

La crisis del Estado centralista y la administración territorial en el Sexenio

Rafael Villena Espinosa

Universidad de Castilla-La Mancha

La tensión entre el centro y la periferia de la administración española no es en absoluto un problema nuevo, sino que, muy al contrario, apela a un largo y complejo proceso histórico: el de construcción del Estado liberal, durante el cual se asientan las bases legales y las prácticas políticas que van a configurar el lógico marco de desarrollo para las relaciones entre ambas esferas. No es ésta la ocasión de efectuar un balance sobre dicho proceso de formación ¹, pero sí de reflexionar sobre el lugar que ocupa en esa dinámica el Sexenio Revolucionario ², en

¹ Algunas consideraciones fundamentales sobre la cuestión podrán encontrarse en: JOVEH, J. M.A.: «La creación de una administración moderna y el perfeccionamiento del estado unitario», en íd.: *La civilización española a mediados del siglo XIX*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pp. 97-139; y, del mismo autor: «Federalismo en España: cara y cruz de una experiencia histórica», en GOHTÁZAH, G. (ed.): *Nación y estado en la España liberal*, Madrid, Noesis, 1994, pp. 105-167; CAHCÍA DE ENTEHHÍA, E.: *La administración española*, Madrid, Alianza, 1985. Además, ver el monográfico que la revista *Historia Contemporánea* dedicó a *El Estado en España* (núm. 17, 1998), especialmente los textos de AHÓSTEGUI, J.: «El Estado español contemporáneo: centralismo, inmticulación y nacionalismo», pp. 31-57, Y de PÉREZ CAHZÓN, J. S.: «La Nación, sujeto y objeto del Estado Liberal Español», pp. 119-138. Este texto debe mucho a las reflexiones contenidas en las citadas referencias y a otras que irán apareciendo en las respectivas notas al pie.

² No es mi intención volver ahora sobre la cambiante denominación del período. Hace tiempo ya que se ha ido imponiendo el uso del calificativo «democrático» sobre el de «revolucionario». Mas, tal vez la consideración global de aquellos años -superando visiones finalistas contenidas en las valoraciones de «revolución frustrada»- nos incline a recuperar este segundo apellido, dado el calado de algunos de sus aspectos: ¿acaso

la medida en que -como se pretende recoger en las siguientes páginas- marca un momento de inflexión importante. En efecto, el liberalismo moderado desplegó durante la era isabelina un diseño claramente centralista de la administración territorial en la que ayuntamientos, diputaciones y gobernadores civiles desempeñaban la función de meras correas transmisoras del poder central, muy lejos de cobijar la posibilidad de que actuaran como verdaderos órganos de decisión política. Los progresistas tendieron, en cambio, hacia un esquema más abierto a una cierta descentralización y mayor grado de autonomía. Dos modelos, pues, cuyas diferencias devinieron, ocasionalmente, en objeto de enfrentamiento programático. Recuérdese al respecto que el levantamiento de 1840 -gracias al cual Espartero se encumbró hasta la regencia- tuvo uno de sus desencadenantes en el intento de los moderados de modificar la ley de ayuntamientos, justamente en una dirección que reforzaba el centralismo preexistente. No obstante, y a pesar de estas diferencias, en ningún caso se ponía realmente en entredicho la estructura central del Estado español, cuya inspiración francesa era clara; ni, desde luego, mucho menos la unidad territorial ³.

El período clave de su atticulación fue el comprendido entre 1833 y la década moderada. Es en esos años donde encontramos sus puntales esenciales, como la división de Javier de Burgos -verdadero hito en este sentido-, la creación del subdelegado de Fomento -luego gobernador civil de provincia-, y la puesta en marcha de las diputaciones ⁴.

la puesta en marcha de un sistema de libertades como el desplegado entonces no es en sí mismo algo ciertamente más «revolucionario» que muchas barricadas levantadas por Europa?»

³ Carcía de Enterría ha destacado esta inspiración francesa que se fija especialmente en la centralización a ultranza desarrollada en época napoleónica, más que en los posibles retoques introducidos posteriormente. Ver la obra antes citada de dicho autor, particularmente el capítulo 5, así como también, del mismo: *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, 1972. Una síntesis más reciente se podrá encontrar en MARCELLO, I. I.: «La centralización administrativa en el ciclo de la Revolución Francesa», en GONZÁLEZ PERALBO, I. L., Y otros (eds.): *In Memoriam. Estudios dedicados a Antonio Ma Calero*, Córdoba, Ayuntamiento de Pozoblanco/Diputación Provincial de Córdoba, 1998, pp. 35-50. Conviene recordar, al respecto, que el modelo centralista no fue el único que se planteó durante la Revolución y que convivió dialécticamente con la descentralización girondina, hasta que acabó imponiéndose, sobre todo con el impulso fundamental de Napoleón.

⁴ Sobre la reforma de Burgos me remito al clásico trabajo de CALERO, A. M.: *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, Instituto de Administración Local, 1987; así como al posterior de CAY ARMENTEROS, I. C.: *Política y Administración*

Estos cambios importantes no comportaban, con todo, un engranaje administrativo absolutamente novedoso y huérfano de raíces. José Ma Jover ha subrayado la existencia de claras líneas de continuidad entre el Antiguo Régimen y el liberal, por ejemplo, en lo relativo a la provincia como entidad de demarcación territorial, si bien es evidente que la labor del liberalismo profundizaría, racionalizaría y homogeneizaría los perfiles de su estructura".

En cualquier caso, lo cierto es que durante la revolución burguesa se había ido asentando un modelo estatal que apostaba daramente por una concentración real del poder en el gobierno central y que dejaba escasa capacidad decisoria a sus diversos órganos periféricos. Pues bien, la «Gloriosa» vino a cuestionar muchos de los pilares de ese Estado, incluyendo su propia articulación administrativa y territorial. Podría afirmarse que los proyectos que entonces afloraron representan, aun a pesar de no llegar a consolidarse, una crisis del Estado centralista, en su sentido más poderoso de crítica hacia el modelo de inspiración moderantista consolidado en las décadas previas. Como ha señalado no hace mucho Julio Aróstegui –a propósito de sus consideraciones sobre el «problema del Estado»- «la primera revisión crítica de entidad surge, justamente, cuando está casi perfilada la primera concreción de tal modelo, en torno al final del segundo tercio del siglo XIX, cuando "La Gloriosa" de septiembre de 1868 resulta precisamente gloriosa

en Javier de Burgos, Granada, CEMCI, 1993. Para sus precedentes, DE MELÓN, A.: «De la división de Floridablanca a la de 1833», en *Estudios Geográficos*, núm. 148-149, 1977. Una visión de conjunto sobre la evolución de las divisiones provinciales en BURGUEÑO, I.: *Geografía política de la España Constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996. Sobre los subdelegados, ver PÉREZ NÚÑEZ, J.: «El primer contenido administrativo de la provincia: los subdelegados de Fomento», en GONZÁLEZ PERALBO, I. L., Y otros (eds.): *In Memoriam. Estudios dedicados a Antonio M.a Calero...*, pp. 101-121; así como un estudio aplicado el de VEIV, P.: «La instalación de los subdelegados de Fomento en Galicia», en *Historia Contemporánea*, núm. 21, 2000, pp. 627-650. A la bibliografía sobre las diputaciones me referiré más adelante.

⁵ Jover afirma que «la monarquía española del Antiguo Régimen va estableciendo paulatina y sólidamente, a lo largo de todo el siglo XVIII, una nueva administración uniforme para todo el territorio del Estado, unificadora y centralizadora. Ciertamente esta administración desconoce todavía los dos grandes factores de racionalización aportados por la revolución liberal; pero, no obstante ello, creo que es difícil no apreciar la profunda continuidad existente». Ver JOVER, J. M.²: «La creación de una administración moderna...», *op. cit.*, especialmente pp. 99-108 (cita en p. 102). De interés también resultará el capítulo III de Fusl, Í. P.: *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid, Temas de Hoy, 2000, pp. 123-161, dedicado a «La nación ilustrada».

porque derriba los fundamentos simbólicos sobre los que se ha plasmado, la Monarquía de Isabel II. Las disfunciones del Estado español contemporáneo cobran entidad aún más corpórea desde entonces» 6.

