

MAURA



LA ORGANIZACION DEL PODER  
PROVINCIAS Y AYUNTAMIENTOS







59220

TRANSFORMACIÓN DE LAS IDEAS POLÍTICAS  
que han dirigido la vida de España en el presente siglo.

**LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO**

bajo el aspecto geográfico para los fines del

**GOBIERNO, PROVINCIAS, AYUNTAMIENTOS**

**COLONIAS Y TERRITORIOS**

Conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid el día 29 de Mayo de 1896

POR EL

**EXCMO. SR. D. ANTONIO MAURA**



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE RICARDO FÉ

Calle del Oímo, núm. 4. — Teléfono 1.114

1897



TRANSFORMACIÓN DE LAS IDEAS POLÍTICAS  
que han dirigido la vida de España en el presente siglo.

---

## LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO

bajo el aspecto geográfico para los fines del

# GOBIERNO, PROVINCIAS, AYUNTAMIENTOS

## COLONIAS Y TERRITORIOS

---

Conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid el día 29 de Mayo de 1896

POR EL

**EXCMO. SR. D. ANTONIO MAURA**

---

MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE RICARDO FÉ

Calle del Olmo, núm. 4. — Teléfono 1.114

1897







---

---

SEÑORES:

Aunque vuestra benevolencia tal vez os impida conocerlo, sé que necesito explicar la irregularidad de estar yo aquí, y cada uno de vosotros escuchando. Me atrevo á esto por que tengo plena convicción de que cuanto más docto es el auditorio menos ha de poner de su parte el orador; la palabra dirigida al público entabla un diálogo en el cual importa mucho más el concurso silencioso de los entendimientos que escuchan que los estímulos del que habla, convocándoles y reteniéndoles para dilucidar en común el asunto. De otra manera ¿qué os había yo de decir, que cada cual de vosotros no tenga sabido? No alcanzo otra cosa, y ya es para mí honra señalada, sino convidaros á que me acompañéis y reflexionéis un rato conmigo, sobre este tema que ha dado mucho que pensar y discutir durante todo el siglo, y acaso todavía ha de ser materia de largas y porfiadas controversias: tema de tal magnitud que nadie esperará que lo abarque todo entero en esta conferencia; desde luego me declarararía en quiebra si fuese tamaña la obligación. «La organización del Poder público bajo el aspecto geográfico para los fines del Gobierno: Ayuntamientos, Colonias y Territorios; descentralización administrativa; ideas que acerca de ella dominaron en las primeras épocas constitucionales; modificaciones que posteriormente han sufrido; estado actual del Estado, provincias y Municipios; nueva organización

»que han de recibir para que el Poder público pueda ejercer sus funciones de una manera eficaz.» Bien comprendéis que cada cual de los enunciados, si hubiéramos de agotar la materia, abarcaría más de lo que cabe en una sola conferencia.

Desde luego se me representa el asunto dividido en dos hemisferios, y tal vez porque me conviene ahora, entiendo que uno de ellos queda fuera del programa.— Aludo al régimen colonial, conexo sin duda con el aspecto geográfico de la organización del Poder público, pero excluído visiblemente de los conceptos analíticos que explanan y desmenuzan el tema. Por ello me congratulo, que no es asunto este para tratado por incidencia; hoy, entre nosotros, todavía menos que en otras más felices circunstancias; quede á un lado, pues, el magno y ahora candente problema colonial: espero que no se retardará mucho tiempo la ocasión que anhelo de ratificarme en la pública profesión de mis convicciones, cada día más firmes y arraigadas. Sólo os he de hablar de la administración local, y si logro siquiera bosquejar los horizontes dilatadísimos del asunto, por lo menos habré procurado agradecer con obras el honor inmerecido de sentarme en esta Cátedra.

Mentar la *descentralización administrativa* es situarnos en la confluencia de dos energías contrapuestas, ambas naturales, vigorosas y necesarias. De un lado el poder soberano que define el Derecho promulgando leyes y pronunciando los veredictos de la Justicia humana, que tiene obligación de hacer guardar y cumplir las unas y los otros, que dispone de las fuerzas organizadas para la coacción material, que ejerce direcciones supremas é influjos eficacísimos sobre la cultura, el trabajo y la vida entera de la Nación. De otro lado aquellos núcleos de intereses, afectos y aspiraciones; aquellas agrupaciones históricas, étnicas,

geográficas, morales ó económicas que naturalmente existen dentro de la unidad nacional y son focos de iniciativas y de resistencia, organismos vivos, impulsos de abajo arriba, savia del Estado.

No conozco en la política y la administración problemas más delicados y difíciles que los que suscita la contraposición inicial de estas fuerzas, que deben cooperar sin conflicto y sin mengua al bienestar de los pueblos. Hablar de descentralización administrativa es poner el pensamiento sobre el cúmulo de todos estos problemas.

Una noción fija y clara de la diferencia natural y esencial entre ambas entidades, ha de ser el punto de arranque de todo razonamiento en la materia. La relación entre el Estado y cualquiera organismo local, cualquiera grupo de intereses y afectos, núcleo social adscrito á una parcela del territorio de la Nación, que constituye una personalidad viva; la relación, digo, entre este organismo y el Poder, es una relación de soberano á súbdito, porque el municipio ó la provincia, (cuando verdaderamente merezca este nombre y no sea una demarcación arbitraria, trazada tan solo para ordenar el ejercicio del poder central) no pueden dejar de ser personalidades sujetas á la soberanía, y á las Potestades que ejercen la soberanía misma. Y al propio tiempo la vida pública, la vida de la Nación no se completa sin la vida local, dentro de cierta autonomía peculiar del municipio y aun de la provincia, siempre que ésta forme unidad orgánica, natural y verdadera. Ordenar la relación y el engranaje, y deslindar la competencia propia de cada una de esas dos iniciativas, de cada una de estas dos energías, es sin duda el problema más arduo y el asunto de más legítima curiosidad que puede ofrecerse á quien quiera investigar los aciertos en la política y la administración. Importa tanto que sea respetada la personalidad del municipio y de la provincia, como que no se ex-

treme el fuero de estas personalidades colectivas, hasta perturbar el ejercicio de la soberanía, ó mermarla ó degradarla. Estas ideas, que son ahora tan triviales, no fueron corrientes, ni casi conocidas, al menos no han trascendido á los debates parlamentarios ni á los textos de las leyes, en toda la primera mitad de nuestro siglo, y de la evolución de tales ideas en nuestro siglo nos invita á hablar el tema.

\* \* \*

Convendrá recordar cómo se abrió la época constituyente y con qué tradiciones.—Recordándolo habremos de desvanecer una leyenda, porque mencionar entre nosotros el municipio trae á la memoria una colección de conceptos románticos que contribuirían á extraviar nuestro pensamiento si los aplicásemos á definir el estado de las cosas cuando se promulgó la Constitución de Cádiz.

Entre la Ciudad antigua que era muchas veces un Estado soberano, todo un Estado, y otras veces un Estado confederado, partícipe en la soberanía, y el Municipio tal como ahora le concebimos y tal como puede vivir dentro del Estado moderno, hay gran diferencia, si no substancial contraposición. Entre el Concejo á quien hemos visto asistir á la formación de la nacionalidad española en la Reconquista; el Concejo dotado muchas veces con derecho privado y público peculiares, con sus milicias, con sus franquicias, con sus justicias y exenciones, con aldeas súbditas suyas, con patrimonio á veces muy pingüe, con voto en Cortes; el Concejo á quien contemplamos aliándose para empresas políticas con la Corona, ó con los magnates, ó con otras Ciudades y Villas, ó con pretendientes al Trono, ó con Príncipes revoltosos; entre aquellas entidades históricas y el municipio que forma parte de una Nación sobe-

rana organizada según el derecho público moderno, tampoco hay paridad alguna, como no la hay entre la personalidad del ciudadano más libre de la tierra y el antiguo señor feudal. Lo que en España hubo más semejante al feudalismo, ó yo no lo entiendo, ó fueron algunos Concejos de Villas y Ciudades, que muchos tenían tierras concedidas sin desprenderse del señorío eminente, y aldeas y anejos subordinados, y que en la elaboración política de los siglos medios tomaron en España una intervención muy semejante á la de los señores feudales en la Constitución de otras nacionalidades.

