

EL ESTADO DE LA RESTAURACION (II) *

POR

JOSE ANDRES GALLEGO

Catedrático de Historia Contemporánea
Universidad Nacional de Educación a Distancia

4. LA ADMINISTRACION TERRITORIAL

Según habían ya indicado los administrativistas del reinado de Isabel II, esa Administración constaba de tres niveles: el central, el provincial y el municipal (que aquí llamaremos también local, adjetivo no del todo adecuado, pero más difundido en aquellos años). No había Administración regional fuera de algunos ramos muy caracterizados (Justicia, Guerra y en cierto modo Marina), en los que había circunscripciones y organismos supraprovinciales —Audiencias Territoriales, Capitanías Generales, Departamentos.

En todo o casi todo lo demás la Administración central, que dependía directamente de los ministros, estaba personificada por las Direcciones Generales y organismos equivalentes; la provincial, por las Juntas y Comisiones Provinciales (que eran delegaciones de Ministerios y Direcciones Generales) y por las Diputaciones; la municipal, por las Juntas y Comisiones locales y por los Ayuntamientos.

En realidad, en los dos niveles inferiores se daba una dualidad de poderes cuyas funciones no estuvieron del todo claras o, al menos, no respondieron por completo a lo que la propia dualidad podía requerir. Me refiero al hecho de que unas instituciones (Comisiones y Juntas) eran meras ramificaciones de las centrales, en tanto otras (Diputaciones y Ayuntamientos) eran cauces de representación de abajo arriba cuyos miembros no eran funcionarios como los de aquéllos, sino personas elegidas por sufragio universal o censitario (igual que en las Cortes: universal entre 1869 y 1876 y entre 1890 y 1923, censitario entre 1876 y 1890, de manera arbitraria entre 1923 y 1930).

Ambas líneas de poder tenían una naturaleza distinta (por delegación del ejecutivo en el primer caso; por elección popular en el segundo) y encarnaban por otra parte una herencia de autonomía más o menos consciente. Pero la verdad es que, tal como fueron configuradas bajo Isabel II y como continuaron

* La primera parte de este trabajo se publicó en el núm. 7 de esta revista.

en la Restauración, ambas características engendraron otros tantos vicios de nota. Por lo que atañe a la naturaleza de la Administración delegada, se vio desde el principio imbuida en un acusado planteamiento político que encarnó y encabezó la figura del gobernador civil. El gobernador, como la provincia, eran expresiones idóneas de cómo la Administración española pretendía asimilar el patrón francés —con los prefectos y los departamentos—, como tantas veces se ha dicho. Sin embargo, en palabras de García de Enterría, mientras el prefecto francés se convirtió en «el tipo mismo del administrador profesional superior, en contacto necesario con la capa política, pero cuya posición se basa[ba] especialmente en una técnica administrativa objetivada», los gobernadores españoles eran ante todo políticos, designados para servir a un partido político y a su correspondiente red caciquil. De ahí que, como Bernard Richard ha comprobado, entre 1874 y 1923 los gobernadores fueran reclutados cada vez más entre ex parlamentarios y cada vez menos entre los funcionarios.

García de Enterría señala una consecuencia positiva de ese hecho: la potenciación de la provincia como entidad autónoma, con tendencia a convertirse en centro real de la Administración municipal, en lugar de Madrid. Pero también resultan obvios sus inconvenientes y, en todo caso, era esa una potenciación del propio Gobierno Civil, de las Juntas y Comisiones, más que de las Diputaciones y Ayuntamientos. Estos, por el contrario, quedaron en meros instrumentos del poder administrativo no sólo porque su designación dependía del aparato caciquil (que era, no lo olvidemos, un aparato administrativo ante todo y precisamente), sino porque ese poder tendió a extender sus organismos también hasta la esfera local.

Lo primero (la dependencia de la red caciquil en lo que a la designación se refiere) ha sido señalado muchas veces y no vale la pena más que ilustrarlo. Pi y Margall decía que en tres años, entre el 8 de febrero de 1881 y el 1 de enero de 1884, en una España que rondaba los 10.000 municipios, los gobernadores liberal-fusionistas impusieron multas a 2.582 Ayuntamientos, suspendieron en sus funciones a 7.426 concejales, obtuvieron la dimisión de otros 551, impusieron delegados especiales a 807 Ayuntamientos, suspendieron totalmente cuatro Diputaciones provinciales y parcialmente 27; suspendiendo a su vez con ello a 265 diputados. Pero sólo en los cuatro meses siguientes, entre el 18 de enero y el 25 de mayo de 1884, los gobernadores liberal-conservadores decretaron 314 suspensiones totales de Ayuntamientos y 54 parciales, que dejaron sin poder a 3.748 concejales, obtuvieron la dimisión de 320, enviaron 438 delegados especiales para controlar otros tantos Ayuntamientos, impusieron 313 multas a otros tantos de éstos, suspendieron en su totalidad a dos Diputaciones y, en suspensiones totales o parciales, dejaron en suspenso también a 46 diputados provinciales.

En todo ello los caciques juegan el papel que les atribuye Silvela en 1881: «El cacique consejero del inexperto gobernador le indica los expedientes que conviene mover, los municipios que exigen apremio, los que necesitan 'delegado', los susceptibles de acomodo; y asesorados por algún letrado o curial correligionario se dan a buscar en los resquicios de las leyes los moldes para forjar esos proyectiles.» Un Ayuntamiento, recuerda Carr, podía ser destituido «por una interpretación abusiva de los poderes de supervisión confiados al

gobernador por el artículo 189 de la ley municipal: la falta de alumbrado en las calles podía ser interpretada como un abandono de las obligaciones estatutarias».

Los motivos de fondo de todo esto han sido examinados por Romero Maura. Aquí nos interesan sus aspectos institucionales. Y en este punto hay que subrayar aquella segunda característica que indicábamos: la invasión de la esfera local por los órganos delegados de la Administración central. Si la adopción del patrón francés suponía ya la conformidad con la distinción entre unos asuntos de interés general, que competían al Estado, y otros privativos, que concernían a las Diputaciones y Ayuntamientos, y ese era el fundamento de la dualidad de poderes de que antes hablábamos, de hecho se percibe una tendencia irreversible hacia la ampliación del poder delegado de la Administración central, en las Juntas y Comisiones locales, en detrimento de las corporaciones municipales.

Ciertamente, en 1868 existía ya una corriente apreciable, y no sólo de signo ordenancista, en favor de la descentralización. Sin lugar a dudas sobre su sentido, esta palabra apareció de hecho en las proclamas de alguna de las Juntas Revolucionarias que se constituyeron en aquel otoño, aunque el estudio de lo que hicieron las demás no permite afirmar de ningún modo que se tratase de una preocupación general. Y la propia naturaleza de esas Juntas, como autoridad local soberana, con poder legislativo y ejecutivo, tiene que ver más —por lo que se ha podido saber hasta ahora— con el deseo de asegurar la democratización del país por medio de la afirmación desde abajo —desde los municipios— de la soberanía popular.

En todo caso, la Constitución de 1869 eliminó también todas las dudas. Reiterando la idea de someter la autonomía a lo privativo, reconoció que «la gestión de los intereses particulares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales» (art. 37) y contempló explícitamente la posibilidad de la «intervención del rey, y en su caso del poder legislativo, para impedir que las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se extralimit[as]en de sus atribuciones en perjuicio del interés general» (art. 99). Luego la ley municipal de 1870 lo precisó mejor, insistiendo en la especialización de las corporaciones locales en la resolución de los problemas particulares, pero añadiendo además una segunda función, que consistía en auxiliar al poder administrativo en sus ejercicios a nivel municipal. La Ley de 1870 proponía sin intenciones exhaustivas, como observan Martín-Retortillo y Argullol, algunas atribuciones típicas de la esfera privativa: la creación de «servicios municipales, referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de los intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades»; «policía rural y urbana»; «aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al municipio»; nombramiento y separación de los funcionarios pagados con fondos municipales. En cambio, los mismos autores ponen de relieve que la ley provincial del mismo año implicó un decisivo paso al frente en la sustantivación de las Diputaciones al crear la figura del presidente, que, elegido por los demás diputados, suponía una dependencia menor del gobernador y al consagrar por primera vez la provincia como cor-

poración. Sus funciones se dividían, por lo demás, en las mismas dos esferas que las del Ayuntamiento: asuntos «de los intereses peculiares de las provincias» y auxilio a la Administración central.

Luego, lo que pudiera haber de afán autonomista en algunos políticos, grupos e incluso normas del sexenio revolucionario se trocó en atentado contra la unidad nacional por obra de la sublevación cantonalista de 1873 y del carácter navarro y vascongado —foral, por tanto, en el criterio simplificador de Madrid— de la coetánea guerra carlista. El artículo 84 de la Constitución de 1876 repitió casi literalmente la referencia a la intervención del rey o de las Cortes en caso de extralimitación de las atribuciones de las Diputaciones y Ayuntamientos, como decía la de 1869. Todavía en 1876, quedaron cercenados definitivamente los fueros vascongados, de que luego hablaremos. Y en 1876 y 1877 se promulgó una normativa sobre organización provincial y municipal que matizaba el contenido de la Ley de 1870 no sólo en el sentido de sustituir el sufragio universal por el censitario, sino en el de permitir una más fácil intervención del Estado en los asuntos provinciales y municipales y en la gestión de las Diputaciones y los Ayuntamientos; fortaleció el poder del alcalde, pero no sólo como cabeza del Ayuntamiento, sino como delegado gubernativo, y reconvirtió al gobernador civil en presidente nato de la Diputación provincial. Este último aspecto volvería a perder fuerza en la nueva ley provincial de 1882, que amplió la representatividad de los diputados al modificar el sufragio y limitó las atribuciones del gobernador, que seguía no obstante siendo la pieza principal.

En sus líneas fundamentales y en sus consecuencias, el régimen centralizador subsistió durante los reinados de Alfonso XII y Alfonso XIII, en el mejor de los casos hasta la dictadura de Primo de Rivera. Desde el punto de vista institucional, apenas hubo salvedades. Incluso aparecieron disposiciones concretas que suponían otros tantos trabajos de consolidación de la intervención del Estado en el ámbito municipal. García de Enterría subraya la importancia de la tendencia a la desgravación de aquellas cargas que pesaban directamente sobre la Administración local, siendo así que se destinaban a satisfacer necesidades que habían sido impuestas por la central. No ya el ejemplo, sino el más significativo de los casos era el de los maestros de enseñanza primaria, que, desde siempre, cobraban sus haberes de la arcas municipales. «Era —dice el citado autor— una especie arcaizante de contribución en especie impuesta a las colectividades, herencia, a mi juicio, de ciertas prácticas antiguas de la Administración militar, que tan gran papel juega en la formación de la Administración moderna.»

Pues bien, en 1901, siendo ministro de Instrucción Pública, Romanones decreta la asunción de esta carga por el Estado. El estudio de las situaciones locales que hasta entonces venían dándose nos permite asegurar que fue una decisión redentora. En cada lugar el Ayuntamiento pagaba una cantidad, en dinero o en especie, mayor o menor, a los maestros, que, en consecuencia, quedaban a merced de las fuerzas vivas, a veces hasta el punto de no cobrar o cobrar mal y tarde por la mera razón de que los concejales no tenían familia en edad escolar. Sin embargo, desde el punto de vista administrativo que ahora nos ocupa, la decisión de Romanones tuvo efectos organizativos tan racionaliza-

dores como centralizadores. De ella —dice aquel mismo autor— saldrían de inmediato la prevalencia de las inspecciones (tarea que hasta entonces realizaban las Juntas Locales de Instrucción Pública) y de las futuras Delegaciones provinciales del Ministerio «y, finalmente, la responsabilidad exclusiva en el montaje y gestión de este fundamental servicio [...] para ser llevado con un sistema virtualmente puro de gestión burocrática». «El fenómeno se ha repetido luego en más de una ocasión y el resultado es siempre el mismo: la aparición o el robustecimiento de ramas burocráticas de administración periférica marginales al sistema de las Corporaciones locales y duplicado o sobrepuesto al mismo.»

