

EL ESTADO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO: CENTRALISMO, INARTICULACIÓN Y NACIONALISMO

Julio Aróstegui

Universidad Carlos III de Madrid

A comienzos del siglo xx, Adolfo Posada, uno de los grandes estudiosos de los poderes y problemas del Estado en la España contemporánea, decía que en la regeneración del país jugaba un papel fundamental la reforma del *régimen local* «en la necesaria reconstitución de las fuerzas nacionales». Tales observaciones se hacían en el frontispicio mismo de un libro prolijo, maduro y, por lo demás, utilísimo aunque poco utilizado, aparecido en 1910, que trataba de la reforma del régimen local a propósito de la iniciativa legislativa promovida por Maura y el partido conservador que en 1909 había fracasado en vía parlamentaria¹. En ese momento, el modelo de Estado liberal español *uniformista y centralista* experimentaba sus primeras quiebras.

La importancia de la dimensión y distribución *territorial* del poder del Estado, o la relación de los poderes territoriales con un poder central del Estado, ligada siempre a la cuestión del centralismo pero no estrictamente asimilable a ella, ha preocupado a administrativistas, juristas, políticos y regeneracionistas, pero menos a los historiadores e, incluso, a politólogos o sociólogos políticos que se ocupan de los avatares del Estado contemporáneo en España y de lo que algunos, erróneamente, desde luego, creen quintaesencia de ellos: el nacionalismo.

Que en la España de los siglos XIX y XX existe y se reproduce un «problema del Estado» no parece motivo de duda para casi nadie. Deci-

¹ A. [GONZÁLEZ] POSADA: *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910 [reedición de 1982 del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid], p. 9.

mos un problema «del», no «de», Estado que se incuba y se aloja en los intersticios de su conformación y en la articulación, evolución y eficacia de su maquinaria aún más que en la fundamentación ideológica legitimadora de su dominación.

No faltan ahora, ni han faltado antes, aparentemente anecdóticos detalles que hacen aflorar a la superficie de lo cotidiano lo que no ha dejado de ser nunca un problema profundo. Así, ya en los años noventa de nuestro siglo, se suscita en el país una polémica político-mediática sobre la oportunidad, el cómo y el cuándo —y el dónde— de la interpretación del Himno Nacional... Se suscita otra sobre la naturaleza y contenido de la Historia de tal país que ha de ser llevada al sistema educativo, donde ocupa un lugar esencial, por cierto, la naturaleza o no *unitaria* de esa Historia. Se suscita el problema de cooficialidad —y cuál— entre la lengua propia del Estado y la de algunas regiones. Antes y después había habido un problema de banderas, de fuerzas policiales, de preeminencias culturales, de representación exterior...

Sin duda, el tipo de cuestiones aludidas se incardinan dentro de lo que podemos considerar genéricamente como atribución de los poderes del Estado en un país donde dicha atribución tiene una larga historia de doctrinas, proyectos, contradicciones y realizaciones de modelos políticos encontrados, movimientos nacionalistas y hasta guerras civiles. Aunque de manera susceptible de levantar menos «escándalo» en la opinión pública, existen otros tipos de «anomalías» insertas en la realidad estatal que forman parte, ciertamente, de nuestras costumbres políticas, pero cuya significación para lo que decimos no es menos llamativa por cuanto se relacionan con dos cuestiones también básicas.

Una, la del Estado como entidad conformadora de una sociedad civil con la que ha de relacionarse a través del proceso de la «confianza» en el sentido luhmaniano². El Estado moderno ha de basarse en buena manera en la confianza de los ciudadanos de la misma forma que en el juego de las demandas y los apoyos. Pocos Estados como el español contemporáneo han suscitado más desconfianza de los ciudadanos alejados del poder. De otra parte, como cara posterior de la medalla, nuestras costumbres políticas contemporáneas señalan una de-

² N. LUHMANN: *Confianza*. Barcelona, Anthropolos, 1996. A los efectos del comentario que hacemos aquí es también obligado ver el trabajo del mismo autor *Poder*, Barcelona, Anthropolos, 1995. Precisamente, ambos estudios aparecen juntos en la edición americana de John Wiley & Sons, 1979.

clarada tendencia a la «patrimonialización» del Estado como bien privado por parte de una clase política por la que circulan las élites dominantes, oligarquizadas, durante la mayor parte del período contemporáneo.

