

Enrique Orduña Rebollo

Centralización y descentralización en España. Perspectiva histórica

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL ESTADO MODERNO CENTRALISTA Y UNITARIO. A) La organización centralista del territorio en 1812. B) La obra de Javier de Burgos. C) Las derogaciones forales vascas. D) Navarra y la Ley Paccionada. E) Municipios y provincias en el siglo XIX. III. EL CENTRALISMO DEL SIGLO XX. A) Los proyectos de Maura de régimen local de 1903 y 1907. B) La Mancomunidad provincial. C) El «Mensaje de Castilla» y las Bases de Segovia. D) Los Estatutos de Calvo Sotelo. E) La descentralización del período republicano. F) El retorno al centralismo, 1939-1975.

I. INTRODUCCION

Hablar de descentralización en la historia contemporánea de las instituciones territoriales españolas es un contrasentido, pues salvo algún paréntesis cronológico o algún intento frustrado, desde 1812 hasta la Constitución de 1978 es más válido mencionar el concepto centralización. Pero tal circunstancia, anteriormente, no había sido así.

En la monarquía hispana existía una gran tradición histórica de carácter pluralista en cuanto a la organización de su territorio. Es indudable que existió un apreciable grado de descentralización, expresado por una federación de reinos, con existencia de provincias, municipios, cabildos, etc., aunque paulatinamente irían perdiendo autonomía, deslizándose por una pendiente que concluiría en el centralismo.

En los albores de la Edad Moderna los Reyes Católicos crearán un Estado cuya estructura estará próxima a lo que hoy conocemos por un modelo federal. Se realizó la formación de ese Estado, basado en la unidad de la corona y en la unidad territorial, pero de ningún modo se

anularon las peculiaridades de los reinos integrantes. Persistieron los sistemas específicos de haciendas, las aduanas, las instituciones de autogobierno, las lenguas vernáculas y las culturas propias; siguieron existiendo las Cortes de Castilla y León, así como las de los reinos integrantes de la corona de Aragón, cada una con su vida propia e independiente. El respeto al pluralismo se confirmó con la incorporación de Navarra a la corona de Castilla, pues el antiguo reino no perdió sus instituciones autonómicas, eso sucedería después. Las que llegaron afortunadamente hasta nuestros días se recuperaron y actualizaron con el Amejoramiento del Fuero de 1982.

Esa fue la aportación de los Reyes Católicos a la construcción del Estado. Es dudoso pensar en unidad nacional como han pretendido demostrar y han mantenido durante años diversos pensadores y políticos. Tal concepto surge en el siglo XIX, como tantos otros, al calor del romanticismo y el brote de los nacionalismos, que culminarán con la unidad de países como Italia o Alemania. En el Estado moderno que crearon los Reyes Católicos se respetaron las instituciones de los reinos, situación que se prolongó de forma más o menos deteriorada hasta principios del siglo XVIII. La unidad se produce en el territorio, en la diplomacia, en el ejército permanente, la guerra y pocas cosas más, aunque, como es sabido, ésta se mantendría casi exclusivamente por los territorios configuradores de la corona de Castilla a costa de su agotamiento y ruina (1).

En este mismo sentido creemos que el lazo de unión más firme y a veces único en los reinos de la monarquía hispana era el rey. Esta monarquía, en realidad, no era la misma en Castilla que en Sicilia o en Aragón; en Flandes estos reyes no son más que condes, y en Guipúzcoa todo su poder emana del hecho de ser barones y señores hereditarios de aquellas tierras (2).

a) *La crisis de la descentralización*

Con la casa de Austria se iniciará una tendencia a la uniformidad en las Españas, pero en base a aplicar las leyes de Castilla, cuestión de muy graves consecuencias que llegan a nuestros días, porque efectivamente, como hemos señalado, el Estado creado por los Reyes Católicos fue respetuoso con la pluralidad de los reinos que configuraban la monarquía hispana, pero sus sucesores tuvieron grandes tentaciones de generalizar la normativa, con la disculpa de facilitar la gobernabi-

(1) Véase ORDUÑA REBOLLO, E., *El regionalismo en Castilla y León*, Valladolid, Ambito, 1986, pp. 27 y ss.

(2) Véase RANKE, Leopold von, *Pueblos y Estados en la historia moderna*, México, FCE, 1979, p. 275.

lidad, pero se hizo, finalmente, en provecho del absolutismo (3). En realidad fueron utilizadas las leyes de Castilla en el proceso de unificación del Derecho, pero recayendo sobre la figura del monarca un poder mayor, pues, como dirá TOMÁS Y VALIENTE:

«De este modo, la tendencia a la unificación del Derecho se entiende como equivalente a la expansión del Derecho de Castilla, a la imposición de este Derecho a los demás reinos hispánicos. Y ello no tanto por "castellanismo" emocional, sino porque tal sistema jurídico era el más cómodo para un monarca absoluto» (4).

El instrumento idóneo para implantar paulatinamente el control centralista sobre toda la organización territorial del Estado será el corregidor, que en opinión de GONZÁLEZ ALONSO «llega en estos siglos al grado máximo de concentración y absorción de competencias» (5). Su intervencionismo se hará sentir en los municipios y sobre todo en aquellos Concejos que eran ciudades con voto en Cortes, origen de las futuras provincias y que en ocasiones mantuvieron discrepancias con la monarquía para financiar sus empresas, lo que a la larga provocará, como es sabido, el espaciamiento de su convocatoria.

Los corregidores tenían la competencia de convocar las reuniones de los Ayuntamientos y estar presentes en las sesiones, él o su teniente. Es más, cuando se trataba algún asunto que afectase a un regidor, éste debía abandonar la sala de cabildos, mientras que el corregidor, pese a los intentos y recomendaciones de CASTILLO DE BOVADILLA en tal sentido, permanecía presente aunque se estuviese tratando su propia recusación o la prórroga de su oficio (6).

En principio el corregidor carecía de derecho al voto en las sesiones del Concejo; esta excepción se rompía en caso de empate, con efectos de calidad, y en los supuestos de modificación de las ordenanzas municipales. Pero donde su intervención alcanzaba cotas más elevadas era cuando trataban de imponer su criterio frente al de los regidores en diversos asuntos que CASTILLO denomina «negocios graves» y que en realidad contenían resistencias al poder centralista. En estas ocasio-

(3) Aunque en Villalar fueron sentadas las bases de la intervención absolutista, las medidas tomadas por Felipe II respecto a Aragón en 1592, tras los sucesos de la prisión y fuga de Antonio Pérez, fueron claramente restrictivas en detrimento de sus libertades forales, y también fue la primera ocasión en que tal criterio unificador tuvo resonancia.

(4) Véase TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 23.

(5) Véase GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *El corregidor castellano*, Madrid, IEA, 1970, p. 197.

(6) Véase CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para Corregidores y señores de Vasallos...*, ed. facsímil, Madrid, IEAL, vol. II, lib. III, cap. VII, p. 102.

nes el corregidor se enfrentará a la opinión del Concejo tratando de modificar los acuerdos, pues el «desacato a la voluntad de la mayoría forma parte, incuestionablemente, de las reglas de juego» (7).

La situación era mucho más grave cuando se procedía a la preparación de las sesiones de Cortes, pues los monarcas deseaban que los representantes de las ciudades tuviesen poderes ilimitados de éstas, lo que no solía suceder, ya que los procuradores no podían responder libremente a las demandas reales, sobre todo las de carácter económico, sin consultar y pedir autorización a las ciudades que representaban. En estas operaciones previas y en la mediatización posterior se encuentran numerosos datos del papel verdaderamente coercitivo que desempeñaban los corregidores, comportándose como agentes del absolutismo centralista en sus relaciones con los municipios.

Múltiples competencias eran asumidas por los corregidores, que afectaban a la actuación municipal; ante su dilatada nómina, detallada por CASTILLO DE BOVADILLA y ampliamente estudiada por GONZÁLEZ ALONSO, citaremos: abastecimientos, precios, pesos y medidas, control de boticas, visitas a archivos y a cárceles, vigilancia de profesionales como médicos o pañeros, inspección de términos, lugares y villas, promoción de obras públicas, etc. (8).

b) *El centralismo borbónico*

El siglo XVIII llevó al trono de España a la casa de Borbón en la persona de Felipe V, lo que provocó una guerra civil en España y una verdadera contienda europea en el ámbito internacional. En consecuencia, el foralismo hispano de la corona de Aragón sufrió tras la guerra una total derogación, produciéndose la absoluta integración de los diversos reinos que formaban la monarquía hispana en un sistema unitario y centralista de corte foráneo que duraría más de dos siglos y medio.

Tanto Valencia como Aragón o Cataluña fueron privadas de sus fueros y libertades autonómicas, desapareciendo las modalidades de autogobierno, incluso la administración municipal de Barcelona fue confiada a veinticuatro regidores. Decretos de Nueva Planta dotaron de Reales Audiencias a aquellos reinos, reduciendo al unitarismo centralista a toda España, al tiempo que se ignoraba el claro hecho diferenciador y desaparecía la confederación *de facto* que suponía la corona de Aragón, vinculada al Estado a través de la monarquía hispana, fuerza aglutinadora de todas las tierras y reinos.

(7) Véase GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor...*, *op. cit.*, p. 208.

(8) *Ibidem*, pp. 216 y ss.

Así se cumplió el ambicioso propósito de los validos del siglo XVII, pero también ello supondrá a medio plazo la quiebra de la monarquía hispana y constituirá un motivo de acusación centralista para Castilla, pues la política de Felipe V dolió no sólo por lo que tuvo de unificación, sino por lo que llevaba de castellanización impuesta, sin que ello implicase culpa colectiva de ningún género por parte de los castellanos, como vimos anteriormente.