De modo que la antigua tradición, me parece á mí que está fuera de la línea derecha de donde desciende el municipio tal como ahora le consideramos. Desde el siglo XIII, sobre todo desde el XIV, ya el municipio fué invadido por los oficiales y ministros que nombraba el Rey, y que también nombraban los señores que á título oneroso ó gratuito habían ganado los lugares y las tierras, con la justicia y los tributos. Rápidamente pereció toda autonomía concejil, ingerido el Poder Real; fueron los oficios enajenados; las varas y funciones municipales se compraban y vendían; ¡claro es que se explotaban y esquilaban!; transmitíanse á título de perpetuidad hereditaria, perdiéndose en aquella ruina,—iba á decir profanación,—del antiguo nombre, hasta la memoria de lo que había sido el Concejo libre en los comienzos de la Edad Media.

De suerte que al concluir el siglo XVIII estaban en la organización y en los usos municipales sumadas y compendiadas todas las vejaciones y todas las desventuras del pueblo español.

Esto digo de la inmensa mayoría de las comarcas de la Nación; había excepciones en territorios donde todavía parece que se recuerda—á pesar de la labor desdichada del presente siglo, de la cual ahora hablaremos—en don-

de quedan vestigios y tradiciones no interrumpidas por los tres siglos de ruina y corrupción del régimen municipal. En una de esas comarcas que forman excepción, tuve yo la fortuna de nacer.

Siendo verdad, á mi juicio, que la Revolución francesa y todas las modernas legislaciones por ella inspiradas, entrañan el gravísimo error que cometería quien teniendo un sillar de granito lo redujese á polvo para darse la satisfacción de fabricar luego otra piedra artificial, aunque se exageró la noción del Poder soberano de la Nación, suprimiendo la vida local en vez de restaurarla, depurarla y sanearla, aunque el Estado absorbió y anonadó la vida concejil, destruyendo éste como tantos otros tejidos del cuerpo nacional, todavía hemos de pensar que otras Naciones podrán lamentarlo con más motivo que nosotros, porque llegaron á los comienzos del siglo XIX con instituciones municipales arraigadas, con tradiciones saludables bien conservadas, con energías locales vigorosas que nosotros desgraciadamente habíamos perdido ya.

La Constitución de Cádiz, aunque en el largo preámbulo se esforzaban sus autores por arrancarla del seno de los antiguos Códigos nacionales, al fin y al cabo notorio es que en otras ideas estaba inspirada y tenía otro origen el plan que desenvolvía. Trajo la Constitución de 1812 á nuestro moderno derecho los Ayuntamientos *electivos*, en lugar de aquellos que teníamos, formados por Regidores perpetuos, por Regidores que habían comprado sus cargos, por delegados del Poder Real, por las personificaciones de todos los abusos y todas las rapiñas. Acabar con todo eso y sustituirlo por Concejales electivos, por Regidores electivos, no era corto empeño, y puede decirse que no se ocupó la Constitución de otra cosa, ni se pugnó durante casi medio siglo en España, sino por lograr la sustitución de los Regidores perpetuos y los oficios enajena-

dos, por Concejales ó Regidores de elección popular. Decía, es verdad, la Constitución, que serían las Diputaciones provinciales quienes aprobasen las cuentas municipales, y acaso es esta en la Constitución de 1812 la nota culminante de la autonomía local, según entonces la comprendieron los legisladores. Pero estaba todavía el concepto de la tal autonomía tan fuera de las ideas dominantes que el Conde de Toreno, discutiendo el primero de los artículos dedicados á los Ayuntamientos en la Constitución, decía «*que no había de verse en los Ayuntamientos otra cosa que subalternos del Poder Central*», y cito esta autoridad por ser de las mayores en quienes podemos sorprender el espíritu de los que votaban el Código inicial de nuestras leyes fundamentales en este siglo.

Fué breve y turbulento el espacio que medió entre la Constitución y el restablecimiento del régimen absoluto. En él no pudo verificarse una obra tan gigantesca como expulsar de los Concejos, de las Casas Consistoriales, á los que habían heredado ó comprado los oficios, á los que allí ejercían la tiranía, y no desinteresadamente en verdad. Resultó por entonces teórica la obra de la Constitución en casi todo el Reino, y claro es que subsistió el antiguo régimen durante el período de 1814 á 1820. En el año 1822 fué preocupación principal de las Cortes desalojar á los Regidores y oficiales perpetuos, mandando que fuesen sustituidos por los que habían ejercido el cargo de Regidores en los Ayuntamientos constitucionales durante la época en que había regido la Constitución. Dióse una Instrucción en el año 1823, que quisieron que resultase *descentralizada* y se apellidaba tal; pero en realidad no era sino una forma de *delegación* del Poder Central en los Jefes políticos, á quienes habían de estar sometidos entera é incondicionalmente los Ayuntamientos constitucionales en todas partes. No da muestras aquella Instrucción del propósito de



respetar, ni siquiera da indicios de conocer la *personalidad* del municipio. Nuevamente quedó derogada la Instrucción de 1823 al restablecimiento del régimen absoluto por segunda vez. Sobrevino el Estatuto Real y no se ocupó para nada de Ayuntamientos ni de Diputaciones provinciales; pero en el año 1834, discutieron las Cortes un proyecto que por su texto y por el debate á que dió lugar, tampoco denuncia otra preocupación que la de implantar, al fin, el régimen electivo en los Municipios. Nadie se afanó por otra cosa que sustituir á los Regidores perpetuos con Regidores electivos.

La Constitución de 1837 tampoco mostró otra preocupación sino dar á los Ayuntamientos y Diputaciones la cualidad de electivos, señalando como electores para las Corporaciones provinciales á los que eligiesen Diputados á Cortes, mientras concurrían á votar los Ayuntamientos todos los vecinos. Un Diputado dijo—y fué el único debate en las Constituyentes de 1837 sobre el título de la ley fundamental relativo á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, — un Diputado propuso el epígrafe *Poder municipal*, bastante expresivo para definir la significación de la enmienda. Contestó la Comisión, es decir, el verbo de la Constitución renombrada del 37, que no podía decirse tal cosa, porque los *Ayuntamientos no eran sino miembros del ser Estado*.

En ninguno de los debates parlamentarios sobre la Constitución de 1837, hallamos todavía preocupación alguna por afirmar la personalidad é individualidad de los municipios, ni amparar su autonomía local frente á la entidad Estado. Hallamos por el contrario señales opuestas; imperaba el concepto mismo que presidió á la Constitución de 1812, según la cual, como había dicho el Conde de Toreno, no eran los Ayuntamientos en definitiva, sino el último eslabón de la cadena administrativa ó gubernativa del Estado.



Dos diversos proyectos del año 1838 conocieron las Cortes, aunque sólo una parte de ellos fué discutida. Ambos estaban impregnados de espíritu centralizador, sometiendo las corporaciones municipales á efficacísima tutela de los Jefes políticos á quienes reservaban la facultad de aprobarlo todo; pero se inició entonces una idea saludable, que desdichadamente quedó olvidada en los tiempos ulteriores; la idea de distinguir la administración *activa* de la *consultiva*, caracterizando la una el ministerio de los Alcaldes y encomendando la otra á la deliberación corporativa de los Concejales. Menos triste sería la condición actual de nuestros Municipios si aquel embrión hubiese prosperado.

En el año 1840 se llegó á promulgar, votada en Cortes, una ley que también fué esencialmente centralizadora del régimen municipal, y entonces por primera vez, que yo sepa, se planteó el largo y turbulento litigio entre el partido progresista y el moderado sobre el nombramiento de Alcaldes. Al discutirse aquel proyecto, D. Salustiano Olózaga en un luminoso discurso sostuvo la facultad que debía dejarse á los Ayuntamientos para nombrar y designar en todo caso á los Alcaldes.

Duró muy poco la ley de 1840; promulgada en Julio, en Octubre del mismo año quedó derogada por Real Decreto. No llegaron á madurar los proyectos, anunciado uno en 1841 y presentado en 1842, reproducido otro en 1843: el Sr. González Bravo, también por Real Decreto, restauró en 1844, la primera ley de 1840. Entendían á la sazón las Cortes en otro proyecto que no prevaleció, pero pasó del Senado al Congreso, con ocasión del cual, siquiera fuese al tratar de las Diputaciones, sonó de nuevo la doctrina de una provechosa separación entre las funciones deliberativas y las ejecutivas.

