, a través de sus proclamas y manifestos, y la prensa política se convirtieron en eficaces propagadores de esas tendencias partidarias de la centralización o de la descentralización. No obstante, mientras el partido moderado, una vez consolidada su legislación de 1845 conforme al más rígido centralismo, no vuelve a mencionar en sus programas la cuestión municipal³⁰⁴, en cambio, las restantes formaciones reclaman constantemente una mayor relajación del control que el Gobierno central (emplean indistintamente los vocablos «independencia», «descentralización», «libertad») ejerce sobre municipios y provincias.

En concreto, en el Programa electoral de los progresistas de 1839 uno de los puntos que se incluye es el «mantener la integridad e independencia de Ayuntamientos y Diputaciones»³⁰⁵. Esta misma petición se recoge, en los

ta; *La Nación*; *El Clamor Público*; y *Las Novedades*, fueron algunos de los periódicos que se erigieron en voz pública de los progresistas.

²⁹⁹ Vid. EIRAS ROEL, A., *El partido demócrata español (1849-1868)*, Madrid, 1961.

³⁰⁰ A su vez, entre los republicanos unos eran defensores de la república unitaria y otros de la federal, encabezados estos últimos por F. Pi y Margall. En consonancia con ello vieron la luz diversos periódicos demócratas: *El Siglo*; *La Soberanía Nacional*; *La Discusión*, en estos dos últimos participó Castelar; *La Democracia*, fundado por el citado Castelar; y *El Pueblo*. Y también apareció prensa republicana, partidaria casi toda de las fórmulas federales, como *El Centinela de Aragón*, *El Huracán*, *El Regenerador*, *El Republicano*, muy radical, y *La Igualdad*.

³⁰¹ Vid. DURÁN DE LA RUA, N., *La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina: una convivencia frustrada, 1845-1868*, Madrid, 1979. Fueron periódicos centristas *La Época* y *El Diario Español*.

³⁰² No faltó prensa de este signo, entre la que destaca *La Esperanza*, carlista; *El Católico*, dedicado especialmente a cuestiones religiosas; y *La Regeneración*.

³⁰³ Por ejemplo, *La Atracción*, que representa al socialismo utópico; *El Obrero*; *El Eco de la Clase obrera*, en el que participó Pi y Margall; y *La Federación*.

³⁰⁴ Con anterioridad, en las Bases de la organización política propuestas y sostenidas por *El Correo Nacional* de 1838, órgano de los moderados, encontramos, en pleno debate de los Proyectos de régimen local de ese año, referencias a cómo se debía configurar esa organización local. En la Base 7.^a se dispone: «las provincias deberán tener una amplia intervención en sus negocios económicos, y los municipales correr a cargo de los ayuntamientos, deslindando las atribuciones de éstos y de las diputaciones provinciales, de manera que la acción fiscal de los agentes de la autoridad suprema no entorpezca los esfuerzos de la inteligencia de los intereses locales, al paso que el espíritu del provincialismo quede sin fuerza y sin poder para embarazar la acción política de la autoridad central» (ARTOLA, M., *Partidos y Programas políticos. 1808-1936. II. Manifiestos y programas políticos*, Madrid, 1975, p. 12).

³⁰⁵ MARTÍN, *El partido progresista español...*, p. 282.

revueltos días de la abdicación de María Cristina, en *El Eco del Comercio* de 18 de octubre de 1840, al publicar el Manifiesto del 12 de octubre de la Junta de Madrid, en el que no sólo se critica la Ley de 1840, sino que se aboga por la «independencia» de los ayuntamientos para administrarse, y por su control, primero por las diputaciones y sólo en último caso por un tribunal contencioso administrativo³⁰⁶. Estas ideas u otras semejantes se siguen defendiendo a lo largo de la década de los cuarenta³⁰⁷, utilizándose a partir de los años cincuenta abiertamente los vocablos «centralización» y «descentralización». Así, en el Programa electoral que en favor de su candidatura presenta en las elecciones de 1854 Calvo Asensio en Valladolid, recogido en *La Iberia* del 12 de septiembre, uno de los puntos incluidos es la «descentralización administrativa»³⁰⁸. También en el Manifiesto de Manzanares de 6 de julio de 1854, guía de la Vicalvarada, se alude a la «centralización» y a la «independencia» de los pueblos³⁰⁹. Años más tarde, en el Manifiesto del Comité Central del partido progresista

³⁰⁶ «Los pueblos son unos entes morales personificados en sus Ayuntamientos, que a la manera de los demás individuos de la sociedad, si bien deben estar subordinados y sujetos por un vínculo común a la autoridad del Gobierno, tienen derecho, sin embargo, para administrar independientemente, como aquellos, sus particulares intereses. En su virtud, y para que los Ayuntamientos tengan, por una parte, la debida independencia, y por la otra, la limitación conveniente, en el concepto de esta Junta, los acuerdos tomados por los mismos en uso de sus atribuciones podrían ser confirmados o reprobados, dado caso de queja, primero por el tribunal inmediatamente superior en la escala de las jerarquías administrativas, esto es, la Diputación provincial; y en el supuesto de no conformarse el interesado con el fallo de esta, en último recurso por un tribunal contencioso-administrativo...» (ARTOLA, *Partidos y Programas políticos...*, II, p. 18).

³⁰⁷ En concreto, en las Bases de 1842 del partido progresista legal, una de las dos fracciones en las que se dividía el progresismo, aparecidas en *El Eco del Comercio* de 20 de diciembre, se sostiene el «origen popular de las leyes municipales», aunque, por el contrario, en el Programa electoral de los progresistas en las elecciones de 1846 no se contenía ninguna referencia (MARTÍN, *El partido progresista español...*, pp. 283 y 284). Años después, en abril de 1848, en el Manifiesto de Juan Álvarez Mendizábal se propone como medida política la elaboración de un decreto «modificando las leyes de Ayuntamientos y Diputaciones y Consejos provinciales en sentido popular, renovando el personal de los últimos y dando participación en ellos a los diferentes partidos políticos», insistiendo sobre la necesidad de «conceder a los ayuntamientos la amplitud de facultades que han menester para la promoción de las mejoras locales, objeto imposible en la estrechez y anonadamiento a que los tiene reducidos la legislación vigente» (ARTOLA, *Partidos y Programas políticos...*, II, pp. 27-28 y 30). En agosto de ese mismo año de 1848, en el periódico *La Nación*, que representa a la fracción derechista del partido progresista, se expone un Programa en el que en el punto 10.º se pide la «emancipación» de la administración provincial y municipal, ya que están «...privadas hoy día de la acción necesaria para mantener la vida propia de los pueblos y sujetas a un régimen de excesiva centralización, que destruye todo estímulo y pone trabas intolerables a todo conato de prosperidad, so pretexto de una ineficaz y falsa protección» (ARTOLA, *Partidos y Programas políticos...*, II, p. 35). Dos años después, en la Proclama de 1850, recogida en *El Clamor público* del 28 de octubre, que contiene los puntos esenciales del Progresismo, tras la aparición del Partido democrático el año anterior, se establece que en lo administrativo se quiere conseguir una «nueva división del territorio, supremacía del poder civil, ayuntamientos y diputaciones de nombramiento popular...» (MARTÍN, *El partido progresista español...*, p. 285).

³⁰⁸ MARTÍN, *El partido progresista español...*, p. 287.

³⁰⁹ Se indica: «...queremos arrancar los pueblos a la centralización que los devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios» (ARTOLA, *Partidos y Programas políticos...*, II, p. 46). Sobre la participación de Cánovas del Castillo en la redacción de este Manifiesto, COMELLAS, J. L., *Cánovas del Castillo*, Barcelona, 1997, pp. 82-87.

de 20 de noviembre de 1865 se clamaba por la «descentralización, independencia del municipio y de la provincia», aunque llama la atención que no se haga ninguna referencia a estas cuestiones en el Programa de la sublevación de Prim de agosto de 1867³¹⁰.

El partido demócrata también desde el primer momento incorporó a su programa reivindicaciones de este tipo, siendo el término «descentralización» el que aglutina esas reclamaciones. Así, en el Manifiesto de 6 de abril de 1849, elaborado por Ordaz AVECILLA³¹¹, en la Exposición de los principios políticos se proclama la elección popular de ayuntamientos y diputaciones, y en la referida a los administrativos se establece que los intereses locales y provinciales deben ser gestionados y administrados exclusivamente por los ayuntamientos y diputaciones provinciales respectivamente, bajo la inspección en el primer caso de las diputaciones y en el segundo del Consejo de Estado³¹², aludiendo también a la instrucción pública³¹³. Estas ideas las mantiene el partido a lo largo de los años siguientes, por ejemplo, en el Manifiesto democrático de 27 de septiembre de 1854 aparecido en *La Iberia* –periódico progresista, el más representativo del espíritu de la revolución de 1854– de ese mismo día³¹⁴; en la Candidatura republicana de 4 de octubre de 1854 publicada en *La Esperanza*, periódico de tendencias absolutistas, al día siguiente³¹⁵; o, años más tarde, en el Manifiesto del Comité central del Partido democrático de 15 de marzo de 1865, aparecido en *La Democracia*, redactado por Emilio Castelar³¹⁶.

Por su parte, la Unión Liberal también expuso sus ideas acerca de estas cuestiones en su Manifiesto electoral de 17 de septiembre de 1854, publicado en *La Esperanza* de 20 de septiembre: «elección popular de diputaciones provinciales y ayuntamientos»; «centralización de los intereses que constituyen la nacionalidad y la gobernación política; descentralización prudente de los demás intereses que se refieren a la administración y a la vida peculiar de los pueblos»; y «Ley orgánica de instrucción y de todas las carreras públicas, tendiendo a hacer de éstas, profesiones facultativas, donde ni los ascensos sean arbitrarios, ni la entrada

³¹⁰ MARTÍN, *El partido progresista español...*, p. 289.

³¹¹ Publicó en 1853 un opúsculo, «La política en España. Pasado, presente y provenir», como propaganda y afirmación doctrinal republicano-democrática, que coincide sustancialmente con el programa del partido que él mismo había redactado, en el que defiende «la descentralización administrativa municipal y provincial» (EIRAS ROEL, *El partido demócrata español...*, pp. 187-189).

³¹² ARTOLA, *Partidos y Programas políticos...*, II, pp. 39-40.

³¹³ «La instrucción primaria es universal, obligatoria y gratuita. Está a cargo de los pueblos. La secundaria es igualmente gratuita, pero no obligatoria. Está a cargo de las provincias. La instrucción superior es retribuida, y está a cargo del Estado. La enseñanza es libre. La ley, sin embargo, determina las condiciones necesarias para ejercerla» (*Ibid.*, II, p. 40).

³¹⁴ «IV. Descentralización administrativa; es decir, libertad completa del municipio y de la provincia en todos los negocios locales...» (*Ibid.*, II, pp. 53-54).

³¹⁵ Se postula la «completa descentralización municipal y provincial» (*Ibid.*, II, p. 55).

³¹⁶ «Para coadyuvar a este fin, la democracia descentralizará la administración, convertida hoy en máquina de guerra política; reintegrará el municipio y la provincia en sus facultades y derechos...» (*Ibid.*, II, p. 77).

incondicional, ni queden nunca desatendidos u olvidados los servicios de los que a ellas se dediquen»³¹⁷.

Por tanto, en estos años fueron frecuentes en los programas y manifiestos de los partidos políticos y en la prensa las referencias a la «centralización» y a la necesidad de conseguir la «descentralización» –administrativa, añado– o la «independencia» de los ayuntamientos y diputaciones, sin que aparezca mencionada, al igual que sucede en las obras doctrinales y en los discursos y debates parlamentarios, la palabra «autonomía». Pero, curiosamente, este vocablo sí se utiliza y aparece en los periódicos de la época, pero respecto a cuestiones ajenas a la organización local o a la enseñanza universitaria en España³¹⁸.

En definitiva, las ideas y opiniones vertidas y defendidas en numerosas obras y escritos doctrinales, en los debates de las Cortes, en los manifiestos y proclamas de las distintas formaciones políticas y en los periódicos acerca de la centralización y la descentralización, reflejadas ya en las Exposiciones de Motivos de las leyes y proyectos, se plasmaron por lo que se refiere al régimen local³¹⁹ en la gestación de dos modelos normativos, que, con mayor o menor pureza, recogen la esencia de estos dos conceptos: el moderado, como quintaesencia de las tendencias centralizadoras, cuya expresión paradigmática son las Leyes de 1845³²⁰, y el progresista de las descentralizadoras, siendo el Proyecto de Bases de la Ley de gobierno y administración provincial y municipal

³¹⁷ *Ibid.*, II, pp. 50-51.

³¹⁸ Por ejemplo, se emplea en relación con asuntos eclesiásticos, de política internacional, etc.