A la hora de encarar esta cuestión habrá que considerar una doble vía. Por un lado, la que se despliega «desde arriba», es decir, la serie de reformas legales que dan sustento al nuevo entramado organizativo de la administración territorial, gracias a la labor de los gobiernos monárquicos; por otro, a la senda surcada por los movimientos «desde abajo», que tienen en el federalismo su más fecunda e incuestionable guía política 7. En este segundo caso, la alternativa es radicalmente diferente, pues no se trata de descentralizar, ni de otorgar un mayor nivel de autonomía a ayuntamientos y diputaciones, sino de levantar, desde la base hasta la cúspide, todo un nuevo esqueleto para la nación española 8.

La nueva legislación o la descentralización posible

En el seno del heterogéneo movimiento de oposición que acabó derribando la Monarquía isabelina con la revolución de septiembre,

6 ARÓSTECU, I.: «El Estado Español contemporáneo...», *op. cit.*, p. 33. El subrayado de la expresión «problema del Estado» es del propio Aróstegui. Pérez Garzón coincide igualmente en esa valoración alternativa del Sexenio con respecto al modelo de Estado que se había levantado durante la era isabelina. Ver PÉREZ GARZÓN, I. S.: «La Nación, sujeto y objeto...», *op. cit.*, p. 129.

7 Empleo la expresión «desde abajo» (ya utilizada por los coetáneos) para recalcar la sólida base municipalista que rezuma el proyecto alternativo del federalismo -corno se verá más adelante en el texto- incluso cuando es concebido desde la cúpula del partido republicano, y no para referirme exclusivamente a aquellos movimientos populares que de raigambre igualmente federalista eclosionaron durante el Sexenio, desbordando al propio partido en algunos momentos. Sí emplea esta segunda acepción I. Ferrando Badía cuando se refiere a la confluencia en la I República de dos modelos diferentes de entender la España federal. Ver FERRANDO BADÍA, I.: «La República española de 1873», en *La Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)*, vol. XXXIV de *Historia de España*, dirigida por JOYER, I. M.^a, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, pp. 731-769, y, para la cuestión en concreto, p. 731.

8 Sin entrar aquí en la espinosa cuestión de la débil o no tan débil nacionalización del Estado español, baste recordar algunas referencias que han centrado el debate en los últimos años. Ver, entre otros, la controversia «Nacionalismo e historia» entre DE RIQUER, B., YFUSI, I. P.: *Historia Social*, núm. 7, 1990; así como las recientes aportaciones de PÉREZ GARZÓN, I. S., Y otros: *La gestión de la memoria. La historia de España al servicio del poder*, Barcelona, Crítica, 2000, y la ya citada de FUSI, I. P.: *España. La evolución de la identidad nacional...*, *op. cit.*

existían, obviamente, algunos puntos fundamentales de encuentro que hicieron posible el consenso prerrevolucionario. Uno de ellos fue la cuestión municipal y provincial, convertida realmente en sinónimo, en emblema mismo, de la lucha contra el poder absoluto del que se acusaba a la Corona⁹. Frente a los gobiernos cada vez más autoritarios de Narváez y González Bravo, se moduló un ideario verdaderamente democrático que pudo cristalizar tras el triunfo de la «septembrina» en la vasla labor legislativa desarrollada por el Gobierno provisional. Mas antes de fijarnos en esa reforma, hay que aludir brevemente a la acción de las Juntas revolucionarias, en cuanto que ejercieron el gobierno tanto municipal como provincial, disolviendo las corporaciones locales y diputaciones isabelinas. En su lugar se nombraron otras provisionales, cuyos mandatos fueron breves en el caso de los municipios (no lantlo los de las diputaciones), al convocarse pronto elecciones, con el sufragio universal masculino ya en vigor. Algunas de aquellas Juntas revolucionarias habían incorporado a sus manifiestos políticos la descentralización territorial como una de sus aspiraciones¹⁰; idea que también asumirá la Junta superior y que incluyó el Gobierno provisional en el Decreto de 25 de octubre. En ese texto se decía:

«Así podrá avanzar España con planta resuelta, porque tampoco pesará ya sobre ella la red de una centralización administrativa, asfixiadora, que ha sido el instrumento artificioso de que se han valido para confundirla y extenuarla,

⁹ Considero innecesario detenerme en el detalle bibliográfico sobre el período. Otros autores se ocupan de este tipo de cuestiones en este mismo volumen. Con todo, siguen siendo de utilidad y obligada referencia algunas síntesis como BAHAVIONDE, A.: *España en democracia. El Sexenio, 1868-1874*, Madrid, Historia 16-Temas de Hoy, 1996; JUTGLAR, A.: *De la Revolución de septiembre a la Restauración*, Barcelona, Planeta, 1976; LÓPEZ-CORDÓN, M. V.: *La Revolución de 1868 y la Primera República*, Madrid, Siglo XXI, 1980; SEBASTIÁ, E., y PIQUERAS, J. A.: *Pervivencias feudales y revolución democrática*, Valencia, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, 1987; PIQUERAS, J. A.: *La revolución democrática (1868-1874). Cuestión social, colonialismo y grupos de presión*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1992; así como el citado t. XXXIV de la *Historia de España* dirigida por J. M.^o JOVER. Entre las aportaciones más recientes, DE LA FUENTE, G.: *Los revolucionarios de 1868. Elites y poder en la España liberal*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

¹⁰ Es el caso de la junta revolucionaria de Málaga, por ejemplo. Ver su manifiesto de 27 de septiembre de 1868, recogido por V. BOZAL en su recopilación *Juntas Revolucionarias. Manifiestos y proclamas de 1868*, Madrid, Edicusa, 1968. Sobre el Sexenio en Málaga, ver los trabajos de M. Morales, uno de los más recientes centrado en el proyecto republicano: *El republicanismo malagueño en el siglo XIX. Propaganda doctrinal, prácticas políticas y formas de sociabilidad*, Málaga, Memoria del presente, 1999.

la corrupción y la tiranía. El individuo, el municipio y la nación podrán desenvolverse independientemente dentro de la órbita que les es propia, sin que la intervención recelosa del Estado coarte sus facultades, ni perturbe en lo más mínimo sus manifestaciones...»¹¹.

No olvidemos, por otro lado, pero en relación igualmente al papel de las Juntas, la exaltación que el federalismo hizo del movimiento juntista en España como precedente organizativo para la construcción de esa sociedad «desde abajo» que propugnaba¹². El propio Pi i Margall acude a ello en su obra clave *Las Nacionalidades*, en donde afirmaba que las Juntas encarnaban el espíritu federal más pronunciado, la forma de federación más espontánea¹³.

Tras la disolución de las Juntas se asiste en la trayectoria del período a un proceso que podríamos considerar de institucionalización, esto es, de normalización de la vida política nacional; o mejor cabría decir de «intento» normalizador, ya que desde el primer momento toda una serie de graves problemas amenazaba recurrentemente la frágil estabilidad de la Regencia, singularmente los levantamientos de signo federal y la guerra independentista cubana, aunque también la cierta «anormalidad» institucional -permítaseme la expresión- que suponía la existencia de un trono vacante y la búsqueda de un candidato para ocuparlo entre las dinastías europeas. En esa dinámica hay que situar el despliegue de toda una nueva legislación, entre la que se incluyó la temprana modificación de las leyes municipal y provincial (Decreto de 21 de octubre de 1868). En realidad, no se trataba de una auténtica novedad, sino que –es preciso subrayarlo- se recuperaba la normativa que sobre régimen local se había dictado en el Bienio Progresista y que con el posterior reflujó moderado fue derogada¹⁴.

¹¹ Reproducido en MARTÍN RETORTILLO, S., y otros: *Descentralización administrativa y organización política*, t. I: *Aproximación histórica (1812-193/)*, Madrid, Alfraguara, 1973, p. 164.

¹² Sobre el fenómeno juntista, ver MOLINER, A.: *Revolución burguesa y movimiento juntero en España*, Lleida, Milenio, 1997; así como el capítulo V («Juntismo y Federalismo») de PIQUERAS, J. A.: «Detrás de la política. República y federación en el proceso revolucionario español», en PIQUERAS, J. A., y CILIST, M. (comps.): *Republicanos y repúblicas en España*, Madrid, Siglo XXI, 1996, pp. 18-21.

¹³ PI I MARGALL, F.: *Las Nacionalidades* (introducción de J. Solé Tura), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 225-229.