La pieza clave del centralismo en el siglo XVIII fueron los intendentes. Aunque hay indicios concretos de que en el siglo anterior se hicieron propuestas de crear tal figura y las superintendencias con carácter fiscal ya existían, fue el decreto de 4 de julio de 1718, creando veinte intendencias, el punto de partida de estas instituciones, cuya introducción puede atribuirse a la tendencia centralizante de la nueva dinastía (9).

Los intendentes habían tenido hasta entonces consideración económico-militar y las Instrucciones de 1718 dedican más de la mitad de su contenido a cuestiones militares, paga y provisión de tropas, etc. Pero también regulaban la autoridad del intendente, la obligación de residencia, asunción del oficio y las funciones de corregidor de la ciudad, capital de la provincia. Entre sus competencias estaban: la justicia, el mantenimiento de la ley y el orden, la dirección en la recaudación y administración de impuestos y otras rentas, policía, redacción de un nuevo censo, examen geográfico de la provincia, fomento de la industria, la ganadería, la agricultura, irrigación, fomento caballar, construcción de caminos y puentes, sanidad y planeamiento de los pueblos, reclutar milicias, protección de la moneda y vigilancia de archivos y graneros (10).

La presencia de los intendentes despertó recelos y suspicacias por parte de otros funcionarios, sobre todo del poder judicial y de otros tribunales, corregidores, etc., por la pérdida de funciones que suponía su actividad. Reiteradas quejas al Consejo de Castilla y ante el propio rey llevaron a su abolición en las provincias donde no había tropas, por cédula de 1 de marzo de 1721. Pero tal medida no supuso la desaparición total de los intendentes, los cuales a lo largo de las tres décadas siguientes continuarán su actividad en varias provincias y de este cuerpo se nutrirá el Gobierno para dotar algunos cargos relevantes, como señala KAMEN (11).

Todo vuelve a su origen en 1749, al recuperar los intendentes las competencias en materia de hacienda, guerra, justicia y policía. Com-

(9) Véase KAMEN, Henry, *El establecimiento de los intendentes en la Administración española*, Madrid, Hispania, 1964, núm. 95, p. 369.

(10) Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el establecimiento y Instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos.

(11) Véase KAMEN, H., *El establecimiento...*, *op. cit.*, p. 381.

pleta la política de extensión de intendencias por toda España el listado de 2 de diciembre de 1749 en que coinciden el de intendencias con el de las provincias existentes. Sin embargo, la eficacia no debió acompañar a los propósitos y nuevamente en 1766 fueron segregados de las intendencias los ramos de justicia y policía, que se atribuyeron a los corregidores. En este mismo decreto se alteraron las funciones de los intendentés, pero las circunstancias territoriales de las intendencias quedaron intactas (12). Una nueva instrucción en 1802 devolvería a los intendentés las atribuciones de justicia y policía, volviendo los corregidores a la situación anterior a 1766.

En cuanto a los corregidores, también experimentaron reformas, no sólo en sus competencias, como hemos visto, sino en su origen y número. Paulatinamente desaparecerán los corregimientos de capa y espada en favor de los de letras (juristas), confirmando las pautas del siglo anterior. Para concluir en tiempos de Carlos III refundiéndose en tres categorías, primera, segunda y tercera, que correspondían a corregimientos de entrada, ascenso y término (13).

En cuanto a la división territorial de España en el siglo XVIII, ya articulada en provincias, se confirmará el sistema de organización con la división presentada por el Nomenclátor de Floridablanca, realizada desde 1785 y publicado en 1790 (14). El análisis comparativo de las divisiones anteriores de principios del siglo XVIII o las existentes de la época de los Austrias no aportan grandes diferencias, más bien parecen ser mínimas, como señala GARRIGÓS; sin embargo, esta situación se rompe al diferenciar la organización territorial civil de la fiscal, apareciendo en este caso numerosas innovaciones (15). Otra cualidad del Nomenclátor de Floridablanca es la información que facilita sobre la división jurisdiccional, que permite conocer el hecho de que la mayor parte del territorio estaba sometido al régimen señorial. Situación que era coincidente para la mayoría de los municipios rurales y pese a que los urbanos y los de las grandes ciudades eran de realengo, estima ANES que el 50 por 100 de la población estaba inserta en el régimen señorial (16).

(12) Véase GARRIGOS PICO, E., «Organización territorial a fines del Antiguo Régimen», en *La economía española al final del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982, vol. IV, p. 33.

(13) Véase GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor...*, *op. cit.*, p. 236.

(14) Véase FLORIDABLANCA, *Nomenclátor de todos los pueblos de España*, Madrid, Imprenta Real, 1790, 2 vols.

(15) Véase GARRIGOS PICO, E., «Organización...», *op. cit.*, p. 44.

(16) Véase ANES, G., *El Antiguo Régimen: los Borbones*, Madrid, Alianza, 1977, p. 59.

II. EL ESTADO MODERNO CENTRALISTA Y UNITARIO

A) LA ORGANIZACIÓN CENTRALISTA DEL TERRITORIO EN 1812

La ocasión de modificar institucionalmente España se producirá en el curso de la guerra contra la invasión de Francia, a través de un instrumento decisivo: la Constitución de 1812, fecha que pasaría a la historia como la clave donde fueron fijadas las bases del Estado moderno. Esta Constitución era la primera elaborada por los representantes legítimos de la nación española, inspirada en los principios de la libertad y la democracia.

Los debates constitucionales se originaban a partir de dos claros conceptos: el de que la soberanía residía en la nación y el uniformismo igualitario, binomio que primaría con la abolición de todos los privilegios. Se complementaría en el ámbito territorial con la extensión de Ayuntamientos por todo el país, aunque en este caso, pese a que se hablase de autogobierno, habría que considerar a los Ayuntamientos como órganos directamente subordinados al Gobierno de la nación (17).

El carácter igualitario supondrá la existencia de una legislación única para todos los confines y territorios de la monarquía, situación que no era nueva en España, aunque por otros motivos: los del absolutismo centralista, que venía produciéndose con carácter muy marcado, al menos durante todo el siglo anterior, pues los gobernantes habían reducido a las leyes de Castilla prácticamente a todos los territorios, no con un sentido normalizador e igualitario, como se hará en Cádiz, sino más bien para facilitar sus criterios autoritarios. También es preciso recordar que algunos de los doceañistas se encontraban directamente inspirados por los postulados de la Revolución francesa, cuya influencia se transmitirá y plasmará en el texto constitucional y desde éste a la Administración pública, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA (18).

(17) Véase MARTÍN RETORTILLO, S., y ARGULLOL MURGADAS, E., *Descentralización administrativa*, Madrid, Alfaguara, 1973, vol. I, p. 19. PAREJO ALFONSO, L., «La región y la legislación histórica de régimen local», en *Las autonomías regionales*, Madrid, Instituto de Prospectiva, 1977, pp. 21 y ss. No puede olvidarse la obra de POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, 2.ª ed., Madrid, IEAL, 1982, fuente inspiradora de todos los que hemos abordado la cuestión, y cuya cita reiteraremos.

(18) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972.

a) *Ayuntamientos*

Algunos de los artículos referentes a la Administración local condicionaron ellos solos de alguna manera el criterio igualitario de la Constitución (19). Se preveía la existencia de Ayuntamientos en los pueblos que no los hubiese y fuese conveniente su existencia, siendo obligatoria para los que por sí o por su «comarca lleguen a mil almas» (art. 311).

Diversos aspectos, como la elección de alcaldes, con la extinción de los oficios perpetuos, o las atribuciones de los Ayuntamientos detalladas en el artículo 312, configuran la estructura igualitaria del municipio, pero su autonomía y, sobre todo, el principio descentralizador iban a quedar escasamente concretados, con los riesgos que origina la indeterminación en estos asuntos. Sirva como ejemplo su vinculación a las Diputaciones Provinciales, depositarias del control municipal, a las cuales debían rendir cuentas anualmente de los fondos recaudados e invertidos.

El inmediato desarrollo normativo municipal se realizó por los Decretos de 23 de mayo y 23 de junio de 1813, por el que se ordenaba la formación de los Ayuntamientos constitucionales. A través de este último podemos tener un conocimiento muy amplio de las competencias y funciones de los Ayuntamientos, deduciendo la clara y terminante supeditación de éstos a las Diputaciones y que todas las competencias serían ejercidas bajo la vigilancia e inspección de las Diputaciones y del jefe político (20).

Al regreso de Fernando VII se produce la vuelta al absolutismo, pero la iniciación del trienio liberal en 1820 supuso nuevamente la entrada en vigor de la Constitución de 1812, hasta la intervención del duque de Angulema en 1823. En aquellos momentos, en los que se mueven los principios inspiradores de la libertad, se promulgó el Decreto de 3 de febrero de 1823 «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias», siendo sancionada como Ley de 2 de marzo de 1823. Pese a marcar con su impronta toda una época, sus períodos de vigencia fueron cortos e intermitentes, no superando en conjunto los diez años de un total de treinta y tres (1823-1856). Las causas se encuentran en la actitud del absolutismo en la primera etapa, las tácticas obstruccionistas del moderantismo español en la segunda y los inicios del caciquismo en la etapa final.

(19) Véase MOXÓ, Salvador de, *La disolución del régimen señorial en España*, Madrid, 1975.

(20) Véase MARTÍN MATEO, R., y ORDUÑA REBOLLO, E., «La cuestión municipal en las diversas Constituciones españolas», *ICE*, núm. 549, Madrid, 1979, pp. 29-41.