Un Estado, éste del que hablamos, de cuyo grado de articulación puede dar idea el hecho de que aún en los tiempos que corren a fines del siglo XX no existe una opinión determinante acerca de su carácter de Estado nacional, Estado plurinacional o, quien sabe, si «seminacional», sigue con un problema abierto de articulación, aunque sus términos no dejen, obviamente, de evolucionar con las propias condiciones sociales. La relación entre Estado y realidades étnico-históricas de la población a la que aglutina como entidad política está no sólo abierta, lo que es normal en todo Estado democrático, sino profunda y perversamente problematizada.

Los problemas de tal Estado son básicamente, a mi juicio, los de la articulación de poderes en la clave de su *territorialización*, los derivados de la acción de apetitos patrimonializadores por parte de oligarquías diversas, los de su incapacidad histórica, en consecuencia, para fundamentar confianza en los administrados, por cuanto ha sido incapaz de crear una eficaz maquinaria administrativa, y su poca aptitud para engullir y articular espectaculares «desarrollos diferenciales» en su territorio. Esta nómina no siempre es enfocada adecuadamente, según creo, en sus raíces y en sus desarrollos en la medida en que con harta frecuencia se toman efectos por causas y se sitúan los puntos de mira en el terreno de las ideologías derivadas y no en el de las estructuras generadas históricamente.

Es innegable que, como ya hemos señalado, los problemas del Estado de la modernidad en España han preocupado desde sus mismos orígenes. Estamos ante no otras dificultades que las derivadas históricamente de la construcción de un modelo español de Estado *liberal*. 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 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.

Pero la creencia de que la «administración del Estado» es algo realmente distinto del componente político del aparato estatal viene comúnmente a hacer más opaca la comprensión de esta historia. Los historiadores, por ejemplo, pueden no tener en cuenta lo que han escrito

los especialistas en Administración cuando ella misma es un elemento del Estado de clarísima implicación y dirección política. La administración de un Estado es clave para entender el proyecto estatal mismo. Los juristas, a su vez, no siempre están atentos en lo debido a aspectos menos formales que la estructura misma de la Administración del Estado³.

El Estado español contemporáneo, desde sus primeras concreciones en el episodio de las Cortes gaditanas a comienzos del siglo XIX, tropezó de forma especialísima con la dificultad de la *distribución territorial y social de los poderes*. Toda remisión, por tanto, de tal dificultad, que desemboca en las aporéticas realidades que vivimos hoy mismo, a las del *centralismo*, la *oligarquización*, la *ineficacia funcional y funcional*, o los *déficits nacionalizadores*, resultan justas y, a su modo, esclarecedoras, pero insuficientes.

La distribución social y territorial de los poderes se concreta en aspectos importantes y no siempre valorados en las recientes polémicas, los del *provincialismo* y el *municipalismo* que, a su vez, hunden sus raíces en el de la creación de una *administración territorial* del Estado liberal español que sigue estrechamente el modelo francés producto de la revolución que se intenta aclimatar en España sin conseguirlo en sus aspectos políticos esenciales. Nadie pensó, en principio, en la posibilidad de crear un Estado moderno según otro modelo. Pero luego, las opiniones de los tratadistas se han dividido: tal vez ese modelo alternativo era *posible* pero era también difícilmente *pensable* por los grupos dominantes en España entre los años veinte y cincuenta del siglo XIX. La primera alternativa con cierta plasticidad, y sólo parcial, fue, sin duda, el federalismo.

Por tanto, la cuestión capital de la estructura del Estado liberal español tiene que ver con el *centralismo*, pero no tanto con la creación de un fuerte poder central del Estado, que no se consuma en modo alguno, como con el error de concepción y de articulación de los poderes locales. Ese error va más allá de la decisión de crear espacios administrativos y políticos asfixiantemente homogéneos que ignoraban realidades anteriores, hasta situarse en una concepción homogeneizadora que no crea los instrumentos políticos y administrativos necesarios para ges-

³ Una notable excepción en estos inconvenientes es la obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*. Madrid, Alianza Editorial, 1985 a la que estas páginas deben bastante. Cabe decir lo mismo de la de Adolfo González-Posada a la que nos referiremos más en extenso después.

tionarla. En eso se diferencia la creación española de su modelo francés: el Gobernador Civil español jamás será el Prefecto francés⁴. El Estado centralista liberal pretende ser antes que nada homogeneizador porque la moderna idea de *nación* lo es igualmente, pero es, sobre todo, un Estado ineficiente y por ello opresor. Reconocer e integrar las evidentes particularidades políticas que los territorios diversos de la Monarquía heredaban del Antiguo Régimen hubiera precisado de un aparato distinto, inconcebible dentro del modelo francés e inalcanzable con el grado de desarrollo del país. Por ello se desconocieron los receptáculos explícitos de la diversidad, las *regiones* que eran reflejo de realidades políticas arrastradas del Antiguo Régimen.