¹⁴ Quizás resulte ocioso recordar que, a pesar de su brevedad, el Bienio representa un momento de inflexión importante en la dinámica interna de la revolución liberal, singularmente si atendemos al impulso que imprimió al desarrollo capitalista en la

Las Leyes de 1868 tienen un claro carácter dual. Por un lado, entroncan con la tradición municipalista y descentralizadora –que no federalista, desde luego– del progresismo histórico en España. Por otro lado, se plantean como una respuesta inmediata o solución provisional, en tanto se configuraban las bases más duraderas de un nuevo ordenamiento. En términos jurídicos, habría que hablar, pues, de una suerte de «derecho de transición». Con todo, la temprana fecha del Decreto evidencia la voluntad descentralizadora de las autoridades del Sexenio a la que ya se ha hecho mención. Así puede leerse expresamente en el preámbulo que acompaña a ambos textos y de la que merece la pena reproducir algunos de sus párrafos esenciales:

«Atento el Gobierno provisional a la necesidad apremiante de poner en vigor una legislación administrativa que, encontrándose en armonía con los principios políticos proclamados por los antiguos partidos liberales, a cuyo esfuerzo unánime y admirablemente combinado se ha debido la redención del país, sirva a la vez de pauta a las Corporaciones populares en la elevadísima misión que están llamadas a cumplir, coadyuvando a la consolidación del régimen eminentemente liberal que la Nación ansía, viene ocupándose desde el momento de su instalación en este asunto, el más grave y más trascendental de todos los que hoy pueden tratarse en la esfera gubernamental [...].

Si el Estado, la Provincia y el Municipio han de ser las tres esferas concéntricas de dimensiones diversas, dentro de las cuales se desarrolle armónicamente la política del país, es preciso que giren en el mismo sentido, pero sin tocarse en su movimiento ni entorpecerse en su marcha, y para esto es necesario que aquellas tres instituciones tengan vida propia [...].

Estimular la iniciativa de las Corporaciones populares, enervada por los hábitos de servilismo que ha engendrado un largo período de centralización omnívota y opresora; elevar la consideración de los representantes de la localidad y del distrito, para que estos cargos vengan a constituir la verdadera escala de la carrera política, invadida hasta hoy por la ambición, por mil senderos ilícitos, y garantizar la moralidad en la administración de los intereses

economía española. Los puntos de contacto con el Sexenio en cuanto a la continuidad de un programa progresista más acorde con los postulados del liberalismo radical europeo son notables. Recuérdese la labor desarrollada por la escuela económica que muy bien representó Laureano Figuerola. Ver al respecto el libro de COSTAS COMESAÑA, A.: *Apogeo del liberalismo en «La Gloriosa». La reforma económica en el Sexenio Liberal (1868-1874)*, Madrid, Siglo XXI, 1988. Para la comprensión del Bienio –y a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación– siguen siendo de utilidad los trabajos de J. AZAGRA: *El Bienio Progresista en Valencia. Análisis de una situación revolucionaria a mediados del siglo XIX (1854-1856)*, Valencia, Universidad, 1978, y de LIJHIIIJO, R.: *La revolución de 1854 en Madrid*, Madrid, CSIC, 1985.

procomunales, éstos son los propósitos que en primer término han guiado al Gobierno provisional [...]; porque ya es tiempo de que las Corporaciones populares dejen de ser el ludibrio de los Gobiernos arbitrarios en las épocas de desahogo y prosperidad, siendo el único amparo de los pueblos en las de calamidad y de miseria...»¹⁵

Tan extensa cita recoge perfectamente un espíritu que, aun estando lejos de los presupuestos federalistas, supone un salto con respecto a las líneas maestras que regían la concepción moderada. Expresión clara de ese nuevo talante es la desaparición de los requisitos censitarios tanto para ser elector, como para ser elegido representante en las corporaciones territoriales, y que habían sido incorporados con anterioridad por la modificación de González Bravo (1866)¹⁶. Es importante subrayar que el alcalde deja de ser designado por la Corona –o por el gobernador en su nombre– y que pasaba a ser un cargo electo por votación secreta de entre los concejales. De este modo, se reactiva en cierta medida la función representativa de los ayuntamientos y se afloja la correa de transmisión con respecto al poder central.

En cuanto a la administración provincial se puede destacar el incremento del número de diputados (uno por cada veinticinco mil habitantes), que supone, consecuentemente, el aumento de la capacidad representativa de la institución. Igualmente se limitaban las posibilidades de suspensión de la diputación, sólo ejecutable por el Gobierno durante un período máximo de treinta días (la mitad del tiempo contemplado en la anterior Ley de 1863), aun cuando subsiste un cierto control por parte del gobernador.

¹⁵ *Real Decreto de 21 de octubre de 1868 declarando obligatorias y en vigor Las adjuntas leyes Municipales y Orgánica provincial*. Cito los textos legales a partir de la recopilación de FERNÁNDEZ, T. R., Y SANTAMARÍA, J. A.: *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

¹⁶ Entre los argumentos expuestos por González Bravo para su reforma se encontraba la consideración de que era «indispensable para los fines de nuestro plan gubernativo, no sólo que se renueven por completo las diputaciones de provincia, sino también que su acción quede en el futuro encerrada dentro de los límites que nunca debió traspasar y que mientras los propósitos y aspiraciones de ciertas parcialidades no se modifiquen y la aptitud de los pueblos no se perfeccione, será preciso mantener y fortificar a toda costa». La cita procede del preámbulo al *RD de 21 de octubre de 1866 reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias*. Las condiciones censitarias se encuentran contempladas en el artículo 20. El reforzamiento centralista y la tendencia autoritaria de González Bravo quedan claramente expuestas en dicho preámbulo.

Los pediles descentralizadores a los que apuntaban las leyes provisionales y la potenciación de las instituciones territoriales fueron tendencias reforzadas por otra medida reseñable: la supresión de los consejos provinciales (Decreto de 13 de octubre de 1868). Desde su creación en 1863, los consejos se habían convertido en un fuerte límite a la, ya de por sí reducida, capacidad decisoria de las diputaciones. Era el gobernador quien elegía a su presidente y podía presidirlos siempre que quisiera, de suerte tal que sería esta figura, y no las diputaciones, el verdadero eje fundamental y clave de la administración territorial en un Estado inequívocamente centralista ¹⁷.

El año 1869 estuvo políticamente marcado, entre otras cuestiones, por la aprobación de una Constitución que sentaba las bases del nuevo régimen y sobre cuyo carácter progresista y vanguardista en relación al contexto jurídico internacional, creo que caben pocas dudas ¹⁸. El título octavo estaba dedicado en su único artículo al régimen local, sentando los principios generales por los que habrían de regirse las futuras leyes. De entre ellos cabe destacar el reconocimiento expreso de la provincia y del municipio como entidades esenciales en el engranaje del Estado, al encomendárseles el gobierno y dirección de los intereses provinciales y municipales. Bien es cierto que, a pesar de esta con-

¹⁷ García de Enterría ha señalado cómo los gobernadores civiles en España fueron progresivamente apartándose del modelo francés y frente a éste, cada vez más profesionalizado, caminaron rápidamente hacia su total politización y dependencia decisoria del poder central. En suma, se fueron convirtiendo en «instrumentos de la dominación del partido de turno, su función principal de muñidores electores como pieza esencial de la máquina caciquil y de partido. Fue siempre la clase política y no la administrativa la titular de estos puestos [...]. Las competencias [...] fueron concretándose por ello en los temas políticamente relevantes: la policía y el orden público y en especial la policía de la libertad (reuniones, asociaciones, imprenta, huelga) y la tutela sobre los entes locales, fuente inagotable de favor político...». GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La administración española...*, op. cit., cita en pp. 56 Y 57.