³¹⁹ *Vid.* y seguimos, POSADA, *Evolución legislativa del régimen local...*, pp. 143-269; MARTÍN-RETORTILLO Y ARGULLOL, *Aproximación histórica...*, pp. 87-157; CASTRO, *La revolución liberal...*, pp. 121-236; GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional...*, pp. 314-336; y ORDUÑA REBOLLO, *Estudio Preliminar*, pp. 78-136 y *Municipios y provincias...*, pp. 435-481.

³²⁰ Hasta llegar a esas Leyes el proceso fue largo y complejo. Durante la vigencia del Estatuto Real se promulgaron dos Decretos, uno de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino y otro de 21 de septiembre de ese mismo año sobre el modo de constituir y formar las Diputaciones, con la finalidad de incardinar el régimen local en la organización liberal, alejándose definitivamente del Antiguo Régimen y reformando, aunque con tibieza, algunos aspectos importantes del mismo. A partir de agosto de 1836, reformado el texto constitucional con la aprobación de la progresista Constitución de 1837 y modificada mínimamente la ahora vigente Ley de 1823 por el Decreto de 13 de septiembre de 1837 sobre organización de las Diputaciones provinciales, comienzan unos años en los que los moderados en el poder lucharon denodadamente en las Cortes para que se implantase su modelo, pergeñado en los fallidos Proyectos de 1838 y en la debatida y controvertida Ley Municipal de 14 de julio de 1840. Sin embargo, después de todos los avatares sufridos por esa Ley (fue derogada por los progresistas al llegar al poder por Decreto de 13 de octubre de 1840 al considerar que infringía la Constitución de 1837, y restablecida de nuevo por los moderados por Decreto de 30 de diciembre de 1843 cuando lo recuperan, aunque con alguna modificación y de manera transitoria hasta que se elaborasen otras nuevas disposiciones), no se conseguirá hasta que, ya proclamada la mayoría de la reina, se promulguen, por el procedimiento de la autorización parlamentaria concedida al Gobierno, las dos Leyes de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales respectivamente y la de 2 de abril decretando las atribuciones de los Gobiernos políticos. Un mes después, los moderados proclaman su nueva Constitución, la de 1845. Este modelo moderado va mantener su vigencia hasta 1868, tan sólo interrumpida durante el Bienio Progresista. No obstante, algunos de los cambios incorporados, por ejemplo, en la Ley adicional de 21 de abril de 1864, se suprimieron con la última disposición del reinado sobre régimen local, el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, con los moderados otra vez en el Gobierno.

de diciembre de 1855 y la Ley de Ayuntamientos de 1856 sus manifestaciones más genuinas³²¹. No podemos individualizar un modelo unionista³²² como diferente del moderado, sino considerarlo como un epílogo del mismo, porque las reformas que se anunciaban, tal y como ellos mismos explicaban muy expresivamente, no van a alterarlo, sino a introducir las modificaciones que la experiencia y los nuevos tiempos aconsejaban³²³.

Así, estos dos prototipos de régimen local presentan unos rasgos que confirman la preponderancia en ellos de las fuerzas centralizadoras o descentralizadoras. Por esta razón, a pesar de las semejanzas entre ambos (no en vano los dos se insertan en la corriente del liberalismo doctrinario³²⁴), hay también diferencias derivadas de los principios tan dispares que los inspiran, que se reflejan sobre todo en la forma de designación de los alcaldes, en la esfera de actuación de las autoridades e instituciones encargadas del gobierno de municipios y provincias y en la relación entre ellas y el poder central.

Al igual que en Cádiz, la *uniformidad*, tanpreciada y perseguida por los liberales, es una característica común en el régimen municipal y provincial del modelo moderado y del progresista. Esta uniformidad supone la universalización de unos mismos consistorios en las distintas localidades, aunque se discute acerca del número de vecinos exigido legalmente para su creación³²⁵, y de unas

³²¹ Los progresistas, en los escasos períodos en que alcanzaron el poder, lucharon a su vez, persuadidos de la inaplicabilidad de la Ley de 1823, por plasmar sus ideas acerca de régimen local en unas disposiciones más matizadas que sí pudieran aplicarse en la práctica. Se intentó durante la regencia de Espartero con los frustrados Proyectos de 1842, aunque no se consiguió hasta el Bienio Progresista, pero de manera parcial, pues sólo se aprobó la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 (quedando planteadas en el ámbito provincial las Bases), y sin vigencia efectiva, ya que los progresistas perdieron el poder y no lo recuperaron en todos los años que restaban de reinado isabelino.

³²² A partir de 1856, cuando la Unión Liberal de O'Donnell llegó al poder se intentó reformar el régimen local, presentándose sendos Proyectos en 1860 sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos y sobre gobierno de las provincias respectivamente, y otro sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos en 1866, aunque a la postre sólo se aprobó la Ley de 25 de septiembre de 1863 sobre gobierno y administración de las provincias, que sustituyó a la anterior de 1845.

³²³ CASTRO, *La revolución liberal...*, pp. 208-209.

³²⁴ El modelo español moderado, intensamente centralizado, no es trasunto del doctrinario francés que surgió con la monarquía de Luis Felipe de Orleans a partir de 1830, en el que se produce un giro favorable a la descentralización. Así, García Fernández tipifica en Francia un tercer modelo, junto con el revolucionario y el napoleónico, el de la descentralización no democrática del liberalismo doctrinario, y nos indica respecto a él que con este liberalismo (y sus principales ideólogos Guizot, Royer-Collard y sobre todo Constant) en Francia aparece un renacimiento de la autonomía municipal, o, al menos, una corriente favorable a la misma (*El origen del municipio constitucional...*, pp. 89 y ss).

³²⁵ Como regla general se establecía que se respetarían los ya existentes –en la Ley de 1845 sólo en las poblaciones que tuviesen más de 30 vecinos–, y la posibilidad de constituir otros nuevos en localidades que alcanzasen los 100 vecinos (arts. 2-4 del Decreto de 1835, 70-72 de la Ley de 1845 y 25-30 de la Ley de 1856). Sin embargo, el Proyecto de 1860 elevó la cifra exigida a 500 (art. 1), justificándose en el Preámbulo, según Orduña, al señalar que se pensaba que generaban graves inconvenientes esas «municipalidades microscópicas», que «más bien que agregaciones de carácter público, pueden considerarse como familias dilatadas» (*Historia de la legislación...*, p. 769), rebajándola el Decreto de 1866 hasta 200 (art. 70).

idénticas diputaciones en cada provincia, con la única excepción de Navarra y Vascongadas con su propio régimen foral, en el que no vamos a detenernos. También ambos modelos pergeñan, en mayor o menor medida, una organización local *jerarquizada*, en la que cada autoridad u organismo aparece supeditado a otro de rango superior. La diferencia es que mientras en el progresista los ayuntamientos y sus miembros están subordinados a la diputación provincial y a las autoridades gubernativas³²⁶, en el moderado el superior jerárquico es siempre el jefe político o gobernador, desapareciendo toda mención a las diputaciones³²⁷. En todo caso, la omnipresencia y superioridad de los representantes del poder central se manifiesta en que continúan como intermediarios en la comunicación entre ayuntamientos y diputaciones y entre éstas y el Gobierno³²⁸, con algunas excepciones en el modelo progresista³²⁹, y presidiendo las diputaciones provinciales, con o sin derecho de voto³³⁰, aunque no los ayunta-

³²⁶ En la Ley de 1856 se señala que los ayuntamientos, alcaldes y regidores, en los asuntos que la ley no les comete exclusiva e independientemente, están bajo la autoridad y dirección administrativa de la Diputación y del Gobierno de la provincia (art. 238).

³²⁷ La Ley de Ayuntamientos de 1845 diferencia entre atribuciones del alcalde como delegado del Gobierno bajo la autoridad inmediata del jefe político (art. 73) y otras como administrador del pueblo bajo la vigilancia de la administración superior (art. 74), repitiendo el mismo criterio utilizado en la Ley de 1840 (arts. 70 y 69 respectivamente). Además, la Ley de abril de 1845 señala que el jefe político está bajo la dependencia inmediata del ministerio de la Gobernación (art. 1). Esto mismo sucede en los Proyectos de Ley de ayuntamientos unionistas de 1860 y 1866, pese, en este último supuesto, a las similitudes que en otras cuestiones presenta con la Ley de 1856. En el de 1860 se indica que los alcaldes, tenientes de alcalde y concejales dependerán en el ejercicio de sus facultades de los gobernadores de provincia y del ministerio de la Gobernación (art. 7), y que, como representante del Gobierno, corresponde al alcalde, bajo la dirección y autoridad inmediata del gobernador de la provincia, una serie de atribuciones (art. 157). Por su parte, el artículo 238 del de 1866 repite la redacción del 238 de la Ley de 1856 ya expuesto, pero suprimiendo la mención a la diputación.

³²⁸ CASTRO, *La revolución liberal...*, pp. 93-94. En el Decreto de 1835 sobre diputaciones se ordena que las reclamaciones sobre repartos, derramas y contribuciones se dirijan por el conducto del gobernador civil a las diputaciones (art. 25. 3.º). En la Ley de enero de 1845 sobre ayuntamientos se establece que el alcalde podrá elevar al jefe político y en su caso al Gobierno, por conducto del mismo jefe político, las reclamaciones o exposiciones que el consistorio acuerde sobre asuntos propios de sus atribuciones (art. 74.11), mientras que la Ley relativa a las diputaciones, también de 1845, señala que el jefe político es el único conducto por donde se comunican con el Gobierno, con las autoridades y con los particulares (art. 49). En el Proyecto de Posada Herrera de 1860, repitiendo casi idénticamente un precepto de la Ley de 1856, se indica que los ayuntamientos pueden representar sobre negocios de su competencia al gobernador de la provincia, al Gobierno y a las Cortes, y que cuando lo verifiquen será siempre por conducto del alcalde y al Gobierno por el gobernador (art. 140).

³²⁹ La Ley de 1856 establece que el alcalde debe corresponderse en los asuntos de su competencia administrativa con las autoridades y corporaciones de la provincia, haciéndolo por conducto del gobernador de la misma cuando hubiera de entenderse con los de otra o con el Gobierno (art. 153.11). Y respecto a los ayuntamientos, se dispone en el artículo 131 lo mismo que en el citado 140 del Proyecto de 1860, pero anteponiendo a las autoridades allí citadas la diputación, y añadiendo que cuando representen en queja del alcalde, de la diputación o del gobernador podrán hacerlo directamente.

³³⁰ Según el Decreto de septiembre de 1835 su presidente nato era el gobernador civil (art. 1), quien tendría voto en todas las deliberaciones –y de calidad si en la segunda votación no resultase mayoría– (art. 19). También en la Ley de enero de 1845 el jefe político era el presidente

mientos³³¹. Por tanto, la uniformidad y la jerarquía, indicios inequívocos de centralización administrativa, asoman como principios inspiradores de ambos modelos, atemperado el último en el progresista por algunas concesiones que aligeran el sometimiento de las corporaciones locales al Gobierno central.

La lógica designación gubernamental del agente del poder central³³² no empañaba la *naturaleza electiva* de los integrantes de las corporaciones municipales y provinciales en los dos modelos, imponiéndose durante el reinado de Isabel II el sufragio directo y censitario³³³, sin alcanzarse nunca el universal. La mayor o menor amplitud del censo tanto en lo que se refiere a los electores como a los elegibles —una de las cuestiones más debatidas al discutirse en las Cortes las leyes locales—, varía según el partido político que esté en el poder. Así, contrasta la amplia la base electoral, sin llegar a ser universal, de la Ley de 1856, en la que los ayuntamientos se elegían directa e inmediatamente por todos los vecinos que pagasen contribución directa por gastos generales, provinciales o municipales (art. 25), y además todos estos electores eran elegibles sin tener en cuenta el criterio de ser o no mayores contribuyentes (art. 37)³³⁴, comparada con la muy restringida de la de 1845 sobre ayuntamientos, que sí tenía en consideración ese criterio, ya que disponía que eran elegibles (la proporción dependía de que los pueblos excediesen o no de 1000 vecinos) los electores contribuyentes, contados de mayor a menor, conforme a una escala previamente establecida (art. 20)³³⁵. En

nato de las diputaciones (art. 40), con voto de calidad para decidir el empate después de dos votaciones (art. 46). En las Bases de 1855 se determinaba que la diputación sería presidida por el gobernador de la provincia, quien únicamente tendría voto en caso de empate. Y la Ley de 1863 establecía que serían presididas por el gobernador siempre que asistiese a sus reuniones (art. 36), y, en su defecto, por un diputado nombrado como presidente en el primer día de cada reunión ordinaria (art. 37).