En virtud de autorización, fué publicada la ley de

1845 que ha regido por muchos años la administración local, ley inspirada en los mismos principios que la Constitución de aquella fecha, reservado el nombramiento de todos los Alcaldes al Gobierno, al Ministro ó á los Jefes políticos, con intervención constante del Poder Central en todos los asuntos locales.

La Constitución de 1845, á primera vista, reproduce los textos de la de 1837; pero media una diferencia digna de nota, porque siendo en ambas Constituciones electivos los cargos concejiles y los miembros de las Diputaciones provinciales, había cuidado la de 1837 de señalar la amplitud del Censo electoral para cada caso, y la de 1845 nada garantizaba sobre esto, remitiéndolo á la ley orgánica.

La Constitución de 1856 había reproducido, concretándolos más, los preceptos de la de 1837 definidores de la competencia y del cuerpo electoral para Diputaciones provinciales, y Ayuntamientos; pero no fué la Constitución sino la ley que simultáneamente se discutió con gran amplitud, la que dió ocasión al primer debate parlamentario que conozco sobre el fondo y sobre los varios é interesantes temas que atañen á la administración local. Fueron sometidas primero á las Cortes unas bases; minuciosamente se discutieron y una vez desenvueltas hubo debate sobre el articulado que el Gobierno presentó y promulgó como ley. Examinando aquellas amplias discusiones de 1856, acerca del derecho municipal se advierte que desde entonces hasta el día, hemos adelantado muy poca cosa. Quedaron entonces de una vez ganados todos los que yo reputo aciertos en el vigente derecho municipal. De la ley de 1856 proviene la participación en un tercio de las minorías, intervención no garantizada por la ley de 1870. Ya entonces quedó definida con notable amplitud la competencia privativa de los Ayuntamientos. Proviene de 1856 la Junta municipal, para entender en presupuesto y cuentas. De

1856 era el que la Diputación aprobase las cuentas, sin intervención alguna del Poder Central, y en fin, cuantas garantías se han ideado con mejor deseo que fortuna contra las suspensiones y destituciones arbitrarias, dimanaban también poco más ó menos de la ley de 1856. De manera que si aquella ley no hubiese circunscrito la elección de Concejales á una parte alícuota de los contribuyentes del Municipio, reservando, aun dentro de la categoría de contribuyentes, á una parte no más de los vecinos la función de elegir á los administradores de común, bien podía decirse que allí estaba todo el desenvolvimiento que nuestras leyes orgánicas han alcanzado en la segunda mitad del siglo.

Lo que hay es que la ley municipal de 1856 algo más afortunada que la Constitución, pues llegó á nacer y regir (habría podido heredar si hubiese tenido á quien), murió en la infancia, derogada en Octubre del mismo año.

El Acta Adicional, mentó los Ayuntamientos tan sólo para reservar al Gobierno los nombramientos de Alcaldes en las poblaciones de 40.000 ó más habitantes, remitiendo á una ley especial el ordenamiento de la facultad de nombrarlos en las demás Ciudades y Villas. No hubo lugar, porque pronto Narváez derogó la ley municipal y el Acta Adicional juntamente, restaurando la ley de 1845.

De los proyectos sometidos á las Cortes por el Gobierno de la Unión Liberal, en 1860 y 1861, sólo fué discutido el provincial, combatido por los progresistas que lo tachaban de centralizador, defendido por Posada Herrera como justo medio entre las leyes de 1845 y 1856. En el año 1863 dictó Posada Herrera el famoso decreto donde encomiaba las ideas descentralizadoras, pero no hacía sino *delegar* en los Gobernadores muchas facultades antes reservadas al Poder Central, cosa distinta de la verdadera descentralización. González Bravo en Octubre de 1866, reasume la fa-

cultad de nombrar el Gobierno Alcaldes Corregidores, sustituyendo á los ordinarios en cualesquiera pueblos, y sobreviene en tal estado el decreto del Gobierno provisional de Octubre de 1868, que coincide con la ley de 1856. La de 1870 desenvolvió el art. 99 de la Constitución de 1869, en el cual estaba definida la autonomía municipal con todo rigor, con bases categóricas que la hacían invulnerable. Por la ley de la Revolución todos los Ayuntamientos elegían Alcalde, y las Juntas municipales, no sólo tenían mano en la formación de los presupuestos, sino que aprobaban las cuentas, reservada á las Comisiones provinciales la misión de dirimir discordias, y excluído el Tribunal de Cuentas de toda fiscalización sobre la administración concejil, aun teniendo entonces este Tribunal una constitución substancialmente diversa de la que tiene ahora. Conociéndole todos parece supérfluo exponer todo aquel sistema, que en grado muy superior al que señalaban las costumbres y las ideas generalizadas, consagraba de un modo indefectible la autonomía municipal, y más que al Gobierno, confiaba la residencia de los administradores del común al Poder judicial, salvo lo que reservaba á las Juntas Municipales y á la corporación, también electiva, de la provincia. Con todo esto, no faltó quien la impugnase desde la izquierda, ni habían de faltar reproches del partido conservador. Habíase descuidado entonces, y es para recordado, franquear á las minorías la intervención y fiscalización de que tanto han menester siempre las mayorías preponderantes, y con doblados motivos cuando queden emancipadas de una superioridad jerárquica.

La ley de 1870, más radical, lógica y resuelta, enderezada toda entera en una sola dirección, no era, sin embargo, esencialmente diversa de la de 1856, y ha pasado, no sin modificaciones transcendentales sobre puntos con-

cretos, á ser la ley orgánica de la Restauración y la Regencia. Recuperó el Gobierno la facultad de nombrar los Alcaldes de capitales de provincia, cabezas de partido y pueblos de análogo vecindario, promediando así la porfiada diferencia sobre esta cuestión. La aprobación de las cuentas, que es para mí uno de los signos característicos de la autonomía ó la subordinación de la gestión municipal, quedó atribuída unas veces á los Gobernadores civiles y otras veces al Tribunal de Cuentas del Reino, que ya no se constituye por votación parlamentaria, sino por Real nombramiento.

Veinte años ha subsistido este régimen desde 1876, y durante estos veinte años se han propuesto á las Cortes muchas reformas, sin prevalecer ninguna; en 1882, D. Venancio González; en 1883, D. Pío Gullón; en 1889, D. Segismundo Moret; en el mismo año, el Sr. Romero Robledo; en 1891, el Sr. Silvela, y en 1893, D. Venancio González. Cada proyecto ha aportado pensamientos y fórmulas encaminadas á atajar los abusos que todos conocemos, padecemos y execramos; ¿por qué no han llegado á promulgarse como leyes? ¿Será porque en el fondo de los espíritus está arraigado el convencimiento de que los males de nuestro régimen local no se curan con una ley más en la *Gaceta*? Yo no lo sé; pero lo sospecho.

Perdonadme; era mi obligación, el tema me lo manda, reseñar las sucesivas leyes y los conatos de reforma durante este siglo. En síntesis, viene á resultar que hasta 1856 se mantuvieron dos contiendas; una larga y porfiada para que los Ayuntamientos fuesen electivos, para lanzar de las Casas Consistoriales á los Regidores y Oficiales perpetuos, compradores ó herederos de los cargos concejiles que ahora se obtienen en los comicios: otra no menos ardorosa sobre la facultad de nombrar Alcaldes, entre el partido progresista y el moderado. En 1856 fué cuando



se dilucidaron por vez primera en amplio debate todas las materias que atañen al régimen municipal y de entonces acá, salvas las naturales inflexiones de las ideas durante la Revolución y después de la Restauración, por toda la segunda mitad del siglo se ha mantenido el régimen trazado en 1856.

\* \* \*

Me ordena este papel que hable del estado actual de las provincias y Municipios y no sé si debo obedecerle; porque, ¿qué voy á decir del estado actual de las provincias y Municipios? Cada uno de vosotros piensa más de lo que yo diría; todos sabéis y padecéis lo que acontece. En ningún caso necesitaría yo (no creáis que me excuso por pereza) dar forma propia á la descripción ni la censura; en ningún caso había de someteros á tal molestia, pues con autoridad mucho mayor la literatura oficial, la *Gaceta*, nos brinda con los vituperios más crueles, suscritos alternadamente por Ministros conservadores ó liberales. No cabe difamar nuestra Administración local, no cabe abochornarla con violencia comparable á la de los documentos que divulga año tras año la *Gaceta*.