Pese al reconocimiento de estas peculiaridades históricas, uno de los convencimientos claves de los que parte este texto es el de que la cuestión de los nacionalismos en España está hasta hoy en buena parte mal enfocada como eje del problema del Estado español contemporáneo, sin que yo pretenda con ello que no son una parte importante de semejante problema. El hecho del nacionalismo ha recibido una «atención desmesurada...», como ya se ha señalado⁵, pero más aún que ello ha sido, a mi entender, des-ubicado para las necesidades de una correcta visión histórica. Sin embargo, este breve ensayo no trata de los nacionalismos españoles, o en las regiones españolas, sino como una especie de contrapunto.

Lo hará sólo de esta forma porque la argumentación se basa en la idea de que para explicar los nacionalismos es preciso tratar la cuestión del Estado contemporáneo en España en términos organizacionales que afectan al esqueleto, por decirlo así, articulador del Estado. En consecuencia, los nacionalismos deben entenderse, desde luego, como algo más que «un problema» —el problema está en otra parte— pero algo distinto también de una lineal respuesta a la creación de «artificiales provincias con el fin de desconocer y hacer desaparecer las realidades regionales y locales históricas» o distinto de un «rechazo de la periferia al proyecto de nación española»⁶, visiones, entiendo, excesivamente simplificadoras.

⁴ Una diferencia que está expuesta con definitiva claridad por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España». En, *o.c.*, pp. 51-68.

⁵ J.P. FUSI: *La función de la historia*, citado por B. DE RIQUER: «Sobre el lugar de los nacionalismos-regionalismos en la Historia contemporánea española». En *Historia Social* (Valencia), 7, primavera-verano, 1990, p. 105.

⁶ B. DE RIQUER: *o.c.*, 120.

De cualquier forma, la relación del nacimiento de los regional-nacionalismos con la articulación de los poderes territoriales del Estado me parece indiscutible, y la errónea resolución de esa estructura ha de explicarse con rigor histórico por ser anterior, de otra parte, a la aparición de la idea «nacionalista» de Estado. Este ensayo trata más bien, por tanto, de la crítica del Estado liberal.

Por último, el texto está escrito con espíritu de pequeño y discreto homenaje a ese gran jurista y sociólogo que fue Adolfo González Posada, liberal institucionista, al que preocuparon de forma especial los problemas del Estado español en la «crisis del liberalismo»⁷, es decir, en el momento de la quiebra, justamente, del modelo de Estado centralista español. Que la organización de los poderes locales de distinto nivel, y el alcance político de ellos, fue un problema constante en la «época constitucional» del liberalismo español, como la llamó Posada, es cosa tan evidente como muestra la obra crucial de él mismo de la que nos ocupamos aquí en la que recogía la notable cantidad de intentos de arreglo legislativo de los poderes municipales y provinciales que se suceden entre 1813 y 1909, por poner dos fechas significativas en la promulgación de disposiciones.

En todas las situaciones políticas españolas de la contemporaneidad —moderadas, progresistas, unionistas, etc.— estuvo presente el problema de los poderes del Estado en los territorios y los poderes privativos de los territorios mismos. Nunca se encontró una solución adecuada, como vamos a ver. Federalistas y regeneracionistas dieron los primeros aldabonazos a la puerta del edificio liberal doctrinario del centralismo. Los *regionalistas* de fines del XIX y primeros del XX acabarían arrancando una primera solución pragmática: el *mancomunismo*.

La reforma liberal del Estado: el centralismo

La creación de Estados de poder centralizado es la característica más peculiar del modelo de Estado nacional que deriva de las ideas revolucionarias francesas en el tránsito del XVIII al XIX. Es claro, sin embargo, que la asimilación de *centralización* y *fortaleza* de un Estado es

⁷ F.J. LAPORTA: *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*. Madrid, Edicusa, 1974. Laporta no recoge en esta biografía intelectual el análisis de los trabajos de Posada que aquí nos ocupan.

errónea. ¿En qué estriba, por el contrario, la viabilidad y propiedad de un Estado, cuál es la base real de su fortaleza? Es posible que la respuesta sea la capacidad de aglutinar, vertebrar, proteger y organizar una sociedad⁸. La asimilación entre poderes estrictamente centralizados y firmeza del Estado fue, sin embargo, una creencia nunca abandonada del liberalismo moderado español.