³³¹ Serán presididos por el alcalde corregidor o por el alcalde ordinario, quedando en todo caso siempre a salvo el derecho de los agentes del poder central a presidirlos cuando asistiesen a sus reuniones (arts. 36. 9.º del Decreto de 1835; 52 de la Ley de 1840 tras las modificaciones introducidas por el Decreto de diciembre de 1843; 5. 8.º de la Ley de 2 de abril de 1845; 135 de la Ley de 1856, especificándose que sin voto; y con la misma salvedad los artículos 146 y 135 de los Proyectos de 1860 y 1866, respectivamente).

³³² El jefe político en los años treinta, mientras estuvo separado del cargo de intendente, se nombraba a propuesta del ministro de la Gobernación o del de Fomento o Interior. En la Ley de abril de 1845 se determina que la autoridad superior encargada del gobierno de cada provincia se nombrará por el rey (art. 1), mediante Reales Decretos refrendados por el ministro de la Gobernación (art. 2). Según el Decreto de septiembre de 1847 los gobernadores civiles se nominaban por el Consejo de Ministros, aunque solía presentar la propuesta el ministro de la Gobernación (art. 11). Y, según la Ley de 1863, el nombramiento de los gobernadores de provincia se hará en virtud de Reales Decretos, acordados en el Consejo de Ministros y refrendados por su presidente (art. 6).

³³³ Todavía en el Decreto de septiembre de 1835 los diputados provinciales se elegían por sufragio indirecto de segundo grado (los mayores contribuyentes y el ayuntamiento conjuntamente elegían un representante del municipio para la Junta de Partido, la cual procedía a la elección del diputado entre los candidatos que se presentaban) (arts. 2-4 y 9).

³³⁴ También en el Proyecto de 1866 (arts. 25, 31 y 37).

³³⁵ Este criterio de remitirse para determinar los mayores contribuyentes a una escala se recoge así mismo en el Proyecto de marzo de 1840 (art. 16); la Ley de 1840 puesta en vigor con las modificaciones de 1843 (art. 17); y el Proyecto de 1860 (art. 35). Con anterioridad, en el Decreto de 1835 de arreglo de los ayuntamientos se indicaba que la elección para los oficios de república debía recaer indispensablemente en la décima parte de los mayores contribuyentes (art. 18).

el supuesto de las diputaciones, tanto en el Decreto de septiembre de 1837 (art. 3) como en las Leyes de 1845 y 1863 (arts. 11 y 28, respectivamente), la elección se efectuaba por los mismos electores que elegían los diputados a Cortes.

En todo caso, la gran discrepancia, a la postre irresoluble, entre moderados y progresistas se planteó en relación con la forma de nombramiento de los alcaldes. La posible respuesta a esta controvertida cuestión oscilaba entre la total electividad; el nombramiento mixto, es decir, por el poder central entre los concejales previamente elegidos por los vecinos; y la designación directa por el Gobierno entre personas extrañas al ayuntamiento o, incluso, la combinación de alguna de estas respuestas. Escoger una u otra posibilidad era un vestigio de la orientación que traspasaba cada uno de los modelos. Y la diferencia entre ambos arquetipos fue radical, puesto que los progresistas se inclinaron por la primera solución³³⁶, mientras que los moderados prefirieron el nombramiento mixto, optando también en ocasiones por recurrir a la designación de personas ajenas a la corporación municipal. Buen ejemplo de ello fueron el Decreto de 1835 y la Ley de 1840³³⁷, aunque esta última, ante el unánime e intenso rechazo suscitado, cambió de criterio al restablecerse su vigencia en 1843³³⁸. No obstante, en la Ley de 1845 se retornó a la pauta de 1840, endurecida, además, por la posibilidad de nombramiento de alcaldes corregidores ajenos al consistorio³³⁹. Esta contingencia se ciñó, como una mínima concesión, en la Ley adicional de 21 de abril de 1864 a los pueblos que pasasen de 40000 almas (art. 1), tal y como se había propuesto en el Proyecto de 1860 (art. 127)³⁴⁰, suprimiéndose esta restricción en función del número de habitantes en el Decreto de octubre de 1866, regresando, por tanto, al sistema de 1845.

³³⁶ En el Proyecto de Espartero de 1842 se señala que serían alcaldes los que hubiesen reunido mayor número de votos (art. 41). Así mismo, en la Constitución *non nata* de 1856 se deja claro que el nombramiento de alcaldes y regidores corresponde directa e inmediatamente a los vecinos que paguen contribución directa por gastos generales, provinciales o municipales (art. 75); criterio que se recogió fielmente en la Ley de Ayuntamientos de 1856 (arts. 25 y 99).

³³⁷ En el Decreto quedaba en manos del rey o del gobernador civil la elección de los alcaldes entre los tres elegidos que hubiesen obtenido mayor número de votos, en función de si la localidad era superior o inferior a 2000 vecinos (art. 31), disponiéndose, además, que en Madrid y demás ciudades y capitales que el Gobierno estimase conveniente habría un corregidor de nombramiento real que presidiría el ayuntamiento (art. 1). Por su parte, en la Ley de 1840 sancionada el 14 de julio el rey por el ministro de la Gobernación elegía, previo informe del jefe político, entre los nombrados para constituir el ayuntamiento al alcalde y tenientes de alcaldes en todas las capitales de provincia, y el jefe político en los pueblos cabeza de partido y en los que superasen los 500 vecinos, siendo en los demás casos los individuos que hubiesen alcanzado mayor número de votos (art. 45. 1.º-3.º).

³³⁸ Se determinó que en todas las localidades sería alcalde el que reuniese mayor número de votos (art. 45).

³³⁹ Se establece que corresponde al rey el nombramiento de alcaldes y tenientes de alcaldes entre los concejales elegidos en todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial que lleguen a 2000 vecinos, y en las demás al jefe político por delegación del rey (art. 9). Pero puede el monarca nombrar libremente un alcalde-corregidor en lugar del ordinario en las localidades que crea conveniente con una duración ilimitada (art. 10).

³⁴⁰ Sin embargo, en el otro Proyecto unionista de 1866 se recoge el criterio de la Ley de 1856, pero con la cortapisa de que el Gobierno podía nombrar alcaldes corregidores en los pueblos mayores de 40.000 habitantes (art. 25).

En relación con la cuestión transcendental de las *atribuciones*, reviste extraordinaria importancia, para certificar la tendencia más o menos centralizada o descentralizada de cada regulación, aclarar si las corporaciones municipal y provincial tienen funciones propias del ente local y/o delegadas o atribuidas por el Gobierno central.

En el modelo moderado de las Leyes de 1845, las atribuciones de los alcaldes, tal y como señalan Martín-Retortillo y Argullol, pueden dividirse en dos grupos, según se refieran a sus actuaciones como «delegados del gobierno, bajo la autoridad inmediata del jefe político» (art. 73) o como «administrador del pueblo, también bajo la vigilancia de la Administración superior» (art. 74). Y las de los ayuntamientos, esta Ley de 1845 «las redujo al círculo trazado por una no mal entendida centralización», clasificándolas en privativas, sometidas a la facultad de suspensión por parte del jefe político si las considera contrarias a las leyes (art. 80); deliberantes, cuya eficacia está aún más condicionada a la aprobación de aquel o del Gobierno (art. 81); y consultivas, evacuando los informes que soliciten los jefes políticos y alcaldes (art. 82)³⁴¹. Según Orduña, en definitiva, quedan para los alcaldes las facultades políticas y para los ayuntamientos las administrativas³⁴². En cuanto a las de las diputaciones, los mismos autores afirman que se les atribuyen unas limitadas competencias. Explican que, además de que «ostentaban ya pequeñas áreas de competencia propia» (art. 55), hay otros asuntos sobre los que pueden deliberar, necesitándose para llevarlos a efecto la aprobación del jefe político o del Gobierno (art. 56), y otros sobre los que simplemente se oirá el informe de las diputaciones (art. 57)³⁴³. En definitiva, en esta Ley de 1845, según C. de Castro, las atribuciones de las diputaciones «se reducen a meras delegaciones del Gobierno en la provincia o a meros organismos consultivos del jefe político»³⁴⁴. En cambio, en el modelo progresista respecto a las diputaciones, según los citados Martín-Retortillo y Argullol, en la *non nata* Constitución de 1856 se habla de «negocios de interés peculiar de las respectivas provincias». Por tanto, «se configuran unos fines propios de actuación de las diputaciones», pero, «a pesar de la expresa declaración constitucional, este planteamiento no encontraría desarrollo en la Ley de Bases, que en ningún momento deja de contemplar a la provincia como división del territorio nacional para su administración y economía»³⁴⁵. En relación con los ayuntamientos, la Ley de 1856 establece que son corporaciones económico-administrativas y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos diferentes de los que le señale la ley (art. 124). En cuanto a sus atribuciones, distingue entre negocios respecto a los cuales sus acuerdos son inmediatamente ejecutivos (art. 126), los que necesitan la aprobación de la diputación provincial para serlo (art. 127) y los que requieren la de la diputación y el goberna-

³⁴¹ *Aproximación histórica...*, p. 123. En el mismo sentido, C. de Castro explica que «las atribuciones del ayuntamiento quedan prácticamente reducidas a la deliberación y el consejo, pues la mayor parte de los acuerdos pierden toda fuerza ejecutiva» (*La revolución liberal...*, p. 125).

³⁴² *Estudio Preliminar*, p. 119.

³⁴³ *Aproximación histórica...*, pp. 124-125.

³⁴⁴ *La revolución liberal...*, p. 125.

³⁴⁵ *Aproximación histórica...*, p. 136.

dor (art. 128)³⁴⁶. Es decir, desaparecen las funciones consultivas y meramente deliberantes de los ayuntamientos. Tratándose de los alcaldes también se recogen las funciones que les corresponden como jefe de la administración municipal (art. 153), pero no como delegado del Gobierno.

En lo que se refiere a la *exigencia de responsabilidad* de las distintas autoridades locales, C. de Castro señala que los moderados suprimen el modelo mixto de Cádiz; refuerzan las formas ordinarias de control jerárquico (multas y sanciones, suspensión y disolución); y establecen un contencioso-administrativo controlado por el Gobierno (consejos provinciales³⁴⁷ presididos por el jefe político y en última instancia el Consejo de Estado, cuyas sentencias definitivas requieren la aprobación del Consejo de Ministros) totalmente ajeno a los tribunales ordinarios, siendo, por tanto, la propia Administración la que resuelve³⁴⁸. Se estrecha, por tanto, hasta límites insospechados el control del Gobierno central sobre la esfera de actuación de los integrantes de las corporaciones locales. Por el contrario, respecto al modelo progresista, explica que «lo contencioso administrativo no se incluye en su programa; en la línea gaditana mantiene éste la responsabilidad personal de funcionarios y autoridades electivos ante la justicia ordinaria como complemento a las formas establecidas del control jerárquico»³⁴⁹.

Otro punto fundamental, y muy discutido entre progresistas y moderados, fue el diseño de los *mecanismos de control o tutela* sobre las corporaciones locales por parte del poder central, ya que estas cuestiones son uno de los indicios indubitados para caracterizar una determinada estructura de régimen local como más o menos centralizada o descentralizada.

En primer lugar, en relación con los recursos, las reclamaciones electorales relativas a la formación de las listas y a los elegidos, en el modelo moderado se resuelven en primera instancia por el alcalde, y después, si hubiese esa posibilidad, por el jefe político o gobernador en el supuesto de los ayuntamientos³⁵⁰, y por el Gobierno en el de las diputaciones³⁵¹. Por el contrario, en el progresista los que deciden son los ayuntamientos y la diputación, que es la que zanja la cuestión en última instancia³⁵². En segundo lugar, la posibilidad de suspensión,

³⁴⁶ Si no fueran conformes los pareceres de estas dos instancias se tenía que pasar el expediente al ministerio de la Gobernación para que, oído el Consejo de Estado, resolviese.

³⁴⁷ Estos consejos provinciales, principal novedad de las moderadas Leyes de 1845, son órganos que ejercitan la jurisdicción contencioso-administrativa a nivel provincial y desempeñan funciones consultivas, ya que asesoran al gobernador cuando éste, por sí o por disposición del Gobierno, le consulte. Desaparecieron tras la revolución de 1854, pero se restablecieron de nuevo en octubre de 1856 y se mantuvieron en la Ley de 1863.

³⁴⁸ «No cabe, bajo tal enfoque, otro tipo de responsabilidad; los agentes inferiores reciben la autoridad de los superiores, al modo de eslabones en una cadena hasta llegar al centro, y el Gobierno central no puede exponerse a la interferencia continua de un poder independiente como el judicial» (*La revolución liberal...*, pp. 127-128).

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 129.

³⁵⁰ Así se determina en la Ley de 1845 (arts. 29 y 31 y 52-53) y en los Proyectos de 1860 –con la salvedad en esta disposición de que en relación con las reclamaciones contra las listas se permite apelar de la decisión del gobernador por la vía contenciosa ante el Consejo Provincial, quien resolverá sin ulterior recurso– (arts. 64-68 y 116-118) y de 1866 (arts. 50-55 y 101-103).