Esta Ley de 1823, de acuerdo con la opinión de varios autores, puede conceptuarse como radicalmente democrática y bastante descentralizadora. Aunque partía de la tradición del pensamiento francés, razón que podría suponerla influida por criterios centralizadores, éstos quedaban suavizados y equilibrados por el mayor grado de intervención popular que existía en la vida municipal (21). Quizá la visión más interesante, por hacer un resumen del conjunto, sea la opinión de POSADA, para el cual constituyó

«una verdadera ley de régimen local, articulada y distribuida según la concepción que se iba formando de la organización de las representaciones locales, concepción más definida que la de 1813, pero siempre supeditada a la preocupación del servicio del Estado...» (22).

b) *Diputaciones*

Vinculadas a la reforma territorial encontramos en la Constitución de Cádiz a las Diputaciones Provinciales. Corresponden a una rectificación e institucionalización de la división del territorio existente hasta ese momento, constituyendo en realidad unos organismos, como después se matizaría, dependientes del poder central, que recabaron todas las competencias ajenas a la justicia, ejercidas hasta entonces por las dos Chancillerías y las Audiencias. En realidad se trataba del gobierno político de las provincias, a cuyo frente había un jefe superior el cual, según ARTOLA, se subrogaba las funciones administrativas de los capitanes generales (23).

Al año siguiente, por el Decreto de 23 de junio de 1813, se aprobó la Instrucción ya considerada al estudiar la regulación de los Ayuntamientos, que en realidad desarrollaba los preceptos constitucionales sobre las Diputaciones, pudiendo deducirse del estudio de su texto la constante presencia de dos cuestiones: su actuación en nombre del poder central y sus funciones tutelares e interventoras sobre los Ayuntamientos.

Las convulsiones políticas afectaron igualmente su existencia; suprimidas por Real Decreto de 13 de junio de 1814, volvieron a ser ins-

(21) Véase MARTÍN RETORTILLO, S., y ARGULLOL, E., *Descentralización...*, op. cit., p. 121. PAREJO ALFONSO, L., «La región...», op. cit., p. 43. Recientemente del mismo autor: *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 33. CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1979. GALLEGO ANABITARTE, A., «Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español», *REVL*, núm. 166, Madrid, 1970, pp. 265-274. ORDUÑA REBOLLO, E., «El cambio institucional 1812-1836», en *Liberalismo y caciquismo*, Valladolid, Ambito, 1986. GARCÍA FERNÁNDEZ, V., *El origen del municipio constitucional*, Madrid, IEAL, 1983.

(22) Véase POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 109.

(23) Véase ARTOLA, M., *La burguesía revolucionaria*, Madrid, 1973.

titudidas en los años del trienio liberal. Su regulación básica en esta época la encontramos en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, también citada, y en la cual figuran las normas de organización y régimen jurídico de las Diputaciones Provinciales, desarrollando y articulando sus competencias y forma de ejercerlas, entre las que destacaremos, además de la creación de una Administración provincial, el intervencionismo en los Ayuntamientos, fundamentalmente en los aspectos económicos, control de cuentas, etc., amén de una jerarquización especificada en el artículo 82 (24).

Y en esta organización jerárquica, sin el menor atisbo descentralizador, la Diputación Provincial, a su vez, dependía del Gobierno a través del jefe político, presidente de la misma con voz y voto. En los sucesivos textos legales se irá agravando tal situación, por ejemplo, prohibiéndose la deliberación sobre asuntos políticos, y a partir de la Ley de 1863 definiéndolas como corporaciones económico-administrativas. Desde 1868 figurarán encuadradas «bajo la dependencia jerárquica del Gobierno».

c) *El jefe político*

Otro instrumento de la centralización, que aparece por primera vez bajo la denominación de «jefe político» en el artículo 324 de la Constitución de Cádiz, es el responsable máximo del Gobierno de cada provincia, nombrado por el rey, y del que hemos podido ver su antecedente en la figura del intendente. Era presidente nato de la Diputación Provincial y se le confería la facultad de presidir el Ayuntamiento de la capital sin voto, aunque podía ejercerlo en caso de empate. Era el único conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y la Diputación Provincial y entre ésta y el Gobierno. Continuando con sus competencias en la esfera municipal, al jefe político correspondía entender en los recursos y dudas electorales de los Ayuntamientos tomando la decisión por vía gubernativa.

El régimen legal del «jefe político» se amplía igualmente con el Decreto de 3 de febrero de 1823, en su capítulo IV, que recoge la legislación precedente e incrementa sus atribuciones, al tiempo que articula embrionariamente una organización administrativa periférica, con lo que comenzarán a perfilarse sus verdaderas funciones de delegado del poder central en la provincia (25).

(24) Véase ORDUÑA REBOLLO, E., «El cambio...», *op. cit.*, p. 136. El artículo 82 decía: «Siendo las Diputaciones Provinciales la autoridad inmediata superior a los Ayuntamientos, recurrirán éstos a ellas en todos los negocios de sus atribuciones que sea necesario.»

(25) Véase ORDUÑA REBOLLO, E., «El cambio...», *op. cit.*, p. 141.

B) LA OBRA DE JAVIER DE BURGOS

Javier de Burgos es considerado con razón el arquitecto de la moderna Administración española. En poco más de cuatro meses llevó a la *Gaceta* tres Decretos básicos para la organización territorial del Estado que influirán en la dialéctica descentralización/centralización hasta nuestros días.

El 29 de septiembre de 1833 murió Fernando VII. Javier de Burgos accedió al Ministerio de Fomento el 21 de octubre y el 30 de noviembre se promulgó el Real Decreto mandando hacer la división territorial en provincias. Quizá por esa rápida sucesión de acontecimientos ha sido moneda de uso frecuente escuchar que Javier de Burgos hizo su división provincial basándose en la experiencia de los departamentos franceses, poco menos que con un compás y un mapa. Igualmente le ha sido atribuida la invención de la provincia. Estas afirmaciones son inciertas, carentes del más mínimo rigor histórico, primero porque la provincia, como hemos visto y hoy es admitido sin discusión, es una figura territorial con largos antecedentes en la historia de España; segundo, porque no existen excesivas diferencias respecto a la división de 1822 (26), y tercero, porque hay una clara constancia de que Javier de Burgos dispuso de un equipo que elaboró unos estudios que sirvieron de base para establecer los límites provinciales (27).

La falta de improvisación se confirma con otro Real Decreto del mismo día, «disponiendo los subdelegados y demás funcionarios de Fomento que ha de haber en las provincias e instrucciones que acompañan y deberán aquéllos observar», del que ya existía un antecedente en el Real Decreto de 23 de octubre, «mandando establecer subdelegados de Fomento, del modo que se expresa». En la Instrucción aprobada por la reina gobernadora en la primera de las fechas citadas, dando las normas de gobierno de los sudelegados de Gobierno, se confirma la existencia de una reflexión premeditada, cuando inicia el artículo 62 con estas palabras: «A pesar del esmero, de la atención y del tiempo que se ha empleado en la nueva división territorial...» (28).

El antecedente de los subdelegados de Fomento son los intendentes del siglo XVIII, cuando ostentaban la totalidad de sus competencias. Y los jefes políticos del constitucionalismo incipiente. Su definición era

(26) Véase GUAITA, Aurelio, *División territorial y descentralización*, Madrid, IEAL, 1974, pp. 41 y ss. CALERO AMOR, A. M., *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 39 y ss.

(27) Véase ORDUÑA REBOLLO, E., *El regionalismo...*, op. cit., p. 52.

(28) Véase MESA SEGURA, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, IEAL, 1946, pp. 41 y ss. Evidentemente el político granadino, en sus años de destierro, elaboró diversos proyectos muy madurados que fueron puestos en la práctica apenas accedió al poder.

la de «autoridades superiores administrativas», ampliando el nombramiento real a todos los empleados de las subdelegaciones de Fomento. Sus competencias, descritas a lo largo de 65 artículos, constituían una clara manifestación de intervencionismo centralista, pues eran la lista de atribuciones del Ministerio de Fomento aplicada a su ejecución a las provincias por los subdelegados, como constaba en el preámbulo de la Instrucción.

Completaba la tríada de Reales Decretos el de 21 de abril de 1834, sobre la subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la península e islas adyacentes, que supuso la consolidación de la obra territorial de Javier de Burgos, en cuyo apéndice constaban 451 partidos judiciales y 15.396 pueblos, excluidas las provincias forales (29).

Las divisiones citadas articulan la relación de provincias en base a los antiguos reinos. Pero esta concepción regional es un artificio ficticio, que no pasa del papel. Todos sabemos que a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX ni antiguos reinos ni regiones tienen absolutamente ningún papel administrativo o político. Sólo existieron provincias con un régimen común presididas por los conceptos de legalismo uniformista, centralización y jerarquización (30). Como prevé el artículo 4.º, la división no se limitó sólo al orden administrativo, sino que se acomodaron a ella «las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda»...

Esta situación territorial es la que ha llegado prácticamente inamovible hasta 1978, pese a los múltiples intentos legales de modificarla, sobre todo en el siglo XIX, pero hay que tener en cuenta que el Decreto de 1833 era provisional y además no había pasado por las Cortes. Para remediarlo se dictó el Decreto de Regencia de 23 de noviembre de 1840, encomendando al ministro de la Gobernación, don Manuel Cortina, la «confección de un mapa exacto» y un proyecto de Ley sobre el tema. El mismo asunto fue el objetivo de una Orden del Regente del Reino de 17 de agosto de 1841, «que deberá presentarse a las Cortes en la próxima legislatura», pero que será relegada *sine die*.

Haremos mención del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, por el que se organizó la gobernación civil del reino, más conocido por el de Escosura, que dividía el territorio en once gobiernos generales, y que es considerado ampliamente por otros autores en esta misma publicación, pero cuyo carácter descentralizador creemos tiene poco que ver con el concepto actual del problema. Siguiéron a esta disposición sendos Reales Decretos de 30 de septiembre, 1 de diciembre

(29) Véase ORDUÑA REBOLLO, E., «Antecedentes poblacionales en los inicios del municipio constitucional», *REALA*, núm. 233, enero-marzo 1987, Madrid, pp. 85-97.