Una cuestión previa a la que resulta inexcusable referirse aquí es la que indica de qué punto parte la reforma liberal del Estado en España. En ese sentido, es una afirmación aceptada la de que la Monarquía borbónica en el siglo XVIII procede a una reforma del Estado o, incluso, más que a eso, a un proceso que es considerado, por algunos autores, como el desarrollo de un entramado institucional al que por vez primera puede llamársele realmente Estado⁹. El proceso, en lo esencial, apunta, precisamente, a la concentración del poder y a la unificación de sus instrumentos, es decir, a aquellos mismos objetivos que caracterizaron la reforma liberal del Estado desde su inicio. Poco más podemos detenernos aquí en ello¹⁰.

La más decisiva reforma se emprende en el reinado de Carlos III¹¹. El sentido en que el gobierno y la administración de los reinos borbónicos toman en cuenta esa situación previa, ajena todavía a lo que será propiamente el Estado centralizado, no está expresado seguramente en ningún otro documento como en aquella cédula expedida por Carlos III en 1768 que decía: «España es el cuerpo compuesto de muchos cuerpos pequeños y opuestos entre sí que mutuamente se chocan, oprimen y desprecian haciéndose una continua guerra civil. Cada provincia forma

⁸ Véanse algunas observaciones de interés sobre esto en R. CRUZ: «“El más frío de los monstruos fríos”: La formación del Estado en la España contemporánea». En *Política y Sociedad* (Madrid. Revista de la Universidad Complutense. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología), 18, enero-abril, 1995, pp. 81-93.

⁹ Una exposición breve, pero de interés, del debate historiográfico reciente acerca de a qué «se puede y no se puede considerar Estado» en G. MARTÍNEZ DORADO: «La formación del Estado y la acción colectiva en España: 1808-1845». En *Historia Social* (Valencia), 15, Invierno, 1993, pp. 101 y ss.

¹⁰ Antonio Morales acentúa en sus trabajos sobre el Estado del siglo XVIII la idea de que el reformismo borbónico no consistió sólo en la asimilación de todos los reinos a las leyes de Castilla sino en medidas que introdujeron cambios sustanciales en todos los reinos. Véase A. MORALES MOYA: *Reflexiones sobre el Estado español del siglo XVIII*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987 y «El Estado español del siglo XVIII», en G. GORTÁZAR (ed.): *Nación y Estado en la España liberal*. Madrid, Noesis, 1994, 18 y ss.

¹¹ Una clásica y válida aún exposición de esas reformas en G. DESDEVEISES DU DÉZERT: *La España del Antiguo Régimen*. Edición de 1989. Madrid, Fundación Universitaria Española, Introducción de Agustín González Enciso.

un cuerpo aparte que sólo se interesa en su conservación, aunque sea en perjuicio y depresión de los demás»¹². Como opina Eloy Terrón, esa Cédula es, en efecto, un documento extraordinario de la cultura reformista, uniformista, del siglo XVIII.

En España se erigirá un Estado uniformista centralista¹³ a partir de la estructura política de una Monarquía absoluta que, sin embargo, dejaba abundantes resquicios de actuación a los poderes particulares y territoriales pese al esfuerzo centralizador llevado a cabo por los políticos del XVIII. La creación del nuevo Estado arranca, y está determinada, por la ruptura extrema que provoca la invasión napoleónica y el alzamiento contra ella en 1808. La naturaleza «revolucionaria» de la situación desencadenada entonces, en cuyo contexto comienza la articulación por los liberales de ese nuevo Estado, ha sido señalada con fuerza especialmente por Miguel Artola¹⁴. Si hablamos aquí de una «reforma liberal» del Estado es por emplear una analogía con la expresión «reforma agraria liberal», o reforma de otras instancias de la vida pública que han recibido, justamente, mayor atención que ésta del Estado en la caracterización de una revolución burguesa, problemática por demás en nuestro país.

Las características de la lucha contra la Potencia invasora prejuzgaron ya la necesidad de «poderes centrales» de un nuevo orden, revolucionarios, que no tenían precedente. Así, por ejemplo, puede verse en la Exposición que redacta Álvaro Flórez Estrada, como procurador General de Asturias, en 1808 y que dice, en la misma línea que la Cédula de 1768 que hemos comentado, que la división en tantos reinos como provincias tenía la Monarquía a que había dado lugar el caos de 1808 no podía sino favorecer al enemigo común y que no se podría evitar esa desunión sino «estableciendo un Cuerpo que, reuniendo la autoridad o

¹² Citado en E. TERRÓN: *Sociedad e ideología en los orígenes de la España contemporánea*. Barcelona, Península, 1969, p. 53 y ss. Terrón lo toma de la obra de Pedro DE URQUINAONA: *España bajo el poder arbitrario de la congregación apostólica*, Madrid, 1835, un furibundo escrito antiabsolutista y anticarlista.