En verdad, por aquella fecha habían surgido ya los vientos reformistas, que tardarían mucho, no obstante, en deshacer la calma que reinaba. Aparte el precedente del federalismo y del foralismo (en las distintas versiones de ambas corrientes: republicana o nacionalista en el primer caso, tradicionalista o exclusivamente foralista en el segundo), el fortalecimiento de las corrientes nacionalistas y particularistas desde los años ochenta y, muy en especial, el regeneracionismo de fin de siglo llevaron a la primera línea de la política española la reivindicación de la reforma de la Administración local, de la que fueron inmediatos portaestandartes a principios de nuestro siglo Antonio Maura y el Partido Conservador. Había habido proyectos anteriores de reforma por lo menos desde 1882, pero es el proyecto conservador de 1907 el que aborda la ejecución de un cambio que no ha de limitarse a mejorar el ordenamiento de 1870-1877 respetándolo, sino que apunta a la mutación total del sistema político: esto es, al descuaje del caciquismo.

El proyecto fortalece a ese fin, todavía más, la figura del alcalde; intenta sustituir el sufragio directo, sujeto a los caciques, por medio del voto por compromisarios para formar las Diputaciones, como expresión velada del sufragio corporativo por que viene abogando un sector regeneracionistas desde fines del xix, y pretende encauzar el nacionalismo al abrir la posibilidad de crear mancomunidades de provincias especialmente unidas por vínculos históricos o de otro tipo.

Suficiente o no, el proyecto quedó en tal al verse envuelto en la oposición al Gobierno de Maura, que dio al traste con él en el otoño de 1909. En adelante se logró imponer alguna de sus innovaciones concretas: la más notable, la de las mancomunidades, autorizadas por decreto en 1913. Y el espíritu y las soluciones del proyecto de 1907 inspiraron todos los posteriores, incluidos los únicos que lograron tener fuerza de ley, aunque no se cumplieran totalmente: los Estatutos Municipal y Provincial que inspiró el maurista Calvo Sotelo y promulgó Primo de Rivera en 1924 y 1925 respectivamente.

Como ponen de relieve Martín-Retortillo y Argullol, el Estatuto Municipal de 1924 partía de la noción romántica (probablemente hay que decir tradicionalista) de que el Municipio es una realidad natural, «anterior al Estado —dice literalmente— y anterior también, y además superior, a la ley». No cabía, pues, la elaboración legal de un patrón uniforme, sino el mero reconocimiento por la ley de lo que naturalmente ha surgido, en su variedad. El Estatuto reconocía, pues, cierta diferenciación entre municipios urbanos y municipios rurales y contemplaba instituciones consuetudinarias como el Concejo

abierto. Y por lo mismo que decía que el Municipio es anterior al Estado, lo reconocía autónomo. Según aquellos autores, la autonomía se concreta en dos puntos fundamentales: la posibilidad de que los Ayuntamientos interpongan recurso de abuso de poder contra decisiones gubernativas que estimen atentatorias contra su autonomía y la imposibilidad de que, a la inversa, esas autoridades gubernativas puedan revocar acuerdos municipales, que en adelante sólo podrían ser impugnados por el poder judicial.

El carácter natural del municipio, concebido de forma expresa por el Estatuto de 1924 como «una sociedad humana completa», hacía de otra parte que esos acuerdos pudieran referirse «a todo el territorio y a todos los fines de la vida»: ampliando aquella esfera privativa a que aludían las Constituciones de 1869 y 1876. Se reforzaba para ello su hacienda con todo tipo de recursos; se derogaba finalmente la legislación desamortizadora para salvar los bienes municipales que subsistían y se municipalizaban los servicios.

El mismo afán de adecuarse al orden social, por último, lleva a sustituir en cierta medida el sufragio universal directo por el corporativo: «las Corporaciones o Asociaciones que figur[as]en en el censo especial que al efecto se instituye[ra]» designarían un tercio de los concejales, en tanto los otros dos seguirían siendo elegidos por votación directa. En esta cláusula culminaba un proceso de crítica del parlamentarismo liberal individualista (también del microparlamentarismo municipal) y se consignaba una solución que retornó con nuevos matices en 1945 hasta 1979.

El Estatuto Provincial de 1925 completó el anterior. Siempre a la búsqueda de la adecuación entre norma y realidad, contempló la posibilidad de que los municipios se mancomunaran por medio de lo que denominaba la «carta intermunicipal» para institucionalizar las comarcas, respetando o incluso suprimiendo la respectiva Diputación provincial si hacía falta. En general, el segundo Estatuto fue una afirmación del primero, en el sentido de que venía a subrayar la importancia del municipio «órgano político» y «creación de la naturaleza») en contraposición a la provincia («circunscripción administrativa» y «creación del legislador»). Sebastián Martín-Retortillo y Enrique Argullo subrayan la importancia de estos principios y de sus consecuencias: «no pocas de las soluciones que novedosamente se nos han querido presentar en nuestros días [escriben en 1973] como vías de reforma de la L[ey de] R[égimen] L[ocal] [...] aparecieron ya consagradas en el sistema establecido en el Estatuto Provincial», en especial «toda la técnica de la llamada delegación de funciones, así como el distinto grado que de la misma debía ofrecerse, sin soluciones uniformes y generales».

Hay que advertir por otro lado que algunas de las novedades de esta normativa de 1924-1925 fueron asimiladas por la legislación de los años treinta. Entre otras cosas, dicen aquellos dos autores que «el texto del Estatuto Municipal serviría de base a la Ley Municipal de la República de 31 de octubre de 1935».

En cambio, señalan con razón que el Provincial, al que le competía de manera directa, se quedó muy corto al encararse con el tema de las regiones, que constituía ya una demanda fortísima de los nacionalismos catalán y vasco. Se sancionó, sí, la vía de la mancomunidad de Diputaciones Pro-

vinciales, pero cuidando de no dotarla de otra cosa que de poder administrativo: cortando al máximo su posibilidad política.

No está de más decir que no sabemos en rigor qué y cómo fue cumplido realmente de cuanto contenían los dos textos de 1924-1925. Al menos no hubo nunca elecciones municipales.

Obsérvese por lo demás que todos estos empeños por gestar un sistema autonómico, por tímidos o avanzados que fuesen, no pretendían sino conjugar la unidad de la ley (una sola para todos los españoles) con la diversidad de situaciones que entre éstos se daban. Se trataba de crear un marco común que justamente consistiera en sancionar esa diversidad, también en el plano de lo normativo.

En otros campos del Derecho el proceso fue semejante, aunque a distinto ritmo y con diferentes intensidades. La uniformidad se logró más tarde que en lo administrativo, o no se consiguió o pudo abrirse antes el cauce a la peculiaridad. Me refiero a los Códigos.

5. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y LOS CODIGOS

Otra de las reivindicaciones de los revolucionarios de 1868, en la que se ha parado mientes muy pocas veces, había estribado en la unidad de fueros, que aparecía en el programa de alguna Junta Revolucionaria en el otoño de aquel año. Seguramente aludían con ella al fuero eclesiástico y al militar más que a ninguna otra figura, y lo hacían sin duda por los abusos que se consideraba se habían cometido en ese terreno bajo el reinado de Isabel II. Lo cierto fue que la reivindicación quedó prendida en el cuadro fundamental de exigencias de la Revolución y que la Constitución de 1869 se hizo eco de ello al recoger la vieja idea del liberalismo de codificar el Derecho. «Unos mismos códigos regir[í]an en toda la Monarquía» y «en ellos no se establecer[í]a más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales»; aunque se advertía que la codificación podía dejar a salvo «las variaciones que por particulares circunstancias determina[se]n las leyes» (art. 91). La Constitución de 1876 repitió de forma literal estas disposiciones (art. 75).

En verdad, el proceso codificador había comenzado con la revolución liberal española en los primeros años del siglo XIX y no fue rechazado por el antiguo régimen en sus postrimerías. En 1829, en plena década absolutista, había sido promulgado el Código de Comercio que regía cuando la Gloriosa estalló y que siguió rigiendo, con diversas modificaciones, hasta la promulgación del de 1885.

Fue también en los años ochenta, por otra parte, cuando se dio lo que se considera el tercer impulso codificador en el ámbito civil, tras la frustración de los proyectos de 1821 y 1851. Sólo que el nuevo impulso encontró en la península los vientos de la denominada escuela histórica del Derecho: historicismo jurídico que reaccionaba justamente contra la uniformización del liberalismo, en defensa de los ordenamientos que se juzgaban consuetudinarios y que, por el hecho de serlo, se suponía expresaban mejor la personalidad del pueblo al que regían (la *Volksgeist* de los románticos germanos).

En el peso historicista que esto implicó se ha supuesto que influyeron también la aplicación efectiva que se venía haciendo en medida creciente del Derecho catalán tras la traducción de los *Usatges* en 1832, la exaltación krausista del Derecho consuetudinario en general y la jurisprudencia vacilante del Tribunal Supremo. Es más discutible que en los comienzos de la Restauración pudieran pesar de forma semejante asuntos que sólo se agravaron después, como el nacionalismo catalán y vascongado. Pero lo cierto fue que entre 1851 y 1889 el movimiento codificador fue remplazado por la elaboración de leyes generales, que han podido ser tildadas de hecho de codificaciones parciales: las Leyes de Enjuiciamiento Civil en 1855 y 1881, la Ley de Notariado de 1862, la Ley Hipotecaria de 1863, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, las de Enjuiciamiento Criminal de 1872 y 1882. Inmediatamente antes de la Revolución de 1868, era ya perceptible la influencia de la escuela histórica entre los juristas españoles, de modo que en 1880, cuando la Comisión codificadora decidió dar nuevo impulso a sus trabajos, optó por dar entrada a representantes de los que se denominaron «territorios forales», entendiendo por tales todos los que contaban con un ordenamiento jurídico regional y distinto del castellano: no sólo Cataluña, Vizcaya y Navarra, sino Aragón, Mallorca y Galicia. Las Cortes españolas aprobaron al cabo la «Ley de Bases» de 1888, que indicaba los principios a que el texto definitivo tenía que ajustarse, encomendaron su redacción a la Comisión de Códigos y autorizaron al Gobierno a promulgar el resultante. Nació así, por decreto de 6 de octubre de 1888, el Código Civil, que fue revisado al año siguiente y en ulteriores ocasiones.

El Código seguía el proyecto de 1851, también en su criterio de adoptar como modelo el Código francés de 1804 (el llamado Código de Napoleón) y de apurar las consecuencias del liberalismo en las relaciones jurídicas; «contiene —sintetiza Tomás y Valiente— lo que podríamos denominar un retrato imperativo de la sociedad burguesa del último y muy conservador cuarto del siglo XIX». «El orden burgués, la propiedad individual y libre, el régimen sucesorio con un estricto sistema de legítimas, el respeto a la autonomía de la voluntad, la dualidad de formas de matrimonio —civil y canónico—, el individualismo en el Derecho de obligaciones —singularmente en el contrato de arrendamiento de servicios— y la búsqueda, no siempre lograda, de un punto de equilibrio entre la apertura a influencias extranjeras, en especial francesas, y la fidelidad a instituciones de la tradición jurídica castellana son caracteres perceptibles» en él.

El Código de 1889 dio, en efecto, amplia cabida al *Derecho castellano* y sobre todo se constituyó en mero Derecho supletorio en los territorios forales (los citados y Alava desde 1899), donde seguirían rigiendo los ordenamientos peculiares. Para esto la Ley de Bases había previsto la elaboración de los correspondientes apéndices al Código. Pero hasta 1931 lo único que se hizo fue reeditar oficialmente el Fuero General de Navarra en 1889 y conseguir la aprobación gubernativa del apéndice que correspondía a Aragón en 1925. Después de 1931 tampoco se hizo nada hasta la elaboración de las compilaciones de Derecho civil especial de cada una de aquellas provincias, la primera de las cuales —la de las Vascongadas— no fue promulgada hasta 1959. En el ínterin parece claro que el Código Civil español sustituyó al foral en la jurisprudencia,

por lo menos en no pocos lugares, asuntos y ocasiones en los que la normativa especial había caído simplemente en desuso o se había olvidado.