(30) Véase GALLEGO ANABITARTE, A., «Notas...», *op. cit.*, p. 267.

y 9 del mismo mes y año, por los que se daban normas complementarias para el desarrollo y ejecución del primero citado. Poca memoria ha quedado de este asunto y de su efectividad, ya que el Real Decreto de 28 de diciembre retornó las cosas a su cauce, creando, en sustitución de los jefes políticos e intendentes, una sola autoridad superior en cada provincia, denominada gobernadores civiles (31).

C) LAS DEROGACIONES FORALES VASCAS

El proceso igualitario y centralizador del Estado se consumará en el País Vasco a fines de la década de los treinta. Se inició con el Decreto de las Cortes de 19 de septiembre de 1837, por el que se mandaban cesar las Diputaciones forales en las provincias Vascongadas. La conmoción causada en el País Vasco por esta disposición tuvo gran trascendencia, pues se veía claramente que la pérdida de las libertades forales se produciría con el inminente desenlace de la guerra civil. Los temores fueron confirmados al celebrarse el Convenio de Vergara el 31 de agosto de 1839, donde sólo el primer artículo hacía una referencia a la concesión o modificación de los Fueros, expresada en términos de gran vaguedad.

Avala esta impresión de vaguedad la existencia de dos textos legales referentes al tema. El primero es la Ley de 25 de octubre de 1839, por la que se confirmaban los Fueros de las provincias Vascongadas y Navarra, condicionado a la «unidad constitucional de la monarquía», y prevé se hagan las modificaciones necesarias para su adaptación a dicha unidad, que nunca fue realidad. El segundo texto a que nos hemos referido es el Decreto de la Regencia de 5 de diciembre de 1840, por el que se fijan las reglas para la aplicación del Convenio de Vergara y donde no se hace absolutamente ninguna mención al tema foral (32).

La corriente desfavorable se confirmó cuando al resolverse un problema de competencia, planteado por el Juez de Primera Instancia de Bilbao, se dicta la Orden de la Regencia de 5 de enero de 1841, que al tiempo dispone que no se sujeten al pase foral las órdenes y decretos del Gobierno o las provincias y ejecutorias de las justicias y los Tribunales. Es una nueva merma de la foralidad, pues además se consideraba el pase foral como una figura caduca, opuesta a diversas nor-

(31) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Prefectos y gobernadores civiles», El problema de la Administración española, 3.ª ed., Madrid, Alianza, 1972, pp. 51-68. MARTÍN RETORTILLO, S., «En torno a la organización provincial», RAP, núm. 93, Madrid, 1980, pp. 12 y ss. MORELLO OCAÑA, L., *La Administración Local*, Madrid, Taurus, 1984.

(32) *Colección Legislativa de España*, Madrid, 1840, pp. 430-439.

mas, y «sobre todo es incompatible con la unidad constitucional» (33). En el mismo sentido hay que interpretar el Real Decreto de 4 de julio de 1844, que permitía la reunión de las Juntas Generales para la elección de dos compromisarios, pero les prohibía expresamente tocar otros temas que los especificados en el Real Decreto; disponía asimismo que se nombrasen Diputaciones Forales, pero a determinados efectos continuarían existiendo las Diputaciones Provinciales (34).

La situación se liquidó definitivamente al finalizar la tercera guerra carlista en 1876. Una Real Orden de 6 de abril de ese mismo año disponía que San Sebastián, Vitoria y Bilbao continuasen disfrutando la capitalidad provincial y que eligiesen compromisarios para que en representación de las provincias vascas pudiesen resolver el problema constitucional y administrativo existente en Vascongadas desde la Ley de 25 de octubre de 1839 (35).

A esta norma siguió la Ley de 31 de julio de 1876, que hay que considerar como la quiebra definitiva del sistema foral vascongado en el siglo XIX. Por ella se hacían extensivos a los habitantes de las provincias vascas los deberes que la Constitución de la monarquía española imponía a todos sus súbditos y facultaba ampliamente al Gobierno para reformar el régimen foral (36). A partir de este momento los únicos vestigios de autonomía que sobrevivirán en el País Vasco serán los Conciertos Económicos.

D) NAVARRA Y LA LEY PACCIONADA

La Constitución de Cádiz dio a Navarra el trato de una provincia más y, en consecuencia, en 1813 se instaló la Diputación Provincial y el jefe político, situación que volvería a repetirse durante el trienio liberal. Pero los vientos de reforma forales no soplaban exclusivamente en los períodos de libertad, así algunos autores señalarán que no sólo los liberales, sino también los absolutistas deseaban terminar con el hecho diferencial de la comunidad política navarra (37). Está comprobado que hacia 1820 los Fueros del Reino eran prácticamente papel mojado y caminaban hacia su derogación.

En los Decretos de Javier de Burgos de 1833 se confirma su existencia como provincia, aunque continuó la figura del virrey ejerciendo

(33) *Ibidem*, pp. 16-19.

(34) *Ibidem*, 1844, vol. II, pp. 16-19.

(35) *Ibidem*, 1876, vol. I, pp. 295-296.

(36) *Ibidem*, 1876, vol. II, pp. 57-58.

(37) Véase LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1988, p. 57. Lo afirma a propósito de la Real Orden de 14 de mayo de 1829. Con anterioridad: MINA APAT, M. C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, Alianza, 1981, p. 110.

las competencias del jefe político o subdelegado de Fomento. Paulatinamente, entre 1834 y 1836, con el Estatuto Real en vigor, fueron suprimiéndose instituciones como la Cámara de Comptos, se eligieron procuradores en representación de Navarra a las Cortes de la Nación, se aplicó la uniformidad judicial y tras la sublevación de La Granja, que repuso la Constitución de Cádiz, el 6 de septiembre de 1836 celebró su última sesión la Diputación del Reino y sin ninguna protesta ni queja se extinguió, camino que había iniciado dos años antes bajo un régimen cuasi constitucional (38).

Hemos visto cómo la Ley de 25 de octubre de 1839 no tuvo efectos prácticos en Vascongadas, en orden a la confirmación real de sus Fueros; sin embargo, en el caso de Navarra no sucedió así, llegándose a un acuerdo merced a las arduas gestiones y negociaciones que llevó a cabo la comisión de la Diputación ante las autoridades centrales (39).

El convenio firmado en Madrid el 7 de diciembre fue publicado como Decreto, tramitándose a continuación como proyecto de Ley que recogió el texto literal del Decreto con algunas modificaciones del orden del articulado y la eliminación de los artículos 12 y 13, que no supusieron cambio importante en el texto definitivo aprobado el 16 de agosto de 1841.

Esta Ley estableció un régimen administrativo especial para Navarra al que se denominó Régimen Foral, aunque no se puede ignorar la existencia de un entendimiento entre las oligarquías navarra y madrileña, o que el nuevo régimen navarro quedaba a merced del poder central, careciendo de potestad legislativa y de un Tribunal que garantizase la correcta aplicación de la Ley (40). Sin embargo, como señala LOPERENA, nos encontramos con una situación todo lo excepcional que se quiera, pero el hecho es que el Estado unitario decidió autoorganizarse regionalizadamente en una parte de su territorio, lo que permitió a Navarra disfrutar de un régimen foral (41).

E) MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN EL SIGLO XIX

Las sucesivas Constituciones que existieron en España a lo largo del siglo XIX, con excepción de la de 1869, eran igualmente centralistas y unitarias, donde sólo se preveía la existencia de municipios y Di-

(38) MINA APAT, M. C., *Fueros...*, op. cit., p. 161.

(39) Véase LOPERENA ROTA, D., *Derecho...*, op. cit., p. 73.

(40) Hay que tener en cuenta que la Diputación en su área de competencias, y con rango reglamentario, tenía libertad para establecer la normativa que estimase oportuna.

(41) Véase LOPERENA, D., *Derecho...*, op. cit., p. 80.

putaciones reguladas por un régimen jurídico en el que no se hacían concesiones a la autonomía ni a la descentralización.

Si el centralismo más rígido es la característica permanente de la organización del Estado a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX, en los niveles administrativos inferiores de municipios y provincias vamos a encontrar un sistema carente de autonomía, la mayoría de las veces marcado por un centralismo permanente y generando una de las lacras político-sociales más graves que han existido, soportadas fundamentalmente por los municipios rurales. Nos referimos al caciquismo. Se irán sucediendo las leyes municipales y provinciales, se turnarán moderados y progresistas, pero siempre estará marcada la vida pública local por el estigma caciquil (42).

Con los moderados en el poder desde 1843 se elaborará una nueva Constitución, la de 1845, que considerará a los alcaldes como «delegados del Gobierno». En consecuencia los Ayuntamientos sólo tendrían funciones administrativas y el poder ejecutivo una mayor capacidad de maniobra respecto a elecciones, nombramientos de alcaldes e intervención gubernativa en la vida local. Por ejemplo, la de 1845, que es la ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, en opinión de POSADA se caracterizó por «el criterio centralizador, de dependencia jerárquica y desconfianza más puro...» (43).

Tras un intento de reforma en 1856 que llegó a estar tres meses en vigor, se volvió a las reaccionarias leyes de 1845, que perdurarían hasta la revolución de 1868 que provocó la caída de Isabel II. Encontraremos la excepción cuando, a partir de este acontecimiento, las Cortes Constituyentes redactaron una Constitución, la de 1869, que tenía un matiz verdaderamente descentralizador. Estableció el sufragio universal en lugar de los sistemas censitarios imperantes y abordó la descentralización dentro del marco concreto de las libertades públicas. En consecuencia, esta inspiración auténticamente descentralizadora se traspasó a las leyes locales, las cuales no se limitarían exclusivamente al ámbito peninsular, sino que afectaban a Puerto Rico, en un intento descentralizador que buscaba, entre otras cosas, llevar la paz a las provincias antillanas, regidas en la práctica por las obsoletas leyes de Indias (44).