¹⁸ Ver la monografía que a esta constitución le dedicó DONÉZAR, J. M.: *La Constitución de 1869 y la Revolución Burguesa*, Madrid, Santa María, 1983. También algunas de las síntesis de nuestra historia constitucional como CLAVERO, R.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1985; SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1964; SOLÉ TURA J., Y AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1977, Y VILLARROYA, J. T.: *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Más recientes, los textos de GONZÁLEZ-ARES, J. A.: *Introducción al estudio del constitucionalismo español (1808-1975)*, Santiago de Compostela, Tórculo, 1998, y de ÁLVAREZ ALONSO, C.: *Lecciones de historia del constitucionalismo*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

sideración y del elevado rango jurídico que se le otorga, se trata de un principio excesivamente genérico, un tanto impreciso y acaso carente de un ulterior sustento más firme desde el ámbito competencial, el único que realmente habría sido capaz de convertir a estas instituciones en auténticos dinamizadores de la vida local. Junto a ello la Constitución también apunta la necesidad de coordinación con el Estado en el sistema tributario, a fin de evitar posibles disfunciones. Es éste un asunto de enorme trascendencia, ya que diputaciones y ayuntamientos formaban parte de la maquinaria fiscal. A ellos correspondía la labor de repartir las contribuciones, primero entre los municipios, luego entre los contribuyentes. Evidentemente no era tarea fácil ni grata, pero ello no le resta un ápice de su cualitativa significación a la hora de comprender el imprescindible entramado sobre el que se asienta el sostenimiento económico de cualquier Estado ¹⁹.

A pesar de estas directrices constitucionales, no puede hablarse de una verdadera autonomía para las entidades provinciales y municipales. La posible intervención de la Corona es, a fin de cuentas, un límite evidente. Además, se pondrá especial cuidado en señalar expresamente que diputaciones y ayuntamientos son entes administrativos y no políticos. En opinión de una voz tan autorizada como clásica -**Ia** de Adolfo Posada- la Constitución, al dejar un amplio margen para futuras leyes, se limita a hacer una apuesta esencialmente teórica y abstracta, a la vez que está ignorando, quizás rechazando en el fondo, las posibilidades del ámbito regional, por cuanto que da por sentado que la vida local se limita al municipio y a la provincia ²⁰.

Pero no fueron ni la Constitución de 1869 ni las leyes provisionales del año anterior, las que marcaron la pauta real del concepto administrativo desarrollado por los gobiernos monárquicos del Sexenio. Cier-

¹⁹ B. de Riquer parece inclinarse más bien por una valoración diferente, al subrayar que esta misión -al igual que otras tales como sus competencias en el reclutamiento de quintas- hicieron de las diputaciones meras dependencias al servicio de los intereses del Estado centralista. Es difícil negar el marco de dependencia que mantuvieron las diputaciones con respecto al poder central, al menos durante el proceso de Revolución liberal, pero, tal y como se sostiene arriba, ello no es incompatible con haber destacado que tareas ingratas como las fiscales son necesarias y fundamentales para la construcción del Estado. Ver DE RIQUER, B.: «Introducción» a *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, Diputació Provincial, 1985, pp. 11-42, especialmente pp. 12 y 22.

²⁰ POSADA, A.: *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, obra que cito a partir de su reedición por el Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, pp. 276 y 277.

tamente, este papel lo representan las leyes provincial y municipal aprobadas en agosto de 1870. Será entonces cuando se plantee el problema del régimen local en toda su complejidad, tanto desde el punto de vista estrictamente jurídico, como desde su dimensión de cultura política, que se expresa claramente en la doctrina vertida por la comisión redactora y que ha quedado recogida en el preámbulo a estas normas. Allí se afirma con rotundidad la voluntad reformista y descentralizadora de la que vengo hablando. Mas no resulta menos inequívoca la distinción que se fija entre orden administrativo y orden político:

«En concepto de la Comisión, es necesario distinguir la vida política de la vida administrativa [...], lo que forma la vida política debe estar bajo la autoridad de los poderes generales de la nación, constituyéndose la descentralización en la parte administrativa. Así pues, las corporaciones populares obrarán por derecho propio en lo relativo a la administración de sus distritos; pero tendrán sólo delegación en lo que se refiere al orden político. Es decir, que la autonomía local alcanza a cuanto sea necesario para la existencia de la colectividad y al buen orden de las relaciones que por este concepto haya de tener con los individuos que la componen...» 21.

¿De qué manera se arbitra esa voluntad descentralizadora, deslindada claramente de la vida política? O, planteado de otro modo, ¿qué novedades presenta el nuevo ordenamiento legal y qué esferas competenciales reserva para ayuntamientos y diputaciones'?

La ley municipal sanciona definidamente el concepto legal de municipio, entendido -según indica su primer artículo- como «la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal», a la vez que también establece el carácter electivo de todos los cargos: alcaldes, tenientes y regidores. En cuanto a las competencias, se distinguen dos niveles. En primer lugar, aquellas que son exclusivas y que se concretan esencialmente en el mantenimiento de la vía pública, la policía rural y urbana, la administración municipal (incluyendo los establecimientos de beneficencia e instrucción pública) y el nombramiento o separación de los empleados municipales. Por el contrario, las competencias no exclusivas requerirían para su ejecución de aprobación superior, como, por ejemplo, las podas en los montes municipales o la interposición de pleitos judiciales en municipios con menos de cuatro mil habitantes. Un aspecto importante contemplado por la nueva

21 *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de 1869-1871*, t. XI, p. 5888.

leyes la posibilidad de asociación entre distintos municipios para resolver problemas comunes, situándonos con ello ante un precedente del sistema de mancomunidades (art. 69).

Por lo que respecta a las diputaciones, no se producen alteraciones sustanciales en la asignación de sus funciones. Al amparo del vago principio genérico de que corresponde a estas instituciones «la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias» (art. 46), se les sigue encargando del sostenimiento y dirección de centros provinciales de beneficencia e instrucción, recluta de quintas o repartimiento de contribuciones, entre sus más significativas atribuciones. No es ello, pues, lo más relevante de la Ley de 1870, ni tampoco -aun con tener su importancia desde el punto de vista teórico- la consideración de las diputaciones como autoridades de la provincia, dotándolas así de un rango jurídico del que antes carecían (art. 5). Son otras las novedades que requieren nuestra atención. La primera de ellas, el notable deslinde del control ejercido por el gobernador civil al crearse la figura del presidente de la diputación, cargo electo entre todos los diputados que sustituye la presidencia nata ostentada hasta entonces por el representante del poder central. De otra parte, se fija el carácter electivo de los diputados, regulándose la renovación parcial bianualmente que se haría -y ello debe ser subrayado- por sufragio universal masculino, de manera que puede hablarse de una verdadera democratización de las corporaciones provinciales. Este rasgo quedaba reforzado a su vez por la afirmación con respecto al 68 de borrar todo tipo de requisito censitario para su elección. Finalmente, la tercera novedad significativa es la creación de la comisión provincial, órgano ejecutivo integrado por parte de los propios diputados. Esta comisión desempeñará algunas funciones que no necesitaban ser aprobadas en sesión plenaria como, por ejemplo, sobre quintas y control de ayuntamientos en lo referente a los procesos electorales locales. En su conjunto, ha de valorarse positivamente la aparición de este organismo, en la medida en que mejoró notablemente la operatividad de las diputaciones y aligeró sus plenos ²².

²² Opinión que no comparten otros historiadores que se han ocupado de la evolución de las diputaciones, como BOJJA de Hiquer, para quien la presidencia del gobernador en esta comisión seguía constituyendo un lastre para su autonomía. Con todo, conviene recordar que el gobernador JIO tenía en la misma derecho a voto, salvo en caso de dos empates en sucesivas votaciones. Ver DE RIQUER, R.: *Història de la Diputació...*, op. cit., p. 26, y cfr. con SANTANA, M.: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 152.

Con todos los matices pertinentes, y sin que lleguemos a hacer nuestras las palabras de Adolfo Posada -para quien «estas leyes expresan la reconstitución más sistemática y definida del régimen local, en el período constitucional de nuestra historia política»²³—, no puede dejar de resaltarse el empeño reformista que anima la legislación emanada de la «Gloriosa», representando un giro significativo con respecto al modelo moderado, notablemente más centralista. Cuestión distinta -y sobre la que habrá de volverse más adelante- es que unos planteamientos tales tuvieran su correlato en la configuración de verdaderos órganos autónomos de decisión política para la vida local -esto es, para el auténtico ámbito en el que se desenvolvía el curso histórico de nuestro siglo XIX.

Si todo ello constituye lo que hemos llamado la crisis del Estado centralista «desde arriba», concebida desde un plano teórico con su correspondiente plasmación legislativa, cambiemos ahora la perspectiva para contrastarla con las aspiraciones federalistas de construir un Estado «desde abajo».