³⁵¹ Artículos 32-33 de la Ley de 1845.

³⁵² Se recoge así en la Ley de 1856 (arts. 48-55 y 101-103).

disolución, sustitución o separación de ayuntamientos, diputaciones, alcaldes e integrantes de estas corporaciones por el Gobierno central aparece, de manera más o menos matizada, en todas las regulaciones. No obstante, la diferencia entre los dos modelos es clara. En el moderado, estas facultades corresponden exclusivamente al rey y a las autoridades gubernativas –sin intervención ni de las diputaciones ni de las Cortes–, que pueden ejercerlas, sin que, salvo alguna excepción, haya ningún requisito previo que cumplir como la formación de expediente o consulta al Consejo Provincial, pudiéndose dar cuenta a los tribunales para que castiguen a los culpables, pero sólo si se estima necesario³⁵³. En definitiva, como explica C. de Castro respecto a las Leyes de 1845, pueden ejercer esas facultades «por motivo que se considere justo y gubernativamente probado, pero que la ley nunca especifica»³⁵⁴. Por su parte, en el progresista se trató de atemperar, en mayor o menor medida, las amplias posibilidades de que gozaban las autoridades gubernativas en el modelo moderado, de manera que en la Ley de 1856 se recoge la posibilidad de suspensión de ayuntamientos y alcaldes por autoridades superiores, después de oída la diputación; de destitución de concejales y alcaldes, pero con la intervención de los tribunales de justicia; y de disolución de los ayuntamientos con la aprobación por las Cortes³⁵⁵.

³⁵³ En el Decreto de 1835 se reconoce la facultad gubernativa de destitución de los ayuntamientos o de alguno de sus individuos por el rey, y de suspensión por justas causas por los gobernadores (art. 9). En relación con las diputaciones, en el Decreto de 1835 se dispone que si alguna faltare a sus deberes podrá disolverla o suspenderla el Gobierno y también el gobernador, pero dando inmediatamente cuenta al rey explicando los fundamentos de esta suspensión (art. 21). En la Ley de 1840 el jefe político podrá suspender a un ayuntamiento o alguno de sus individuos comunicándolo de inmediato al Gobierno en caso de abuso o falta grave (art. 57), mientras que el rey podrá disolver el ayuntamiento, destituir al alcalde o teniente de alcalde, previo expediente que formará el jefe político, informando, si lo creyese conveniente, a los tribunales competentes para que procediesen a la averiguación y castigo de los que resultasen culpables (art. 58). En las Leyes de 1845, el jefe político tiene la facultad, en caso de falta grave, de suspender al alcalde o a cualquiera de los concejales dando cuenta al Gobierno (art. 67), y, a su vez, el Gobierno puede destituir a un alcalde, teniente de alcalde o regidor, también por causa grave, y disolver un ayuntamiento, pero notificando, si lo creyese necesario, los hechos al tribunal competente (art. 68). Y respecto a las diputaciones, se señala que el jefe político, en casos muy graves, tiene la facultad de suspender sus sesiones, o a alguno de sus individuos, comunicándolo de inmediato al Gobierno, consultándole primero si no fuera urgente (art. 52). Además, el rey puede suspender las sesiones de la diputación provincial, disolverla o separar a sus individuos, sin perjuicio de pasar, cuando lo creyese necesario, noticia de los hechos al juez o tribunal competente para la oportuna formación de la causa (art. 53). En el Proyecto de 1860 se establece que el gobernador, mediando causas graves, podrá gubernativamente suspender a un ayuntamiento, poniéndolo inmediatamente en conocimiento del Gobierno, el cual resolverá en el plazo de dos meses si procede o no la disolución (art. 180). Por su parte, el Gobierno puede, previa formación de expediente, oyendo al Consejo Provincial y al de Estado, por causas graves disolver un ayuntamiento (art. 181), y suspender o separar a los regidores, previo el oportuno expediente, pasando en caso de separación el tanto de culpa al tribunal competente para que dicte el fallo que corresponda (art. 182).

³⁵⁴ *La revolución liberal...*, p. 125.

³⁵⁵ En concreto, se dispone que pueden ser suspendidos los ayuntamientos y los alcaldes por el gobierno de la provincia, oída la diputación, cuando cometieren extralimitación grave con carácter político dándole publicidad, excitando a otros ayuntamientos a cometerla o produciendo alteración de orden público (art. 247). Y también, con el acuerdo del Gobierno y diputación, cuando los ayuntamientos o alcaldes incurrieran en desobediencia grave, insistiendo en ella después de haber sido apercibidos y multados (art. 248). Los expedientes de suspensión se remitirán siempre al

Además, en este modelo, «en cuanto a la suspensión y disolución de ayuntamientos y municipales, la ley prevé los casos y circunstancias concretas, eliminando la indeterminación y, por tanto, la arbitrariedad»³⁵⁶. Finalmente, en la Ley provincial unionista de 1863 se concede la facultad de suspender las diputaciones al gobernador y al Gobierno, y de disolverlas a éste último, con la obligación simplemente de dar cuenta a las Cortes (no de que éstas la declaren)³⁵⁷. Y en tercer lugar, respecto a la necesidad o no de autorización de la autoridad gubernativa superior para que los actos de ayuntamientos y diputaciones sean ejecutivos, de nuevo las diferencias son importantes. Mientras que en el modelo moderado de las Leyes de 1845 la aprobación siempre tiene que proceder de las autoridades gubernativas³⁵⁸, en el progresista de la Ley de 1856 también interviene la diputación³⁵⁹.

Gobierno en el término de tres días de declarada, quien tiene que decidir en otros treinta si ha lugar a la formación de una causa, en cuyo caso debía remitir a los tribunales los antecedentes que corresponda, o si se disuelve el ayuntamiento, presentando en este supuesto a las Cortes el oportuno Proyecto de Ley (arts. 250 y 251). No obstante, para la destitución de regidores y alcaldes se exige la intervención de los tribunales de justicia (sentencia ejecutoriada del tribunal competente) (art. 253). En cuanto a las Diputaciones, las Bases de 1855 señalaban que el rey podrá suspenderlas con justas causas, pero el Gobierno debía, dentro de los treinta días siguientes, presentar a las Cortes un Proyecto de Ley para disolver la diputación suspendida o, si hay delito, pasar los antecedentes al Tribunal Supremo. Transcurridos treinta días sin que se hubiese cumplido uno de estos dos requisitos, la diputación suspensa recuperaba el ejercicio de sus funciones (POSADA, *Evolución legislativa del régimen local...*, pp. 234-235). En el Proyecto de Ley de 1866 se recoge esta misma regulación, pero con mínimos, aunque importantes, cambios: para la suspensión de alcaldes y ayuntamientos desaparece toda participación de la diputación y, en cambio, se introduce la necesidad de oír al Consejo Provincial (arts. 247 y 248); y la disolución de los ayuntamientos corresponde, oído el Consejo de Estado, al Consejo de Ministros, como en el Proyecto de 1860, y no a las Cortes como en 1856, a las que únicamente hay que dar cuenta por el Gobierno de esa disolución (arts. 249-251).

³⁵⁶ CASTRO, C. de, *La revolución liberal...*, p. 127.

³⁵⁷ Se señala que el gobernador en casos muy graves puede suspender las sesiones de la diputación provincial y a alguno de sus individuos dando cuenta sin demora al Gobierno del expediente, salvo que no fuera de urgencia, en cuyo caso le consultaría antes. El Gobierno también puede suspender a las diputaciones por motivos justificados. En ambos casos la suspensión no podrá pasar de treinta días (art. 48) (pasan a ser sesenta tras la reforma de este artículo por el Decreto de 1866). Igualmente, puede el Gobierno por causas graves y justificadas disolver las diputaciones provinciales, pero oír antes al Consejo de Estado, salvo casos de urgencia en los que puede adoptar directamente esta medida en Consejo de Ministros, aunque con la obligación de dar cuenta documentada a las Cortes. También podrá el Gobierno suspender o separar a los diputados provinciales, pero inmediatamente se pasará el asunto al tribunal competente para que fallasen lo que corresponda (art. 49).

³⁵⁸ En relación con los ayuntamientos se determina que tratándose de sus facultades privativas, sus acuerdos son ejecutorios, pero el jefe político, oyendo previamente al Consejo Provincial, podrá de oficio o a instancia de parte acordar la suspensión si los hallare contrarios a las leyes, reglamentos o reales órdenes, dictando las oportunas providencias (art. 80). En el supuesto de las funciones deliberantes, la eficacia está aún más condicionada, puesto que los acuerdos se tienen que comunicar al jefe político para ser aprobados por éste o por el Gobierno (art. 81). Y respecto a las diputaciones se establece que las deliberaciones sólo se llevarán a efecto después de ser aprobadas por el Gobierno o por el jefe político, con arreglo a lo que en cada caso dispongan las leyes (art. 56). La Ley de 1863, a diferencia de la de 1845, delimita con claridad los asuntos que pueden ser objeto de deliberación por la diputación sin ninguna intervención (art. 56), de los que requieren la aprobación del Gobierno o del gobernador (art. 57).

³⁵⁹ Se distinguen tres tipos de acuerdos del ayuntamiento: inmediatamente ejecutivos (art. 126); ejecutivos con la previa aprobación de la diputación (art. 127); y los que requieren la aprobación previa de este organismo y la del gobernador civil, pasándose, si no fueran conformes

En *asuntos financieros* se establece un mayor o menor control del poder central según el modelo de que se trate. De nuevo, la diferencia esencial va a residir en la intervención o no de la diputación. En relación con los recursos financieros disponibles, el intervencionismo del Gobierno es muy elevado en ambos modelos, que presentan una regulación semejante. Así, se dispone que compete a los ayuntamientos, sometidos en cada caso a la aprobación superior que corresponda³⁶⁰, la supresión, reforma, sustitución y creación de arbitrios, repartimientos o derechos municipales y modo de recaudación, y también el sistema de administración de los propios, arbitrios y demás fondos del común³⁶¹. En cuanto a las diputaciones, la Ley de enero de 1845 señala que es atribución de estas corporaciones proponer a la aprobación del Gobierno los arbitrios que fueren necesarios para cualquier objeto de interés provincial (art. 55.4.º). En materia de presupuestos, los de los ayuntamientos se tienen que presentar por el alcalde a la autoridad gubernativa superior para su aprobación³⁶², aunque a partir de la Ley de 1856 se introducen cambios, puesto que una vez aprobados –en este caso por la diputación–, los ordinarios se consideran permanentes, y sólo volverán a someterse a aprobación las alteraciones que se introduzcan³⁶³. Con los gobiernos de la Unión Liberal, como señala Orduña Rebollo, se abre paso la idea de la conveniencia de separar las cuestiones presupuestarias de las relacionadas con la organización y atribuciones de los ayuntamientos y diputaciones³⁶⁴. Con esta finalidad se presentó por Posada Herrera el Proyecto de Ley de enero de 1859 de presupuestos y contabilidad municipal³⁶⁵, que no prosperó,

sus pareceres, el expediente al ministerio de la Gobernación para que, oído el Consejo de Estado, resolviera (art. 128).

³⁶⁰ En la Ley de 1840 es una materia sobre la que los ayuntamientos sólo pueden deliberar necesitándose la aprobación del jefe político para ser ejecutiva esa deliberación (art. 63. 6.º del Proyecto de 1840 y 63. 7.º de la Ley puesta en vigor con las modificaciones introducidas por el Decreto de diciembre de 1843); en la Ley de 1845 se recoge la misma regulación, pero con la aprobación del jefe político o del Gobierno (art. 81. 7.º); en la Ley de 1856 se requiere la de la diputación (art. 127. 1.º); y en los Proyectos de 1860 y 1866 la del gobernador (arts. 138. 3.º y 127. 2.º respectivamente).

³⁶¹ Así, mientras que en el Proyecto de marzo de 1840 hay que poner el acuerdo en conocimiento del jefe político, que lo puede suspender si es contrario a las leyes, etc. (art. 62.1.º), en la Ley puesta en vigor con las modificaciones introducidas por el Decreto de diciembre de 1843 el jefe político puede acordar de oficio o a instancia de parte su suspensión (art. 62.1.º). Esta última regulación se repite en la Ley de enero de 1845, pero oyendo previamente al Consejo Provincial (art. 80. 1.º); en cambio, en la Ley de 1856 eran inmediatamente ejecutivos (art. 125.7.º).

³⁶² En el Decreto de 1835 el alcalde debe remitir al gobernador civil para su aprobación los presupuestos ordinarios y extraordinarios de gastos del común formados por el ayuntamiento (arts. 49. 9 y 10). En la Ley de 1840 el alcalde los presentará anualmente al ayuntamiento, quien los discutirá y votará, pasando a la aprobación del jefe político si su cuantía no excediese de 100000 reales, y si excediese a la del rey (arts. 63. 5.º del Proyecto de marzo de 1840, 63. 6.º de la Ley puesta en vigor con las modificaciones introducidas por el Decreto de diciembre de 1843 y 88 y 95 de ambos). En la Ley de 1845 se repite lo dispuesto en la Ley de 1840, pero elevando la cuantía del presupuesto a 200000 reales (arts. 91 y 98).