En realidad, el Código de Comercio de 1885, al que me he referido antes, había surgido envuelto en la misma onda codificadora que consiguió gestar el civil en 1888 y en relación con éste. Fue el de 1885 en realidad una reforma del de 1829, al que se esforzó en quitar el carácter subjetivo que éste tenía como mero Derecho de comerciantes, únicos a quienes reconoce capacidad para realizar actos de comercio. Y fue ley especial también respecto de la legislación civil, a la que consideraba supletoria de la mercantil.

Por su parte, el Código Penal de 1848, que se caracterizaba por la limitación del papel de los jueces a la identificación del delito y a la aplicación de la pena prevista, sufrió una notable transformación en sentido liberalizador en 1870 por obra de Eugenio Montero Ríos, que lo adecuó a la plena declaración de derechos humanos de la Constitución de 1869. El texto de 1870 subsistió hasta la reforma de 1932, sin otro paréntesis que los tres años de vigencia del Código Penal de 1928, promulgado por Primo de Rivera y derogado al día siguiente de proclamarse la II República. Otra vez en la onda codificadora de los años ochenta fueron elaborados el Código Penal del Ejército en 1884 (luego reemplazado por el Código de Justicia Militar de 1890, que mantuvo su vigor hasta 1945) y el Código Penal de la Marina de Guerra en 1888.

Por fin, la uniformización y la codificación procesales también fructificaron en el período abierto por la Revolución de Septiembre. Se unieron otra vez para llevarlo a cabo las preocupaciones de la primera revolución liberal con las reivindicaciones concretas del otoño de 1868, en el que hemos dicho se invocaba la necesidad de unificar los fueros, acabando con todos los privilegiarios. El 2 de noviembre, por ello, el Gobierno Provisional decretó la fusión del Tribunal de las Ordenes Militares en el Supremo, y el 6 de diciembre la supresión de los Tribunales especiales de Hacienda y Comercio: todos quedarían sujetos a la jurisdicción ordinaria, salvo los militares y los eclesiásticos, y éstos únicamente cuando no se tratara de negocios comunes, civiles o criminales. La medida fue tildada de anticlerical, pero es obvio que, si lo fue o no por el momento en que fue adoptada, era una pieza más en un proceso racionalizador de más envergadura.

La Constitución de 1869 dedicó el título VII, el poder judicial. Según él, «a los tribunales corresponde[ría] exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales» (art. 91). Pero se anunciaba la introducción del juicio por jurados «para todos los delitos políticos y para los comunes que determine la ley» (art. 93).

Es interesante observar que en cambio la independencia del poder judicial quedaba seriamente lesionada por las facultades que se concedían precisamente al rey:

«Art. 94.—El rey nombra a los magistrados y jueces a propuesta del Consejo de Estado y con arreglo a la Ley Orgánica de Tribunales.

El ingreso en la carrera judicial será por oposición. Sin embargo, el rey podrá nombrar hasta la cuarta parte de magistrados de las Audiencias y del Tribunal Supremo sin sujeción a lo dispuesto en el párrafo

anterior ni a las reglas generales de la Ley Orgánica de Tribunales, pero siempre con audiencia del Consejo de Estado y dentro de las categorías que para estas cosas establece la referida Ley.»

Una de las disposiciones transitorias aclaraba implícitamente que la Ley Orgánica en cuestión era un proyecto a presentar más tarde en Cortes. Por otra parte, se requería también la previa consulta al Consejo de Estado para que en Consejo de Ministros pudiera decidirse la deposición de un juez o magistrado (art. 95) e idéntica consulta precedería a los ascensos y traslados en la carrera judicial (art. 97).

De antiguo se ha insistido en el hecho de que las Constituciones de 1837 y 1869 hablan, como hemos visto, de «poder judicial», en tanto que las de 1845 y 1876 —moderada y conservadora respectivamente— lo denominan «Administración de justicia» para referirse a todos esos preceptos. Lo primero significaría un paso adelante en pro de la independización de los jueces y de los tribunales respecto de las otras esferas de poder; independización que habría sido consagrada por la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1870.

Pero la verdad es que al hablar de este asunto la Constitución de 1876 se expresaba en términos parecidos a los de 1869, guardando incluso silencio sobre la intervención del rey en el nombramiento de jueces y magistrados (arts. 74-81), que si callaba también todo lo que atañía al juicio por jurados, no es menos cierto que éste fue reimplantado en 1888, que la Ley Orgánica de 1870 siguió rigiendo tras la Constitución de Cánovas y que, en todo caso, como Jiménez Asenjo escribe, tanto la de 1869 como la de 1876 dieron al sistema judicial la finalidad exclusiva de «administración de justicia», aunque la primera lo denominase «poder».

La Ley de 1870 y alguna norma posterior perfilaron, por otra parte, la jerarquía de instancias que habían comenzado a sistematizar las Cortes de Cádiz en la segunda década del siglo XIX. A la tripartición que entonces se había hecho (con la innovación de un Tribunal Supremo de Justicia, el establecimiento de trece Audiencias territoriales y de Juzgados de primera instancia en las demarcaciones que pasaron a ser partidos judiciales justamente por ello y para ello) se añadieron otros niveles. Entre las Audiencias territoriales y los Juzgados de primera instancia fueron intercaladas en 1882 las Audiencias de lo criminal, en número de ochenta y sólo con esta competencia; en 1892 fueron reducidas a tantas como provincias y recibieron el nombre de Audiencias provinciales.

En el extremo de la jerarquía los alcaldes veían algunas causas elementales, en función que dio al cabo lugar a los Juzgados municipales.

Por otra parte, la preocupación codificadora de los años ochenta ganó también el campo de la normalización de los procedimientos. La Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 fue sustituida por la de 1881, que ha llegado hasta nuestros días: En cuanto al enjuiciamiento criminal, no fue objeto de regulación moderna hasta 1870, para dar luego paso a otras reformas que acabaron en la Ley Bugallal de 1882, aún hoy vigente.

Es digna de mención, si de personalizar se trata, la labor que llevó a cabo en este ámbito de las codificaciones y en aquella década penúltima de la cen-

turía el entonces ministro de Gracia y Justicia Alonso Martínez, cuya obra principal fue justamente el Código Civil de 1888.

El propósito de estas páginas estriba más en reconstruir el Estado que en señalar qué era lo que no se cumplía de los ordenamientos jurídicos. De todas formas, y del mismo modo que hemos hecho en otros casos, no está de más apuntar al menos la idea de que había fallos, y fallos que, para algunos, invalidaban el sistema en algo tan importante como hacer justicia. Hablando de los prolegómenos de la dictadura de Primo de Rivera, se diría en «El Sol» que en 1923

«el poder judicial, más que dependiente del poder ejecutivo, venía siendo en España su aliado y su cómplice. El juez era un instrumento de la política; se contaba con él para ganar las batallas electorales que el encasillado convenido en Madrid disponía en los distritos, y cuando fue preciso para este menester, los Gobiernos pudieron contar también con el Tribunal Supremo. Las razones de Estado, las necesidades de gobierno, invocadas constantemente por los representantes del poder ejecutivo, encontraban en los magistrados y en los jueces una propicia disposición. En cierto modo, los servidores de la Justicia tenían en España la idea de que cooperaban a la gobernación, al mantenimiento del orden y a la seguridad del Estado».

Se trataba, esto sí, no por tanto de una supeditación servil, ni siquiera por fuerza unida a compensaciones de algún género para los magistrados sumisos. «En este concierto de voluntades —subraya el mismo testimonio—

jamás se ordenó a ningún juez cosa que fuese injusta; se pedía, se suplía, se sugería, siempre invocando un interés superior y una convicción de mejor justicia».

El camino era bien conocido:

«El Gobierno en Madrid y los gobernadores civiles en las provincias hacían llegar sus peticiones, sus sugerencias y sus recomendaciones a jueces y magistrados por medio de los presidentes de los tribunales y de los fiscales de su majestad, que tenían en cierto modo una representación oficial del Estado.»

6. LOS REGIMENES PECULIARES: ULTRAMAR, LAS VASCONGADAS, NAVARRA

Por distintos motivos, el territorio español de 1868 comprendía regiones que no se sometían por entero al Derecho común ni a la común Administración. Unas (los territorios de Ultramar) se encontraban así porque la Administración central no quería extender a ellas esa normativa, y las otras (las Vascongadas y Navarra) porque no deseaban que lo hiciera.

La Constitución de 1869 se ocupó *De las provincias de Ultramar* en el tí-

tulo X. El hecho era importante por la desatención que anteriores Constituciones —no todas— habían prestado a aquellos problemas, que ahora se veían urgidos por la insurrección autonomista que ardía en Cuba desde octubre de 1868.

En principio la metrópoli no había podido responder a la rebelión con más fuerza que la de los siete mil soldados regulares que se hallaban entonces disponibles en la Gran Antilla. Y es posible que el general en jefe de los sublevados, Céspedes, contara ya con cinco mil en el mismo mes de octubre, desde luego según las estimaciones más optimistas. Las autoridades españolas podían contar además con más de setenta mil individuos de los cuerpos voluntarios, que fueron organizados en el mismo otoño de 1868 como respuesta del capitán general Lersundi a la escasez de tropas. Pero ni los voluntarios, por su propia naturaleza y sus pertrechos, podían arreglar la situación ni parecía prestarse Lersundi —de arraigadas convicciones isabelinas— a obedecer al Gobierno Provisional que había sucedido en el poder a Isabel II en España. Así que dimitió y el Gabinete de Madrid lo sustituyó con el teniente general Domingo Dulce, que llegó a La Habana el 4 de enero de 1869.

En una de sus frases lapidarias diría Pi que «el nombramiento de Dulce fue sin duda una habilidad política de Prim»: porque «haciale sombra». En todo caso, Dulce intentó desarrollar una política pacifista, de acuerdo con los criterios de Madrid. Los criterios habían quedado patentes ya en la convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes, que, volviendo a la práctica inaugurada en 1810 con las de Cádiz, dio un número relativamente amplio de escaños a las provincias antillanas (no en cambio a las filipinas). De los 381 diputados, 18 serían elegidos por los cubanos y 11 por los puertorriqueños.

En el mismo sentido, Dulce decretó la amnistía para todos los responsables de delitos políticos con un plazo para que abandonaran las armas y envió comisionados a fin de negociar con Céspedes una capitulación honrosa para los rebeldes. Pero ni las gestiones prosperaron ni toleraron siquiera la templanza del nuevo capitán general los hombres del llamado «partido español», que encarnaba los intereses de los españoles afincados o implicados en Cuba. Con la particularidad de que en Cuba y entonces tendían a coincidir en las mismas personas las preferencias isabelinas y los intereses económicos por seguir dependiendo de España (coincidencia cuya importancia en la génesis de la Restauración de 1874 como fuente de respaldo económico ha sido puesta de relieve). Y con la particularidad también de que el partido español tenía el apoyo total o mayoritario de los cuerpos de voluntarios (que hemos visto organizados por Lersundi en octubre de 1868) e incluso el de generales, jefes y oficiales del ejército regular. No era fidedigno, por tanto, el optimismo que quiso reflejar Serrano en Madrid al aludir a ese problema en el discurso de apertura de Cortes el 11 de febrero de 1869:

«En una de las provincias de Ultramar, en la más hermosa y la más rica, errores de pasados gobiernos, de que la revolución no es responsable, nos legaron la herencia tristísima de la guerra civil; pero el valor de nuestros soldados y la pericia, la firmeza y el delicado tacto del jefe que los manda, secundados por la reserva armada de los voluntarios del país,

que tan señalados servicios están prestando a la noble causa de la unión, habrán de sofocarla pronto.»