(42) Véase MARTÍN RETORTILLO, S., y ARGULLOL, E., *Descentralización...*, op. cit. MARTÍN MATEO, R., y ORDUÑA, E., «La cuestión...», op. cit., pp. 38 y ss. Muy amplia la bibliografía sobre el tema. Una aportación fundamental, aunque referida a la Restauración, en VARELA ORTEGA, J., *Los amigos políticos*, Madrid, Alianza, 1977.

(43) Véase POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., p. 133. El autor no ahorra comentarios para calificar a estas Leyes de 8 de enero de 1845, afirmando que no cabía «formular un régimen de mayor centralización».

(44) Véase MARTÍN RETORTILLO, S.; COSCULLUELA, L., y ORDUÑA, E., *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Madrid, IEAL, 1978, pp. 5 y ss.

En aquellas leyes se disponía que todos los cargos fuesen elegidos y, junto a una amplia relación de atribuciones y competencias, preveía la posibilidad de que los Ayuntamientos formasen «entre sí y con los inmediatos asociaciones y mancomunidades para la resolución de problemas compartidos». Como era de esperar, estas leyes tuvieron una escasa vigencia.

El 29 de diciembre de 1875 se produjo la proclamación de Don Alfonso XII como rey de España. Ello supuso el inicio de un proceso de restauración sin que fuese acompañado por un profundo cambio de la sociedad española, sino todo lo contrario, ya que se consagró la continuidad de la oligarquía dominante. Esta sociedad al final caería en el desencanto y en la esterilidad provocada por los caciquismos, la quiebra del sistema de partidos de turno y las guerras coloniales. Meses más tarde se redactaría una nueva Constitución, que en el terreno local sería poco explícita, dejando al legislador flexibilidad para adaptar la normativa provincial y municipal a las conveniencias del momento político. Las leyes locales de ella emanadas eran esclarecedoras. Se trataba no de un nuevo ordenamiento, sino de una reforma de los textos de 1870, entendida como un verdadero retroceso frente a éstas (45).

El sufragio universal se restringió nuevamente, reservándose para los pueblos menores de cien vecinos, y en los superiores a cuatrocientos sólo eran elegibles los mayores contribuyentes. El nombramiento de los alcaldes a partir de 6.000 vecinos era realizado por el rey. En cuanto a la intervención del Estado en los municipios, hay que señalar las terminantes facultades de los gobernadores civiles en la suspensión de acuerdos municipales o en el sistema de recursos. Sin olvidar el artículo 130 de la ley provincial de 1882, que consideraba a las Diputaciones Provinciales como organismos administrativos que actuaban bajo la inmediata dependencia del Gobierno, lo que provocaría conflictos permanentes y en definitiva carencia absoluta de autonomía y un centralismo a ultranza.

Estas leyes perduraron su vigencia, como es sabido, hasta 1924-25, cuando se promulgaron los Estatutos, aunque se contabilizarán para el período veintidós intentos de reforma. Hemos señalado que su característica fue el centralismo, pero hay que añadir que su aspecto más falible fue también el incumplimiento práctico de la misma. En consecuencia estuvieron siempre impregnadas de un aire de provisionalidad. Parece obligado hacer mención a los dos proyectos que en el último cuarto del siglo XIX ofrecieron más posibilidades desde el punto de vista de la descentralización. Siendo Ministro de la Gobernación Romero Robledo, presentó el 27 de diciembre de 1884 al Congreso un proyecto de Ley sobre «gobierno y administración local», que trataba

(45) Véase POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., pp. 311 y ss.

de refundir en un solo texto las dos leyes orgánicas de 1877 y 1882. Además de esta unidad de criterios, encontramos en este proyecto el reconocimiento de la tipología municipal y regional, concebida esta última como agrupación de municipios. En cuanto a las Diputaciones, se modificaba su composición tradicional y se incrementaban las competencias de las Diputaciones en los asuntos exclusivamente provinciales (46).

Siendo Ministro de la Gobernación don Francisco Silvela en 1891, por una Real Orden se encargó la preparación de un informe sobre la reforma local española y la ejecución posterior de la misma. Los trabajos fueron realizados por el subsecretario del Ministerio, señor Sánchez de Toca, que elaboró dos proyectos: «Ley de gobierno y administración local» y «Bases para la reforma municipal», y aunque no llegaron a presentarse a las Cortes, hay una coincidencia generalizada de que se trató del intento más serio y riguroso, así como el de mejor calidad técnica hasta los proyectos de Maura del siglo siguiente (47).

El proyecto, que realmente contenía firmes propósitos descentralizadores, institucionalizaba el espacio regional, con lo que trataba de responder al problema, que había adquirido singular importancia en Cataluña y el País Vasco. Las demandas del reconocimiento regional planteaban un grave problema en la organización del sistema local español surgido de las leyes de la Restauración, eminentemente centralistas. Y aquí se encontrará un permanente punto de fricción que no se abordará o cuando se haga lo será con timidez, provocando tensiones y problemas.

El territorio español quedaba dividido en el proyecto en trece regiones, diferenciándose de las de Romero Robledo de 1884 —en la práctica simples mancomunidades de Ayuntamientos— en que ahora constituían agrupaciones de provincias con idéntico marco histórico y natural. Al frente de la administración de la región se preveía la existencia de un gobernador regional, jefe directo de la administración regional y de los gobernadores civiles. El órgano de gobierno era el Consejo Regional, compuesto por representación orgánica y corporativa, siendo sus competencias «la administración de los intereses peculiares de la respectiva circunscripción regional».

La aparición de la región no supondría la desaparición de la provincia, ya que ésta y su administración permanecían. La Diputación mantenía sus competencias propias, delimitadas por los intereses peculiares de las provincias, entre los que se encontraban: la creación y conservación de los servicios provinciales, la administración de los fon-

(46) Véase PAREJO, L., «La región...», *op. cit.*, pp. 114 y ss.

dos de la provincia y su inversión, la custodia y conservación de sus bienes, acciones y derechos provinciales (47).

Poco más daría el panorama legislativo español en materia de organización territorial y descentralización en lo que restaba de siglo, quedando los restantes intentos en poco más que prosa del diario de las Cortes.

III. EL CENTRALISMO DEL SIGLO XX

A) LOS PROYECTOS DE MAURA DE RÉGIMEN LOCAL DE 1903 Y 1907

En la primera década del siglo se produjeron dos intentos verdaderamente sinceros de reformar en profundidad el régimen local español a cargo del político conservador don Antonio Maura, el cual deseaba resolver el problema territorial y la renovación de la vida pública española, erradicando el caciquismo por medio de una nueva legislación de carácter local y del sistema electoral.

El intento de 1903 fue realmente un propósito inicial que aún conservaba ciertos aspectos centralizadores, pero que trató de llevar la reforma a los niveles municipales, provinciales y al sistema electoral. La figura del alcalde resultaba muy potenciada con un elevado número de competencias, determinando que su elección fuera realizada entre los concejales. El proyecto fracasó y, en definitiva, habrá que esperar al que hemos definido como el gran debate nacional para que se alcancen las cotas más elevadas del rearme ideológico frente al caciquismo y el centralismo (48).

El segundo proyecto de Ley de Régimen Local de Maura fue presentado al Congreso de los Diputados el 7 de junio de 1907. Era realmente un texto descentralizador que reconocía la tipología municipal, preveía la elección de concejales por elección directa e indirecta, así como la del alcalde en las ciudades menores de 150.000 habitantes entre los concejales y se determinaba la existencia de alcaldes de barrio, que actuaban como verdaderos delegados del alcalde. Los acuerdos de su exclusiva competencia eran recurribles sólo ante la vía contencioso-administrativa y desaparecían las funciones gubernativas de la Ley de 1877, que podían suspender alcaldes, tenientes de alcalde e incluso Ayuntamientos. Este tipo de acciones quedaban reservadas exclusiva-

(47) Véase SÁNCHEZ DE TOCA, J., *Regionalismo, municipalismo y centralismo*, Madrid, 1907, 304 pp.

(48) Véase ORDUÑA, E., *Estudio preliminar a «Legislación de Régimen Local, 1900-1975»*, Madrid, 1983, vol. 1, p. XIX. Un estudio detallado del problema en POSADA, A., *Evolución...*, op. cit., pp. 429-531. También MARTÍN RETORTILLO, S., y ARGULLOL, E., *Descentralización...*, op. cit., pp. 260-286. PAREJO ALFONSO, L., «La región...», op. cit., pp. 129 y ss. TUSELL, J., *La reforma de la Administración Local en España*, 2.ª ed., Madrid, INAP, 1987.

mente a la competencia judicial, y en casos muy graves. No olvidemos que en la Ley en vigor —1877— había un artículo, el 76, en el que figuraba textualmente que «el Ministro de la Gobernación es el jefe de los Ayuntamientos».

La segunda parte del proyecto de Ley dedicado a las Diputaciones era por demás significativo: limitaba la composición de la misma a un máximo de dieciocho diputados y la adscribía una numerosa lista de competencias exclusivamente administrativas, constituyendo un caso auténtico de descentralización administrativa, pues además rompía el esquema anterior del artículo 130 de la Ley provincial de 1882, en el que, como vimos anteriormente, se hacía constar que las Diputaciones dependían del Gobierno. En el proyecto se las encomendaba no sólo la administración, sino también el gobierno provincial (49).