³⁶³ Artículos 127. 1.º y 186. La misma idea se recoge en el Proyecto de 1866, pero sustituyendo la aprobación de la diputación por la del gobernador (arts. 127.1.º y 186).

³⁶⁴ *Estudio Preliminar*, p. 129.

³⁶⁵ En esta ley se determinaba que el alcalde debía poner el presupuesto municipal, formado por él mismo y discutido y votado por el ayuntamiento, en conocimiento del gobernador civil para que lo aprobase, o, en el supuesto de que fuera superior a 300000 reales, el Gobierno (arts. 14 y 18).

mientras que, por el contrario, sí se aprobó la Ley de 4 de abril de 1862 sobre presupuestos y contabilidad provincial. Por su parte, los presupuestos de la diputación los formaba la autoridad superior provincial y después se discutían en esa corporación, sometiéndose con posterioridad a la aprobación del Gobierno o del rey³⁶⁶. Y por lo que se refiere a las cuentas, las de los ayuntamientos, una vez censuradas por el propio consistorio, se remiten por el alcalde a la autoridad superior gubernativa o al Gobierno para su aprobación³⁶⁷, aunque en la Ley de 1856 la aceptación final correspondía a la diputación³⁶⁸. Y en cuanto a las de la diputación, también las debía aprobar la autoridad superior³⁶⁹.

Por último, en relación con la potestad normativa, es decir, la elaboración de las *Ordenanzas municipales*, a diferencia de la regulación gaditana, a partir de 1835, aunque su formación sigue correspondiendo a los ayuntamientos, siempre se requiere aprobación, no de las Cortes, sino de la autoridad gubernativa o del rey, —y también la de la diputación en el caso de la Ley de 1856—³⁷⁰.

En definitiva, los datos expuestos en las páginas precedentes nos confirman la existencia de un modelo moderado, encarnado sobre todo en las Leyes de 1845, centralizador a ultranza, y otro progresista, que partiendo del gaditano del Trienio cuaja en las Bases de 1855 y en Ley de 1856, sólo razonablemente descentralizador³⁷¹. Respecto del unionista, sin sustantividad propia, la califica-

³⁶⁶ Artículos 27. 71 del Decreto de 1835; 60 de la Ley de enero de 1845; 16-20 de la de 4 de abril de 1862 sobre presupuestos y contabilidad provincial; y 54 y 57 de la Ley de 1863.

³⁶⁷ Artículos 36. 17 del Decreto de 1835 y 105-107 del Proyecto de marzo de 1840. En la Leyes de 1845 se hace el inciso respecto a 1840 de que si las cuentas se refieren a presupuestos de más de 200000 reales se remitirán a la aprobación del Gobierno (art. 107). Introducía cambios el Proyecto de Ley de enero de 1859, en el que se señalaba que las cuentas municipales se presentarían por el alcalde al ayuntamiento, que las tenía que aprobar o no. En el primer caso se pasarían con su aprobación al gobierno de la provincia para que las elevase al Tribunal de Cuentas del reino si se trataba de un presupuesto aprobado por el Gobierno, o las presentase en otro caso al examen del Consejo Provincial (art. 36).

³⁶⁸ Los ayuntamientos debían formar anualmente las cuentas de los fondos municipales que administraban (art. 130). Después, estas cuentas se examinarían, discutirían y aprobarían por cada corporación en enero, remitiéndolas posteriormente a unas Juntas —compuestas por el doble número de electores de concejales al de individuos del ayuntamiento— para su examen y censura por escrito, que debían emitir un dictamen definitivo antes del 15 de abril. Estas cuentas censuradas así se expedirían otra vez a los ayuntamientos, que las pasarían a la diputación antes del 10 de mayo para su aprobación (arts. 229-237). Esta regulación se repite en el Proyecto de 1866 (arts. 229-237).

³⁶⁹ Según la Ley de 1845, al principio de cada año se formaría la cuenta de los gastos del año anterior, se examinaría por la diputación y, con su aprobación o reparos, se pasaría al Gobierno (art. 70). En la Ley sobre presupuestos y contabilidad provincial de 1862 se indica que las cuentas provinciales son de tres tipos: ingresos y gastos, propiedades y derechos y presupuesto (art. 46). Respecto a las de ingresos y gastos, se presentarían por el gobernador al examen de la diputación y, con su informe o censura, se someterían después al Tribunal de las del Reino por medio del ministerio de la Gobernación (art. 48). Y las del presupuesto y propiedades y derechos de las provincias también se formarían y presentarían por el gobernador al examen de la diputación; cuentas que se tenían que publicar en el Boletín oficial (arts. 50-52).

³⁷⁰ Artículos 48. 17 del Decreto de 1835; 63. 1.º de la Ley de 1840; 81.1.º de la de 1845; 128.1.º de la Ley de 1856; y 138. 11.º y 128. 1.º de los Proyectos de 1860 y 1866 respectivamente.

³⁷¹ Posada indica que las reformas del Bienio «no entrañan una reacción favorable a los principios puros del *selfgovernment*; limitase a representar una tendencia rectificadora del régimen de centralización, pero según el mismo espíritu de la uniformidad y de la subordinación jerárqui-

ción unánime es de centralizador³⁷². Pero a diferencia de lo que acaece en Cádiz y en el Trienio, en estos años isabelinos ya se tenía conciencia por los coetáneos de ese carácter centralizador o descentralizador, y como tales se calificaban esos modelos, empleando explícitamente los vocablos citados para referirse a ellos.

IV.2.2 Instrucción pública

Como ya hemos apuntado, la lucha feroz entre centralización y descentralización no se planteó en ningún momento en la esfera de la enseñanza pública, ya que en este ámbito las aspiraciones de moderados y progresistas corren parejas, siendo la oposición entre ellos mucho más atenuada que en el local. En los discursos parlamentarios, que por otra parte no son tantos³⁷³ debido a que la instrucción pública se reguló en muchas ocasiones por decreto, los términos «centralización» y «descentralización» apenas tuvieron presencia, manteniéndose en cambio, como en las etapas anteriores, el protagonismo indiscutible, sobre todo en las primeras regulaciones, de la palabra «uniformidad». No obstante, hay opiniones en las Cortes a favor de la centralización³⁷⁴, y otras en contra de las medidas que conducían a un exceso de la misma³⁷⁵, pero en nin-

ca» (*Evolución legislativa del régimen local...*, p. 238). C. de Castro por su parte señala que «el modelo progresista puede resultar descentralizador sin llegar a serlo», si se le compara con el moderado (*La revolución liberal...*, p. 132).

³⁷² El propio Posada Herrera, en el Preámbulo del Proyecto de la Ley sobre el gobierno de las provincias de 1860, determina que hay que procurar «...descentralizar robusteciendo la autoridad, es un medio razonable de conciliación entre la opiniones extremas», y esto es lo que quiere llevar a la práctica (POSADA, *Evolución legislativa del régimen local...*, p. 257).

³⁷³ En realidad, los únicos que se debaten en las Cortes son el Proyecto de 1838, y, casi veinte años después, la Ley de Bases de 17 de julio de 1857 para autorizar al Gobierno a formar y promulgar una Ley de instrucción pública, que a la postre fue la de Moyano.

³⁷⁴ Por ejemplo, en la discusión del Dictamen autorizando al Gobierno para plantear la instrucción secundaria y superior, en la sesión de 21 de junio de 1838, el diputado Quinto, secretario de la Comisión, indica en relación con el Consejo de Instrucción pública «...que ha sido uno de los puntos que el señor Alcón ha atacado con más viveza; sin embargo, ha reconocido en este Consejo un gran bien: la centralización de la fuerza administrativa que tanto se necesita para gobernar bien en los estudios... Todo esto reclama, por consiguiente, que la acción administrativa de los estudios se concentre, y que el Gobierno tenga la fuerza necesaria para ello; lo cual, aunque mucho se habrá adelantado con la creación del Consejo, no se conseguirá plenamente hasta la creación de un Ministerio particular». En la misma sesión, el diputado Alcalá Galiano vuelve a defender la necesidad de centralizar los múltiples establecimientos de enseñanza que existen, al indicar que «estos establecimientos (escuelas de minas, colegio de medicina y cirugía, etc.), buenos o malos, necesitan de una cosa que falta en España, que es la centralización; es necesario que todos los diversos instrumentos de la máquina se pongan en concordancia con la rueda maestra, pues aunque trabajen bien, trabajan cada uno por sí y nunca pueden ir acordes» (*Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1837 que dio principio el 19 de noviembre...*, vol. 4, pp. 3038 y 3044).

³⁷⁵ Álvarez de Morales nos explica que cuando pasó el Proyecto de Ley de 1838 al Senado para su dictamen, la Comisión protestó «de la excesiva centralización de la enseñanza, entendiéndose por ésta la idea napoleónica de someter los diversos ramos de la instrucción a una misma ley que abrazara todos los puntos y determinara todas las facultades del gobierno en dicha materia... Era más conveniente –a juicio de la comisión– dividir en varias leyes, decretos y disposiciones

gún supuesto tan vehementes y viscerales como las referidas al régimen local. En la legislatura 1857 llama la atención que, estando tan en boga las cuestiones relativas a la dialéctica entre la centralización y la descentralización, no se encuentre casi ninguna referencia a las mismas en los discursos de los diputados³⁷⁶, prueba irrefutable del común parecer que animaba a la mayoría de ellos.

Esa afín tendencia de moderados y progresistas hacia la consecución de una instrucción uniforme y centralizada se dejó sentir, con algunas excepciones, en la pléyade de disposiciones que regularon esta materia durante el reinado isabelino. Para la elaboración de esas reglamentaciones, ajenas a los textos constitucionales de 1837 y 1845, que no hacen mención alguna a la instrucción pública, como indica M. Peset, tras el fallecimiento de Fernando VII, pero sobre todo a partir de 1842 y hasta que se aprobó la Ley Moyano, se sigue un mecanismo jurídico diferente al de Cádiz y el Trienio: promulgación del Plan por Real Decreto al margen de la participación de las Cortes³⁷⁷. En todo caso, el objetivo era elaborar un nuevo Plan que sustituyese al de 1824, pero el camino para conseguirlo no fue fácil, a pesar de que en esta esfera no hubo, reitero, tantos desencuentros entre moderados y progresistas, ya que todos estaban interesados en que triunfase el mismo modelo de universidad liberal³⁷⁸.

Así, desde el Plan General de Instrucción Pública aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1836, firmado por el ministro de la Gobernación duque de Rivas³⁷⁹, hasta la Ley de Instrucción pública de Moyano de 9 de septiembre de 1857³⁸⁰, se

especiales la regulación de esta materia de forma que quedaran deslindadas las facultades propias que el gobierno tenía en esta materia y las que necesitaban la concurrencia del Poder legislativo» (*La génesis de la Universidad española...*, p. 123).

³⁷⁶ En la sesión del 18 de junio de 1857, el diputado Cangas Argüelles se refiere indirectamente a la centralización cuando califica negativamente el Proyecto de Ley de instrucción presentado por el ministro Moyano, al decir que «la verdadera síntesis del proyecto, el espíritu de lo poco que dice y de lo mucho que calla, es el siguiente: monopolio universitario, que se reasume en dos principios: primero, dictadura del Ministro; segundo monopolio del profesorado; completa secularización de la enseñanza, o sea abstracción completa en ella del principio religioso...» (*Diario de las Sesiones de Cortes: Congreso de los diputados. Legislatura de 1857, esta legislatura dio principio el 1.ª de mayo de 1857 y terminó el 16 de julio del mismo año*, Madrid, Imprenta y fundición de los hijos de J. A. García, 1883, vol. 1, p. 738).

³⁷⁷ PESET REIG, M., «Universidades y enseñanza del derecho durante las regencias de Isabel II (1833-1843)», en *AHDE*, XXXIX, (1969), pp. 485 y 482.

³⁷⁸ Sobre estas cuestiones, *vid.* y hemos seguido ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 87-191. Son interesantes el citado PESET, *Universidades y enseñanza del derecho durante las regencias de Isabel II...*, pp. 481-544 y PESET, M. y J. L., *La Universidad española (siglos XVIII y XIX)...*, pp. 397-460.

³⁷⁹ Este Plan, fruto de los trabajos de la Dirección General de Estudios, establecida de nuevo en septiembre de 1834, fue derogado antes de ponerse en ejecución, ya que al restablecerse la Constitución de Cádiz en agosto de 1836 la materia de instrucción pública pasaba a ser privativa de las Cortes. M. Martínez Neira lo incluye entre los revolucionarios, junto con el de 1821 (*El estudio del derecho...*, pp. 147-148).