Calificativos y alabanzas aparte, podía ser cierto todo, incluso la completa exculpación de la Revolución de Septiembre, en relación con un movimiento que se había iniciado casi al tiempo, en octubre. Pero nada permitía prever que los voluntarios fueran a secundar los trabajos de Dulce.

La Constitución, finalmente, abordó la cuestión con fórmulas ambiguas, en definitiva —acaso también por necesidad— dilatorias. Se prometía la reforma del «sistema actual del gobierno de las provincias de Ultramar» (art. 107) y en concreto de Filipinas (art. 108). Este último sería reformado por ley, sin precisar si lo harían en aquélla o en otra legislatura; en tanto la modificación del régimen antillano sería realizada por las propias Cortes Constituyentes «cuando hayan tomado asiento los diputados de Cuba o Puerto Rico». Nada se proveía sobre el sentido de la reforma respecto a Filipinas; en cambio, respecto a las Antillas se trataba de modo expreso «de hacer extensivo a las mismas, con las modificaciones que se creyeren necesarias, los derechos consignados en la Constitución» (art. 107): justamente lo que pidiera Céspedes en el manifiesto de Manzanillo, que vimos antes.

A más de incompletas, las promesas de la Constitución de 1869 eran imprecisas. Podían referirse sólo —y nada menos que— al reconocimiento de los derechos humanos a los súbditos de Ultramar o también a la reorganización administrativa con los mismos criterios y las mismas fórmulas de la metrópoli. En todo caso, esto no se hizo nunca y aquello se llevó a cabo con lentitud y sobre todo por medio de normas especiales que acentuaban el carácter circunstancial y parcial de la asimilación jurídica que se pedía. Por lo pronto, las reformas antillanas prometidas en aquel texto y para aquellas Cortes no pudieron ser abordadas con eficacia. La legislación relevante del sexenio revolucionario se limitó a abolir la esclavitud sólo en Puerto Rico en 1873. La guerra que continuaba ardiendo en Cuba y los intereses creados no permitieron que se hiciera otra cosa.

Y, por la misma razón, la Constitución de 1876 se limitó a autorizar al Gobierno para que aplicase a las provincias de Ultramar, si lo consideraba oportuno y «con las modificaciones que juzgue convenientes», las leyes promulgadas para la península. Respecto a la representación en Cortes, guardaba silencio sobre Filipinas, y en relación con Cuba y Puerto Rico remitía a una ley especial. En general, «las provincias de Ultramar ser[í]an gobernadas por leyes especiales» (art. 89).

La intención de mantener un régimen de excepción, cuya primera pieza era el Ejército, quedó patente luego, en la negociación de la paz que puso fin a la Guerra de los Diez Años, en 1878. Los negociadores cubanos propusieron como base inicial la «asimilación a las provincias españolas bajo la Constitución vigente, excepción de la quinta». Y fue éste justamente uno de los pocos artículos de lo que luego fue el Convenio de Zanjón cuya redacción cambió por completo en el texto definitivo, que sólo otorgó la «concesión a la Isla de Cuba de las mismas condiciones políticas, orgánicas y administrativas de que

disfrutaba la Isla de Puerto Rico», lo que de hecho suponía poco más que la abolición de la esclavitud.

En adelante continuaron las aplicaciones parciales. En 1878 el Gobierno de Madrid decretó la creación de una Junta de Autoridades en Cuba (después en Puerto Rico y Filipinas) para que asesorase al capitán general en sus funciones de gobernador; era una forma tenue de dar entrada al elemento civil. En el mismo año se decreta también la aplicación a las Antillas de la ley municipal española de 1877, lo que equivale a una cierta liberalización, con el sufragio censitario como manera de elección de los Ayuntamientos; se ha escrito que la vigorización de la vida municipal que esa norma conlleva abre un cauce de influencia en la legislación posterior cubana que llega a 1940. A las Filipinas, el principio de la división de poderes que este hecho introduce en alguna medida se retrasa hasta 1886 con la creación de Audiencias provinciales, y para las Carolinas y Palaos, de sendos Gobiernos políticos.

La parcialidad ganó incluso el tema de la esclavitud, que, pese al compromiso de Zanjón de equiparar Cuba a Puerto Rico, no fue abolida en la Gran Antilla sino dos años después, en 1880, y entonces no en su totalidad, sino reconvirtiéndola en régimen de patronato que permitía a los propietarios conservar los esclavos durante cinco años e ir luego independizándolos en los tres siguientes.

Es bien sabido que el Gobierno de Madrid se mostró reacio hasta el fin a conceder la autonomía, que se temía abriera las puertas de la separación y lesionara en todo caso los intereses de los peninsulares en una economía que dependía ya por entero de los Estados Unidos en lo que atañe a su comercio exterior. En 1893, no antes, el Gobierno liberal-fusionista llevó a las Cortes españolas el proyecto de reforma autonómica de Antonio Maura, que en verdad casi se reducía a acentuar el carácter representativo de los Ayuntamientos y a proponer una larva de parlamento: un mero Consejo de representantes de las fuerzas vivas con poder legislativo muy atemperado y sólo en lo que concerniera a los asuntos técnicos, no en los políticos ni en los presupuestarios, en los que únicamente había de tener función consultiva. Pese a tanta moderación, el proyecto fue combatido por los conservadores y por los propios fusionistas, unos por considerarlo antiespañol y otros porque atentaba contra el monopolio peninsular de la Administración isleña, y al cabo fue abandonado. En 1895, otro ministro fusionista, Abárzuza, consiguió sacar adelante una versión disminuida del Consejo propuesto por Maura.

Fue en el mismo año 1895 cuando estalló la guerra definitiva en Cuba, y al año siguiente en Filipinas. Y en 1897 Sagasta decretó un apresurado régimen autonómico que llegó tarde. Todos los territorios de Ultramar se perdieron en 1898, salvo algunos ámbitos olvidados que se enajenaron en los años inmediatos.

La de Ultramar fue, en suma, una Administración colonial poco evolucionada. En los dos ámbitos principales (la Antillas y las Indias Orientales) el ápice de la jerarquía en todos los órdenes se veía ocupado por el capitán general, los límites de cuyo poder lo asemejaban al virrey del antiguo régimen. Se dieron en la Restauración algunos cambios liberalizadores, como los que acabamos de ver, que concedieron cierto margen de actuación a las autoridades menores

o que reconocieron mayor poder a las fuerzas vivas ajenas al Ejército. Pero las directrices principales no pudieron cambiar, entre otras cosas porque fue un período jalonado por sendas guerras.

En Filipinas, de otra parte, la Administración estuvo marcada por la importancia de la reducción de la población europea, con un muy numeroso elemento indígena que ignoraba completamente el castellano, y por el peso de las órdenes misioneras, que, a falta de funcionarios públicos, lo fueron todo a nivel local: jueces, alcaldes y administradores de todo lo habido. «Muy lejos, pues, de ser un inconveniente aquí el fanatismo o la exageración religiosa —decía el general Weyler en su *Memoria de entrega de mando* en 1891—, es conveniente fomentarlo para que la influencia del párroco sea mayor.» De hecho, el independentismo filipino tendría un marcado tinte anticlerical por ese motivo y conllevaría la creación de una Iglesia cismática, luego asimilada al protestantismo, que aún subsiste.

Sobre el Norte de Africa y la penetración española del siglo xx, apuntemos tan sólo que condujeron a la imposición de una Administración puramente militar —la Alta Comisaría de España en Marruecos, creada en 1913— y que el intento de «civilizarla» en 1922-1923 fue uno de los motivos del pronunciamiento de Primo de Rivera.

Las otras excepciones a la uniformidad de la Administración territorial española eran de naturaleza bien diversa.

Las Vascongadas y Navarra tenían sistemas organizativos peculiares como herencia más o menos reelaborada del antiguo régimen. Aunque una historiografía un tanto forzada había dado a los políticos de estas cuatro provincias una argumentación pactista, según la cual mantenían y tenían derecho a mantener sus peculiaridades administrativas porque su respectiva incorporación a la corona castellana había sido condicionada al respeto de sus fueros, la realidad había sido distinta. En casi todos los casos, el origen pactado de los fueros en el medioevo no resistía la crítica histórica más elemental, y de cualquier manera no era eso sino determinadas circunstancias bélicas, políticas y económicas lo que había conseguido su permanencia.

La última de ellas había sido la guerra carlista de los Siete Años. Para acabarla, los políticos de Madrid habían ofrecido el respeto a aquellos ordenamientos, y la Ley de 25 de octubre de 1839 dispuso ciertamente que «se confirma[ba]n los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». «El Gobierno —añadía el artículo 2 y último de la Ley—,

tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.»

Luego, en 19 de noviembre, un decreto orgánico explicó la manera de que las cuatro demarcaciones pudieran cumplir con ese requisito de hacer llegar su

voz a Madrid. Sencillamente, se designarían en cada una de ellas Diputaciones provinciales y representantes en Cortes como en el resto del país; los Ayuntamientos, en cambio, serían nombrados «según tengan de fuero y costumbre» y desde luego subsistirían las Juntas Generales de las tres Vascongadas, creando una dualidad de poder, por tanto, con las nuevas Diputaciones. En Navarra la identidad de denominaciones facilitó la simbiosis: la Diputación de su antiguo régimen desaparecía y sus funciones y las del Consejo de Navarra eran asumidas por la nueva Diputación, «todo sin perjuicio de la unidad constitucional». Esta Diputación y aquellas tres Juntas, por fin, habrían de nombrar los comisionados ante el Gobierno de Madrid a que se refería implícitamente el artículo 2 de la Ley de 25 de octubre.

En rigor, la apariencia confirmatoria de estos textos ocultaba una evidente ambigüedad, que resultaba de otra parte difícilmente superable. La reiterada salvedad en defensa de la unidad constitucional de España era una puerta abierta a todo género de vetos; cabía (y cupo) incluso llegar a basarse en ella para negar la primera afirmación de la ley, la confirmación de los fueros, si alguien daba en concluir que la unidad era esencialmente incompatible con tales peculiaridades jurídicas.

La primera prueba radicó en el propio decreto de 19 de noviembre de 1839, plenamente legal si se amparaba en el artículo 2 de la ley anterior y se consideraba como una de aquellas soluciones provisionales que esa norma había previsto, pero simple contrafuero desde el punto de vista de los ordenamientos vascongados y navarro que esa misma ley sancionaba.

El contrasentido tenía su consecuencia más notable en que con todo esto se proclamaba la vigencia de unas normas; mas para reformarlas se repudiaba el cauce que ellas mismas tenían estipulado.

En definitiva, todo se comprendía si se partía de la base de que, de hecho y de derecho, el antiguo régimen acababa de ser abolido y su continuidad era sólo fruto de la voluntad de las Cortes de 1839, que, por la misma razón, podían seguir y siguieron modificándolo. Pero el pleito podía convertirse (y se convirtió) también en un diálogo de sordos si los unos basaban sus actitudes en los principios revolucionarios y los otros en la legalidad foral.

De momento Navarra se avino al procedimiento de reforma que se le impuso. Y sus representantes, designados conforme a aquel decreto, negociaron el anteproyecto de lo que fue la ley de modificación de sus fueros en 1841, que en realidad creaba una legalidad *ex novo*. Pese a esto, los propios negociadores de Madrid dieron en denominarla ley «paccionada» desde los mismos días de su gestación, marginando el hecho de que fueran las Cortes españolas las que le habían dado fuerza de ley y poniendo el acento en aquellas negociaciones, cuyo acuerdo final —no sobre la ley, sino sobre el anteproyecto— recibió de este modo la consideración de pacto que sólo de común entendimiento podía ser transformado.

En buena parte por la intransigencia de sus representantes, en cambio, las Vascongadas sufrieron las modificaciones por decreto, sin que mediera consulta. Las aduanas que las separaban del resto de Castilla se desplazaron a la costa y a la frontera con Francia y se suprimió su sistema judicial peculiar, entre otros extremos.