¹³ Señalemos que entre los diversos apelativos posibles para este proceso de la concentración del Poder político en un «núcleo central» de decisión el de *centralista* es el que más denota, para los politólogos, una voluntad política de concentración, de imponer subordinación y poder de clase. Véase D. LÓPEZ GARRIDO: *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona, Editorial Crítica, 1982.

¹⁴ M. ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, 2 vol. Todo el espíritu de este libro clásico está imbuido de la consideración como revolucionario del proceso de la crisis, pero véase pp. 9 y ss. del vol. 1 «Caracterización del proceso revolucionario» o «Las Juntas como poderes revolucionarios», p. 152.

representación de todas las provincias, uniforme, con la prontitud que se necesita, todos sus deseos y operaciones»¹⁵.

Los poderes centrales máximos de la Nación reunidos en un solo organismo que uniformase a los territorios de la Monarquía es un modelo que se ejecuta bajo las forma primitiva de las Juntas y que aparece en la crisis final del Antiguo Régimen como el único efectivo en unas circunstancias tan extraordinarias. Así, las Juntas que acaban delegando su autoridad en una «Junta Central». Por ello, conviene destacar que la tradición liberal española del centralismo, sin que sea discutible la fuerte inspiración directa que refleja en el propio modelo revolucionario francés, tiene, al mismo tiempo, tanto un antecedente borbónico dieciochesco como un inmediato origen emergente revolucionario «autóctono» ante las circunstancias históricas excepcionales.

Aún siendo los precedentes del centralismo, y sus primeras realizaciones, perfectamente visibles en la obra gaditana, no hay duda de que el período álgido de la construcción decimonónica del Estado centralista coincide con la época del liberalismo afecto al moderantismo, con el dominio del *doctrinarismo*, en especial en aquel momento en que la llegada al poder del general Narváez, a mediados de la década de los cuarenta, «inauguró una nueva era en la política española»¹⁶. El moderantismo, adoptando plenamente las ideas doctrinarias, mostraba que había bebido abundantemente en las fuentes francesas¹⁷.

Una administración centralizada es el modelo que proponen, y ningún otro, nuestros administrativistas liberales pioneros en el estudio del Estado moderno en formación. Javier de Burgos, Alejandro Oliván¹⁸, Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera y Gómez de la Serna escriben todos ellos antes de 1845 que es cuando rigurosamente se consolida la reforma iniciada ya en Cádiz. Después escribirán Manuel Colmeiro, Fernando Cos-Gayón y José Posada Herrera de nuevo. En ello coinciden perfectamente con tratadistas más políticos, nuestros teóricos doctrinarios, desde los *puritanos* como Pacheco hasta Alcalá Galiano, pasando

¹⁵ Reproducido en M. ARTOLA GALLEG0: *Introducción a A. FLÓREZ ESTRADA, Obras*. Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1958. Vol. I, p. XIII.

¹⁶ J. DEL NIDO Y SEGALERVA: *Antología de las Cortes desde 1840 a 1846*. Madrid, Establecimiento Tipográfico Hijos de J.A. García, 1910, p. 126.

¹⁷ Sigue siendo de obligada referencia en este asunto el clásico L. DíEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984 (4.ª edición), que en su parte final trata de los doctrinarios españoles.

¹⁸ Oliván es autor de una célebre obra: *De la administración pública en relación con España* aparecida en 1843 (edición moderna de Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954).

por el tecnocratismo de Fermín Caballero y los moderados más ortodoxos como Mon, Francisco Agustín Silvela, Francisco de Cárdenas, Beltrán de Lis, Escosura y Pidal, este último uno de los más firmes propulsores del centralismo como doctrina política.

No obstante, las fuentes del centralismo en la construcción del nuevo Estado liberal son, seguramente, menos simples y menos circunscritas a la mecánica aplicación del modelo francés de lo que comúnmente se señala. Entre esas variadas fuentes, una puede relacionarse con la emergencia de un omnipresente *poder militar* específico que se va a gestar también en la crisis del Antiguo Régimen. La doctrina sobre creación de un nuevo orden en lo militar surge en el liberalismo desde 1820 y es escasamente revolucionaria, muy en relación con la tradición anterior; la fuerza militar es de suyo centralista y en España no se acaba de establecer doctrinalmente, como en Francia, que las fuerzas militares jamás podrían actuar contra los ciudadanos sino sólo contra el enemigo exterior, puesto que la doctrina española señala a la fuerza militar como auxilio del poder civil¹⁹.