Confieso, señores, que, al repasarlos, una amarga reflexión me apena: cuando acabe de expirar este siglo y venga otro, y formule la Historia su veredicto, entre las varias cosas que notará como afrentosas, tal vez coloque esta: que el Poder público diga las cosas que sobre Ayuntamientos y Diputaciones repite por quinquenios la *Gaceta*, y falten en la *Gaceta* misma los cauterios, los desagravios, cuando menos los vigorosos conatos de enmienda; á mayor envilecimiento no puede llegar el Poder público: pregonar las culpas y no atajarlas, como si faltasen propósitos de justicia. ¡Yo confieso que este ejemplo, más disolvente que

muchas propagandas subversivas, llena mi alma de tristeza! (*Muy bien.*)

El tema me invita también á hablaros de mejoras y de remedios, y por lo mismo que radica aquí la mayor dificultad, por lo mismo que este es, sin duda, el punto donde convergen vuestros pensamientos, de ello vamos á tratar. «*Nueva organización que han de recibir.*» En primer término, convendrá atenernos á una regla que por la naturaleza misma está sancionada, á la cual nunca se falta impunemente, y es que la reforma se haga (todas las experiencias lo recomiendan y lo aconseja la sana razón) apoyándola en lo que existe, aprovechando la vitalidad que conserve lo que existe. Deberíamos añadir que se haga también guardando la posible fidelidad á la tradición, fuerza inmensa y latente que preside la vida de la humanidad, como la gravitación en el mundo físico. Pero es tan difícil que la reforma del régimen municipal se atenga á estos cánones de la prudencia, que en ello consiste la suprema dificultad; acaso se explica así que la reforma esté tan atrasada, que hombres tan esclarecidos y de tan rectos propósitos, á través de circunstancias tan varias, á veces propicias para la reforma, la hayan intentado sin conseguirla.

Yo me ví obligado á decretar una reforma municipal en Filipinas, y hallé la obra mucho más fácil, el camino más expedito. Enfrente del designio del Gobierno no estaban organizadas y consolidadas, en ademán de resistir, las fuerzas inmensas, los intereses de todo linaje y las pasiones vehementes que han de dificultar una obra análoga en la Península, pues aquí la regeneración municipal implica el desconcierto de inveterados predomios. En nuestras Islas Filipinas se trataba de remediar una degeneración de las antiguas instituciones municipales, un enervamiento de las antiguas prácticas, siquiera del desmayo y la flaqueza hubiese derivado ya la consiguiente corrupción. Gran parte

\*



del daño provenía de haber exagerado su espíritu de tutela y su ingerencia centralizadora la Administración del Estado, que no sin razón se tuvo por más inteligente y capaz; siéndolo, sin duda, como quiera que el organismo que depende del Estado es rudimentario en Filipinas, no pudo reemplazar en sus funciones, ni, por ende, aventajar, á los antiguos organismos de la Administración local, y sólo alcanzó á desmedrarlos, entumecerlos y desprestigiarlos todavía más. El empeño se reducía allí á restaurarlos, reconstituirlos sobre sus antiguas bases, acomodándolos á los tiempos presentes y modificándolos con arreglo á las necesidades actuales; pero siempre sobre sus propios y originarios cimientos, huyendo de imposibles asimilaciones con nuestros Municipios peninsulares, expresión histórica del genio de otra raza y de otra cultura. Tal pudo ser y fué la obra del Real decreto de 19 de Mayo de 1893. Conservó el carácter oligárquico que han tenido allí siempre las corporaciones municipales, sin intento de aclimatar elecciones populares, desavenidas con las tradiciones y el carácter de aquellos pueblos; conservó la estructura de las *principalías* y del *barangay*, cuanto lo permitía la realidad viva; se atuvo á las formas y hasta los nombres tradicionales; pero, sobre todo, respetó la esencia de aquellas instituciones, que procuraba rehabilitar y vigorizar. Para la inspección y tutela, en vez de poner á la Administración del Estado en tentación de reincidir en nuevas ingerencias perturbadoras, se constituyeron Juntas provinciales, especie de patronato, también con caracteres mixtos de oligarquía y delegación de los organismos municipales; huyendo otra vez de la asimilación rutinaria, que hubiera trasplantado á la Oceanía las Diputaciones provinciales, que están en crisis por aquí.

En un país donde la inercia pasiva puede tanto, aun con los inteligentes y celosos desvelos de las Autoridades superiores, del insigne Marqués de Peña-Plata y del inmejora-



ble Director de Administración civil, Sr. Avilés, habría sido imposible en otro caso que la reforma municipal pasase en un año desde la *Gaceta* á la vida real de los varios pueblos en todo el Archipiélago filipino. Porque cooperaban las tradiciones y las actuales circunstancias no la repelían, quedó planteada sin suscitar complicaciones y menos protestas, acogiéndolo aquellos habitantes con la mayor adhesión que cabe en su genial apatía. De tal modo y en tal medida que, habiéndose dictado el Decreto tan sólo para las Islas Visayas y de Luzón, la parte ya reducida, los distritos organizados de Mindanao, cuyas especiales circunstancias habían disuadido de extender á ellos la reforma, solicitaron que le fuese aplicada, y se les concedió, á su instancia, el nuevo régimen.

Tuve, pues, ocasión de atestiguar con obras mi convencimiento sobre la utilidad, que ratificó el suceso, de plegar las reformas á los antecedentes históricos, apoyándolas cuanto cabe en lo existente. Igual demostración pude hacer en aquellas y otras iniciativas, de la estimación en que creo que los que gobiernan deben tener la integridad, la subsistencia y el acrecentamiento de las energías locales, sustrayéndose á la peligrosa presunción de aventajarlas con los remotos é intermitentes impulsos del Poder central. Pero queda siempre á salvo la diferencia que existe entre el empeño de restaurar los decaídos institutos locales de Filipinas y la reconstitución, después de seculares degeneraciones, contrariando hábitos inveterados y rompiendo una tupida red de influencias é intereses, de los Municipios peninsulares. Es esta una obra titánica; mas no por dificultosa puede ser abandonada, estando como están presentes los estragos y siendo la Administración local cruel azote de los pueblos.

Tres materias distintas hemos de considerar á propósito de su reforma.

¿Estará la dificultad en trazar el límite de la competencia municipal, en deslindar las materias que corresponden á la autonomía local, separándolas de aquellas otras sobre las cuales tiene legítimo fuero el poder del Estado? Creo que no, y eso lo doy por averiguado, pues sobre ello no ha habido verdaderas contiendas entre nosotros. No ya la ley de 1856, la misma de 1870, definieron la competencia municipal y provincial de tal modo que, ni respecto á dichas leyes ni con ocasión de la vigente, nunca puso empeño ningún partido en disputar el terreno entre el Poder central y la Administración local. En lo que toca al reconocimiento de la propia materia de la gestión municipal, no hay seria dificultad, ni la hubo, aunque bien cabrán sobre ello divergencias de pareceres; basta para apartarlas, advertir que no han sido caballo de batalla ni manzana de discordia.