El proyecto republicano: más allá de la descentralización

La idea republicana, en su vertiente mayoritaria del federalismo²⁴, proponía un modelo de Estado bien diferente, tanto del que se impuso a lo largo del proceso de revolución liberal, como de las reformas descentralizadoras que impulsaron los gobiernos monárquicos en el Sexenio.

²³ POSADA, A.: *Evolución legislativa del régimen local...*, op. cit., p. 292.

²⁴ Como es bien sabido, la excepción la constituía el pequeño núcleo de republicanos unitarios aglutinados en torno al liderazgo de García Ruiz y su periódico *El Pueblo*. Para el conocimiento de los fundamentos teóricos y evolución del republicanismo español en el siglo XIX siguen constituyendo referencias obligadas los trabajos de HENNESSY, C. A. M.: *La república federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal, 1868-1874*, Madrid, Aguilar, 1966; JUTGAR, A.: *Pi y Margall y el federalismo español*, Madrid, Taurus, 1975, y LÓPEZ-CORDÓN, M.^a V.: *El pensamiento político-internacional del federalismo español (1868-1874)*, Barcelona, Planeta, 1975. Posterior es la síntesis de J. FERRANDO para la *Historia de España Menéndez Pidal* ya mencionada. Más recientemente, los colectivos coordinados por DUARTE, A., Y GABRIEL, P.: *El republicanismo español*, Madrid, Marcial Pons, 2000 (núm. 39 de *Ayer*); PIQUERAS, J. A., Y CHUST, M.: *Republicanos y repúblicas en España...*, op. cit., y por N. TOWNSON, *El republicanismo en España (1830-1977)*, Madrid, Alianza, 1994. Igualmente los textos siempre sugerentes de JOVER, J. M.^a: «Federalismo en España: cara y cruz...», op. cit., y *Realidad y mito de la Primera República*, Madrid, Espasa-Calpe, 1991.

Durante este período sus postulados tuvieron no sólo la oportunidad de desplegarse públicamente con mayor coherencia y solidez, sino que también encontraron una vía de expansión a partir de movimientos, ocasionalmente al margen incluso de la dirección del propio partido. Pero, ¿en qué consistía su proyecto? El federalismo planteaba una concepción estatal de base fuertemente municipalista, ámbito en donde radicaba ciertamente la esencia del poder. No se trataba de que el Estado delegara poder en otros órganos territoriales a los que convertir en correas de transmisión, sino, al contrario, de que el poder emanaba en sí del municipio, siendo éste quien de alguna manera cedía parte de su soberanía en el Estado, a través de la colaboración voluntaria por medio del pacto. La autonomía municipal, esencialmente política y no sólo meramente administrativa, proporcionaba un gobierno más accesible a los ciudadanos y, por tanto, más democrático, a la vez que debilitaba la capacidad coercitiva del Estado central. De esta manera, gobierno local y democracia aparecen como principios sólidamente unidos en el programa republicano.

Esta vigorosa impronta municipalista puede dar muchas de las claves para entender el éxito del federalismo en la España del Sexenio. No debe olvidarse que algunos de los problemas que más directamente afectaban a la vida cotidiana de las clases populares (consumos, quintas y bienes municipales) se gestionaban desde los ayuntamientos. La abolición de los primeros o la marcha atrás en el proceso desamortizador se integraron desde el principio entre las reivindicaciones republicanas. Ello contribuyó a la construcción del «mito federal» —en la conocida expresión de José M.a Jover— entre unas clases populares que parecían encontrar en el republicanismo un cauce para la defensa de sus intereses más cotidianos²⁵.

Aunque se pueda hablar de la existencia de un componente de federalismo popular anterior a la difusión y éxito de la obra de Pi y Margall²⁶ y aun cuando no fue el político catalán su único ideólogo, es claro que su pensamiento tuvo un peso decisivo en la configuración del proyecto federal decimonónico. Pi y Margall vinculará su férrea

²⁵ Ver JOVER, I. M.^a: «Federalismo en España: cara y cruz...», *op. cit.*, pp. 112 ss. Sobre la impronta municipalista del federalismo republicano, ver también PIQUERAS, I. A.: «Detrás de la política. República y federación en el proceso revolucionario español», en PIQUERAS, J. A., y CHUST, M. (comps.): *Republicanos y repúblicas...*, *op. cit.*, pp. 22-26.

²⁶ Idea expresada por I. A. PIQUERAS en el texto que acaba de ser citado, p. 29 especialmente.

defensa de las libertades individuales a la fórmula federativa, en la medida en que la federación era el único medio posible para garantizar tanto el respeto absoluto a dichas libertades, como a la diversidad de pueblos y tradiciones que conviven en la Península:

«La federación es un sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que les son comunes [...]. Establece la unidad sin destruir la variedad, y puede llegar a reunir en un cuerpo la humanidad toda, sin que se menoscabe la independencia ni se altere el carácter de naciones, provincias ni pueblos. Por esto, al paso que la monarquía universal ha sido siempre un sueño, van preparando sin cesar la federación, la razón y la Historia...»²⁷.

Argumentos expuestos en boca de Pi que también eran extensivos a nuestro vecino portugués, pues no puede olvidarse la dimensión iberista-internacionalista realmente y en un sentido amplio- del federalismo español desde sus mismos orígenes²⁸. Como tampoco puede olvidarse que no se trata de un modelo excéntrico en su contexto histórico. Muy al contrario, en la Europa de los años sesenta y setenta se asiste a una seria redefinición del nacionalismo democrático como reacción ante los Estados caros, poderosos y represores que habían salido de las revoluciones liberales. Frente a ellos, la formación de federaciones se presentaba como fórmula compensatoria en la que volvía a ser tenida en cuenta la capacidad del ciudadano²⁹.

Para alcanzar el objetivo final de una España federal, Pi propone un recorrido ascendente. La soberanía que radica en el municipio es cedida mediante el pacto a la provincia y ésta a su vez hace lo propio con la federación. En esa trayectoria interesa destacar, en primer lugar, que la concepción pimargalliana implica un rechazo a la entonces vigente configuración provincial, reemplazada por una reconstitución de las antiguas provincias, la mayoría de las cuales habían sido naciones durante

²⁷ PI y MARGALL, F.: *Las nacionalidades.... op. cit.* p. 107.

²⁸ Cuestión de la que se ha ocupado por extenso M.st V. López-Cordón en su obra ya citada y cuyos perfiles omitiré en el presente texto.

²⁹ Décadas más tarde, estos planteamientos recalarán a su vez en España entre los nacionalismos periféricos de corte republicano frente a los nacionalismos conservadores y excesivamente particularistas que también se estaban configurando. Ver ESTEBAN NAVARRO, M. A.: «De la esperanza a la frustración, 1868-1873», en TOWNSON, N. (ed.): *El republicanismo en España...• op. cit. •* p. 109.

siglos, conservando su lengua, costumbres y leyes propias. Además –y en coherencia con su argumentada defensa de las libertades individuales– sólo la forma republicana de gobierno podría garantizar tanto el respeto de los derechos acumulados, como la organización de una sociedad verdaderamente democrática en un sistema que permanece abierto, susceptible de constantes revisiones. Desde esta perspectiva, el Sexenio se presentará entre los republicanos españoles como la oportunidad de oro para plasmar su proyecto, puesto que la defensa de la revolución, la articulación de una sociedad asentada sobre principios democráticos y la construcción de un Estado federal aparecen como objetivos irrenunciablemente vinculados. Y, en efecto, ello sería posible en 1873 cuando la proclamación de la I República –casi como la desembocadura lógica del precedente curso histórico– conlleve la elaboración de una nueva Constitución que, sin embargo, no traduce directamente el modelo pactista de Pi y Margall, sino más bien el descentralizador de Castelar.