Esta breve introducción sobre la primera reforma liberal de los fueros, cualquiera sea el valor que se le dé, es necesaria para comprender lo que ocurrió después. No todos, pero sí buena parte de los políticos liberales no comprendieron jamás que la unidad constitucional de España hubiera quedado bien parada por el reconocimiento de 1839. Los hombres de la Revolución de Septiembre no se atrevieron a poner mano sobre ello, entre otras cosas porque temían la sublevación carlista, que en efecto apuntó en el verano de 1869. La última guerra civil duró hasta 1876. Y, entonces sí, Cánovas no dudó en aprovechar la ocasión para dar un paso adelante que consiguió acabar casi por completo con la autonomía vascongada.

Por más que los foralistas de aquellas tres provincias insistieran en la necesidad de no confundir carlismo y fueros, el hombre de la Restauración ligó lo uno y lo otro, sin duda por meras razones de oportunidad, que no ocultaban por completo su adhesión a un criterio uniformador estrictamente liberal. Si cuando Alfonso XII se incorporó al frente del Norte y ofreció la paz, en enero de 1875 —recordaría el propio Cánovas año y medio después—, «las Provincias Vascongadas [...] hubieran depuesto las armas y se hubieran sometido, yo no me hubiera atrevido a proponer a las Cortes de la nación medida ni reforma que pasara un ápice más allá de la Ley de 1841 otorgada a Navarra».

En principio fue esto lo que pareció proponerse cuando en abril de 1876 una real orden recabó el nombramiento de aquellos comisionados que previera la Ley de 1839. Pero el Gobierno no aceptó los planteamientos de los nombrados y llevó a las Cortes el proyecto que se convirtió en Ley de 21 de julio de 1876. En su virtud, las tres provincias perdían su exención militar, pasando a satisfacer, «en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del ejército, el cupo de hombres que les correspond[ies]en con arreglo a las leyes»; perdían asimismo su peculiaridad fiscal, pagando en adelante, «en la proporción que les correspond[ier]an y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consign[as]en en los presupuestos generales del Estado», y en último término se autorizaba al Gobierno a introducir «todas las reformas que en su antiguo régimen foral lo exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la nación».

Los dirigentes vascongados quisieron resistir, pero fue inútil. En unos casos su intransigencia ante la posibilidad de colaborar con el Estado y salvar lo salvable, en otros la de la propia Administración central, dieron al traste con todo el edificio foral vascongado. Todavía en 1877, todas sus corporaciones forales quedaron en suspenso por propia voluntad o por imposición de las autoridades gubernativas.

Ciertamente, por un decreto de 28 de febrero de 1878, el *Estado delegó la recaudación* fiscal y su administración en las Diputaciones de las tres provincias (formadas ya como en el resto de España), que habrían de contribuir con cantidades fijas anuales a la Hacienda. Fue un «arreglo económico» que luego fue llamado «concierto» y que, aunque nada tuvo que ver con las libertades perdidas, no tardó en convertirse en aspiración autonómica de otras provincias y en concreto de Cataluña. Pero en realidad los ordenamientos administrativos del antiguo régimen habían quedado con todo ello virtualmente abo-

lidos. La ley provincial de 1882 dispondría, en verdad, que las tres Diputaciones vascongadas tenían las mismas atribuciones que las demás, pero también «las que con posterioridad a dicho convenio [económico de 1878] ha[bía]n venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo». Sin embargo, señalaba el carácter circunstancial de esta excepción al advertir que las tendría «mientras subsist[ier]a ese convenio». Aunque subsistió hasta 1937 en Guipúzcoa y Vizcaya y hasta hoy en Alava y aunque su sistema de conciertos con el Estado no tardó en convertirse en aspiración de los autonomistas de otras regiones, poco tenía que ver con el régimen desaparecido entre 1876 y 1878.

Cánovas se acordó también de Navarra, y por las mismas razones, «sin la guerra última —reconoció— la cuestión de Navarra no hubiera vuelto a estar probablemente en mucho tiempo sometida a la deliberación de las Cortes». Pero «e[ra] necesario dar un paso más para progresar en la obra de unificación que entonces [en 1841] se hizo sólo en parte y extender ahora en materia contributiva el principio de la unidad constitucional, pues que aquel estado de cosas no había de durar eternamente, sino mientras las Cortes no le modificaran».

Por ello el artículo 24 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1876 autorizó al Gobierno «para dar desde luego a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la provincia de Navarra la misma extensión proporcional que en las demás de la península y para ir restableciendo con ella [...] una exacta proporción entre los ingresos de aquella provincia por todos conceptos y las demás de la península».

La Diputación protestó aduciendo el carácter paccionado de la Ley de 1841. Y hubo de oír la interpretación liberal (que, paradójicamente, no todos ni los más liberales suscribirían): en palabras del mismo Cánovas, «las Cortes con el rey tienen derecho a legislar sobre Navarra ni más ni menos que sobre las demás provincias de la Monarquía; [...] la Ley del 41 es una ley como todas las otras y [...] todo lo dispuesto sobre este particular puede caer y caería delante de una resolución de las Cortes sancionada por el rey».

Con todo, unos y otros se esforzaron en evitar una situación de irreconciliabilidad, como la que a la vez se gestaba en las Vascongadas, y negociaron un acuerdo de revisión del cupo que había establecido la Ley de 1841. Por decreto de 14 de febrero de 1877, cuyo texto fue antes acordado con la Diputación, la contribución directa de Navarra se elevó a ocho millones de reales y lo demás quedó como estaba.

El segundo ataque se hizo en 1893, y otra vez en la Ley de Presupuestos, que autorizó al Gobierno «para aplicar a la provincia de Navarra las contribuciones, rentas e impuestos que actualmente rigen y las que por la presente Ley se crean en las demás provincias del Reino»; aunque advertía (por una aclaración introducida en el dictamen del proyecto de ley, en razón de las protestas que comenzaban a escucharse) que el Ministerio «podr[í]a también concertar con la Diputación de Navarra sobre los extremos [indicados] [...], cuidando de conciliar las circunstancias especiales de esta provincia con los intereses generales de la nación».

En realidad, esas circunstancias no eran ya las de una provincia derrotada, como en 1876, sino las de unas fuerzas vivas animadas por el primer fervor

regionalista de la historia reciente de España. Ya ante el proyecto de ley en cuestión, los Ayuntamientos de Navarra habían inundado las Cortes de protestas y 120.000 personas suscribieron una exposición que fue elevada a la reina regente. Cuando en 1894 el ministro de Hacienda —Germán Gamazo— quiso poner en práctica la norma tan sólo por la vía de la reforma del concierto económico, la Diputación se negó a transigir y al cabo la movilidad de los Ministerios permitió a la Administración central marginar el asunto.

Aquella batalla ganada pasaría a la historia del viejo reino con el nombre de «la gamazada». Y tuvo un eco institucional de cierta relevancia. Hasta entonces la Administración regional, tal como había quedado en 1841, estaba presidida por la Diputación, a formar por elección realizada en el seno de cada merindad (nombre de las antiguas demarcaciones administrativas que subsistió porque los hombres de Madrid tuvieron el buen juicio de hacerlas coincidir con los nuevos partidos judiciales). Lo que en 1841 había desaparecido fue todo resto de autonomía precisamente judicial y legislativa.

Pues bien, en 1898 fue la propia Diputación la que, amparándose en la autonomía que le había reconocido aquella ley, dio en constituir lo que denominó el Consejo Administrativo de Navarra. Lo compondrían los delegados de los Ayuntamientos y de otras corporaciones y los mayores contribuyentes. Y aunque se le daba una mera función asesora y fiscalizadora y no se aludía siquiera a las antiguas Cortes del reino, el texto del acuerdo deja ver a las claras que la Diputación pensaba en ellas, tanto al dar al Consejo un carácter representativo que enlazaba con «los recuerdos de la tradición» como al lamentar que no cupiera concederle poder legislativo: «Bien quisiera la Diputación revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya propia; pero la jurisdicción que tiene otorgada por la ley es intransmisible e indeclinable.»

El Consejo Administrativo se llamaría luego Consejo Foral y subsistió hasta 1979, en que fue sustituido por un Parlamento Foral que quiso ser un nuevo paso en la recomposición de las viejas Cortes.

No habría más fricción de nota hasta la dictadura de Primo de Rivera, que se avino no obstante a concertar con los navarros la reforma en las dos ocasiones en que el desacuerdo surgió: en 1924 para la aplicación del Estatuto municipal y en 1927 para la elevación de la contribución económica. En ambos casos la Diputación y el Gobierno central negociaron sendos convenios. Puede muy bien decirse que la autonomía navarra en parte se mantuvo —hasta hoy— por la atinada mezcla de firmeza y flexibilidad de que hicieron gala sus representantes en aquella y en las anteriores ocasiones de fricción.

7. FUNCION PUBLICA, EJERCITO, HACIENDA

Los servidores del Estado —los funcionarios— formaban la base de la Administración conforme al fundamental decreto de 18 de junio de 1852, de Bravo Murillo, con el que se dio la primera organización de las plantillas funcionariales españolas. A partir de entonces existieron cinco estadios (jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y auxiliares) y hubo una jerarquía clara de sueldos fijos.

El decreto de 1852 era explícitamente provisional: entre tanto se establecían las reglas definitivas. Pero la verdad es que no fue modificado (y entonces parcialmente) hasta 1918 y que las soluciones básicas que aportó perduran en nuestros días.

La propia norma de Bravo Murillo y luego su perduración dejaron sin resolver o suscitaron importantes problemas. García de Enterría insiste en que fue también una creación *ex novo*, tras la serie de acontecimientos (el último importante la guerra de Independencia) que desarticularon la Administración española y que con ello sancionó la desaparición de «la vieja tradición de los servidores del rey, la tradición de la Administración primigenia», para sustituirla por la burocracia (palabra esta última que se difunde en Occidente y seguramente en España desde la tercera década de nuestro siglo). Sucedió así que el número de los servidores aumentó (eran casi 200.000 los funcionarios públicos en 1859), al tiempo que empeoraba la calidad de su servicio. La pérdida de aquella tradición, que era en buena medida un estilo de comportamiento, permitió que los nuevos hombres introdujeran el principio de la rutina en los quehaceres administrativos.

Otro decreto de 4 de marzo de 1866, también importante, había contemplado la manera de ingresar y ascender en aquel escalafón de 1852: dispuso que se hiciera previo examen, lo que luego implicó que su aprobación conllevara la posesión de la plaza en propiedad. Tras diversas reformas, la medida inauguró una práctica que no tardó en generalizarse y que daría un nuevo contenido a la palabra «oposición». Se iniciaba la lucha para impedir la movilidad de los funcionarios, cuya estabilidad solía depender de sus amigos políticos. Comenzaba también la historia de las oposiciones, que podían convertirse en cauce de perpetuación de dinastías profesionales y a veces familiares.

El Estado de la Restauración no tuvo demasiados medios para resolver estas situaciones. Y ello debió contribuir a que se generase un nuevo problema cuyos efectos se verían, no obstante, muy entrado el siglo xx. Los sueldos que se habían fijado en 1852 no se modificaron hasta 1918; y los de este año hasta 1951, en líneas generales. Entre 1852 y 1918, pero sobre todo en los años siguientes, es obvio que el poder adquisitivo de aquellas cantidades disminuyó. Las 10.000 pesetas que ganaba un jefe de Administración de primera clase en 1852 no eran las mismas que las 12.000 que percibió entre 1918 y 1951. Y ese progresivo deterioro de sus ingresos hubo de ser salvado por el recurso al régimen de prebendas de que habla aquel autor, por la realización de trabajos complementarios y por la tendencia de la Administración a disfrazar la elevación de los sueldos por medio de complementos.