³⁸⁰ El ministro de Fomento Claudio Moyano, después de tantos cambios y precariedad en los años anteriores, se inclinó por elaborar una ley de bases, de manera que, una vez que fue aprobada por las Cortes, se nombró una comisión (de la que formaba parte Gil de Zárate), que redactó con rapidez la ley conforme a la autorización recibida (PESET, M. y J. L., *La Universidad española (siglos XVIII y XIX)...*, pp. 461-479). Afirma M. Peset que «precisamente su aprobación en las

sucedan diversas normas, o proyectos frustrados, con más o menos duración en el tiempo: el Arreglo provisional de estudios de 29 de octubre de 1836³⁸¹; el Proyecto de Plan general de Instrucción pública de 1838, referido a las enseñanzas secundaria y universitaria, que no llegó a aprobarse en el Senado³⁸²; el también fracasado Proyecto de Ley sobre organización de la enseñanza intermedia y superior de Facundo Infante de julio de 1841³⁸³; el Plan Pidal aprobado por Decreto del Gobierno de 17 de septiembre de 1845³⁸⁴; los Planes de julio de 1847 y agosto de 1850³⁸⁵; y, durante el Bienio Progresista, el Proyecto de Ley de Instrucción Pública de diciembre de 1855, que tampoco prosperó³⁸⁶.

Cortes le deparó larga vida», y que con ella se hizo realidad de manera definitiva la «decidida voluntad de transformación por parte del poder central» de la instrucción pública que existía desde las Cortes de Cádiz («El Plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las Facultades de Derecho», en *AHDE*, XL, [1970], pp. 616 y 613). Esta Ley Moyano, según M y J. L. Peset, «con una vigencia muy dilatada en el tiempo—sufrió, como es natural, la erosión de los reglamentos y disposiciones complementarias, que suelen desvirtuar los principios en cada concreta circunstancia». Así, entre 1857 y 1868 se elaboran una serie de normas para su aplicación, en concreto, el Reglamento de Corvera de 22 de mayo de 1859 y los Decretos de Orovio de 1866 al final del reinado, años en los que, como indica M. Bermejo, «agrupada bajo el paraguas ideológico de su común krausismo, una destacada generación de intelectuales protagonizará un primer conato de oposición frente al intervencionismo ministerial con ocasión de la denominada primera ‘cuestión universitaria’, que acabará saldándose con algunos graves incidentes y con el despliegue de medidas reactivas frente a las reclamaciones de apertura» (PESET, M. y J. L., *La Universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., pp. 482-488 y BERMEJO, M., «La autonomía universitaria desde la Ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido», en *Ius Fugit*, 16, 2009-2010, p. 236).

³⁸¹ Los progresistas en el poder consideraron inviable que se siguiese aplicando el Plan de 1824, por lo que instaron a la Dirección General de Estudios, ahora constituida conforme al Reglamento de 1821, a que realizase con celeridad las reformas pertinentes. El resultado fue este Arreglo provisional, que se basaba en el Plan de 1824 con algunas mínimas modificaciones, dejando las reformas para más adelante.

³⁸² Por esta razón siguieron vigentes el Arreglo provisional y el Plan de Calomarde de 1824.

³⁸³ Durante la regencia de Espartero, en un primer momento, la Juntas revolucionarias de las provincias llevaron a cabo a su libre albedrío modificaciones importantes en el ámbito de la enseñanza, pero, superadas estas alteraciones, el Gobierno comenzó a adoptar medidas para la reforma de la instrucción pública. Ante el fracaso del Proyecto de Infante, se impulsaron por el Gobierno diversas soluciones para mejorar la enseñanza, entre ellas la superior, en espera de que por fin se aprobase una ley general. Por ejemplo, se inició la política de acometer reformas parciales en las facultades, como la de los estudios jurídicos por la Real Orden de 15 de junio de 1842; la creación de la Escuela Especial de Administración Pública en diciembre de 1842 y de Ingenieros de montes en marzo de 1843; y la reforma de los estudios de Filosofía y Medicina en 1843.

³⁸⁴ Declarada la mayoría de edad de Isabel II en noviembre de 1843, pronto se iniciaron los trabajos para la elaboración de un nuevo plan, en los que destacó la participación de Gil de Zárate. El resultado fue la aprobación de este Plan Pidal, dedicado a la segunda y tercera enseñanza, que es la máxima expresión de la centralización, y que supuso, como explica M. Peset, después de una serie de medidas parciales y separadas, «una estructuración de conjunto, general» (*El Plan Pidal*..., pp. 613-637, esta cita p. 614).

³⁸⁵ El Plan Pidal fue sustituido por el de julio de 1847, aprobado bajo el Gobierno de la fracción puritana de los moderados, y éste, a su vez, por el de agosto de 1850, ahora gobernando Narváez.

³⁸⁶ Con anterioridad, en concreto, tras la llegada al poder de Bravo Murillo, después de muchos años legislando por decreto, se decidió preparar una ley general para presentarla a la apro-

Los rasgos caracterizadores de la regulación de la instrucción pública, de las universidades en concreto, no nos permiten hablar de dos modelos contrapuestos, ya que en realidad se quería dibujar uno solo de carácter centralizador, aunque con algunos pequeños matices diferenciales según los impulsores fueran los moderados o los progresistas.

La preocupación por la *uniformidad*, vocablo que continúa formando parte del léxico con el que los hombres de esa época revisten determinadas aspiraciones, fue una constante a lo largo de todos estos años, especialmente en lo que se refiere a los libros de texto a partir del Proyecto de 1838, a diferencia de lo acontecido en el Plan Rivas y en el Arreglo, ambos de 1836, en los que se concedía total libertad de elección³⁸⁷. En ese Proyecto de 1838, aunque no se emplea la palabra uniformidad, se indica que los libros de cada asignatura cada tres años serían elegidos por el claustro a propuesta de los catedráticos, y aprobados por el Gobierno, oyendo previamente al Consejo de Instrucción Pública (art. 18). Este último criterio, más intervencionista, triunfó a partir de este momento³⁸⁸ frente a la posibilidad de dejar entera libertad al profesor. Otro de los medios para alcanzar una mayor o menor centralización es la *configuración de un determinado tipo de universidad*. Así, frente a la mayor independencia que se concedía a las facultades en el Plan Rivas de 1836³⁸⁹, en el Proyecto de 1838³⁹⁰ e inicialmente en el de 1841³⁹¹ –aunque luego en cierta medida

bación de las Cortes, aunque la gestación de la misma fue difícil y tardó años en conseguirse. A esta nueva orientación respondió este fracasado Proyecto.

³⁸⁷ En el Plan Rivas se señalaba que en los institutos superiores y facultades mayores los profesores no tenían obligación de seguir texto alguno ni podían imponérsela a sus discípulos (art. 85). Este criterio se mantuvo sin cambios en el Arreglo, con una mínima modificación consistente en que los catedráticos tenían la obligación de comunicar al rector y al claustro los que eligiesen, y si no optaban por ninguno especificar el medio que empleaban para sus explicaciones (arts. 45-46).

³⁸⁸ El Proyecto de 1841 guarda silencio, pero en el Plan Pidal se determina que se elegirán por los catedráticos entre una lista de seis como máximo presentada por el Gobierno; lista que se revisará cada tres años después de oír al Consejo de Instrucción Pública (art. 48). La Ley Moyano no da opción a elegir, sino que dispone que serán señalados en lista que el Gobierno publicará cada tres años (art. 86).

³⁸⁹ Se establece que la tercera enseñanza comprende las facultades, las escuelas especiales y los estudios de erudición (art. 42), omitiéndose cualquier referencia a una Universidad Central, respondiendo esta configuración a «aquella concepción de la Facultad como establecimiento de tercera enseñanza autosuficiente y sin estar englobado en una universidad» (ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 330).

³⁹⁰ Siguiendo esa orientación, se indica que la enseñanza superior pública se impartirá en institutos, universidades y escuelas especiales (art. 1), especificando que cada universidad se compondrá de un Instituto superior y de la enseñanza completa de una o más facultades mayores (art. 9). Según Álvarez de Morales, en este Proyecto «se mantenía la consideración de las facultades como establecimiento independiente y con posibilidad de existencia autónoma. Así, el hecho de que en una misma ciudad existieran varias Facultades no exigía que se agruparan bajo un régimen y administración común, sino que podían estar separadas» (*La génesis de la Universidad española...*, p. 338).

³⁹¹ Se señala que la enseñanza superior se proporcionará en universidades o escuelas especiales, y que cada universidad se compondrá al menos de dos facultades superiores y un instituto superior, de manera que si sólo se pudiese costear una facultad mayor se considerarán escuelas especiales (art. 2).

corregida por la Comisión dictaminadora³⁹²—, el Plan Pidal, por el contrario, superó «definitivamente la postura que propugnaba la creación de facultades aisladas y dispersas»³⁹³, manteniéndose como establecimientos para la enseñanza superior las universidades, reducidas a diez (art. 67), y las escuelas especiales (art. 52), quedando de hecho la Universidad de Madrid convertida en Universidad Central, aunque sin esta denominación³⁹⁴. El paso definitivo se dio en el Plan de 1850, que, sin alterar el número de universidades, distinguía entre la Universidad Central en Madrid y las nueve de distrito (art. 67). Por tanto, se estableció una configuración totalmente centralizada de la estructura universitaria, que se conservó en los años posteriores³⁹⁵.

La conformación de la instrucción pública como una *rama más de la Administración de la que debía encargarse el Gobierno central* es otro de los recursos utilizados para conseguir esas centralización y uniformidad tan anheladas. Para lograr esta finalidad dos fueron las estrategias empleadas. Una, la constitución de unos órganos del Estado que tuviesen a su cargo la instrucción en todos sus escalones, y otra, el ejercicio por parte del Estado de una labor de inspección sobre todos los ámbitos de la enseñanza, incluida la universitaria. En relación con la primera³⁹⁶, ya los Planes de 1836 y 1838 avanzaban hacia la centralización, disponiendo la creación de un Consejo de Instrucción Pública que sustituyese a la Dirección General de Estudios, que se había restablecido al recuperar su vigencia la Constitución de Cádiz en agosto de 1836, aunque con demasiada autonomía para los nuevos tiempos³⁹⁷. Pero fue el Plan Pidal el que consagró una total centralización, puesto que se afirma rotundamente que la dirección y gobierno de la instrucción pública en todos sus ramos corresponde al rey a través

³⁹² Esta comisión fue «completamente contraria a establecer facultades universitarias aisladas como si fueran escuelas especiales», nombre que hasta ahora se había reservado para los estudios técnicos superiores (ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 339). Por esta razón, su Dictamen de 1842 elevó a tres el número de facultades que se debían sostener para que se considerase universidad el establecimiento de enseñanza (art. 2).

³⁹³ ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 340.

³⁹⁴ La razón argüida era que presentaba «tres especialidades que la diferenciaban de las otras»: poseía todas las facultades previstas, era la única que tenía estudios de doctorado y podía conferir el grado de doctor y en ella se celebrarían las oposiciones a cátedras (arts. 67 y 77) (*Ibid.*, pp. 342-343).

³⁹⁵ En el Proyecto de 1855, al tratar en el Título III de la enseñanza superior se emplea una terminología menos clara que puede suscitar dudas, ya que habla de facultades, cuyo número se aumenta a siete (art. 11), pero también utiliza la palabra facultad para determinar el número de universidades que se establecen, que se eleva a doce: la Central en Madrid y once de distrito (art. 72). Por su parte, la Ley Moyano se refiere a las facultades, que son seis, a las enseñanzas superiores (por ejemplo, las ingenierías) y a las profesionales (veterinarios, etc.) (arts. 25-73), y se retorna a la existencia de diez universidades: la Central en Madrid y nueve de distrito (art. 127).

³⁹⁶ Seguimos a ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 201.

³⁹⁷ En el de 1836 ese Consejo únicamente desempeñaba funciones consultivas, pasando las restantes a los órganos administrativos del ministerio (arts. 126-134). Por su parte, el Proyecto de 1838 ya contenía una declaración de centralización e intervención por parte del Gobierno —que se repetirá en el Plan Pidal—, al señalar que le correspondía la dirección y gobierno de la instrucción pública a través del ministerio de la Gobernación (art. 70). Para asesorarle, siguiendo la estela del Plan de 1836, se establece un Consejo de Instrucción Pública (arts. 71-79) y unas comisiones de carácter provincial (arts. 80-84).

del ministerio de la Gobernación (art. 131)³⁹⁸, conservando la existencia del Consejo de Instrucción Pública, que se había creado dos años antes durante la regencia de Espartero (arts. 132-134)³⁹⁹. En cuanto a la segunda estrategia referida a la inspección de la instrucción pública, la centralización que se perseguía en estos años «imponía la necesidad de establecer una organización periférica, intermedia entre los órganos de la administración central y los establecimientos de enseñanza»⁴⁰⁰. Así, en el Dictamen de la Comisión de 1842⁴⁰¹, que no en el Proyecto inicial, se establecieron por primera vez los distritos universitarios, de manera que pasan a depender del rector todos los centros de enseñanza de su distrito; distritos que se van a conservar en todas las regulaciones sucesivas⁴⁰². A la vez, en el Plan Pidal⁴⁰³, como gran novedad para llevar a cabo las visitas de los establecimientos de enseñanza, se ordenaba crear el número suficiente de inspectores (art. 136), sin perjuicio de que el jefe político de cada provincia también tendría este derecho de inspección (art. 137), manteniéndose igualmente este sistema de fiscalización en los planes posteriores⁴⁰⁴.