Fue el reconocido orador republicano el encargado de redactar un texto que apenas pudo ser discutido por la Asamblea Nacional y que no llegó a entrar en vigor, pero cuya trascendencia ideológica es innegable ya que reestructuraba completamente la nación española, convirtiéndola en una República federal que descansaba sobre el municipio y el Estado regional. España pasaba a estar compuesta –según rezaba el primer artículo– por diecisiete Estados diferentes entre los que se incluían Cuba y Puerto Rico, en lo que sin duda era un intento de solución para el problema (olonjal que amenazaba la propia continuidad de la República³⁰). Además, se preveía la futura conversión de otros territorios coloniales en nuevos Estados. A cada una de las

³⁰ No se trataba de una mera solución estratégica. Los republicanos habían demostrado su militancia abolicionista, uno de los problemas que más claramente gravitaban sobre la continuidad del dominio español en la Gran Antilla. Recuérdese que la restauración alfonsina debió mucho al *lobby* cubano, que ante la amenaza reformista y abolicionista que impregnaba a buena parte de las fuerzas políticas implicadas en la revolución del 68, empezó pronto a prestar su apoyo a aquella causa. Ver ESPADAS, M.: *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, Madrid, CSIC, 1975. Aunque cronológicamente más allá del período que aquí se considera, ver también DE MONTAIGD, I. R.: «El republicanismo español y el problema colonial de! Sexenio al 98», en DUARTE, A., y GABRIEL, P. (eds.): *El republicanismo español...*, *op. cit.*, pp. 35-60; en el mismo volumen, SUÁREZ CORTINA, M.: «El republicanismo institucionista en la Restauración», pp. 61-81 (en especial, pp. 69-73), *op. cit.*, y DE LA GUARDIA, C.: «Los reformadores españoles y la guerra hispano-norteamericana», en GONZÁLEZ PERALBO, J. L., Y otros (eds.): *In Memoriam. Estudios dedicados a Antonio M.^a Calero...*, *op. cit.*, pp. 209-226.

tres esferas concéntricas (municipio, Estado regional y federación) corresponden atribuciones diferentes que no pueden entrar en colisión y que han de ser mutuamente respetuosos. Queda claro que el modelo centralista de los moderados se venía completamente abajo, incluso desde su propia base: la provincia tal y como había quedado definida por Javier de Burgos, al dejar abierta la posibilidad de su alteración³¹. No era, por otro lado, la primera vez que se podía encontrar un profundo desacuerdo con la división de Burgos. Recordemos, a este respecto, las críticas expuestas en la *Guindilla* por Wenceslao Ayguals de Izo entre 1842 y 1843; el plan regional auspiciado por Patricio de la Escosura desde el ministerio de Gobernación en 1847, o la defensa de las regiones históricas expuesta por Fernando Garrido en *La regeneración de España* (1860) :2.

A pesar de la profunda crítica del Estado centralista que se estaba lanzando desde el republicanismo español, hay que afirmar con rotundidad que no implicaba en ningún momento un menoscabo ni cuestionamiento de la unidad nacional, realidad preexistente de la que se parte y que no quebranta el texto constitucional, como ciertamente tampoco lo hicieron ni los pactos de 1869 ni la expresión más radical del cantonalismo en plena República³³.

³¹ El primer artículo de la Constitución del 73 concluía indicando que «los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales». Por su parte, el proyecto constitucional alternativo de Díaz Quintero, Cala y Benot era más contundente en este sentido, al perseguir una división administrativa de nueva planta con la propuesta de convertir a los cantones en la unidad territorial intermedia entre el municipio y la federación. Ello suponía una fisonomía geográfica que no tenía por qué coincidir ni con las regiones históricas ni con los límites de las vigentes provincias. Para una comparación de ambos proyectos constitucionales resulta de imprescindible consulta el texto de J. M. JOVER ya citado «Federalismo en España: cara y cruz...», *op. cit.*

³² Una breve aproximación a las dos primeras alternativas en SÁNCHEZ, I. (coord.): *Castilla-La Mancha contemporánea*, Madrid, 1998, p. 19. Más detalles sobre la propuesta de Izo en CARRILLO, Y.: «El periódico *Guindilla* (1842-1843) de Ayguals de Izo y la evolución de las ideas republicano-federales en España», en *La prensa y la revolución liberal. España, Portugal y América Latina*, Madrid, Universidad Complutense, 1983. Para la crítica de Garrido y su influencia en la Constitución de 1873 me vuelvo a remitir al texto de JOVER, J. M.: «Federalismo en España: cara y cruz...», *op. cit.*, pp. 136 ss.

³³ Frente a lo que se ha ido sosteniendo en las páginas previas del texto, la Constitución de 1873 no llegaría tan lejos según I. P. Fusi. «De hecho -afirma el historiador- el proyecto no era sino un sistema de descentralización regional en el que la unidad del Estado quedaba plenamente salvaguardada. Era, además, un proyecto inocente e

Mas la Constitución de 1873 no fue la única expresión de ese ideario federalista que se había ido configurando y ampliando su base social durante décadas. Con vigor, antes de la 1 República y durante su corta existencia, se pusieron en marcha alternativas que propugnaban igualmente otra concepción acerca de la nación española. Evidentemente, la referencia a los pactos federales de 1869 y al movimiento cantonal de 1873 es inevitable en la dinámica del asunto que nos ocupa. El origen de los pactos que se fueron firmando entre mayo y julio de 1869 está en la reestructuración organizativa del partido, pero, más allá de esta finalidad operativa, estos acuerdos se muestran a la vez como anticipo de lo que habría de ser su plasmación estatal en el futuro inmediato. La iniciativa se gesta, como es sabido, en Cataluña, en torno a la figura de Valentí Almirall, hombre clave a la hora de comprender las raíces históricas del nacionalismo catalán, que impulsa el *Pacto de Tortosa*. Desde Cataluña el ejemplo cundió: pactos de Córdoba, castellano, galaico-astórico y pacto de las provincias vascongadas y Navarra. Aunque entre ellos existen diferencias, se pueden encontrar algunas coincidencias sustanciales, como el objetivo de desarrollar la aspiración revolueionaria que se había iniciado en septiembre de 1868, la necesaria colaboración entre los estados que se formarían, o el expreso rechazo al uso de la violencia como estrategia revolucionaria siempre que no se pusieran en peligro los derechos fundamentales.

Estos ejemplos mencionados han sido estudiados y son conocidos³⁵, pero, por el contrario, son muchas las incógnitas que se ciernen sobre el proyecto de pacto federal que se intentó fraguar en una región con

inmaduro, que no se planteaba ni regulaba ninguna de las cuestiones esenciales en las relaciones entre el poder federal y el poder de los Estados en lo que podía afectar a la distribución de las competencias». Ver FUST, J. P.: *España. La evolución...*, *op. cit.*, pp. 178-180 (cita en p. 180).

³⁴ Un análisis sociológico del republicanismo español se encontrará, por ejemplo, en la obra antes citada de LÓPEZ-CORDÓN, M.³ V.: *El pensamiento político-internacional...*, *op. cit.*, pp. 92-117, Y también en PIQUERAS, J. A.: «Detrás de la política. República y federación...», *op. cit.*, pp. 30-39.

³⁵ Ver, entre otros, ARIAS CASTAÑÓN, E.: «Notas para el estudio del republicanismo andaluz en el siglo XIX: el pacto federal de Córdoba», en *Archivo Hispalense*, núm. 220, 1989, pp. 51-64; BARÓN FERNÁNDEZ, J. R.: *El movimiento cantonal de 1873 (primera República)*, A Coruña, Edicions do Castro, 1998; JUTGLAR, A.: *Pi y Margall y el federalismo...*, *op. cil.*, vol. 1, cap. 1; MARTÍNEZ SIAW, C.: «El Cantón sevillano», en *Archivo Hispalense*, núm. 170, 1972, pp. 2-82; MEDIONI, M.³ A.: *El Cantón de Cartagena*, Madrid, Siglo XXI, 1979; SERRANO GARCÍA, R.: «El pacto federal castellano», en *Investigaciones*

escaso desarrollo republicano y, menos aun, regionalista como La Mancha³⁶. Distintos representantes de las provincias que hoy integran la comunidad autónoma castellano-manchega participaron en la elaboración y firma del pacto castellano de Valladolid. Sin embargo, a primeros de septiembre del mismo año se convocó una reunión en Alcázar de San Juan a la que acudirían delegados republicanos procedentes de Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo (al margen quedaban tanto Guadalajara como Madrid). Algunos destacados miembros del partido, como Fernando Garrido y Bernardo García, también respondieron a dicha convocatoria, encargándose de la crónica para sus respectivos medios de comunicación (*La Igualdad* y *La Discusión*). El encuentro-desarrollado en varias jornadas en las que, asimismo, tuvo lugar una manifestación adornada con la iconografía habitual de estos actos-propició dos acuerdos: la redacción de las bases para un *Pacto Federal Manchego*, cuyo contenido sigue siendo todavía desconocido, y el nombramiento de una Junta federal integrada por doce miembros de las cuatro provincias antes mencionadas.