Respecto a la región, y dado el carácter unitario constitucional, la oferta del proyecto era la agrupación de provincias constituidas en mancomunidad para la ejecución de servicios comunes. Insuficiente solución para algunas regiones como Cataluña, el País Vasco y tal vez Galicia, que iniciaba la andadura recuperadora de su identidad regional (50).

El proyecto no prosperó debido a la caída del Gobierno Maura tras los sucesos de Barcelona de 1909, pero estaba condenado al fracaso con anterioridad, precisamente por el tratamiento dado al regionalismo y por su ataque al caciquismo, ya que las fuerzas políticas afectadas, contrarias a todo intento descentralizador, hicieron todo lo posible para boicotear el proyecto, poniendo en práctica la más dura técnica obstruccionista en el curso de los debates, que se prolongaron durante más de dos años.

B) LA MANCOMUNIDAD PROVINCIAL

La cuestión regionalista, sobre todo en Cataluña, alcanzó un grado de notable tensión a la que no quedaba más remedio que dotar de un cauce legal, pese al corsé institucional de la Constitución de 1876. Recogiendo tales demandas, Canalejas presentó un proyecto de Ley el 25 de mayo de 1912 por el que se regulaban las Mancomunidades provinciales con carácter general. Tras superar su aprobación en el Congreso y pasar al Senado, la muerte de Canalejas ocasionó el naufragio del proyecto. Un nuevo intento por parte de Romanones no superó el debate del artículo primero. En consecuencia don Eduardo Dato, nue-

(49) Véase ORDUÑA, E., *op. cit.*, p. XXI.

(50) Véase AZCÁRATE, G., *Municipalismo y regionalismo*. Estudio preliminar por J. AZCÁRATE y E. ORDUÑA, Madrid, IEAL, pp. 281 y ss.

vo presidente del Gobierno, tratará de hacer realidad el proyecto; y ante la perspectiva de unas elecciones en las que probablemente los catalanes pudiesen manifestar su descontento, será aprobado por Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 (51).

El Real Decreto declaraba que «para fines exclusivamente administrativos, que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse previos los trámites que se publican». En consecuencia, quedaban excluidos los fines políticos que, por otro lado, tampoco podrían haberse incluido sin modificar la Constitución de 1876, que sólo preveía como entidades territoriales el municipio y la provincia.

Como se ve en el texto, la posibilidad de establecer una Mancomunidad provincial era factible a partir de la iniciativa del Gobierno, de cualquiera de las Diputaciones Provinciales o de uno o varios de los Ayuntamientos que reunieran el 10 por 100 de los habitantes de las respectivas provincias. Pero sólo va a ser realidad la de Cataluña, que presentó su Estatuto en un corto espacio de tiempo, entrando en vigor en marzo de 1914 (52).

Esta fórmula mancomunitaria era un tímido intento descentralizador, pues sólo permitía «ejercer las facultades y realizar los servicios que pueden concedérsele de entre los que por la ley corresponden exclusivamente a las Diputaciones Provinciales», que no olvidemos se regían por la de 1882. Tampoco el Estado hizo ningún traspaso de servicios o competencias, lo que en realidad constriñó a la Mancomunidad de Cataluña a un apretado ámbito de funciones, limitadas a la enseñanza, sanidad y beneficencia, bibliotecas, carreteras y caminos vecinales, ferrocarriles secundarios y agricultura (53).

C) EL MENSAJE DE CASTILLA Y LAS BASES DE SEGOVIA

Existe un intento descentralizador poco conocido, que tiene su origen en el proceso de ampliación de autonomía de la Mancomunidad catalana, y que repercutió con amplio eco en la época a otras regiones. A fines de 1918 se produjo un intento de la Mancomunidad de Cataluña, a través de una consulta a los Ayuntamientos, para conseguir una autonomía más amplia, siendo su resultado completamente favorable. La consulta y las consiguientes reuniones provocaron por toda España una crispada corriente de opinión en contra, incrementada porque en

(51) Véase MARTÍN RETORTILLO, S.; COSCULLUELA, L., y ORDUÑA, E., *Autonomías...*, *op. cit.*, pp. 281 y ss.

(52) Véase ORDUÑA, E., *El regionalismo...*, *op. cit.*, pp. 122 y ss., donde referimos los intentos de hacer realidad una mancomunidad castellano-leonesa de Diputaciones que no prosperó.

(53) Véase MARTÍN RETORTILLO, S.; COSCULLUELA, L., y ORDUÑA, E., *Autonomías...*, *op. cit.*, p. 246.

la sesión de Cortes del día 20 de noviembre de 1918 don Francisco Cambó pronunció un discurso en demanda de autonomía para Cataluña, exponiéndolo como fórmula legal y jurídica para resolver el hecho del nacionalismo (54). Pocos días más tarde fueron elaboradas por el Consejo Permanente de la Mancomunidad y presentadas al Gobierno unas Bases para la autonomía de Cataluña, donde se hacía expresión de sus deseos autonómicos y de su estructura y organización (55).

La crisis no se hizo esperar y la reacción se generalizó por toda España, como se puede comprobar consultando la documentación conservada en el Archivo de la Presidencia del Gobierno bajo el epígrafe «Autonomía y Mancomunidad catalana», donde se recogen las protestas, reacciones, propuestas y demandas de autonomía cursadas por instituciones y corporaciones de toda España a la Presidencia del Gobierno. Los escritos son bastante similares en sus solicitudes, pero no en su forma y contenido, observándose en todos ellos un criterio de rechazo hacia la autonomía integral de una sola región, al tiempo que se demanda una descentralización administrativa a nivel municipal, provincial y regional para toda España. Incluso encontramos alusiones a una «autonomía, sí, pero para todos», parafraseando opiniones de sesenta años después. La «unidad de España» y la «autonomía regional» compatible con ésta son las constantes en que se moverán los planteamientos regionalistas de 1918. Los cuales no podemos ignorar llevaban una importante carga de reacción frente a los intentos catalanes de ampliar sus cotas autonómicas (56).

El 2 de diciembre se produjo en Burgos una reunión de Diputaciones de todas las provincias de Castilla y León, las cuales elaboraron un documento conocido como el «Mensaje de Castilla», en el que se afirmaba la unidad nacional, la descentralización económico-administrativa de municipios y provincias, solas o mancomunadas, y oposición a que ninguna región española obtuviese cualquier grado de autonomía que mermase la soberanía española. El Mensaje fue entregado en Madrid al nuevo Gobierno presidido por Romanones y formado el 5 de diciembre.

Un mes más tarde, el 25 de enero de 1919, se reunieron nuevamente los representantes de las Diputaciones Provinciales de León y Castilla, esta vez en Segovia, con el propósito de elaborar unas Bases que regulasen la autonomía municipal, provincial y regional, convirtiendo en hechos concretos los acuerdos de Burgos y el contenido del Mensaje. En ellas se articulará un texto que considera la organización

(54) Véase *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 97, 20-XI-1918, pp. 3194-3197.

(55) Véase SANTAMARÍA, J. A.; ORDUÑA, E., y MARTÍN ARTAJÓ, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, IEAL, 1977, pp. 133 y 195-203.

(56) Véase ORDUÑA, E., *El regionalismo...*, *op. cit.*, pp. 137 y ss. El texto de las Bases de Segovia está recogido en *Autonomías regionales en España*, pp. 319-328.

del territorio de Castilla y León en municipios, provincias y región, dentro de unos marcados planteamientos autonómicos para los tres niveles, en los que se detecta la influencia de los proyectos de Maura.

Los municipios tenían reconocida su autonomía, elección de concejales por sufragio universal, límite mínimo en 2.000 habitantes para constituir municipio, hacienda independiente. Las competencias, además de las previstas en los artículos 72 y 73 de la Ley Municipal, incorporaban una larga lista que iba desde la policía urbana a la defensa del medio ambiente, los servicios sociales, etc. En los recursos contra los acuerdos y providencias municipales sólo eran competentes los Tribunales.

El régimen provincial se articulaba en cuatro Bases. La primera afirmaba la personalidad de la provincia en el orden económico y administrativo. La organización de la Diputación, con la existencia de un presidente y diputados, preveía reducir a la mitad el número de éstos, siendo el sufragio universal el procedimiento de su elección. Contra los acuerdos procedía el recurso ante los Tribunales ordinarios o contencioso-administrativos.

Sus competencias abarcaban la beneficencia y sanidad provincial, enseñanza especial, teléfonos y medios de comunicación provinciales, puertos y transportes fluviales, agricultura y ganadería, asistencia social, etc. Para llevar adelante su gestión, la Hacienda provincial se constituía con los bienes propios y patrimoniales, impuestos y arbitrios, contribuciones del Estado y el 10 por 100 de todos los impuestos estatales y de los aprovechamientos forestales. Se preveía la posibilidad de mancomunarse las provincias «para fines concretos y determinados».

La «organización regional» constaba de tres epígrafes no articulados, en los que se preveía el procedimiento inicial para organizarse en región en base al acuerdo de las Diputaciones con los Ayuntamientos en las respectivas provincias, las cuales estudiarían la forma de constituir el organismo regional.

Las consideraciones más importantes que se pueden hacer del texto de Segovia es la ausencia de control e intervención del Estado en la vida municipal, dejando a los Tribunales de Justicia la resolución de recursos y demandas frente a los actos y acuerdos del Ayuntamiento. Respecto a las provincias, será conveniente recordar que en 1919, con la Ley de 1882 en vigor, los gobernadores civiles eran presidentes natos de las Diputaciones Provinciales con voz y voto. Pero además los inefables artículos 130 a 142 de la mencionada Ley fijaban sin lugar a equívocos, de forma taxativa, la dependencia de las Diputaciones al Gobierno. En las Bases que analizamos se especifica que las Diputaciones registrarán libremente las provincias «sin injerencias del poder central». Tampoco el gobernador civil podía suspender los acuerdos de la corporación provincial, quedando reservados a los Tribunales ordi-

narios o contencioso-administrativos los recursos contra los acuerdos de la Diputación (57).