³⁹⁸ Además, pocos meses después de su publicación, se elevó a la categoría de Dirección General la sección del ministerio encargada de la instrucción pública. Fue suprimida en 1851 al pasar los asuntos de la instrucción pública al ministerio de Gracia y Justicia, quedando refundida en la Subsecretaría de ese ministerio. Después de que entre 1847 y 1851 la instrucción dependiese del nuevo ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, se restableció esa Dirección General en 1855 cuando los negocios de la enseñanza se incorporan al ministerio de Fomento, en donde continuaron hasta la creación a principios del siglo xx de un ministerio propio (ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 204-205).

³⁹⁹ Dicho Consejo se mantuvo en los Planes de 1847 y 1850, pero el de 1847 remitía su organización a un decreto especial (art. 102), que fue promulgado por Bravo Murillo al año siguiente; regulación que se repitió sin cambios en las disposiciones posteriores (arts. 150 del Plan de 1850 y 151 del Proyecto de 1855) y en la Ley Moyano, llamándose Real Consejo de Instrucción Pública (arts. 245-258), en la que, además, se determina que el gobierno superior de la instrucción pública corresponde en todos sus ramos al ministro de Fomento, y, bajo las órdenes de éste, al Director general (arts. 243-244).

⁴⁰⁰ ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 229-230.

⁴⁰¹ Antes, en el Plan de 1836, tomando como base de división administrativa las provincias, se crearon las Comisiones de Instrucción pública, que podían ser de provincia, partido y pueblo (arts. 113-125).

⁴⁰² En el Plan Pidal se divide el territorio en tantos distritos como universidades existentes, siendo cabeza de cada uno la universidad respectiva con el rector al frente (art. 138). El Proyecto de 1855 mantiene los distritos, ahora doce, encabezados por el rector (158). Y en la Ley Moyano, de nuevo se distribuye el territorio a efectos de la enseñanza en diez distritos, que se corresponden con las diez universidades que existían (art. 259), colocándose al frente de cada uno al rector, jefe inmediato de la universidad y superior de todos los establecimientos de instrucción pública de ese distrito (art. 260). También habrá en las capitales de distrito un Consejo universitario para aconsejar al rector (art. 268); en cada capital de provincia una Junta de instrucción pública, presidida por el gobernador (arts. 281-286); y otras Juntas locales en cada distrito municipal, siendo el alcalde su presidente (arts. 287-291).

⁴⁰³ En el Dictamen de la Comisión de 1842 ya se había establecido, para mejorar el sistema de inspección de la enseñanza, en cada uno de los distritos un director de estudios (art. 9 del capítulo III), figura que desapareció en el Plan Pidal (ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 231-232).

⁴⁰⁴ En el Proyecto de 1855 de la inspección de los establecimientos de instrucción se encargaban los rectores, «que eran los jefes natos de todos los establecimientos de enseñanza de su distrito, excepto de las escuelas de instrucción primaria y de bellas artes» (ÁLVAREZ DE MORALES,

Otra de las cuestiones básicas para sujetar las universidades bajo el dominio del Gobierno central fue el control de los *recursos financieros* de los que podían disponer. La penuria enorme en la que se encontraban facilitó esta tarea, en cuanto que a las exiguas rentas de que disfrutaban les venían muy bien las aportaciones que hacía el Estado, de manera centralizada, pero al fin y al cabo era dinero. La definitiva centralización económica⁴⁰⁵ se recoge en el Plan Pidal⁴⁰⁶, que mantuvo la existencia de la Junta de centralización de los fondos propios de la Instrucción pública creada durante la regencia de Espartero⁴⁰⁷, aunque fue suprimida definitivamente en el Plan de 1847, con lo que «desapareció esta particularidad en la administración económica de la instrucción pública»⁴⁰⁸. También fue clave para conseguir esa centralización y hacer de las universidades unos entes dóciles a los mandatos del poder central el intervencionismo y control de su *gobierno interior*. Para ello fueron importantes tres cuestiones. La primera, el nombramiento de los rectores, que queda en manos del rey, con distintas variantes⁴⁰⁹. La segunda, el papel de los claustros, que pierden sus funcio-

La génesis de la Universidad española..., pp. 242-243); los jefes de las escuelas superiores; y dos comisarios regios, excepto en la primera enseñanza que lo harían tres inspectores generales y los inspectores provinciales (art. 173). En la Ley Moyano, los gobernadores y alcaldes, es decir, las autoridades civiles, debían vigilar sobre el cumplimiento de las leyes en todos los ramos de la instrucción pública, limitándose a dar cuenta a los rectores y al Gobierno de los aspectos que, a su juicio, debían corregirse o mejorarse (art. 293). En todo caso, correspondía al rector visitar los establecimientos de su distrito y ejercer en ellos la inspección (art. 297), creándose, además, —como los comisarios regios anteriores— los inspectores generales de Instrucción pública, que serían los secretarios de la secciones del Consejo (art. 306).

⁴⁰⁵ Con anterioridad, en el Plan Rivas la Junta de Hacienda se encargaba de administrar y llevar la cuenta de los fondos en cada universidad (arts. 108-109), que todavía eran autónomos, y en el Proyecto de 1838 su sostenimiento se divide entre rentas propias y a cargo del presupuesto del Estado (PESET, *Universidades y enseñanza del derecho durante las regencias de Isabel II...*, pp. 321 y 522).

⁴⁰⁶ Señala Álvarez de Morales, citando a su vez a Gil de Zárate, que «con el Plan de 1845, de forma ya definitiva y absoluta, la enseñanza pasaba a depender económicamente de los presupuestos generales del Estado» (*La génesis de la Universidad española...*, p. 262).

⁴⁰⁷ Sus funciones eran administrar y distribuir las cantidades que correspondían, según los presupuestos, a cada centro; examinar y aprobar las cuentas de los establecimientos que se mantenían con fondos provinciales; y vigilar la inversión de las rentas destinadas a centros que no se sostuvieran con fondos públicos estatales y provinciales (art. 151).

⁴⁰⁸ ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 264.

⁴⁰⁹ Se designaban entre los profesores propietarios de una terna propuesta por el claustro general en el Plan de 1836 y en el Proyecto de 1838, pero en este último oyendo al Consejo de Instrucción Pública. Tras el fracaso de este Proyecto desaparece la intervención del claustro, ya que al reformarse la Dirección General de Estudios se le atribuyó la formación de las ternas (ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, p. 240). Con el Plan Pidal serán nombrados por el rey excluyendo a los catedráticos en activo (art. 140), por lo que se transforman en verdaderos cargos políticos, sin apenas vinculación con el mundo universitario (como indica Álvarez de Morales se convierten en «unos delegados del gobierno y en ninguna manera eran una autoridad de la propia Universidad», *La génesis de la Universidad española...*, pp. 240-241). Esta politización se suavizó algo en los planes posteriores, ya que en el de 1847 el rey debía de hacer la designación entre doctores (art. 108), y en el de 1850 entre los catedráticos de término o de ascenso o entre aquellas personas que hubiesen desempeñado en la Administración Pública destinos iguales o superiores a la categoría de rector (art. 156); iniciándose una tendencia que se va a mantener en regulaciones posteriores. Así, en el Proyecto de 1855 se requería pertenecer a algu-

nes gubernativas, reducidas sus tareas a actos académicos o de puro ornato ⁴¹⁰. Y la tercera, la aparición con el Plan Pidal de los decanos de las facultades, que también se designarán por el rey, pero a propuesta del rector, entre los catedráticos de cada una de ellas (art. 141) ⁴¹¹.

Por último, el control del *nombramiento de los profesores* igualmente se consideró esencial para el proceso de centralización de las universidades. Mientras que en el Plan de 1836 y en el Proyecto de 1838 se sigue el sistema mixto –oposición y nombramiento directo– para la designación de los catedráticos ⁴¹², en el Dictamen de la Comisión de 1842 se introduce mayor claridad y centralización ⁴¹³: acceso a la propiedad de las cátedras por oposición, pero con la posibilidad en algunos casos de nombramiento directo por el Gobierno ⁴¹⁴. Además, «los profesores pasaban a formar parte de una carrera en el Estado, es decir, sus miembros quedaban convertidos en funcionarios» (art. 3 del Capítulo III). En el Plan Pidal se siguen estas mismas directrices ⁴¹⁵, aunque la oposición se celebraba siempre en Madrid y los catedráticos se dividían en de entrada, ascenso y

na de esas categorías y tener el grado de doctor o de catedrático de ascenso o término con diez años de enseñanza, pero siendo incompatible los cargos de rector y catedrático (art. 158), mientras que la Ley Moyano se limita a decir que se nombrarán entre las personas que perteneciesen a determinadas categorías sin exigirse que fueran doctores, incluyéndose también los catedráticos a que nos hemos referido anteriormente (arts. 260 y 261).

⁴¹⁰ En el Plan de 1836 se determina que el claustro general estará compuesto por todos los profesores propietarios de una universidad, a excepción de los de lenguas vivas y dibujo, y el particular, al que corresponde únicamente deliberar sobre los «asuntos arduos» de la universidad, por los profesores propietarios de una facultad (arts. 101 y 102). La misma idea se recoge en el Proyecto de 1838 (art. 55). En el Plan Pidal se habla de claustro de cada facultad, formado por los catedráticos de cada una de ellas, y de claustro general, integrado por los doctores, (arts. 142 y 144); ambos van acortando sus funciones, de modo que quedan reducidas a entender en negocios relacionados con las ciencias y la enseñanza el de cada facultad, y a intervenir en actos solemnes el general (arts. 142 y 144). En el Proyecto de 1855 se mantienen los dos tipos de claustro anteriores, y se añade un tercero, el extraordinario, integrado por los doctores para los actos solemnes (arts. 169 y 170). Esta nomenclatura de claustro ordinario (compuesto por los catedráticos de cada universidad) y extraordinario (que incorpora también a los directores y profesores de todos los establecimientos públicos de enseñanza de esa población y a los doctores) se conserva en la Ley Moyano (art. 276), en la que se dispone que también habrá una Junta en cada facultad formada por los catedráticos de cada una de ellas (art. 278).

⁴¹¹ Esta novedad y su forma de nombramiento va a perdurar con el paso del tiempo, incluso en la Ley Moyano (art. 270).

⁴¹² ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 272-274. En el Plan de 1836 había tres categorías: los propietarios, los sustitutos y los supernumerarios. El nombramiento de los primeros correspondía al Gobierno, a consulta del Consejo de Instrucción Pública (arts. 51 y 132), requiriéndose para ser catedrático haber obtenido antes una plaza de supernumerario a la que se accedía por oposición, fijando anualmente el Gobierno el número y el lugar de celebración (art. 75).

⁴¹³ Seguimos a ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 275-277.

⁴¹⁴ El Gobierno puede proveer una tercera parte por méritos y la cátedras que en ese momento estuviesen vacantes (art. 2 del capítulo III).

⁴¹⁵ Oposición (arts. 100 y 101), permitiéndose que, por circunstancias extraordinarias de aptitud y mérito científico que concurren en una persona, el Gobierno pueda concederle una cátedra (art. 102).

término (art. 114), constituyendo un verdadero escalafón⁴¹⁶. En los de 1847 y 1850 se mantuvo asimismo el sistema de oposición –a celebrar en Madrid– para acceder a las cátedras, pero aumentando las posibilidades de designación directa por el Gobierno⁴¹⁷. Finalmente, en el Proyecto de 1855 y en la Ley Moyano se estableció un sistema más complejo de turnos para conseguir una cátedra⁴¹⁸, quedando el nombramiento directo por el Gobierno reservado para las de la Universidad Central correspondientes a asignaturas posteriores al grado de licenciado⁴¹⁹.

CONCLUSIONES

Recordemos que el objeto que anima nuestra investigación es trazar la historia de los conceptos de centralización, descentralización y autonomía, del

⁴¹⁶ Se consagraba la idea «de considerar a los catedráticos como auténticos funcionarios del Gobierno y a las universidades como oficinas o destinos, por donde iban pasando, igual que por otros ramos de la Administración Pública, sus empleados respectivos» (ÁLVAREZ DE MORALES, *La génesis de la Universidad española...*, pp. 281 y 283).