La fórmula federal del pacto volvió a reactivarse en la región al proclamarse la I República. Entonces, los cuadros republicanos se pusieron a trabajar para organizar sus bases y defender la consolidación del nuevo régimen. Con tal motivo, consta una nueva reunión que mantuvieron algunos de los miembros de la Junta federal, celebrada esta vez en Madrid y que culminó en la elaboración de un manifiesto. En este documento se reafirmaba la férrea voluntad de defensa de la República, se adoptaban algunos acuerdos organizativos (principalmente el mantenimiento de una especie de comisión permanente con residencia en Madrid para gestionar las cuestiones que pudieran surgir) y se designaba la ciudad de Alcázar como sede permanente de la Junta. Hasta

Históricas, núm. 5, 1985, pp. 255-265, y VILAR RAMÍREZ, J. B.: *Bases sociales y económicas del Cantón Murciano*, Madrid, Miguel Castellote, 1973.

³⁶ Lejos de la intención de quien escribe estas páginas el rastrear artificiosas raíces regionalistas para justificar históricamente la actual configuración autónoma de Castilla-La Mancha. Mi propósito tan sólo es dar a conocer un aspecto del período en la región bastante desconocido y sobre el que ya anticipé algunos datos en *El Sexenio Democrático en la provincia de Ciudad Real. Economía, política y sociedad* (1868-1874), Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1997, pp. 408-410, y apéndices 5.8, 5.9 y 5.11. La información que he podido recopilar procede de la prensa madrileña, concretamente de *La Igualdad* (núms. 258 a 262, 3 a] de septiembre de 1869, y núm. 1.410, 8 de marzo de 1873) y *La Bandera Roja* (núms. 6 y 7, 9 y 13 de septiembre de 1869).

ahí los datos que conocemos. Difícilmente de ello se puede extraer ni una lectura nacionalista -siquiera regionalista-, ni tampoco la solidez de un partido que contó con escasos éxitos durante el período en la región³⁷; pero sí al menos la existencia de una iniciativa, minoritaria es cierto, que no deja de llamar la atención sobre el grado de organización de una pequeña elite política local.

El movimiento pactista, en su conjunto, evidenció a todas luces la eclosión social e ideológica del período, llegando a desbordar incluso el control del propio partido, algunos de cuyos diputados más radicales le prestaron su apoyo expreso. La misma conclusión es aplicable en buena medida al cantonalismo, un fenómeno complejo en el que confluyen múltiples variables sociales y políticas, entre las cuales estuvo presente su vertiente regionalista y nacionalista, evidentemente. Sin embargo, tampoco esta expresión más radical, convertida en levantamiento armado y en factor final de inestabilidad añadida para la I República, venía realmente a erigirse en fuerza separatista capaz de actuar como disolvente de la unidad nacional.

La realidad de la administración provincial

Hasta aquí hemos efectuado un recorrido por el efervescente mundo de las ideas y de los programas políticos que durante el Sexenio confluieron, desde perspectivas distantes y con grados también diferentes de concreción, en el común cuestionamiento de los sólidos presupuestos centralistas sobre los que se asentaba el Estado liberal español. Ahora bien, cabría preguntarse desde el terreno de la práctica en qué medida se alteró el funcionamiento de algunas de sus instituciones más representativas, concretamente de las diputaciones provinciales. En su síntesis sobre la evolución de estas corporaciones en la España decimonónica,

³⁷ Apenas tuvieron incidencia en la provincia los levantamientos federales de 1868, 1869 Y 1872, aunque hubo conatos de organización y conflicto en algunas de sus localidades como Valdepeñas (mayo de 1872), por mencionar un ejemplo. En 1874 se llegaron a constituir tres partidas armadas que conectarían tardíamente con los rescoldos del movimiento cantonalista y del federalismo radical. Sus acciones se limitaron a algunas escaramuzas de sabotaje y avituallamiento, y a un enfrentamiento violento con las autoridades locales. Por lo que se refiere al apoyo electoral del partido republicano en Ciudad Real, fue más bien escaso hasta las elecciones de 1873, cuando no existía ya competencia electoral real por el retraimiento de los monárquicos. Ver VILLENA, R.: *El Sexenio Democrático en la provincia de Ciudad Real...*, op. cit., pp. 404-422.

Manuel Santana entiende, por un lado, que durante el Sexenio alcanzaron su mayor grado de autonomía y se convirtieron en verdaderos entes descentralizados, pero que, por otro, estuvieron sujetas a la vigilancia gubernamental ante la posibilidad real de que desarrollaran un papel político que la ley no les atribuía. Gravitó, pues, una especie de temor a que desbordaran los límites impuestos en la legislación de 1868 y 1870, como se evidenció, por ejemplo, en las suspensiones temporales de algunas de ellas. No se trataba de un temor infundado, pues nadie mejor que los progresistas conocían el potencial político de ayuntamientos y diputaciones, convertidos circunstancialmente en plataformas útiles dentro de la dialéctica que les enfrentó a los moderados³⁸.

Las conclusiones de Santana parecen, pues, decantarse por una valoración de doble sentido y con cierto grado de ambivalencia que convendrá ser contrastada con algunos casos particulares, aunque sólo sea de manera aproximativa³⁹. Las diputaciones de Barcelona y de

³⁸ M. Santana cita los casos de Alicante, Canarias, Santander, Valladolid y Vizcaya. Ver SANTANA, M.: *La Diputación Provincial*, op. cit., pp. 145-158.

³⁹ La historia de las diputaciones provinciales en España cuenta ya con una relativamente abundante literatura, bastante heterogénea en sus planteamientos y resultados, y en la que el análisis del Sexenio no suele pasar de constituir un mero capítulo más. Probablemente es el área mediterránea la que cuenta con mayor número de estudios, algunos de ellos ciertamente sólidos. Además del volumen dirigido por B. DE RIQUER, ya citado, sobre la diputación barcelonesa, ver CHEST, M. (dir.): *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995; *Historia de la Diputació de Girona*, Girona, 1989; LLADANOSA, J.: *Historia de la Diputación Provincial de Lérida*, Lérida, 1974, y del mismo autor: *El origen de la Diputación Provincial de Lérida*, Lérida, 1986; MARTÍ, M.: «Las diputaciones provinciales en la trama caciquil: un ejemplo castellanense durante los primeros años de la Restauración», en *Hispania*, núm. 179, 1991, pp. 993-1041; PIÑA, R.: *La Diputación Provincial de Baleares (1812-1979)*, Palma de Mallorca, 1979; RAMOS, V.: *Historia de la Diputación Provincial de Alicante*, Alicante, 2000; VOLTES, P.: «El origen de la Diputación de Barcelona», en *La Provincia*, Barcelona, Diputación Provincial, 1966, pp. 785-809, y del mismo autor: «La Diputación Provincial de Barcelona durante el reinado de Isabel II», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1983, pp. 785-809. Para otras regiones, ver BERMEJO, F., Y DELGADO, J. M.: *La administración provincial española. La Diputación provincial de La Rioja*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1989; CARANTOÑA, F., y PUENTE, G. (dirs.): *Historia de la Diputación de León*, León, Instituto Leonés de Cultura, 1995; FARIÑA, J., y PEREIRA, M. A.: *La Diputación de Pontevedra, 1836-1986*, Pontevedra, 1986; GONZÁLEZ MARIÑAS, P.: *Las diputaciones provinciales en Galicia. Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*, La Coruña, 1978; GUERRA, A.: «La Diputación de Badajoz en 1837», en *Estudios Extremeños*, núm. 1, 1983; ORDUNA, E.: *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1833-1990*, Segovia, 1991; *El origen de la autonomía: historia de la Diputación Provincial de Canarias (1813-1925)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1995; PAS-

Ciudad Real podrán servir, en este sentido, de referentes válidos, tanto más en la medida en que nos sitúan ante realidades geográficas, sociales y políticas que en principio resultan bastante alejadas.