Existe, además, la constante adscripción del orden público al poder militar²⁰ y una especial relación de ese poder con la Corona que no siempre se adapta a los cauces establecidos por el orden constitucional. Un poder militar de esta índole sólo podía desarrollarse en un Estado centralizado que se configura también apoyado en el propio poder militar. Los Capitanes Generales continuarían siendo, por mucho tiempo, las supremas autoridades de sus territorios, en demarcaciones que serían también las únicas que desbordasen el marco provincial. En la época liberal, un país en el que se desarrollan desde 1808 diversos tipos de conflictos armados hasta 1840, incluida la guerra civil general de 1833, propiciaba cuando no demandaba este poder militar centralizador²¹.

¹⁹ El poder militar en la España contemporánea ha suscitado una extensa bibliografía. Al libro antiguo de Stanley G. Payne sobre los militares y la política en la España contemporánea se añadirían los de Christiansen, Headrick, Fernández Bastarache y los de Cardona o Seco Serrano que, por muy conocidos, no citamos aquí en detalle. Aludimos después a algunos más en concreto.

²⁰ Véase el libro ya clásico de M. BALLBÉ: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid, Alianza Editorial, 1983, en muchos pasajes, a partir de p. 70 especialmente, para lo que aquí decimos.

²¹ Una exposición muy pormenorizada de la creación de un poder militar y de sus relaciones con el civil en los orígenes de la España constitucional se presenta en R.L. BLANCO VALDÉS: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Madrid, Siglo XXI editores, 1988. Interesan aquí especialmente pp. 70 y ss. y 240 y ss.

Por tanto, no es posible minusvalorar la hipoteca militar que pesa sobre el modelo de Estado liberal en España, especialmente desde los años treinta con la guerra carlista a la que ya se sumaban los precedentes de las antinapoleónicas y de América. En cualquier caso, la doctrina del centralismo moderado tendrá otra manifestación de la preocupación por el orden público, por el control de la población desde una especial visión de lo militar: la creación de la Guardia Civil en 1844, analizada desde este enfoque por Diego López Garrido²².

En fin, otra de las grandes fuentes del centralismo en el Estado liberal es el mismo agitado desarrollo de los acontecimientos políticos en la España de la época de la revolución liberal, de lo que los cronistas del momento llaman «las luchas políticas» del siglo XIX²³. La disputa con el absolutismo ha sido dura entre 1814 y 1833, y desde esta fecha esa disputa adquiere forma de guerra civil en regla auspiciada por la sucesión de la Corona. Una cierta «normalización» del régimen liberal desde 1836 no hace desaparecer las razones profundas de la inseguridad política. Los mecanismos de acceso al poder siguen ligados al *pronunciamiento*.

El poder central se concibe como contrapuesto a las «anarquías locales» y la situación se agudiza aún en los años cuarenta y cincuenta del siglo en los que el moderantismo en particular se hace decididamente centralista como forma de poseer mayor poder, lo que expresará un González Brabo en 1844 al preconizar como tarea esencial «centralizar la acción del gobierno». El mismo carácter clientelar del sistema demandaba esa centralización. Los ministerios de González Brabo y Narváez al comienzo de los cuarenta son particularmente pródigos en planteamientos centralistas.

El centralismo había sido valorado de forma generalmente positiva por la historiografía y por los enfoques jurídicos en España hasta que, bien entrados los años setenta de nuestro siglo, la visión anticentralista ha ido ganando fuerza con argumentaciones no siempre de superiores. El proyecto liberal se ha considerado en algún caso como el orientado a conseguir un Estado «unitario»²⁴, generalmente visto como positivo.

²² D. LÓPEZ GARRIDO: *La Guardia Civil...* o.c.

²³ Cfr. el conocido texto de origen liberal progresista de A. FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS: *Estudio histórico de las luchas políticas en la España del siglo XIX...* Madrid, English y Gras, editores, 1879, 2 vol.

²⁴ J.M.^a JOVER: *La civilización española a mediados del siglo XIX*. Madrid, Espasa Calpe, 1992, que emplea ese rótulo en el apartado 3 de la Parte B, p. 97. Este Apartado 3 es un sugerente planteamiento general del «problema de la "centralización"».

Miguel Artola ha distinguido a través de un sistema político y un sistema de poder centralistas un régimen moderado y otro progresista en la conformación del Estado liberal²⁵. Eduardo García de Enterría ha enfatizado la necesidad histórica de importar el régimen francés, para el que no había alternativa ni en España ni en ningún otro sitio. El sistema anglosajón no tenía posibilidad de implantación en el continente. Dirá así que el siglo XIX es digno de gratitud por «haber consumado el proceso de centralización que impidió la definitiva desintegración de nuestra patria, y sobre el cual pudo únicamente montarse la vida civil que aún disfrutamos»²⁶.