⁴¹⁷ En el de 1847 era necesario que se cumpliesen unos requisitos que se detallaban en el articulado (art. 75). Y en el de 1850, se proveían por elección del Gobierno la mitad de las cátedras de la Universidad de Madrid entre los catedráticos propietarios de las demás universidades que lo solicitaran y cumpliesen unos requisitos (art. 115), y también la mitad de las de las Facultades de Filosofía de las universidades de distrito entre los catedráticos de instituto agregados a universidad, que cumplieren igualmente unos requisitos (art. 116).

⁴¹⁸ En ambos Planes los catedráticos se dividen en numerarios y supernumerarios (arts. 128 del Proyecto de 1855 y 121 de la Ley Moyano). En el Proyecto de 1855 para la provisión de los primeros se establecían unos turnos, de los cuales el primero siempre era el de la oposición directa –que en todo caso se celebraba en la Universidad Central de Madrid– (art. 140), distinguiendo si se trataba de los de la Universidad de Madrid, en los que el turno segundo recaía en catedráticos de las facultades de distrito y el tercero en supernumerarios de la propia Universidad Central (art. 129), o si las vacantes eran en las universidades de distrito, en cuyo caso sólo había un turno segundo que se dotaría por supernumerarios de distrito (art. 130). En canto a los supernumerarios, si se trata de vacantes de la Universidad Central el turno primero y segundo se proveerían por oposición directa y el tercero por supernumerarios de las universidades de distrito (art. 138), y las de las facultades de distrito siempre por oposición, excepto en algunas concretas (art. 139). La Ley Moyano siguió un criterio semejante con algún cambio. Así, la plazas de supernumerarios, que nunca excederían de una tercera parte de las de numerarios, se proveerían por oposición, excepto las de la Universidad Central, que se dotarían alternando la oposición y el concurso entre los catedráticos supernumerarios de las universidades de distrito, a propuesta del Real Consejo de Instrucción Pública (art. 122). Respecto de los numerarios, de cada tres vacantes dos recaerían en supernumerarios por concurso y a propuesta del citado Consejo, y otra por oposición, indicándose que en las de la Universidad Central concursarían, además de los supernumerarios, los catedráticos de las universidades de distrito y los de instituto de Madrid (arts. 226-227).

⁴¹⁹ En el Proyecto de 1855 se hacía a propuesta fundada del Consejo de Instrucción Pública (art. 136). En la Ley Moyano se podían proveer en personas de elevada reputación científica, aunque no perteneciesen al profesorado (art. 238), por un procedimiento que aumentaba la discrecionalidad de esta medida respecto a 1855: se presentaba un candidato por el Real Consejo de Instrucción Pública, otro por la facultad correspondiente de la Central y otro por la Real Academia a que correspondiese la ciencia objeto de la asignatura, eligiendo el Gobierno entre los tres candidatos (art. 239).

ropaje léxico de que se les reviste y de las realidades jurídico-políticas que subyacen a ellos o de los contenidos que comprenden, desde los albores del siglo XIX hasta finales de la Segunda República, tomando como referencia las esferas de la organización local y de la instrucción pública, para lo que, dada la inmensa tarea que supone, se ha dividido en dos partes este trabajo. La primera, la que discurre hasta 1868, es la que hemos abordado en las páginas anteriores.

El Estado unitario y centralizado al que ya tenemos definitivamente victorioso en los años treinta del siglo XIX pronto va a sufrir el hostigamiento de una serie de tendencias centrífugas que, aunque muy lentamente, comienzan a abrir fisuras en su seno. Estas fuerzas dispersadoras del poder, que surgieron de distinta manera y se manifestaron por diversas vías, fueron fruto de las necesidades y de los cambios políticos, sociales y económicos acaecidos a lo largo de los dos primeros tercios del siglo XIX. Y es en torno a esas tendencias y a su lucha, a veces soterrada y otras no tanto, contra las triunfantes aglutinadoras donde comienzan a aparecer y a dibujarse –primeros y vacilantes pasos– los elementos que van gestando estas nociones, especialmente la de centralización y descentralización, quedando de momento más apartada la de autonomía, que, por el contrario, va a tener un inusitado protagonismo a partir del tercer tercio de la decimonovena centuria.

En Cádiz, mientras la doctrina de la época permanece totalmente ajena a estas cuestiones, en las discusiones de las Cortes hemos constatado el uso de algunos vocablos referidos a esas fuerzas centrífugas –«federalismo»– y centrípetas –«uniformidad» y «unidad»–, siendo estas últimas a la postre las que triunfan, ya que, ante todo, lo que los diputados liberales persiguen es establecer ese Estado unitario y centralizado frente al particularismo y diversidad propios del Antiguo Régimen, y frente a la posición más «descentralizadora» mantenida por los diputados americanos. Además, las ideas centralizadoras que en buena medida caracterizan la regulación local (Constitución de Cádiz de 1812 e Instrucción de 1813) y de la instrucción pública gaditana (Proyecto de 1814) están presentes de manera subyacente, pero todavía no se califican por los hombres de la época con ese término. Por el contrario, parece que son la «unidad» y la «uniformidad» los vocablos que reflejan sus aspiraciones y el «federalismo» sus temores. Son, por tanto, años en los que la vestidura léxica camina por detrás de la realidad que asoma en los textos legales.

Durante el Trienio, la tónica general se asemeja bastante a la de los años gaditanos, pero en cierta manera cambian las tornas, puesto que ahora las reclamaciones de una mayor «independencia» –término empleado habitualmente– de diputaciones y ayuntamientos son constantes en los debates de las Cortes, y, además, arrecian las reiteradas protestas de las corporaciones locales, sobre todo de las diputaciones provinciales, por lo que consideran inaceptable injerencia del poder central en sus quehaceres. De manera, que lo que está latente en los cambios introducidos en la nueva reglamentación del régimen local (Instrucción de 1823) por la mayoría dominante en las Cortes es el reflejo de tendencias contrarias al exorbitante control del Gobierno sobre consistorios y diputaciones provinciales. No sucede lo mismo en el ámbito de la instrucción

pública donde, frente a la obsesión por conseguir la «uniformidad», voz de uso frecuente y usual, las iniciativas de los diputados por aflojar la excesiva centralización que suponían muchos de los artículos del Reglamento de 1821 fracasan casi todas. En todo caso, esa mínima descentralización que orienta el nuevo régimen local tampoco aparece reflejada en el vocabulario de la época a través del empleo de ese vocablo, que está totalmente ausente de la terminología de los hombres de esos años. De nuevo, el léxico no corre parejo con las realidades que esconden las normas legales.

En los años que discurren de 1823 a 1833, con el absolutismo de nuevo férreamente restaurado en la organización política del Estado, el retroceso es evidente con respecto a los dos períodos de vigencia de la Constitución de Cádiz. La organización local retorna sin más al modelo absolutista, sin que las reformas que se llevaron a cabo (Real Cédula de 1824, Decreto de 1833 y Proyecto de 1829) obedezcan a propósitos aglutinadores o diseminadores del poder, sino a conseguir una mínima apertura a la participación de los vecinos en la elección de los oficiales municipales y una cierta racionalización de la caótica estructura territorial. Por su parte, en el campo de la instrucción pública, con el nuevo Plan de 1824 se ahonda en la uniformidad y centralización perseguida ya por los liberales. Desaparece, pues, en estos años cualquier posibilidad de un pequeño atisbo de descentralización, aunque en el ámbito doctrinal, al compás de las reformas administrativas que se llevaron a cabo –o que se intentaron–, surgen aportaciones de cierta valía de algunos colaboradores reformistas del monarca, que abren el camino de lo que será la gran eclosión durante el reinado de Isabel II. No obstante, al igual que en las etapas anteriores, mientras que el término «uniformidad» es de uso general y reiterado en la esfera jurídico-política, por el contrario, los vocablos «centralización» y «descentralización» no están aún incorporados al léxico habitual de la época.

El panorama cambia radicalmente a lo largo del segundo tercio del siglo XIX. Las realidades que antes habían estado sumergidas ahora emergen con fuerza y determinación. Es decir, irrumpen en la vida pública con todo su esplendor los conceptos de «centralización» y «descentralización» (se suelen utilizar los términos «excentralización» o «escentralización»), generalizándose el empleo de estos dos vocablos, que quedan definitivamente integrados en el acervo léxico de la vida jurídico-política a partir de finales de los años treinta, aunque, como sabemos, estas voces no se recogerán en el *Diccionario de la Lengua castellana* hasta la edición del año 1869. Es más, se produce en torno a estas nociones un gran debate nacional y la aparición de un número elevado de obras doctrinales, en las que, con más o menos acierto, se teoriza y especula sobre estas dos realidades, generalmente desde la óptica del moderantismo. Así, destacan las brillantes aportaciones de Javier de Burgos, Alejandro Oliván, José Posada Herrera y, más tarde, la obra de Manuel Colmeiro.

Pero no solo en los escritos doctrinales se reflexiona sobre estos conceptos, también los diputados en las Cortes, al debatir sobre el régimen local y en menor medida sobre la organización de la instrucción pública, de manera paralela y esgrimiendo muchos de los argumentos que encontramos en esos escritos

—no en vano muchos de esos teóricos desarrollan actividad política o desempeñan algún puesto en la Administración durante esos años—, exponen minuciosamente sus opiniones acerca de estas nociones, defendiendo con pasión, a veces casi con encono, sus posturas centralizadoras o descentralizadoras dependiendo del partido político en el que estén integrados. También, a diferencia de épocas anteriores, la prensa, que actúa como portavoz de las distintas formaciones políticas, y los propios partidos en sus proclamas y manifiestos y en sus campañas, se hacen eco de estos conceptos, de los vocablos que los visten y de las realidades que presuponen

Asimismo, en las propias Exposiciones de Motivos de las disposiciones que regulan la organización local y la instrucción pública aparecen reflejadas esas consideraciones, ya que, en respuesta al problema planteado de cómo diseñar la articulación del régimen local, se configuran dos modelos diferentes que devienen irreconciliables en el transcurso de los años: el moderado, que se quintaesencia en las Leyes de 1845, y el progresista, que tiene su expresión más genuina en las Bases de 1855 y en la Ley de Ayuntamientos de julio de 1856. Mientras que el moderado está inspirado en ideas centralizadoras a ultranza, el progresista, por el contrario, defiende posturas más descentralizadoras, aunque siempre desde una óptica meramente administrativa, nunca política. Además, cada uno de esos arquetipos se califica ya explícitamente, utilizando esos términos, como centralizador o descentralizador, siendo, por tanto, sus coetáneos y los legisladores conscientes de la orientación que impregna cada una de estas soluciones. En los últimos años del reinado intentan los unionistas alcanzar, desde posiciones indudablemente centralizadoras, una solución transaccional, a la vez que aparecen los primeros indicios de algo distinto: los inicios de las reivindicaciones de una cierta descentralización política. En cambio, en la esfera de la instrucción pública, plenamente incorporada como un ramo más de la Administración del Estado y sujeta a su control y vigilancia, casi todos los Planes que se suceden, especialmente el Pidal de 1845 y la Ley Moyano de 1857, responden en mayor o menor medida a un modelo de universidad uniforme y centralizada, sin que se constate ese muro insalvable entre moderados y progresistas que imposibilitó un acuerdo la hora de diseñar el régimen local.

En definitiva, frente a las triunfantes tendencias centripetas y aglutinadoras que se evidencian a partir de la aventura gaditana en el establecimiento de un Estado unitario y una Administración centralizada, las fuerzas disociadoras del poder apenas se dejan sentir en estos primeros casi setenta años del siglo XIX, y, por tanto, no amenazan seriamente con agrietar la unitaria y centralizada máquina del Estado Liberal, a diferencia de lo que va a suceder a partir de 1868. Las manifestaciones más importante de estos incipientes movimientos centrífugos fueron la posición de los diputados americanos en Cádiz y la configuración de un modelo de régimen local más descentralizado —en la Instrucción de 1823 y especialmente en las disposiciones del Bienio progresista—; movimientos que se oponen a los imperantes centralizadores, y que, aunque apenas tuvieron aplicación práctica, recogen el sentir de un determinado sector de la sociedad. En todo caso, lo que se persigue es una mera descentralización administrativa, pero

no todavía la política, frente a lo que acaecerá en el Sexenio. El ropaje léxico con que se viste a estas realidades no es igual en Cádiz y en el Trienio, años en los que se habla de «federalismo», «uniformidad» o «independencia», que en el reinado de Isabel II, en el que se usan los vocablos «centralización» y «escentralización» o «excentralización», pero en ningún caso «autonomía», que, no obstante, va irrumpir con fuerza en la revolución de 1868.

REGINA M.^a POLO MARTÍN