El decreto de 1852 excluyó unos cuantos sectores de los servicios públicos que por una u otra razón requerían una mayor especialidad o un trato más prudente: la diplomacia, el profesorado, la judicatura, la ingeniería, desde luego la milicia, entre otros. Y los Gobiernos acudieron al expediente de asegurar su situación por medio de cuerpos especiales dotados con estatuto propio y regidos por normas peculiares. Al comenzar nuestro período, y en el momento de constituirse la monarquía restaurada en 1876, había algunos particularmente considerados en la Administración civil, como el Cuerpo de Ingenieros

de Minas, que había sido creado en 1777 (era otra herencia del antiguo régimen) y fue reorganizado en 1865 con una plantilla que no llegaba a los doscientos individuos. De 1799 databa el Cuerpo de Ingenieros de Caminos: típica creación del reformismo dieciochesco, que una orden de 1874 fijó en 227 personas. El nuevo régimen había añadido a ellos el Cuerpo de Ingenieros de Montes, que nació en 1835 y que cuarenta años después distaba de alcanzar el centenar de ingenieros en activo.

Había algunos cuerpos paramilitares; de ellos, los más importantes el de Carabineros y la Guardia Civil. Eran dos creaciones decimonónicas: la primera de las postrimerías del antiguo régimen y la segunda de los comienzos del nuevo. La insistencia de los economistas de Fernando VII en la necesidad de tapan la fuga de recursos que provocaba el contrabando condujo a la formación de aquel cuerpo en 1829; con las reformas de la época isabelina, dependía en lo militar del Ministerio de la Guerra (que disponía todo lo concerniente a su organización interior) y en lo administrativo del de Hacienda (que veía todo lo que atañía a los efectos de su actuación). En 1876 se hallaba distribuido en seis distritos con otras tantas sedes centrales en Tudela, Barcelona, Alicante, Sevilla, Madrid y La Coruña, y de cada una de ellas dependía un número variable de comandancias. Las había en todas las provincias costeras o fronterizas y en algunas del interior (Burgos, Logroño, Sevilla, Orense).

La Guardia Civil existía desde 1844. Durante el reinado de Isabel II había tenido una dedicación principalmente urbana; desde 1849 existía otro cuerpo —la Guardia Municipal del Campo, vulgo «rurales»— encargado de vigilar la propiedad agraria. En 1866 los rurales fueron disueltos y la Guardia Civil se hizo cargo de su cometido; aquéllos retornaron aún en enero de 1868, pero quizá por eso la Revolución de Septiembre tuvo un curioso tinte contrario a los rurales en algunas comarcas, y una de las primeras medidas del Gobierno Provisional en octubre consistió en disolverlos de manera definitiva. Los civiles adquirieron así sus perfiles tópicos, sobre todo tras el nuevo reglamento de 1871. Fue en estos años de la Revolución y en los comienzos de la Restauración además cuando realizaron sus campañas más esforzadas para acabar con los epígonos del bandolerismo meridional. Desde 1860, de otro lado, pero sobre todo a partir de 1886, se convirtieron en pieza capital en la seguridad del servicio ferroviario.

La Guardia Civil tenía como objeto desde su reglamento de 1853 la defensa del orden público y de la propiedad. Cada uno de sus números se hallaba en servicio permanente; vivían de hecho sus familias en el mismo centro de acción, la casa-cuartel. La unidad de actuación era la pareja, dos o más de las cuales con un cabo constituían un puesto, y varios puestos, una línea. Las líneas formaban compañías y éstas comandancias provinciales que se agrupaban en catorce tercios en 1876.

Subsistía por excepción, y sólo en Cataluña, la organización vecinal de seguridad denominada somatén, que Primo de Rivera extendería en 1923 a toda España.

Por su parte, el Ejército por antonomasia mantenía la articulación en las dos armas (Infantería y Caballería) y los dos cuerpos (Artillería e Ingenieros) que heredó del antiguo régimen. De cada uno de ellos dependían al comenzar

nuestro período algunas entidades de especial importancia. De Infantería dependía la Escuela Central de Tiro, que había sido creada en 1855 para instruir a los batallones de cazadores a raíz de la introducción de las armas de percusión en España y que en 1868, antes de la Revolución de Septiembre, había sido trasladada de El Pardo a Toledo.

Artillería controlaba las más importantes fábricas de armamento: la principal, la Maestranza de Sevilla, cuyos orígenes solían remontarse al siglo XIII y cuya producción media durante el sexenio revolucionario se calculaba en seis baterías completas al año. Aneja a ella estaban el Parque de Artillería y, en la misma Sevilla, la enorme Fundición de Bronces del siglo XVIII y la Pirotecnia militar. La Fundición, dedicada a la elaboración de piezas de artillería y proyectiles, había tenido una vitalidad muy notable bajo el reinado de Isabel II, aunque se vio reducida por la adopción de los modelos Krupp sin la adecuada reestructuración de su equipo. Al instaurarse Alfonso XII, sólo podía construir unas 40 piezas Krupp con 8.000 proyectiles, en vez de las 300 y los 60.000 que se calculaba podía producir con los sistemas anteriores.

La Pirotecnia sevillana había sido creada en 1846 para atender también las necesidades que creó la introducción de las armas de percusión en el Ejército español. Fue progresivamente ampliada según las impusieron las necesidades del armamento y la adopción de nuevos sistemas, y en 1876 era capaz de producir más de 5.500.000 de proyectiles menores, entre cartuchos, balas, estopines, fulminatos y espoletas de todo género, sin contar los fuegos artificiales que hicieran falta.

Había otros dos Parques de Artillería en La Coruña y San Sebastián y dos fábricas de armas en Toledo y Oviedo, además de la de municiones de Trubia y las de pólvora de Granada y de Murcia. Todas ellas, sin excepción, eran instituciones del antiguo régimen, que se hallaban en proceso de adaptación en las últimas décadas por las necesidades de las guerras y por la adopción del nuevo armamento. Algunas tenían cierta envergadura. La fábrica ovetense producía al comenzar la Restauración mil armas por semana entre fusiles Remington, tercerolas, revólveres y ametralladoras. La capacidad de producción de la de Trubia se calculaba en 25.000 proyectiles al mes y la de Granada y Murcia en 230.000 y 480.000 kilogramos de pólvora cada año, respectivamente.

Esta organización no ocultaba algunas debilidades notables y algunas características que alejaban el Ejército español del que, desde el propio sexenio revolucionario y a raíz de su victoria sobre Francia en 1870, se consideró en buena parte de Europa, también en España, modelo a imitar: el prusiano. En torno a 1878, un anónimo militar español resumía así los males que, a su entender, había puesto de relieve la última guerra carlista:

«¡Todo lo tenemos desorganizado! [*sic*] ni hay campos de maniobras, ni hay clases, ni hay reservas, ni hay plazas, ni marina; y a fuerza de reales órdenes hay tal confusión en las disposiciones, que ni hay legislación ni código; y por la existencia de oficiales de secretaría, que se sobreponen a las juntas superiores, ni hay posibilidad de acertada dirección.»

Se mantenía el problema de las escalas, de que ahora hablaremos, con

«las injusticias que se cometen con los generales a pretexto de las necesidades políticas; la irritante desigualdad con que se verifican los ascensos entre los oficiales que tienen los mismos derechos; el modo erróneo de reclutar y licenciar a los soldados, a más de desigual, caro; la instrucción de las clases de tropa tan deficiente y la de los oficiales y generales tan incompleta y equivocada; el abandono en que tenemos los puntos cardinales estratégicos, base de toda organización; lo faltos que estamos de cuarteles y sobre qué tenemos de oficinas; [...]».

Frente a todo ello,

«las medidas que se toman para atajar estos males [eran], o tan triviales como el guante negro y el casco, o tan precipitadas como dotar de 6 piezas las baterías antes de darlas táctica [*sic*], con lo que forman los regimientos montados, ya faltos de hombres, de clases y de ganado, y por tanto en malas condiciones de obedecer, en peores de mandar; o tan contraproducentes como las Academias de distrito y la Dirección de instrucción militar, tan mal concebidas que aumentan la perturbación de los cuerpos, y los certámenes de tiro que quebrantan su moral; o tan absurdas como la prohibición de elaborar el acero, que arruina nuestra industria y supedita nuestras defensas a los extranjeros...».

Todas estas disposiciones, en fin,

«de tal manera mantienen y aceleran la descomposición del ejército que tan brillante aparece en las paradas, que sin entrar en comparaciones con los sepulcros blanqueados o las aguas cenagosas, puede muy bien afirmarse tuvo razón el general Pavía cuando dijo: que excepto la disciplina estaba el ejército mucho más desquiciado hoy que en tiempo de la [república] federal».

Ciertamente, los gobernantes de la Restauración mejoraron la situación en varios aspectos, pero no atajaron los males; aunque *Puell de la Villa* ha podido afirmar en 1978 que el actual sistema de reclutamiento, movilización, organización administrativa y hasta la misión constitucional asignada a las Fuerzas Armadas españolas se inspiran en las reformas que se introdujeron o sugirieron en la Restauración, tales reformas eran en todo caso de inspiración germana y que se refirieron a los cinco apoyos fundamentales para la organización de un Ejército: el reclutamiento de sus efectivos, su movilización, la política de personal, la unidad de origen y la organización del Estado Mayor.

El reclutamiento se vio dificultado permanentemente por la limitación de los recursos que el Estado pudo asignar al mantenimiento de la tropa, que hasta bien entrado el siglo xx fue de manera paradójica una fuente de ingresos a costa de su propia eficacia. La Constitución de 1869, en su artículo 28, había impuesto el servicio obligatorio, pero respetó el mecanismo de la «redención

a metálico» que permitía librarse del servicio a aquéllos que pagaran a la Administración una cantidad determinada de dinero, que la Ley de Reclutamiento de 1877 fijó en 1.200 pesetas, como alternativa de tres años de servicio activo y ocho más en reserva.

Las protestas ya habían comenzado. La Ley de Reclutamiento de 1885 elevó la cantidad a 1.500. En 1887, siendo ministro de la Guerra el general Cassola, las Cortes recibieron un proyecto de ley que sólo permitía la redención en el servicio en las colonias, la elevaba a 2.000 pesetas y fijaba los años de presencia en el Ejército en doce si se servía en la metrópoli o en ocho si en las propias colonias. Pero el proyecto no pasó de tal, envuelto en los ataques que derribaron al ministro en 1888, y cuando comenzaron las guerras de Ultramar, en 1895 y 1896, los partidos obreristas pudieron hacer de ello un lógico motivo de protesta: «Dicen —escribía Pi y Margall en 1898— que el general Blanco pide otros 15.000 hombres [para Cuba] [...]. Mandará, por de contado, el Gobierno los 15.000 si realmente los piden. ¡Cómo no ha de mandar con ellos ni a sus hijos, ni a sus nietos, ni a sus hermanos ni a ninguno que disponga de 1.500 pesetas, sin que vayan con estrellas en las mangas o entorchados en las bocamangas!» Se ha calculado que entre el 1 de marzo de 1895 y el mismo día de 1897 se libraron por ese medio 45.000 reclutas, que supusieron un ingreso de 78.000.000 pesetas en la Hacienda.

El regeneracionismo, incluso el de planteamientos más ordenancistas, se hizo cargo de la protesta. «Necesitamos —afirmaba el general Polavieja en su manifiesto de septiembre de 1898— organizar, sin pérdida de tiempo, el servicio obligatorio para que cese una desigualdad irritante, condenada por voz casi unánime del país.» Pero no pudo hacerlo ni lo hicieron sus sucesores.

Junto a ese factor, los efectivos militares dependieron en gran medida de los conflictos que hubo que atender: de modo que su número varió notablemente entre 1868 y 1931. Entre 1868 y 1900 tendió a situarse muy por encima de los 100.000 hombres, siempre a tenor de las exigencias de una o de otra guerra. Durante la primera década de nuestro siglo descendió para mantenerse en torno a 80.000, que volvieron a aumentar con los combates más o menos continuos en Marruecos. Cuando la dictadura les puso fin, el *Anuario Militar* de 1927 hubo de hablar de la existencia de 207.000 soldados, que en 1930 habían vuelto a descender a 130.000. Era —había declarado formalmente el Gobierno en 1923— «una simulación de contingentes que no son sino cifras en el presupuesto, pero faltas de todos los atributos y complementos de un Ejército moderno».