¿Radicará la dificultad en el enlace y los engranajes del Poder central con la Administración municipal? Evidentemente este es el punto más delicado, ó uno de los más delicados, y porque lo es yo me propongo examinar sus dos fases distintas. Un aspecto ofrece la ingerencia del Poder central en los asuntos peculiares de la Administración local, y otro aspecto el aprovechamiento por el Gobierno de los organismos locales para suplir deficiencias de su propia organización, poniéndolos al servicio de las necesidades del Estado. La ingerencia del Poder central ó de sus delegados en la materia privativa de la competencia local, tendría fácil remedio si únicamente se atendiera á una solicitud benéfica y tutelar. Pero mientras el Estado se proponga disponer en los Ayuntamientos de poderosas palancas electorales, con ser tan poco esta conferencia, que casi no es nada, ya sería un despilfarro, porque por semejante camino ni aun cabe hablar seriamente de ningún deseo de mejora. Sin el sincero propósito de renunciar á

lo existente, á la coacción sobre los ciudadanos en cada campaña electoral, no perdamos el tiempo hablando de reformas. Sigán las cosas como van. Hemos de suponer que se trata del bien público, y si se trata del bien público no puede haber gran dificultad en renunciar las ingerencias, porque el poder Ejecutivo, en cuanto es cumplidor de las leyes, no tiene títulos para penetrar en aquel recinto que las leyes mismas dejan franco para las iniciativas locales. Inhibidas las leyes y respetuosas con la voluntad del Municipio, definida por el órgano de los administradores elegidos, allí dentro, el Gobierno no tiene leyes que ejecutar, nada bueno tiene que hacer. Ofrecen además estas ingerencias otra fase censurable, y es que el Gobierno no puede inmiscuirse en la Administración local, estando, como está, fuera de su propia responsabilidad constitucional. Ha de responder el Gobierno ante las Cortes de lo que le incumbe, que es la Administración general. La local debe ser residenciada ante los vecinos, ante los agraciados ó agraviados, ante los conocedores de la verdad. Las Cortes no podrían ni sabrían ejercitar una censura eficaz y provechosa de la administración municipal que hubiese asumido el Gobierno, quien, por no tener responsabilidad tampoco ante el vecindario del municipio, en parte alguna vería residenciados sus actos de administración local. Resulta un poder irresponsable, porque es un poder usurpado. (*Muy bien.*)

Además hay otra razón. Desde que se conocen huérfanos y tutores, inhabilita para la tutela haber corrompido á los menores, y no podrá hablar el Estado en España de su tutela sobre los Ayuntamientos mientras no hayan sido quemados por mano del verdugo en la plaza pública todos los ejemplares de la *Gaceta* y de la *Colección legislativa* donde se publicaron las mil iniquidades en pró de unos Ayuntamientos y en daño de otros, prólogo vergonzoso de

cada cual de las elecciones que se han verificado en este país. (*Aplausos.*) De modo que, sobre no ser de su incumbencia, no es digno el Poder central de ejercer la tal tutela.

Oigo ya la réplica, porque se me dirá: Eso que ves tan abominable, todavía es mil veces preferible al imperio desenfrenado de las banderías, rapacidades y rencores de la aldea, pues al cabo en la región suprema, entre las sugerencias del interés político, todavía quedan los naturales anhelos del desinterés personal, y, á veces, se oye y prevalece la razón. Pues yo, reconociendo el argumento, mantengo mi tesis, que he de explicar para que no parezca una paradoja. Reconozco que, tomando el asunto en su estado presente, es más temible la tiranía local que se ejercite sin trabas, sin que los agraviados, sojuzgados, martirizados, tal vez expoliados, tengan amparo ni refugio alguno, fuera de aquel recinto; reconozco que las iniquidades que pueden descender de las alturas tendrán alguna moderación que no puede esperarse del bando que tiraniza un municipio. Pero detengámonos, señores, á examinar bien cómo es esto así y por qué sucede.

Esto acontece, porque el bando ó el cacique local que agravia á un tercio, á una mitad, á los dos tercios ó á los cuatro quintos de sus convecinos, se apoya y sustenta en un partido nacional á quien no le duele cuanto padece el pueblo; cacique que dispone del poder, que goza influencia y logra que el gobierno entero le apoye con los formidables resortes colocados bajo su mano; viniendo á resultar que la mayoría vejada del pueblo no lucha con quien le agravia, sino con una máquina exterior gigantesca; con un coloso insensible á sus dolores, indiferente á sus gritos, que ni siquiera los oye. (*Aplausos.*) ¡Dejadle, dejadle al tiranuelo de la aldea, de la ciudad ó de la comarca, dejadle á solas cara á cara con sus víctimas, y veréis lo que dura la tiranía!

El sistema de gobiernos de partido pone al servicio de los abusivos predomios locales toda la fuerza del Estado, inmiscuído de hecho en los asuntos que jamás se disputaron en doctrina á la competencia municipal. No sirven estas ingerencias para mitigar los conflictos entre los bandos, sino para inutilizar la residencia de los administradores ante sus convecinos, perpetuando los agravios y el descontento popular. Como quiera que lo contemplo, me persuado de que nada es más gubernamental que inhibirse el Estado en lo que atañe á la vida municipal, respetar la autonomía de los Ayuntamientos, y dejarles entregados de veras á la censura de la opinión y de los comicios, dentro de la localidad misma.

La dificultad se agrava para mí, cuando contemplo la otra fase del enlace entre la Administración local y la Administración general. Hánse llegado á constituir los Ayuntamientos en oficinas primarias de todo servicio público; ha completado con ellos el Estado su máquina ejecutiva; los ha puesto por base y sostén de la jerarquía, y se apoya desconsideradamente en ellos para las funciones que incumben al poder central. Desde luego multiplica esto hasta lo infinito los instrumentos de tortura de que dispone un Gobernador frente á quien quiera que intervino alguna vez en la administración municipal de alguna manera. Para reputarse inmune, es inútil que haya querido cumplir sus deberes y lo haya logrado; quien haya sido Concejal ó Alcalde, está casi de por vida á merced del Delegado de Hacienda, ó del Gobernador de la provincia. Cualquier período electoral será ocasión de experimentarlo.

Aunque existan todavía otros motivos, este, por sí solo, basta para alejar de los cargos concejiles á los buenos administradores del común; sólo quien está retenido por la pasión política, ó por un interés político muy vivo, ó por otro género de intereses menos respetables, se determina

á soportar la futura vejación. Tenemos, pues, montada una máquina diabólica, un arnero que deja fuera casi todo el grano, y suele meter en las casas Consistoriales las granzas y los desechos.

Aunque lleguen por acaso los mejores ¿cómo ha de atender á la administración y á los negocios genuinamente locales el Alcalde que apenas tiene tiempo y bríos para evacuar las comunicaciones de la Delegación de Hacienda y del Gobernador civil, ni cómo han de fructificar su celo por el bien público, ni su deseo de dejar buena memoria entre los convecinos, si á todas horas quedan paralizados por exigencias, apremios, plantones y delegados del Gobernador ó del Jefe Económico? El vecindario, el municipio no tienen medios semejantes para recomendar é imponer á sus administradores sus anhelos y sus demandas. La Administración local queda desatendida, postergada, suprimida, y convertido el Alcalde en un empleado más, en un instrumento automático, en el más vil de los dependientes de la Administración central. ¿Quién recuerda ya el Concejo, amplificada familia, con sus asuntos peculiares é íntimos, con su patrimonio, sus hábitos tradicionales, sus solidaridades en el infortunio y en el regocijo? ¿Dónde está ya la vida local para cuyo ordenado régimen debían servir los Ayuntamientos y los Alcaldes? Bien sé que el remedio no es llano, ni puede improvisarse; pero convenzámonos de que apoyando cada uno de los servicios administrativos del Estado sobre la máquina municipal, no tendremos Administración local, y tampoco tendremos Administración general. Porque por mucho que se cercene la autonomía municipal, por mucho que se sojuzgue á los nombrados por elección popular, al fin y al cabo serán para subalternos demasiado sueltos, y quedarán demasiado sujetos, para administradores autónomos. Es contra naturaleza haber cortado los organismos de la Administración central en las

capitales de provincia, fiando en que vendrá de abajo el complemento, hasta llegar á los Administradores. Todo es perturbación, impotencia, descontento y enojo.

No creáis que yo predico ahora como idea apetecible un divorcio absoluto entre la administración general y la municipal; sería absolutamente imposible, y además es innecesario, para evitar los desastres que he señalado. Claro es que el Alcalde, y empiezo por aquí, será siempre una autoridad gubernativa. Claro es que de las Alcaldías no podemos separar cuidados que atañen al orden público y con él se relacionan. Y claro es que si el Gobierno ha de responder del orden público, el Alcalde no puede tener una autoridad sobre la cual carezca de todo poder el Gobierno, porque resultaría inicuo exigir á éste la responsabilidad primordial del orden público é imponerle una pasiva sujeción á los Alcaldes, en quienes no hubiere depositado él espontáneamente su confianza. Este es uno de los trances más delicados y difíciles del conflicto ó del engranaje entre el Poder central y los organismos locales; y no es sólo bajo el aspecto gubernativo de la función del Alcalde y su enlace con la responsabilidad ministerial; también necesitan prestarse auxilio mutuo la administración local y la general. Se han de evitar con igual cuidado los dos escollos; el divorcio, que interrumpiría y dificultaría la acción administrativa, y la perturbación y el anonadamiento de la administración local, absorbidas por completo, agotadas las energías de los municipios al servicio de la Delegación de Hacienda y del Gobierno civil.