Aunque evidentemente esas aseveraciones resultan discutibles, y la evolución política del país así lo ha demostrado, es cierto que hay que rechazar de plano las posturas de quienes han creído, en palabras de Enterría, que «la tradición inexhaustible (*sic*) de la Monarquía española hubiese bastado a proporcionar elementos para la necesaria —menos mal— reforma administrativa de la época», con referencia a un trabajo de F. Suárez Verdeguer quien, por lo demás, valora también positivamente el centralismo.

La reforma liberal del Estado: los poderes territoriales

Como reflejo de la doctrina centralista, la *distribución territorial* de los poderes y su *articulación* durante el proceso de reforma del Estado en la España del siglo XIX aparecen también, en principio, conceptualmente claros en el pensamiento liberal. Desde las Cortes de Cádiz, la doctrina liberal del Estado se identifica con la necesidad de que el territorio sea integrado por una forma única de administración, por una uniformidad perfecta de las instituciones políticas y jurídicas, por una homogeneidad de las unidades administrativas.

Todo esto significaba ir un paso más allá aún de la tarea uniformadora que se había realizado especialmente en la época de Carlos III y

²⁵ M. ARTOLA: *La burguesía revolucionaria (1808-1869)*. Madrid, Alianza Editorial, 1973.

²⁶ Esta defensa calurosa se hace en el artículo *Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea*, que se contiene en *La Administración, o.c.*, p. 27. La tesis de Enterría es que la importación del modelo napoleónico de administración dista de ser un capricho del azar y que la desvalorización por «extranjizante» de ese modelo, en clara alusión a las posiciones de Federico Suárez Verdaguer, es producto de «extremado y complaciente nacionalismo».

en sus orígenes había, precisamente, hombres educados en el reformismo ilustrado, cuyo más ilustre ejemplo es el de Francisco Javier de Burgos. La palabra *Provincia*, empleada ya de antes, se consagrará para designar la unidad territorial básica de la nueva administración homogénea desde las Cortes de Cádiz. Ya lo hemos señalado: provincias y municipios son entidades absolutamente sustanciales en el proceso de construcción del Estado liberal. Y la formación del Estado español contemporáneo, y sus problemas, no se entienden sin ellas.

La articulación del Estado en sus divisiones territoriales, como la otra cara de los poderes centrales, se distendía en dos órdenes de realidades entre las que conviene distinguir. Una era la de la propia estructura territorial de la administración, es decir, lo que podríamos llamar la morfología de las «unidades de poder territorial»; otra la efectiva atribución y naturaleza de los poderes que pudiesen existir en ellas y en ambas se reflejaba también la distinción necesaria dentro de la doctrina del Estado liberal entre la idea *uniformista*, que estima que todo el territorio debe estar regido por unas mismas instituciones, y la idea *centralista* que entiende que todos los Poderes deben estar en el *centro del sistema*.

El modelo liberal de Estado en España reúne las dos cosas, uniformismo y centralismo, aunque no ocurre así en la misma medida en moderados y progresistas. En cuanto al uniformismo, una sola distorsión del sistema estuvo presente durante una época, como fue el caso vasco. En cuanto al centralismo, en la España liberal no hubo prácticamente nunca verdaderos poderes locales sino simples *delegaciones* del poder central. Adolfo González-Posada²⁷ dedicó unas páginas muy completas a la evolución en la política liberal de las ideas y la legislación sobre las entidades territoriales del Estado que vamos a seguir aquí en lo esencial en este apartado²⁸.

²⁷ Ver Nota 1.

²⁸ Se hace difícil de entender cómo puede decirse que esas páginas «denotan una concepción del Estado acusadamente geométrica y racionalista: muy autoritaria en el fondo» como hace D. LÓPEZ GARRIDO, *o.c.*, nota 30 en la página 133. El propio título de la obra de Posada aparece erróneamente en la bibliografía final de este libro como *Evolución legislativa del régimen local español*, por *en España*, error que aparece también en la edición reciente. Por lo demás, en manera alguna la concepción de Posada es geométrica y lineal y racionalista; como mostraremos aquí la posición de Posada es exactamente la contraria, la de la constatación constante de que el centralismo y el autoritarismo moderado, al oponerse a los alcaldes electivos, fue precisamente el gran error del liberalismo español, y también su olvido absoluto de «la historia» ignorando las regiones. Por ello Posada apoya el proyecto de reforma de Maura en 1907. No está claro en absoluto, además, con qué fundamento —inexistente— López Garrido tacha su postura de autoritaria.