La unidad principal en que se distribuía el contingente, en lo que a su movilización (segundo punto básico) concierne, fue en todo caso la Capitanía General, cuyo número varió también en aquellas décadas. Eran catorce en 1876. En 1893, siendo ministro de la Guerra, el general López Domínguez adoptó otro principio germano al introducir las Regiones Militares, que reducían aquellas a siete y se subdividían en Zonas de Reclutamiento. El esquema organizativo que ello implicó ha subsistido también hasta nuestros días. Pero no tuvo una eficacia inmediata. En 1898 Polavieja seguía lamentando la imposibilidad de respuesta del Ejército español ante una movilización que hubiera de ser urgente.

Respecto al tercer punto, la política de personal se caracterizó durante todo aquel período por la imposible lucha contra el exceso de oficiales. Venía siendo un mal endémico en el Ejército español del XIX. Las guerras generaban una oficialidad desmesurada para el tiempo de paz, en el que los esfuerzos gubernativos por reducirla de hecho o de derecho fracasaban o creaban una suerte de marginados que estuvieron en la base de no pocos trastornos políticos. Pese a todos los esfuerzos que se hicieron para lograr la reducción en los últimos lustros del reinado de Isabel II, Narváez hubo de reconocer en 1867 que todavía sobaban 1.350 oficiales sólo en Infantería. Y la última guerra carlista y la cubana de los Diez Años volvieron a agravar el problema. Ante la primera de ambas, se convocaron cursos abreviados de siete meses para crear todos los mandos necesarios, y al terminar la guerra en 1876, los *sietemesinos* —contaba Lerroux, que lo vivió en su propia familia— «y los de los batallones de provinciales empezaron a sufrir un calvario. La mayor parte fueron declarados en situación de reemplazo con un sueldo irrisorio». Y el problema no se solucionó tampoco en el ápice de la jerarquía. En 1879 había nada menos que 617 generales en activo.

De algo sirvió la creación en 1880 de un Cuerpo de Reserva para jefes y oficiales viejos o enfermos. En 1881 los generales en activo habían descendido a 461 (y serían 282 en 1889). Pero en 1884 había aún 27.000 jefes y oficiales en el Ejército. Se ha dado por supuesto que la situación económica en que muchos de ellos se hallaban fue el principal aliciente para los últimos pronunciamientos republicanos que tuvieron lugar en aquellos años de la mano del que fuera ministro amadeísta Ruiz Zorrilla. En 1880 el político soriano había organizado una Asociación Republicana Militar que tuvo cierto predicamento en la joven oficialidad, en los oficiales en situación de disponibilidad o en destinos forzosos y entre los repatriados de las compañías de Ultramar, que cobraban poco, mal y tardíamente; las cifras que se han dado sobre su afiliación oscilan demasiado, entre 1.200 y 3.000 en 1883.

En el invierno de este año se organizó otra sociedad, también secreta, en Madrid y ambas prepararon el levantamiento republicano de Badajoz, que tuvo cierto eco en Santo Domingo de la Calzada y en la Seo de Urgel y que se repitió dos años después en distintos lugares. El del brigadier Villacampa en 1886 pasa por ser el último pronunciamiento clásico para algunos autores. Fueron, en todo caso, expresiones de un descontento militar palmario, pero también de una notoria imprevisión y de incapacidad para valorar las propias fuerzas.

Cassola pretendió resolver de manera definitiva éste y otros problemas en 1887 y consiguió que, por decreto de 1889 y para terminar con el favoritismo, los ascensos se hicieran por rigurosa antigüedad, en tiempo de paz, hasta el grado de coronel, como venía realizándose en Artillería e Ingenieros, que tenían escalas cerradas, no en Infantería ni Caballería. Pero no logró resolver del todo el problema (que sería uno de los motivos de protesta en las Juntas de Defensa de 1917 y entre los militares relegados por razones políticas bajo la dictadura de Primo de Rivera), ni consiguió que prosperasen otras reformas ni acabó por tanto con la hipertrofia fundamental.

En 1893, López Domínguez volvió a abordarlo, pero las guerras ultramarinas de 1895-1898 frenaron el impulso. En 1900 continuaba habiendo 24.705

oficiales, que equivalían a uno por cada cuatro soldados. Y como el ministro conservador de Hacienda Fernández Villaverde había impuesto una seria reducción del presupuesto militar, «en algunas guarniciones —en palabras de Payne— la mitad de los oficiales no tenían nombramiento alguno y muchos otros carecían de deberes precisos en sus nombramientos teóricos. A consecuencia de ello, muchos oficiales preferían permanecer sin puesto concreto alguno, de modo que podían además encontrar otro trabajo a tiempo pleno».

En 1906 había aún 18.000 oficiales (de ellos, 8.000 sin destino regular), lo que arrojaba un coeficiente de 4,4 en relación con los 80.000 soldados previstos, al tiempo en que la relación era de 1 a 20 en los ejércitos de Italia y Alemania y de 1 a 23 en el de Francia, según el mismo autor. Bajo la dictadura, la guerra del Rif aumentó la proporción española al elevar la tropa a 207.000 hombres en 1927; pero no se redujo el número de oficiales, que eran entonces 19.906 en activo, y en 1930, 21.996.

Sin duda, la profesionalización del Ejército fue una de las preocupaciones más acuciantes de Cánovas, acaso más por convicción que por praxis, porque es lo cierto que él mismo participó en algunas de las conspiraciones militares que pretendieron la Restauración. Parece que, ante la noticia del pronunciamiento de Martínez Campos en Sagunto en diciembre de 1874, el que iba a ser Alfonso XII manifestó su disconformidad con el procedimiento que le daba el poder: «lo que voy a procurar más especialmente —aseguró— es ver la manera de que no haya más pronunciamientos, y para ese objeto veré al Ejército [...] con frecuencia y le enseñaré que sólo tiene una cabeza que manda sobre él y también sobre sus jefes y que esa cabeza es el rey». Dos reales decretos de 1875 ratificarían la regia intención al prohibir la participación en las actividades de los partidos políticos a todos los militares, cualquiera que fuese su graduación, incluidos los generales.

Ese afán de unir al Ejército en torno al rey pasaba por la unión de la misma oficialidad en sí. Y este fue un cuarto criterio organizativo conforme al cual algo se hizo en la Restauración.

Con ese fin nació en 1882 la Academia General Militar en Toledo, en la que se pretendía formar a los cadetes de todas las armas con una preparación común que terminase con las rivalidades que los dividían, tanto por peculiaridades institucionales (alguna de las cuales, como la de los ascensos, queda apuntada ya) como por diferencias reales (como el carácter más aristocrático y mejor considerado socialmente del Cuerpo de Artillería, en especial en relación con Infantería y Caballería). Razones presupuestarias obligaron a cerrar la Academia de Toledo en 1893, aunque su desaparición fue en parte compensada con la creación o el mejoramiento de las demás (la Escuela Superior de Guerra, las Academias de la Guardia Civil y de Carabineros y el Colegio Preparatorio Militar).

En cambio, la reforma apenas rozó el Estado Mayor. El cuerpo de este nombre había sido creado en 1810 y recreado definitivamente en 1837. Cassola intentó definir mejor sus funciones y articularlo con relación estricta a las cuatro armas, en las que de hecho prestaban buena parte de sus servicios; pero fue éste uno de sus proyectos nonnatos.

En cierto modo, puede afirmarse que los gobernantes de la II República

tuvieron suficientes motivos para abordar la reorganización en profundidad que se procuró de inmediato en el bienio 1931-1933. Hubo ciertamente una razón distinta además. La profesionalización del Ejército de la Restauración tuvo bastante de frustración reiterada en una Administración civil que logró recortar la intromisión política de los sargentos y de los generales (aun con la reiterada participación de personajes como Martínez Campos, Weyler, Polavieja o Miguel Primo de Rivera), pero que presidió el fracaso en la defensa de los últimos reductos coloniales y que no tuvo medios para fortalecer la milicia en los aspectos técnicos (no así en lo que concierne a los haberes de los oficiales, que fueron aceptables en las situaciones normales). Los mandos del Ejército español se vieron obligados a desempeñar funciones de gobierno civil (y también por ello a defender los intereses de los civiles) en Ultramar hasta 1898; luego, Marruecos fue la alternativa en la impronta colonial que caracterizó la oficialidad de la metrópoli. Y el resultado de su esfuerzo (y de sus errores) le permitió participar sin demasiadas dificultades en las actitudes contrarrevolucionarias y antiparlamentarias que se abrieron paso en el siglo xx. Afirmaba Vicens que el oficial formado entre 1890 y 1910, en los conflictos de Ultramar y en aquellas instituciones remozadas, según indicamos, parecía «educado severamente, casi espartanamente, en ideales de alta tensión espiritual, en las glorias de un pasado actualizado a fuerza de convicción nacionalista».

Se había convertido en defensor de un orden constituido —político y social— que entraba en crisis. Lo que podía suceder se adivinaba tras la tranquilidad que el «Diario de Barcelona» quería inspirar a sus lectores en 1876 ante la espiral que se suponía anarquista: «Mientras el Ejército se mantenga en su puesto, firme, disciplinado, satisfecho, las masas inconscientes no sirven aquí para maldita la pena. [...] El Ejército, por la cuenta que le tiene, pues bien sabe la suerte que la revolución le reserva, se mantendrá cada vez más unido y compacto a la sombra de la monarquía legítima, bajo cuyo cetro están garantizados sus intereses permanentes y su porvenir asegurado. [...] Teniendo, pues, como tenemos, fe profunda con la fidelidad del Ejército, no nos preocupa poco ni mucho la cuestión del orden público.»

Digamos finalmente que la Armada no era ajena a estos planteamientos. No hay que olvidar que, por lo pronto, ella fue el vehículo inicial del pronunciamiento con que comienza el período que aquí tratamos. La revolución de 1868 fue al principio el resultado de una conspiración de generales y altos mandos de la Marina, que prestaron sus barcos para realizar el golpe de Estado.

A escala menor, su organización no difería demasiado de la del Ejército de Tierra. El ápice de la jerarquía había sido objeto de numerosos cambios durante el siglo xix, en definitiva —aunque tan sólo en parte— con la intención de primar la autonomía de la Escuadra o con la de fortalecer las posibilidades de control de los Gobiernos, según los casos. Así, se hallaba al frente el Almirantazgo, creación del siglo xviii, que, ya en esta centuria, pero ante todo en la siguiente, fue a veces completado y a veces sustituido por un órgano consultivo, con este u otro nombre. El último cambio que se realizó antes de la Revolución de Septiembre fue el que patrocinó como ministro el marqués de Nervión, que en 1865 suprimió el Almirantazgo y creó la Junta Consultiva de la Armada;

de modo que cuando Isabel II marchó de España la versión marina de la Septembrina manifestó sus propias reivindicaciones al respecto, y en febrero de 1869 el ministro Topete —protagonista inicial del pronunciamiento— deshizo lo hecho cuatro años atrás, acabando con la Junta y resucitando aquél. Sería en 1873, sin embargo, cuando la labor legislativa del ministro Oreyro puso las bases organizativas que halló y en principio respetó la Restauración. Volvió a disolver el Almirantazgo, pero en su sustitución distinguió las funciones asesoras de las jurisdiccionales. Para éstas creó un Consejo Supremo de la Armada y para aquéllas la Junta Superior Consultiva de Marina, además de reorganizar todo el Ministerio. Cinco años después, el Consejo de la Armada sería unido al de Guerra, que comenzó a llamarse Consejo Supremo de Guerra y Marina.