Yo no sé si alguien se escandalizará por lo que voy á decir; pero creyéndolo, como lo creo, estoy obligado á declarar que no ha sido siquiera por interés de orden público, sino por intereses y empeños de partido, por disputarse elementos de predominio y de combate que se ha dado tanta importancia en nuestra historia política, y se ha juz-

gado con criterios tan exclusivos, la facultad de nombrar Alcaldes. Siempre que una verdadera necesidad de orden público, la verdadera tranquilidad del Ministerio responsable requieran que él tenga alguna intervención en el nombramiento ó en la subsistencia de los Alcaldes, ¡ah!, entonces el responsable del orden público ante las Cortes, ante el Rey, ante la Nación, no puede quedar maniatado é inerte.

No me repugna á mí que el Gobierno tenga mano en el nombramiento y la separación de los Alcaldes, siempre que se reduzca á las verdaderas exigencias del orden público y á las consecuencias lógicas de la responsabilidad ministerial, y no quede á disposición de los apetitos y caprichos del interés de partido. En cambio me parece abominable que el Ayuntamiento sea convertido en instrumento de la Administración central y que se suprima la autonomía de la vida genuinamente municipal. Empleadas en esto habrían sido más provechosas las legendarias campañas en que se disputó sobre el nombramiento de Alcaldes, para venir á parar en que muchas veces los Gobiernos, dóciles á la sugestión de los bandos, los eligen tales, que ellos solos engendran y fomentan el desorden.

De manera que, á mi juicio, una cuidadosa distinción, que separe las autoridades centrales y sus delegados (que tanto monta) de todo lo que es materia municipal; una separación de cuerpos y de bienes, honesta y amigable, entre la administración municipal y la general, que restituya al Alcalde y al Ayuntamiento la posibilidad de consagrarse á lo que les incumbe, en vez de ser servidores que exclusivamente dependan de la Administración central bajo su avasalladora disciplina, será lo que mejore la Administración municipal; sin excluir por ello los auxilios que ésta puede y debe prestar á la del Estado.

¿Qué diremos de la constitución interna de los Muni-



cipios? Sobre esto no son pocas las ideas formuladas en la serie de proyectos que desde 1882 hasta el día se han presentado á las Córtes; operación prolija, exponerlas una por una. Sé bien, y excuso decir que respeto todas las opiniones, mucho más las que están autorizadas por eminencias incontestables; sé bien, que no es unánime el voto favorable á la distinción entre los municipios rurales y los municipios de las grandes ciudades; pero séame lícito alistarme en las filas de los que desean que no se igualen y confundan unos y otros, porque á mí se me antoja que en la realidad tampoco son parecidos. Los municipios rurales, los municipios pequeños, dentro del complicado mecanismo de la ley municipal, con todo lo que es anejo, con la legislación de contabilidad y las tres ó cuatro toneladas de leyes, Instrucciones, Reglamentos, Reales decretos, Reales órdenes y Circulares que tienen que saber y cumplir los Secretarios de Ayuntamiento y los Licurgos de campanario, como en efecto, las saben para lo que les interesa (*risas*), no solamente hacen imposible la vida ordenada y fecunda de los municipios pequeños, sino que por resultar imposible que la ley sea respetada, forman escuela perniciosa de desobediencias, ardides, tranquilas y mistificaciones; prácticas corrosivas que fomenta la misma ley pues se ostenta allí con el carácter de ridícula, de absurda. Donde ni siquiera la saben leer, no la pueden cumplir; de modo que para mí no hay duda, salvo el respeto que debo á la opinión ajena, en que no tendremos rendición ni haremos cosa útil mientras rija una misma ley para Madrid y para el último pueblo del más escondido rincón de la montaña.

También reconozco que es muy difícil suprimir un Ayuntamiento y vencer la resistencia que á la agregación oponen los pueblos. Aun después de superar estas dificultades, todavía el régimen de los municipios rurales de ra-

zonable magnitud, se habría de simplificar, acomodando los preceptos legales á lo que la realidad exige en aldeas, en grupos de humildes chozas. No se resolvería todo con suprimir los municipios excesivamente pequeños, ni está exento de peligros y daños violentar las agrupaciones naturales de la población sobre el territorio. Me parece á mí que podrían vivir conservando su nombre, su tradición y su amor local, muchos Ayuntamientos pequeños, con tal que se estimulase, con tal que hasta se impusiera (imponerla sería difícil y requeriría exquisitos cuidados) la asociación de los Ayuntamientos con otros afines para determinados servicios. De este modo vendríamos á parar á las antiguas mancomunidades, organismos históricos de la edad de oro de nuestros concejos. Están escritas en la ley vigente las asociaciones de municipios; pero en realidad no se verifican, porque las dificultan en el actual sistema multitud de intereses y sentimientos; aún la legislación sustantiva de nuestra administración presupone que tales agrupaciones no existen. Ellas trazan, sin embargo, el rumbo menos escabroso: no hay sentimiento de independencia más fiero que el de un pueblo respecto del pueblo vecino; por esto no será fácil agregar municipios pequeños para hacerlos grandes; hartas resistencias habría para agruparlos sin absorción, ni supresión, conservando cada cual su nombre, su personalidad y cierto desahogo para sus asuntos íntimos y peculiares. Para determinadas obras de común provecho, para servicios municipales de Beneficencia, Sanidad, Instrucción pública, guardería y otros análogos, la Asociación entre Ayuntamientos comarcanos, más tropezaría en suspicacias que en contraposición de intereses y exclusivismos. Paréceme á mí esta la forma más práctica de esquivar los inconvenientes de los municipios minúsculos, y las asperezas de la refundición para darles cierta magnitud y cierta consistencia.

En lo que toca á los municipios rurales creo, pues, urgente una poda despiadada en la legislación y una agregación de intereses similares, dentro de la fórmula de asociación y mancomunidad.

Los grandes municipios, ¡ah! los grandes municipios nos dispensan de razonar mucho para saber que están muy mal, que no pueden seguir así; basta mirarlos y mirarlos en cualquiera tiempo y con cualesquiera hombres. Se han estrellado los propósitos de mejorar la administración con todas las variedades de capacidad imaginable, todas las autoridades sociales, todos los prestigios ensayaron ahí sus fuerzas: todo fracasó, salvo el honor de los que agotaron en el empeño sus desvelos. Luego no depende de un hombre el remedio; no está en la voluntad de los hombres; estará, donde radica la causa del mal; en la máquina, y yo creo que no es difícil comprender por qué la ley vigente esteriliza tan nobles afanes y tan vigorosos esfuerzos.

Nunca el legislador puede apoyarse en el heroísmo de los súbditos: contando los hombres y los héroes, contando en los héroes mismos las acciones triviales y las heroicas, resultan excepciones asombrosas las heroicidades. Las cosas y los actos tienen su ley natural; hay leyes del mundo moral casi tan seguras en los éxitos colectivos y finales, como las leyes mismas á que obedece ciegamente la materia. Mientras por sí propios ejerzan la administración activa, directamente, en una gran ciudad, los elegidos por sufragio, no esperéis enmiendas capitales ni regeneraciones milagrosas.

Ningún concejal por diligente que sea podrá estudiarlo todo por sí, conocerlo todo, estar en todo: será instrumento de la *secretaría permanente*, á menos que el concejal mismo sea también *permanente*, en cuyo caso ando yo perplejo sin saber con quien quedarme; si con él ó con la secretaría. (*Risas.*) ¿No temeréis que el buen servicio ad-

ministrativo, la severidad en exigir el cumplimiento de las ordenanzas, de los bandos, de las reglas de buena policía queden supeditados á la captación de votos futuros ó al agradecimiento del voto pasado? ¿Esperaréis que el ciudadano que vive en el cuarto principal ó en el segundo, ponga en la lucha tanto ahinco como los que tienen sobre la acera tan constantes contactos con los agentes y las autoridades del municipio? ¿Creéis que todos los vecinos tendrán la misma preocupación por los rigores ó las lenidades del fielato, del mercado, del matadero? ¿Desconoceréis la natural agremiación de los intereses de las plantas bajas, que acuden á las elecciones con el ardimiento de quien litiga la vida ó la muerte, y con aquella ventaja formidable que siempre lleva un ejército regular frente á las turbas arremolinadas en la plaza pública y todavía más frente á los transeuntes que desfilan uno á uno? ¿No cerremos los ojos á la evidencia! Jamás podrán luchar los vecinos sueltos, armados tan solo con su honrada opinión y su apacible y sosegado amor al bien común, contra esas legiones de intereses que están naturalmente ligados entre sí, que dependen de la administración municipal y tal vez fundan en la prevaricación de ésta, su medro principal.