D) LOS ESTATUTOS DE CALVO SOTELO

Tras el golpe militar de don Miguel Primo de Rivera, que desplazó al Gobierno constitucional, se hizo frente a la reforma del régimen municipal y provincial, a través de los textos estatutarios elaborados bajo la dirección de don José Calvo Sotelo, a la sazón director general de Administración. Este político, militante de las juventudes mauristas en tiempos anteriores, albergaba el manifiesto propósito de convertir en realidad los fallidos proyectos de reforma local de Maura de 1903 y sobre todo de 1907, a través de los Estatutos municipal y provincial, los cuales contenían un reconocido perfeccionismo técnico y marcaron un impacto político decisivo en la vida local española de la época y de los tiempos posteriores. Lamentablemente, el entorno político, carente de libertades públicas, les hizo en gran medida inoperantes. Maura no concebía sus proyectos de Ley al margen de un sistema democrático y fuera de un contexto de gran autonomía y descentralización (58).

El Estatuto municipal era un verdadero código, pues constaba de 585 artículos, más una disposición adicional y 28 transitorias. Se rompía con la tradición del nombramiento real del alcalde, previéndose su elección entre los concejales o entre los que tenían capacidad para serlo. La elección de concejales se componía por dos tercios realizada por los vecinos y el tercio restante por las corporaciones. Como es sabido, nunca se llegaron a celebrar elecciones de ningún signo.

Se amplió el régimen de incompatibilidades, suprimiéndose las suspensiones y nombramientos de carácter gubernativo, pues era preceptiva en todos los casos la decisión de la Audiencia Provincial para suspender en su ejercicio a los concejales. Igualmente, los acuerdos de los Ayuntamientos no podían ser revocados por ninguna autoridad gubernativa, sino exclusivamente por la judicial (59). Esto ya era el colmo de la contradicción, pues todos los concejales, alcaldes, diputados y presidentes de Diputación fueron nombrados por los gobernadores civiles en las sucesivas renovaciones. El intervencionismo llegó a cotas

(57) *Ibidem*, pp. 147 y 148.

(58) MARTÍN RETORTILLO, S., y ARGULLOL, E., *Descentralización...*, *op. cit.*, pp. 363 y ss. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico...*, *op. cit.*, pp. 77 y ss.

(59) Véase ALVAREZ GENDÍN, S., «El recurso de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa. Su introducción en España en los Estatutos municipal y provincial», en *Cincuentenario del Estatuto municipal*, Madrid, IEAL, 1974, pp. 433-457. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., «El control sobre los entes locales en el Estatuto municipal y sus antecedentes más inmediatos», en *Cincuentenario...*, *op. cit.*, pp. 217-243.

desmesuradas no sólo por parte de los gobernadores, sino también por los delegados gubernativos, y la autonomía de municipios y provincias brilló por su ausencia durante todo el período, que fueron disueltos con carácter general en dos ocasiones (60).

El Estatuto reconoció un importante número de competencias a los Ayuntamientos, como ferrocarriles, suburbanos, obras de ensanche, urbanización, saneamientos, etc., reconoció la municipalización de servicios con carácter de monopolio, reguló la función pública local y articuló la Hacienda municipal, aumentando de forma notable los ingresos. La regulación de los presupuestos extraordinarios y el recurso al crédito público fueron dos novedades aportadas por el Estatuto (61).

El Estatuto provincial consideró a la provincia como una entidad territorial intermedia de carácter administrativo, flanqueada por el municipio y el Estado. Por lo que su organización iba a depender del municipio, ya que si anteriormente los Ayuntamientos eran tutelados por las Diputaciones, a partir del Estatuto «serán su fuerza prima y alma máter». Tenía como objetivo la administración y régimen de los fines del Estado y, en su caso, los de carácter local que no fuesen municipales. Esta situación nueva motivará que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA considere «la verdadera aparición de la provincia como entidad local en nuestro Derecho, obra indiscutible de este Estatuto» (62).

El título primero del Estatuto hacía referencia a los órganos de la Administración provincial, entre los que había una figura nueva: el Régimen de Carta Intermunicipal, cuya institución, según PAREJO, estará dirigida a quebrantar la rigidez y uniformidad del sistema de administración provincial hasta entonces consagrado (63). Ello supondría que los Ayuntamientos de una misma provincia podrían acordar la modificación del régimen provincial establecido por el Estatuto, «bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica administrativa y económica».

Respecto a las Mancomunidades, tendrían exclusivamente carácter administrativo y podrían constituirse para la ejecución de obras o la prestación de servicios de su competencia con carácter interprovincial.

El capítulo de las atribuciones provinciales era realmente extenso y comprendía: construcción y conservación de caminos y carreteras no incluidas en el plan general del Estado, construcción y explotación de ferrocarriles y tranvías, establecimiento de líneas de comunicación te-

(60) Véase ORDUÑA, E., *Estudio preliminar a «Legislación sobre Administración Local»*, vol. 2, pp. XVI y ss.

(61) *Ibidem*, pp. XVII y XVIII.

(62) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La provincia en el régimen local español*, Sevilla, 1958, p. 23.

(63) Véase PAREJO, L., «La región y la legislación histórica...», *op. cit.*, p. 154.

legráfica, desecación de terrenos pantanosos, formación de pantanos, construcción de canales de riego, encauzamiento de ríos, establecimiento y mantenimiento de instituciones de beneficencia, higiene y sanidad; concursos y exposiciones; instituciones de crédito agrícola, popular y municipal, de ahorro, cooperación, seguros sociales y casas baratas; establecimiento de escuelas de agricultura, granjas y campos de experimentación, escuelas industriales, de artes y oficios, bellas artes, sordomudos, normales, ciegos, profesionales; bibliotecas; fomento de la ganadería y de sus industrias; repoblación forestal, protección de la naturaleza; conservación de monumentos artísticos e históricos, y recaudación de las contribuciones del Estado de acuerdo con la Ley.

El libro II del Estatuto provincial trataba de las Haciendas provinciales. De él se sentirá verdaderamente orgulloso su redactor, ya que conseguiría sacar de la ruina económica a las corporaciones provinciales, a pesar de lo difícil de la cuestión y de que no había sido apenas tratado en ninguno de los proyectos precedentes. La fórmula consistió en arbitrar nuevos recursos y reducir los obsoletos que suponían una rémora, entre ellos el contingente provincial. Para los servicios traspaados de caminos vecinales aportó el Estado varias subvenciones, cedió un 5 por 100 de la contribución territorial rústica y el impuesto de cédulas personales. Sobre los impuestos de Timbre y los Derechos Reales se establecieron sendos recargos a favor de las Diputaciones. Por último, se sentarían las bases de lo que hoy se conoce por cooperación provincial (64).

La región estaba recogida en el libro III y resultaba un tema polémico por demás. Ya se ha estudiado en otros lugares con cierto detalle la evolución del pensamiento regionalista de Primo de Rivera (65), que pasó de una actitud tolerante y de cierta simpatía, que causó verdadero espíritu de liquidación entre las Diputaciones de la época, a una postura intransigente y opuesta, postura que también era compartida por Calvo Sotelo (66). En realidad la figura de la región tampoco se inspirará en el proyecto de Maura, sino en el de Romanones de 1917, y sus fines iban dirigidos a atender servicios de índole local, ya que no constituyen una «suma de Diputaciones sino de municipios». No puede decirse, en consecuencia, a pesar de altisonantes frases de «posibilidad futura de máxima descentralización y autonomía», que contenga

(64) Véase DÍEZ GONZÁLEZ, F. A., «El esquema provincial y sus incidencias. En torno al Estatuto provincial», en *Cátedra Calvo Sotelo. Conferencias 1974*, Madrid, IEAL, 1975, pp. 83-131. También en nuestro trabajo *La gestión de la Diputación de Palencia durante la Dictadura de Primo de Rivera* (inédito), 1989, fol. 12.

(65) Véase VALLINA, J. L., «Pasado, presente y futuro de la región», en *Cincuentenario del Estatuto*, Madrid, IEAL, 1974, p. 673. PAREJO, A., «La región...», *op. cit.*, p. 155. CARR, R., *España, 1908-1939*, Barcelona, Ariel, 1969, pp. 545 y 546. BRENAN, G., *El laberinto español*, París, 1962, p. 66.

(66) Véase CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado*, 2.ª ed., Madrid, IEAL, 1974, p. 54.

ni se perfile «mínimamente siquiera una organización auténticamente regional» (67). El procedimiento de constitución de la región era tan largo y complejo que TUSELL lo calificó de «carrera de obstáculos» (68).

Todo ello producía una sensación de complejidad, contradicción y ambigüedad, que harán imposible su aplicación y puesta en práctica. Además las competencias regionales, insistimos, quedaban desdibujadas, pues podrían otorgárseles «facultades relativas a fines o servicios del Estado que, sin ser consustanciales con su soberanía regional, tengan órbita regional», según se puede ver en el artículo 308.a).

E) LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PERÍODO REPUBLICANO

a) *La región*

Los debates del proyecto constitucional republicano centrarán el interés nacional en los últimos días de septiembre de 1931 cuando comiencen a discutirse los artículos 8 a 22, ambos inclusive, que contenían los principios de la organización territorial del Estado. La cuestión regional provocará las discusiones constitucionales más densas e importantes, junto a las de los artículos referentes a las relaciones de la Iglesia con el Estado. El reconocimiento de la región en la Constitución republicana supuso que esta entidad territorial se desgajará de los planteamientos reformistas de la Administración local, bloqueados en el fondo, por esta razón, desde los proyectos de don Antonio Maura de principios del siglo. Incluso en los mismos debates constitucionales este asunto primaría sobre los otros aspectos de la organización nacional.