Borja de Riquer sostiene en su estudio sobre la diputación barcelonesa que ésta jugó un destacadísimo papel en la vida política catalana, actuando como la principal instancia representativa de Cataluña y como verdadero escenario de confrontación ideológica entre los distintos partidos ¹⁰. Desde los orígenes mismos de la revolución, sus diputados demostraron gran independencia con respecto al poder central, como puede comprobarse a parLir de diferentes líneas de actuación que respondían a iniciativas propias. Por recoger algunos ejemplos, la construcción de un nuevo edificio para el institulo de segunda enseñanza y la puesta en marcha de una escuela politécnica, en materia educativa; o la formación de un baLallón de voluntarios para luchar contra los insurrectos cubanos, propuesta esta que, en cambio, conLrasLa con la posterior polémica que se generó en su seno sobre la cuesLión de las quintas, aprobándose finalmenLe una resolución que pedía su abolición. En este sentido, hay que indicar que, a pesar de esa independencia, la diputación de Barcelona se implicó abiertamente con la causa gubernativa en su combate a los carlistas. Desde allí se constituiría, precisamente para este objetivo, la Junta de Salvación de Cataluña.

Los dos intervalos de gobierno republicano en la diputación acenLuaron esta trayectoria de independencia política, hasta alcanzar su

TRANA, H.: *La Diputación Provincial de Valladolid, 1875-1930: política y gestión*, Valladolid, 1997; PÉREZ NÚÑEZ, J.: *La Diputación foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996; RUIZ HOSPITAL, G.: *El gobierno de Guipúzkoa al servicio de su rey y bien de sus naturales: la Diputación Provincial, de los fueros liberales al liberalismo*, San Sebastián, Diputación Foral de Cuipúzkoa, 1997. La región de Castilla-La Mancha cuenta ya con algunas monografías provinciales: ALÍA, F., Y otros: *El Palacio Provincial*, Ciudad Real, 1994; MORENO, L.: *Historia de la Diputación Provincial de Toledo*, Toledo, 1986; ORTEGA, P.: *Evolución legislativa de las diputaciones provinciales en España. La Diputación Provincial de Cuadalajara, 1812-1845*, Madrid, Universidad Complutense; REQUENA, M. (coord.): *Historia de la Diputación de Albacete*, Albacete, 1993; SÁNCHEZ, I. (coord.): *Historia de la Diputación Provincial de Ciudad Real, (1835-1999)*, Ciudad Real, 1999, y VILLENA, R.: *Revolución democrática y administración provincial. La Diputación de Ciudad Real, 1868-1874*, Ciudad Real, 1995. (Por ser las respectivas diputaciones las editoras de estos trabajos, se ha omitido el dato en la nota, salvo en caso contrario.)

¹⁰ Ver DE RIQUER, B. (dir.): *Història de la Diputació... op. cit.*, pp. 197-243, así como la introducción al volumen colectivo, especialmente pp. 25-28.

máxima significación cuando se produzca, en la primavera de 1873, el intento de proclamación de un Estado catalán. En efecto, una parte importante de los diputados defendió la posibilidad de que la corporación provincial actuara de núcleo vertebrador del movimiento que habría de desembocar en la configuración de dicho Estado. Como se sabe, los sucesos de Barcelona a los que estoy aludiendo forzaron el viaje de Figueras para disuadir a los federales de que desistieran de su intento. Aunque este movimiento acabara debilitándose y no llegara a cristalizar, interesa resaltar que la participación de la corporación provincial en el mismo es harto elocuente del grado de significación política que la misma llegó a alcanzar en Cataluña.

El período estuvo, además, salpicado por diversos conflictos con otras esferas de la administración territorial que demuestran la existencia de tensiones, bien con varios municipios -incluyendo el capitalino- a resultas de las contribuciones, bien con el gobernador civil que, en esta ocasión, se zanjó con la destitución de los diputados federales en junio de 1871.

El dinamismo de la diputación de Barcelona contrasta con la actividad desarrollada durante los mismos años por una diputación del interior como la de Ciudad Real. Aquí no puede hablarse ni de debates ideológicos en su seno, ni de iniciativas importantes al margen de los poderes centrales, que fueron más bien escasas, incluso cuando la sociedad más lo demandó -y así ocurrió con ocasión de la terrible plaga de langosta que invadió el agro manchego a partir de 1870, evidenciando una gestión ineficiente y cicatera- o La diputación manchega, mayoritariamente dominada por monárquicos, demostró su fidelidad al Gobierno central, por ejemplo, al calor de los diversos levantamientos federales que salpicaron el período y que sólo muy tímidamente amenazaron la tranquilidad de alguno de los pueblos de la provincia, o, también, en su implicación directa en la lucha anticarlista.

Ello, sin embargo, no es óbice para que desempeñara una misión importante en aquellas competencias que le eran propias. La atención a los centros de beneficencia y enseñanza que de ella dependían absorbieron gran parte de sus presupuestos, con frecuencia quebrados por los municipios recurrentemente morosos y con los que se suscitaron diversos pleitos administrativos. No fue la cuestión fiscal la única fuente de problemas, también aquí hubo algún desencuentro con el gobernador civil que, más allá de su apariencia banal (relacionada con los enseres de un inmueble), dejaba entrever diferencias políticas entre ambas instituciones durante el período republicano.

La democratización interna, posibilitada por el sufragio universal masculino y potenciada por la mayor representatividad territorial que incorporaba la Ley de 1870, se tradujo en una renovación importante de los hombres que accedieron a la institución, generando una suerte de paréntesis nominativo entre los diputados provinciales, antes y después del Sexenio Revolucionario. ¿Fue también un cambio en su extracción social y profesional? En gran medida no, ya que el dominio seguía correspondiendo a una pequeña burguesía, de base agraria desde luego, que, por lo demás, fue también la dirigente de la revolución y la gestora del período en la provincia desde otras instituciones como los ayuntamientos.

Así pues, la diputación de Ciudad Real podría muy bien ser presentada como un ejemplo de los límites reales que el proyecto descentralizador del Sexenio encerraba en sí mismo y que no iban a suponer una conversión de estas instituciones en agentes políticos de la vida local, sino en ruedas perfectamente encajadas dentro de la maquinaria administrativa del Estado ⁴¹.

* * *

Al concluir retomamos los argumentos iniciales. Durante el Sexenio Revolucionario se asiste a una quiebra ideológica y teórica del Estado poderosamente centralista que el liberalismo doctrinario había impuesto en décadas anteriores. La crítica a dicho modelo conllevó grados diferentes, vino de diversos frentes políticos y obtuvo resultados más bien limitados. Los gobiernos monárquicos progresistas pudieron revitalizar un proyecto descentralizador que ya habían intentado durante el Bienio y que venía a aflojar el asfixiante control del poder central, si bien en el fondo no se disolvían los fundamentos de un Estado que seguía desplegando su articulación desde el centro hacia la periferia. En cambio, el federalismo, tanto desde la dirección del partido republicano como desde los movimientos sociales que eclosionaron al margen de éste, planteó una alternativa radicalmente diferente que acabó hundiéndose en el propio magma de la inestabilidad del período. Ayuntamientos

⁴¹ No muy diferentes podrían ser los casos de las diputaciones de Albacete o Segovia, por mencionar sólo dos ejemplos en esta misma dirección y sin ánimo de ir efectuando un largo recorrido por la geografía nacional. Ver C. PANADERO: «De la revolución de septiembre a la Restauración (1868-1874)», en REQUENA, M. (coord.): *Historia de la Diputación de Albacete... op. cit.* y la obra ya citada de E. ORDUÑA para Segovia.

y diputaciones seguían constituyendo, por ley y en la práctica, instituciones que no traspasaban la frontera administrativa ni tampoco quedaban completamente libres de controles orgánicamente superiores. Ahora bien, ¿pudieron o debieron ser otra cosa? Es ésta una pregunta que podría conducirnos a un debate teórico más extenso, en el que entran en juego las valoraciones historiográficas que hagamos acerca del poder y de uno de sus trasuntos esenciales, el Estado; en este caso un Estado como el español que acaso ni ha sido tan débil, ni ha carecido de los resortes imprescindibles para su consolidación, como en ocasiones se ha querido presentar. **E**l fracaso de los proyectos más abiertamente descentralizadores durante el Sexenio sería probablemente un argumento en esta dirección.