¿Significa esto que hayamos de renunciar á toda esperanza? ¿Ah! yo no sé si estaré equivocado. No pretendo haber descubierto algún continente; ni siquiera va mi pensamiento por sendas inexploradas; lo que voy á decir es cosa muy antigua, pero acaso nunca se ha fijado en ella la atención bastantemente.

Hace mucho tiempo que cada vez que pongo la vista en las escenas municipales, toda reflexión me trae al mismo sitio, y es que la administración de una gran ciudad, de un gran presupuesto, de complicados servicios, puesta en manos de una corporación numerosa, ha de resultar desdichada aunque la corporación se forme con los mejores

vecinos. ¡Ignoro por qué el nombre de *Convención* causa tanto sobresalto y el nombre de *Ayuntamiento* circula con tanta llaneza! ¿Por qué ha de ser apto para administrar por sí propio un Ayuntamiento de 50 á 60 concejales, sabiendo como sabemos que una Asamblea es incapaz para ejercer el poder ejecutivo y para administrar la nación; viendo que la mano que subrepticamente pone en ello causa su degeneración y corrompe sus entrañas?

Creo que existe una confusión perniciosa entre el oficio propio de la corporación, lo que se depura y aquilata con la pluralidad de dictámenes y la controversia, y aquello otro que no puede encomendarse sino á la energía unipersonal, expedita y responsable. Creo que se sacrifica la conveniencia pública en aras de un fantasma y que se contentan las gentes con una ilusión irrisoria, con un engaño manifiesto, cuando entienden afianzada la intervención popular en los asuntos del Municipio, porque toda la corporación electiva pone las manos en la administración, cada vez, cada día y cada hora. Creo que sería mil veces mayor la intervención popular, y mucho más efectivo el voto público en la gestión municipal, si no se pidiese á la colectividad elegida lo que ella, por ser tal colectividad, nunca podrá dar. Una corporación, una reunión de Concejales numerosa, como tiene que serlo en todo gran Municipio, es excelente para expresar el voto público, el anhelo público; para decidir si conviene emprender ó suspender una campaña de obras públicas, hacer ó suspender estas ó las otras mejoras, aumentar, ó restringir, ó variar éste ó aquel servicio; para votar en suma un presupuesto, trazar un plan de conducta, y tasar los sacrificios, y elegir los modos menos vejatorios de repartirlos y soportarlos.

También es muy idónea la Corporación para residenciar la conducta *ajena*; tomar estrechas y severas cuentas á quien haya manejado los fondos desembolsados por los



electores; formular los anatemas del vecindario enojado, quizás indignado, por descuidos, torpezas ó abusos; tal vez acrecentar los prestigios del acierto con el voto laudatorio y la confianza alentadora.

Pero desparramar entre tantos la administración; distribuir entre las manos de todos la *acción* administrativa; atravesar las disparidades de opinión y las divergencias de voluntad, no en la deliberación que madura los acuerdos, sino en el cumplimiento de los propósitos colectivos, formados ya, equivale á suprimir la Administración; es enervarla y esterelizarlo todo, incluso el acierto con que se hubiese trazado aquel mismo plan que se frustra por radical impotencia del ejecutor, de un Alcalde esclavo del Ayuntamiento, á toda hora comanditario con cada uno de los Regidores; guarismo de una resta infecunda, y no sumando de una cooperación provechosa.

Añadid ahora que cada uno de los partícipes en la difusa y desquiciada gestión, á medida que se siente menos dueño de sus actos, se reconoce menos responsable.—La conciencia preservadora y santa de la responsabilidad, moral y legal, se disipa antes y más que la energía misma, en el seno de la corporación municipal. ¡Qué grandes peligros corren así la rectitud y aun la pureza!

La tarea abrumadora, la preocupación capital de dirigir y ordenar la administración de una gran ciudad, requiere toda la energía de un hombre, y si ha de responder á tantas obligaciones, necesita tenerla en grado extraordinario. ¿Y qué energía váis á pedir á un hombre sujeto á transigir con todas las divergencias, cualquiera que sea el móvil de ellas, asediado por cincuenta voluntades que tienen, una por una, medios eficaces para detener su acción?

¿Qué queréis que haga el Alcalde más resuelto y enérgico, si antes de ejecutar cualquiera pensamiento, ha necesitado transigir, ó dominar, ó aplacar resistencias de un

grupo de cuatro, y otro pelotón de seis, viniendo á resultar que del pensamiento saludable no queda nada, y del hombre metido en una Alcaldía, aun nos queda menos? (*Muy bien*). Dejadle la responsabilidad y la gloria; dejadle que tenga á su cargo todas las culpas, pero todos los éxitos; trazadle un plan, dadle contados los recursos y señalados los fines; pero en el intermedio de la resolución á su cumplimiento, dejadle obrar; porque si no, donde nadie tiene libertad, nadie tiene responsabilidad y prevalecen cosas en los Ayuntamientos que ninguno de los individuos que los componen, por sí solo, sería capaz de consentir, ni firmar.

La Administración de un gran municipio tiene semejanza con la Administración de un pequeño Estado, puesto aparte ahora cuanto atañe á la política y á las funciones de soberanía. No olvidemos para lo uno advertencias que respetamos como imperiosas en lo otro.

He buscado con afán, no ahora sino mucho antes, en nuestra historia contemporánea y en los tomos numerosos de nuestra colección de Córtes, las discusiones que hubiere sobre este tema, deseoso de confrontar con las ajenas mis ideas, por parecerme ésta una de las entrañas más nobles del problema. Entre los numerosos proyectos que se han presentado y no discutido, como en las leyes promulgadas, estaba confundida la acción administrativa con la deliberación colegiada. En las discusiones sobre administración municipal en nuestras Córtes tampoco he visto preocuparse de aquella distinción, en la medida que la realidad aconseja, aunque dos veces asomó el intento de vigorizar la acción gestora, reduciendo el cometido de los elegidos, en corporación. Conozco, pues, que mis convicciones podrán ser erróneas, y aunque fueren acertadas, parecerán á muchos atrevidas. Ellas conducen á una honda mudanza y reconozco que no puede intentarse sin que la

\*\*

opinión favorable quede mucho más extendida y cuajada que ahora está.

Evolucionar en este sentido para mejorar el régimen municipal, presupone reformas que hagan efectiva, sinceramente efectiva, la responsabilidad. La de los Concejales, cuando su ministerio quedase circunscrito, en los grandes Municipios, á deliberar sobre el plan de los servicios y los recursos de su dotación, y á censurar los actos y revisar las cuentas de la administración anterior, sería más efectiva, por punto general, ante los comicios de donde recibieron el mandato. Las responsabilidades del Alcalde, cuando tuviese á su privativo cargo la gestión activa, administrando en verdad y disponiendo de todos los recursos autorizados y votados, serían más complicadas. Casos habría en que debiera ser residenciado ante la justicia ordinaria, no sólo en el orden penal, sino también en el civil. Pero la mayor parte de la censura está implícita en el examen de las cuentas, que debe radicar en las Corporaciones electivas y no avocar, como ahora lo tiene avocado, el Poder Central, pues siendo esto ineficaz para el bien, implica el desconocimiento de toda autonomía local. Ha de agotarse la cautela para que no se eludan y disimulen las responsabilidades; cuando el Alcalde hubiere de tener á su cargo la ejecución del presupuesto durante el período que la ley marque, me parecería imperiosa necesidad no residenciarle ante el Ayuntamiento que exista en su tiempo, sino ante el Ayuntamiento venidero. Sería menester que el Alcalde ignorase quienes iban á ser censores de sus actos y fiscales de sus cuentas; saldrían éstos de las urnas después de consumada la gestión y formuladas las cuentas. Traerían un mandato virtual del vecindario. Ignoro si esto bastaría; no conozco caminos de absoluta perfección; pero dudo mucho que entonces la Administración diese resultados tan deplorables como los presentes.