En 1876, la Armada española se repartía en tres Departamentos (los de Cartagena, Cádiz y El Ferrol) y en dos apostaderos (los de La Habana y Filipinas, para las respectivas escuadras). El personal se distribuía en varios Cuerpos (Artillería, Infantería, Ingenieros, entre otros más especializados y a veces o en parte subsumidos en los anteriores). Los buques habidos eran ocho fragatas blindadas, diez de hélice, dos vapores de ruedas de primera clase (ambos de 1850), diez de segunda (todos menos uno construidos entre 1846 y 1856), otros diez buques de hélice más modernos pero con menores fuerzas, dos transportes de hélice y un buen número de barcos de tercera clase, en su mayoría pequeñas cañoneras construidas en 1860, 1870 y 1875.

Bajo el reinado de Alfonso XII, la organización del departamento sufrió nuevos cambios, en especial durante el primer lustro de los ochenta, al tiempo en que se abordaban algunas de las reformas del Ejército de Tierra que hemos visto antes. En 1883, el ministro Valcárcel creó la Junta Reorganizadora de la Armada, que desaparecería dos años después, y en 1884 Antequera constituyó la Junta de Directores del Ministerio de Marina. Dice Fernández Núñez que al siguiente año muere el monarca «y comienza una discreta regencia» que parece desistió de hacer cambios epidérmicos. En realidad, el convencimiento de que la situación de la Marina española era sencillamente catastrófica, como apunta Juan Llabrés, había llevado a suspender en 1884 el ingreso en sus Escuelas y Academias. Y en 1885, el mismo afán de terminar con las divisiones internas que habían llevado a la creación de la Academia General Militar en 1882 para el otro Ejército, condujo a la supresión de las Escuelas de Artillería e Ingenieros de Marina y a la organización de un sistema común de enseñanza: todos los aspirantes irían a la Escuela Naval, de la que los especialistas pasarían a la Academia de Ampliación, que fue suprimida en 1901.

De todas formas, lo que apenas mejoró fue la escuadra propiamente dicha. En marzo de 1898, ante la guerra con los Estados Unidos, el contraalmirante Cervera enumeraba los buques que consideraba en condiciones de luchar en la escuadra del Atlántico Norte, y el balance resultaba trágico antes de la tragedia. España contaba en esas latitudes y momentos con sólo tres navíos con alguna protección o con un andar superior a quince millas, frente a los diez estadounidenses que se encontraban en las mismas condiciones. Estos desplazaban 65.589 toneladas en total; los españoles, 15.064. Además, España tenía un grupo de barcos menores; pero, en vista de la desproporción, hubo de

armar circunstancialmente otros de escaso tonelaje y de condiciones heterogéneas.

Casi todo fue destruido. A comienzos del siglo xx, la necesidad de la reconstrucción de la Marina de guerra se convertiría en un motivo de preocupación y también de ataque por parte de algunos regeneracionistas que consideraban inútil un nuevo esfuerzo económico para poner en pie lo que se había mostrado inservible en el desastre. La ley de la Escuadra de 1908 fue en todo caso el punto de partida de una cierta recuperación, que fue llevada a cabo con el buen sentido de fomentar con ello el desarrollo de la industria naval autóctona.

Si el apoyo personal del Estado fueron sus servidores, con la peculiar función del Ejército (Iglesia aparte), es obvio que el sustento real de todo ello estribaba en la Hacienda.

Isabel II había legado en este punto una herencia no desdeñable: el primer sistema fiscal propiamente dicho —según Albiñana—, que fue el que contuvo la reforma de 1845. Sus principios y sus disposiciones subsistieron, aparte modificaciones de detalle, hasta 1900. Partían del criterio de que el Estado había de gravar la producción y el consumo en su origen y distribuía los gravámenes en tres grandes grupos: las contribuciones directas, las indirectas y los monopolios. Las principales de las directas eran las que pesaban sobre inmuebles, cultivos y ganado, sobre industria y comercio y los derechos reales; las principales de las indirectas, los aranceles de aduanas, los derechos de timbre y los denominados consumos, que pesaban sobre los artículos alimenticios; los principales monopolios, por fin, los del tabaco, la lotería y la sal.

La insuficiencia de estos recursos había forzado a la Administración a la emisión reiterada de deuda pública, cuyo valor al estallar la Revolución de 1868 superaba los cinco millones de pesetas.

Los políticos del sexenio revolucionario tuvieron que hacerse eco de algunas reivindicaciones fiscales. La supresión de los consumos se había convertido en una exigencia íntimamente unida a la de la democracia política; se trataba de un gravamen evidentemente contrario a cualquier forma de imposición sobre la renta, puesto que pesaba sobre los alimentos directamente, prescindiendo del poder económico de quien los adquiriese. Así que su abolición hubo de ser una de las primeras medidas de la Revolución de Septiembre, aunque hubiera también de ser reimpuesto en 1874 por las necesidades de la Hacienda.

Por su parte, el librecambismo (que hemos dicho tenía su particular incidencia sobre el erario público por medio de los derechos arancelarios, aunque nunca en este período llegaron a constituirse en componente fundamental de los ingresos en la Hacienda pública) seguía constituyendo en buena medida un dogma liberal que se oponía al proteccionismo que dominó el reinado de Isabel II. Hubo también de plasmarse, por tanto, en el arancel promulgado en 1869 a instancias del ministro Figuerola. Su base quinta establecía que los derechos extraordinarios de aduanas comenzarían a desaparecer en 1875, si bien es cierto que la presión proteccionista consiguió que no se cumpliera.

En todo caso, el balance del sexenio revolucionario fue negativo. Los últimos efectos de la crisis financiera en 1866, la propia inestabilidad política

de los años 1868-1874 y, sobre todo, las exigencias pecuniarias de las guerras carlista, cubana y cantonal, unidos al agotamiento de la fuente de ingresos que había constituido la desamortización, rompieron, como Tortella observa, el precario equilibrio de la Hacienda española. En los años setenta la deuda pública desbordaba los doce millones.

Se introdujeron algunas novedades técnicas de importancia para paliar el mal. En 1874, el ministro Echegaray reorganizó el Banco de España como banco nacional, expresamente con el fin de convertirlo en «nueva potencia financiera que v[iniere] en ayuda de la Hacienda Pública». Se le concedieron algunas facultades tan relevantes como el monopolio de emisión de papel fiduciario y a cambio hubo de anticipar al Tesoro 125 millones de pesetas. Su consecuencia principal, muy positiva, fue justamente que facilitó el aumento de la circulación fiduciaria, que alcanzaba los 1.600 millones de pesetas en 1900.

Habitualmente se ha afirmado que este aumento causó el comienzo de la caída en la cotización internacional de la peseta en los primeros años ochenta. Sardá ha insistido sin embargo en que este sesgo obedeció a la crisis internacional de 1882 y a la equivocada respuesta que le dio la Administración española. La crisis detuvo las inversiones extranjeras en la península; el Banco de España suspendió la convertibilidad de sus billetes en oro y el ministro Camacho abordó en los años ochenta una conversión de la Deuda en la que comprometió al Estado a pagar en oro los intereses de la exterior. Pero esta medida atrajo el capital autóctono, en lo que el mismo autor denomina una «repatriación de la Deuda exterior, que era, en definitiva, una exportación de capitales españoles». El abandono del patrón oro que implicó la medida del Banco de España quebrantó el prestigio internacional de la peseta y provocó aquel inicio del descenso en su cotización.

La caída culminaría en 1898 como resultado de las guerras de Ultramar. «Hemos vendido para el sostenimiento de la guerra —resumía Pi y Margall en marzo de 1898— 615.000 billetes hipotecarios de la deuda de Cuba que nos quedaban de la emisión de 1890 y tenían un valor nominal de 312.500.000 pesetas. Hemos emitido otros 600 millones sobre la renta de Aduanas, y ahora sobre la misma renta emitimos otros 200. De estos 800 millones, los intereses y la amortización importan anualmente 122.555.005 pesetas»: lo que equivalía a decir que absorberían en su casi totalidad la renta de aduanas, que en 1898 no se esperaba superase los 130 millones. Se ha asegurado, en fin, que aquellas guerras de 1895-1898 obligaron a la metrópoli a gastar 2.300 millones de pesetas.

La Hacienda estaba exhausta y se hizo perentoria la reforma que llevó a cabo Fernández Villaverde en 1899.

El plan de estabilización de Villaverde, que marca el inicio de una de las últimas etapas de recuperación en la historia hacendística de España, tuvo una doble línea de acción: la política de supresión del déficit crónico en los presupuestos y la de reducción de la Deuda pública. La primera se llevó a cabo por medio de la reducción de los gastos del Estado (que contrarió a algunos regeneracionistas, como Polavieja) y de una cierta reforma fiscal (que con-

trarió a los otros, como Costa). Por su parte, la Deuda vio reducidos sus intereses y aplazada su amortización.

Tortella afirma que la estabilización de Villaverde, que fue continuada por los demás ministros de Hacienda de la primera década del siglo, tuvo un éxito limitado pero real. Los presupuestos del Estado pudieron ser excedentarios entre 1900 y 1909, sin otra excepción que la de 1908. Si la paridad con la libra estaba fijada en 25 y la relación había llegado hasta 34,14 en 1900, en 1910 ya había regresado a 27,10.

Era una situación de moderado saneamiento sobre la que cayó la oportunidad magnífica de la primera guerra mundial.

En su momento se hablará de lo que para la economía española en conjunto supuso la coyuntura suscitada por la Gran Guerra. Ciertamente, el Estado no se benefició como el sector privado de aquella formidable demanda. En 1916, el ministro Santiago Alba llevó a las Cortes un proyecto de ley para gravar con una contribución directa los beneficios extraordinarios que venían obteniéndose por la situación internacional. Pero la campaña de opinión y la oposición parlamentaria, en frente unido, que el proyecto suscitó lo hicieron inviable.

Con todo, la cotización internacional de la peseta llegó a su cenit en 1920 y las reservas de oro acumuladas por aquellos negocios permitieron al Banco de España realizar en 1918 préstamos a la banca francesa y estadounidense que fueron «símbolo —dice el propio Tortella— de nuestra transitoria opulencia crematística». Con la reconversión de la economía internacional de la paz a la guerra, la situación española se estabilizó hasta el fracaso del empréstito de oro contratado por el Directorio civil en los últimos años veinte.

8. CONCLUSION

No es fácil resumir en unas palabras lo que en conjunto fue el edificio institucional que acabamos de presentar. Es obvio que, como todos los regímenes estables habidos en la historia del mundo, lo fue porque respondió de manera adecuada a unas necesidades y también a unos intereses; de modo que se puede afirmar, como se ha hecho, que el Estado de la Restauración fue el resultado del gobierno de unos pocos.

Esto no significa ni que fuera por ello peculiar en relación con otros países ni que careciera de mérito. Díez del Corral ha señalado la escasa eficacia de las ideas políticas en la España del siglo XIX: «Son, por lo general, bastante menos decisivas para conocer el efectivo sesgo de la política española que el gesto de una espada, la intriga de cierto diplomático extranjero, los manejos de una sociedad secreta o el capricho de la corte.»

Ni que decir tiene que también estos condicionamientos fueron algo más que un comportamiento caricaturesco y anecdótico. Pero la verdad es que —al menos en una cierta medida, si se reducen a sus verdaderas proporciones esas anécdotas—, «cuando llega la Restauración, la cosa cambia —según el mismo autor—. [...] inspirado por la aleccionadora experiencia política del siglo, se consigue levantar un edificio institucional donde encuentra acogida y desarrollo una serie de ideas políticas y concreciones legislativas que cons-

tituyen un verdadero 'régimen', en cuyo seno se organizan las fuerzas políticas con un sentido de responsabilidad, de mesura y solidaridad.»

En rigor, quedaría siempre la queja de su carácter oligárquico. Pero, incluso en este terreno, hay motivos para dudar de que esa marginación real de la mayoría de los españoles en relación con la vida política fuera una imposición de los políticos más que el resultado de un sistema de relaciones sociales que apenas había dado entrada a la intervención del sector público y cuyos criterios culturales por otra parte no abocaban a la participación. Esto es, en definitiva, lo que se dirimió en la entraña del caciquismo.