Estos debates se ampliarían al surgir el tema del idioma oficial del Estado, donde se producirían brillantes intervenciones de Sánchez Albornoz, Unamuno, Maura y sobre todo Azaña. Aunque para todo el texto constitucional del 31 es válida la afirmación que hacemos seguidamente, hay que destacar la concisión y concreción con que don Nicolás PÉREZ SERRANO realizó sus síntesis sobre los artículos 3 y 11 al 22 correspondientes al tema regional (69).

Quizá el aspecto más importante de la Constitución española de 1931, que definiría a España como un Estado integral, fueran los artículos citados. A ello se llegó tras largos debates en los que se discutía el modelo de Estado, que oscilaba entre el unitario y el federal. Por

(67) Véase MARTÍN RETORTILLO, S., *Descentralización...*, op. cit., p. 355.

(68) Véase TUSELL, J., *La reforma de la Administración Local*, 2.ª ed., Madrid, INAP, 1987, p. 192.

(69) Véase PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, textos y comentarios*, Madrid, 1932, pp. 96-97.

primera vez en el Estado moderno una Constitución española reconocía el pluralismo regional y preveía la posibilidad de que España se organizase en regiones, después de cien años de modelos unitarios y centralistas.

La Constitución del 31 reconocía en el artículo 8 a las regiones que se constituyesen en régimen de autonomía. El artículo 11 determinaba las condiciones de las provincias, una o varias, para organizarse en región autónoma, y el 12 las condiciones para la aprobación del Estatuto de Autonomía. La relación de competencias exclusivas del Estado español se relacionaba en el artículo 14, mientras que en el 15 figuraban las competencias cuya ejecución, a juicio de las Cortes, podría corresponder a las regiones autónomas. La igualdad regional, la reserva de ley al Estado, la armonización de las normas, la prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, la prohibición de federación de regiones y la posibilidad de que una provincia se desvinculase de la región para volver al régimen común de dependencia estatal quedaba regulado en los siguientes artículos. Pero existía ausencia de previsiones constitucionales sobre Haciendas regionales, así como trasposos y transferencias de competencias y servicios, lo que produjo graves distorsiones prácticas y de procedimiento.

Como es sabido, sólo se hizo realidad el Estatuto de Cataluña a partir del 9 de septiembre de 1932, interrumpido en 1934; el Decreto de 17 de abril de 1935 lo devolvió a la actividad anterior, que no se interrumpiría hasta el 5 de abril de 1938 por Decreto del Gobierno de Burgos y con efectividad al finalizar la resistencia de Cataluña a principios de 1939. El Estatuto vasco entró en vigor el 6 de octubre de 1936, en plena guerra civil, y perduró hasta el 23 de junio de 1937 (70). En cuanto a Galicia, el Estatuto fue plebiscitado el 28 de junio de 1936, presentado a las Cortes el 15 de julio de 1936 e iniciada su tramitación en las Cortes de Montserrat; continuaría después en el exilio. En el resto de las regiones sólo hubo intentos de iniciar el proceso estatutario, con un estado más o menos avanzado, según los casos.

Las tensiones sociales y políticas, así como el escaso tiempo que tuvo para desarrollarse la Constitución de 1931, unido a la inoperancia en materia federal, provocaron un escaso resultado en el ámbito regional. La guerra civil supondría un cúmulo de dificultades añadido, que liquidaría el proceso. Durante la contienda hubo intentos de autogobierno en diversas zonas de Aragón, Santander, Asturias y León, que en realidad no constituyeron experiencias de organización plural

(70) Fue derogado implícitamente por el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, en cuyo laudable preámbulo se consideraba traidoras a las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, situación que persistió hasta el Decreto-ley de 6 de junio de 1968. La derogación total y definitiva no se produjo hasta el Real Decreto-ley de 30 de octubre de 1976.

del territorio, sino situaciones provocadas por razones bélicas y de falta de control del poder central.

b) *Municipios y provincias*

Por primera vez en un texto constitucional español se determinaba la autonomía plena de los Ayuntamientos en las materias de su competencia, reconociendo la verdadera importancia del municipio y la manifestación real de su autonomía, verdadera clave para ser auténticamente eficaz. Indudablemente los debates se inspiraron en anteriores proyectos reformadores del régimen local, aunque no matizó su extensión a lo económico-administrativo, según la enmienda presentada por el señor Marraco, ya que difícilmente se enjugaba la autonomía con la carencia de recursos propios.

En cuanto al sistema electivo queda bien claro que debía ser por sufragio universal, igual, directo y secreto, cuestión ésta que tampoco había sido matizada en las anteriores Constituciones, dejándolo para los textos de régimen local posteriores. Con ello se evitaban drásticamente los sistemas corporativos que ya se habían planteado en 1907, habían sido realidad en el Estatuto municipal y volverían a serlo posteriormente por razones de todos conocidas.

Sin embargo, tardaría cuatro años en hacerse realidad el texto municipal, pese a los intentos iniciales en tal sentido de la conjunción republicano-socialista de 1931-33. Los problemas del debate del Estatuto catalán, la reforma agraria, la sublevación de agosto de 1932, los múltiples problemas sociales y políticos, pospusieron la elaboración del texto municipal republicano. Como remedio transitorio, el Gobierno provisional de la República promulgó el Decreto de 16 de junio de 1931, sobre revisión y clasificación de las disposiciones emanadas durante la Dictadura, por el que declaraban en vigor múltiples artículos y capítulos de los Estatutos municipal y provincial (71).

Por fin en 1935, bajo la inspiración de un Gobierno conservador y con las fuerzas políticas socialistas y republicanas de izquierda fuera del Parlamento, se redactó y aprobó una Ley que a todas luces no era la adecuada para la época y que en múltiples aspectos era regresiva frente al Estatuto municipal. Pese a su entrada en vigor el 31 de octubre de 1935, tuvo escasa resonancia y al acabar la guerra civil había pasado sin pena ni gloria por el mundo local español.

(71) Quedaban en vigor: Real Decreto de 8 de marzo de 1924: del capítulo VI del título V del libro I al capítulo I del título VI del libro I, y libro II, artículos 172, 182 y concordantes y 189. Real Decreto de 20 de marzo de 1925: capítulo IV del título VI del libro I, el capítulo I del título V del libro I y el libro II.

De cualquier forma, el 1 de abril de 1939, derogado, como hemos visto, el Estatuto de Cataluña; suspendidos los Concierdos Económicos de Vizcaya y Guipúzcoa; alcaldes, concejales, presidentes de Diputación y diputados nombrados por una vigilante y celosa autoridad gubernativa, se instauró un sistema centralista rígidamente unitario que impidió cualquier actividad político-administrativa que tuviese visos de autonomía y descentralización.

F) EL RETORNO AL CENTRALISMO, 1939-1975

Como hemos visto, el candente problema territorial español se había desligado del municipalismo en los años republicanos y éste había perdido interés en la primavera trágica de 1936. Al final de la guerra civil los municipios y provincias experimentaron una tajante liquidación de su autonomía y fueron objeto del centralismo más opresor. En principio, la actividad legisladora municipalista de la posguerra se encaminaba a la puesta al día del Estatuto de Calvo Sotelo. Pero nada más lejos de la realidad. El Estado no era capaz de asimilar las cuotas de autonomía y descentralización que suponían los Estatutos municipal y provincial. Para JORDANA DE POZAS, la Ley de 17 de julio de 1945 era «prudente, conservadora y ecléctica» (72). Para más detalles señalaremos que incluso faltaba en el texto de la Ley una declaración expresa y textual de autonomía municipal.

La democracia orgánica y la representación corporativa tienen aquí su máximo sentido, pese a que se hablaba de Mancomunidades municipales. En 1953 se aprobaría una nueva Ley de Bases y en 1955 se promulgaría el texto articulado y refundido de las dos primeras. Nada nuevo se aportaba; bajo el pretexto de la modernización en realidad se creaban nuevos instrumentos de control y fiscalización, potenciadores de una mayor intervención del Estado en la esfera local.

En España no existían visos de posibilidades descentralizadoras. A partir de 1970 se intentaría una reforma moderada del régimen local, concretamente el proyecto de 1971, que contenía algunas ofertas descentralizadoras con una tímida iniciativa de participación vecinal y una tipología municipal amplia. Preveía la formación de consorcios locales, asociaciones municipales y la existencia de mancomunidades interprovinciales. Junto a ello, el alcalde seguía nombrándose por el Ministro de la Gobernación y los concejales eran de elección corporativa y orgánica. El proyecto naufragó por la oposición que presentaron los sectores más inmovilistas del sistema autoritario.

(72) Véase JORDANA DE POZAS, L., «Tendencias actuales del régimen local», en *Estudios de Administración local y general*, Madrid, IEAL, 1961, p. 568.

En 1974 se elaboraría un nuevo proyecto cuyas cotas de autonomía y carácter descentralizador estarían por debajo del de 1971. Tuvo una dilatada tramitación parlamentaria, afectada por las constantes limitaciones de las libertades públicas con que se pretendía frenar, en ciega actitud, la dinámica social y los afanes de renovación que la sociedad española demandaba. El proyecto, convertido en Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local el día 19 de noviembre de 1975, tuvo poca vida legal y ninguna política (73).

(73) Hemos seguido en este último epígrafe nuestro Estudio preliminar al volumen III de *Legislación sobre Administración Local*, Madrid, 1983, pp. I-XXV.

Documentación