He hablado poco de las Diputaciones provinciales, no porque desconozca yo que, además de ser la provincia una demarcación necesaria para el ordenamiento de la Administración central y de las funciones de Gobierno, existen y pueden existir agrupaciones *naturales* de Municipios, las cuales con tal que respondan á las afinidades de intereses, de tradiciones y de afectos, y aun á las que establecen las condiciones geográficas del territorio, forman una personalidad tan legítima, aunque no tan necesaria, como la del mismo Municipio. No he hablado mucho, digo, de las Diputaciones provinciales, porque las ideas expuestas acerca de los Municipios, aplicables son en lo substancial á las provincias que naturalmente merezcan este nombre y puedan aspirar á cierta vida local autónoma, no á aquellas demarcaciones que sin ser arbitrarias están trazadas con fines distintos y con criterio completamente desligado de la afinidad de los Municipios entre sí, tales como son las provincias en que hoy está dividida la Península española. Esta división responderá bien ó mal á las necesidades de la Administración y Gobierno del Estado; no corresponde á las unidades históricas en que podrían aparecer agrupados los Municipios, como lo estaban en los comienzos de este siglo.

Dentro del corto tiempo que suelen durar estas conferencias, no es asunto el de las Diputaciones provinciales, que me autorice para malversar vuestra atención. En compendio digo que no conozco en el Derecho político ni en el Derecho administrativo, asunto de más vital interés que la descentralización administrativa y la organización municipal. No sé si me pasará á mí ahora, lo que recuerdo me parecía, cuando niño, que les pasaba á mis queridos catedráticos: cada cual nos encarecía su asignatura como la más interesante y vital de la carrera. Ahora fundo mi juicio en que de los millones de españoles que figuran en el

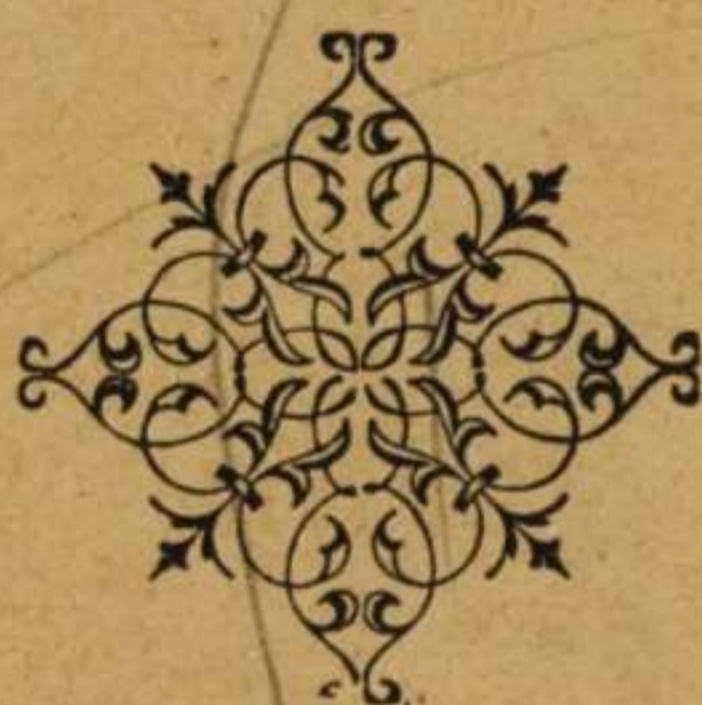
censo de población, hay una minoría acaso no pequeña, pero al fin no pasa de minoría, que conoce y comprende los grandes problemas de Gobierno, los asuntos generales, aun los supremos intereses nacionales. En cambio, no hay uno solo que no padezca las incoherencias y los vicios de la Administración local, porque la Administración local es el eje de la vida cotidiana para grandes y humildes, más para éstos, que para aquéllos. Una mala Administración local engendra un desasosiego popular muy peligroso, y como no la tenemos circunscrita y asentada sobre sus bases naturales, las ingerencias del Estado no solo son enervantes y perturbadoras, sino que hacen refluir sobre el concepto del Estado y contra el prestigio de la autoridad el general descontento. Una de las cosas más tristes que he observado toda mi vida, es que el ciudadano español y la Administración española, no se ven ni se saludan más que para agravarse. (*Grandes aplausos.*)

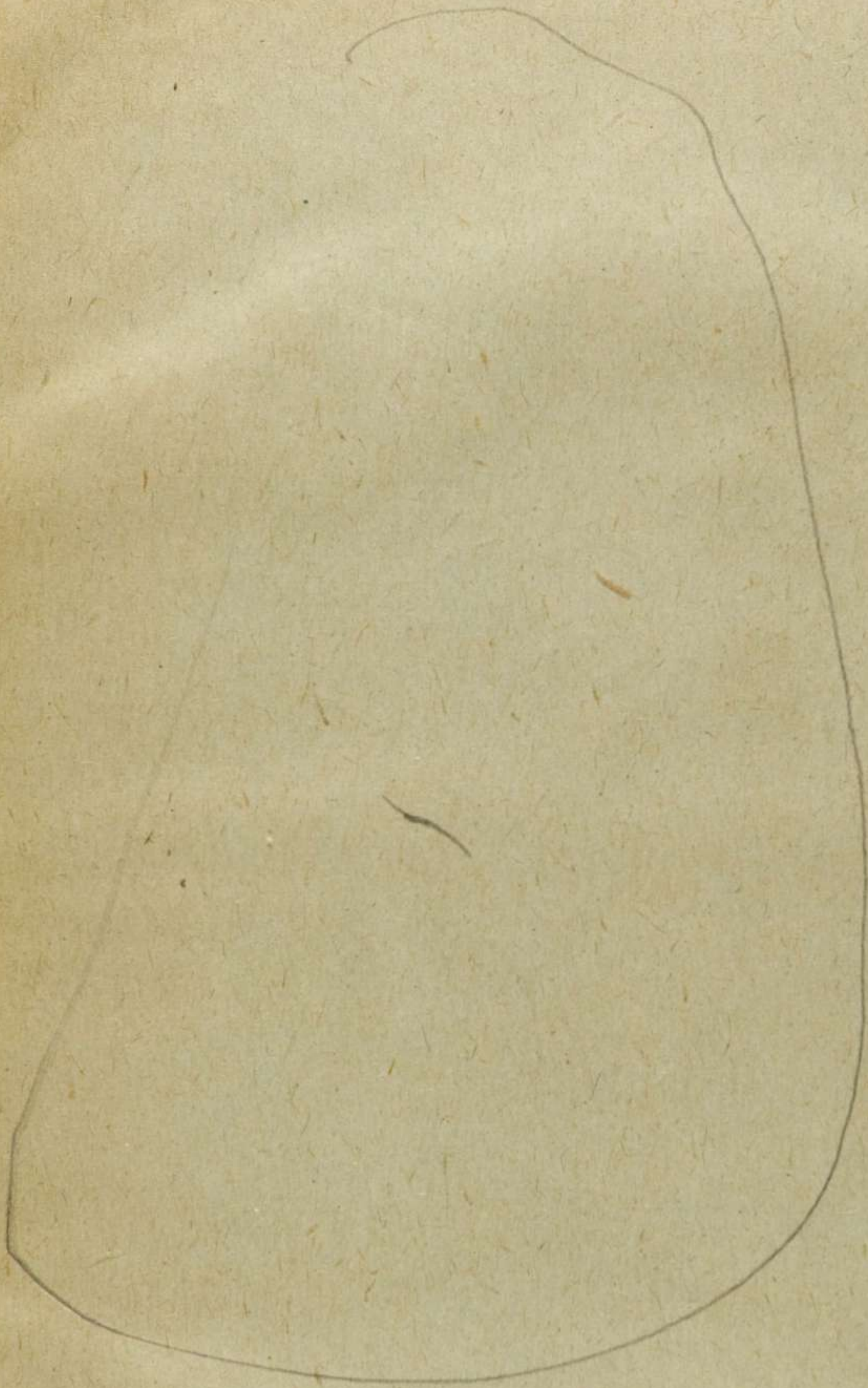
---





16 pls









59