La historia de la organización de los poderes locales del Estado constitucional en España arranca de hecho en el período de las Cortes de Cádiz con el decreto llamado «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias» de 23 de junio de 1813 que es el documento clave de la época. Las Cortes llegaron a hacer una división en 52 provincias y legislaron sobre otros aspectos como el fin de los oficios municipales perpetuos o la supresión del cargo de regidor.

En cuanto a las provincias, los liberales de Cádiz eran conscientes de la complejidad de atribuirles uno u otro carácter, ya que su «naturalidad» podía entenderse como meras divisiones parciales de un poder siempre central o como emanación de voluntades de los vecinos en busca de algún grado de autogobierno. La Provincia tuvo como inspiración indudable el modelo francés del Departamento y ello llevó en realidad a la creación de una jerarquía mecánica. José I había dispuesto en 17 de abril de 1810 que el país quedara dividido en 38 Prefecturas con Subprefecturas y estas divididas en municipalidades.

Nunca hubo un propósito serio de desarrollar una vida política local. La administración «centralizada, uniforme y simétrica» hizo que los ayuntamientos, además, se concibieran como una obra «legal», no natural o histórica, entidades artificiales en el fondo que nacen subordinados a las Diputaciones. Dos figuras señeras como Toreno y Argüelles se muestran decididamente partidarios del centralismo en las discusiones de Cádiz; el primero de ellos dirá que las Diputaciones son agentes del Poder ejecutivo y no cuerpos representativos. Argüelles señalaría que «es igualmente necesario insistir en desvanecer cualquier idea de representación que se pueda suponer en las Diputaciones de provincias...»²⁹.

Un nuevo paso se dio con la ley de 2 de marzo de 1823, que consagraba definitivamente los principios gaditanos y que sería un precedente clave de todo el edificio liberal posterior. La ley de marzo de 1823 consagró, pues, cuatro figuras clave y permanentes en el futuro: *ayuntamientos*, *alcaldes*, *diputaciones* y *jefes políticos*. Las cuatro columnas del edificio de la territorialización del Estado liberal y las cuatro piezas, por lo general, de la centralización. Pero sería naturalmente el período que comienza en 1833 y que concluiría tras del bienio progresista en 1856, el fundacional en la organización del Estado liberal y de sus poderes territoriales.

Un primer documento clave de este momento fue la célebre Ley de Ayuntamientos de 1840 que dio lugar a una tremenda batalla entre mo-

²⁹ POSADA, *o.c.*, pp. 93-94.

derados y progresistas y a la implicación de la corona en el problema, en la persona de la regente María Cristina. Para el liberalismo moderado la elección o nombramiento por el rey de los alcaldes era obligada según su concepción de la estructura del Estado. De tal forma que los alcaldes de las capitales los nombraría el rey —o lo que es lo mismo el ministro del Interior o Gobernación—: los de los municipios cabezas de partido o de más de 500 vecinos el Jefe Político de la provincia, y sólo en los demás casos el pueblo. El 13 de octubre de 1840 se dejó en suspenso la ley, a la vista del «justo e irresistible clamor de los pueblos, que en vano se había intentado sofocar», dijo el gobierno de Espartero.

Las leyes que se ponen en marcha desde enero de 1845 expresaban «el criterio centralizador, de dependencia jerárquica y de desconfianza, más puro»³⁰ que era lo característico del moderantismo, en la línea de las ideas expresadas por Colmeiro o Francisco Agustín Silvela, como juristas y en las ideas políticas de los Pidal, González Brabo, Mon y, por supuesto, Donoso y más adelante Bravo Murillo. «La división territorial no es aquí la formación histórica de los núcleos territoriales, por obra de un desarrollo espontáneo de las fuerzas sociales y del espíritu nacional, adaptado o elaborado de diversa manera según las regiones: la división territorial es una obra artificial del estado»³¹.

Esta concepción doctrinaria estaba basada en el «dogma de la unidad administrativa» que era, naturalmente, una concepción particular del derecho administrativo francés y la unidad de la administración. El Jefe Político resumía en él todo el gobierno de su provincia, como diría Colmeiro. Con esto se consumó la marginación absoluta de los fundamentos político-territoriales que se contenían en los viejos *reinos*, en agrupaciones «naturales» como las *regiones*. Obedece todo a una filosofía política tremendamente desconfiada en la acción de las clases no oligárquicas que se expresan en los tratados administrativos de autores como F. Agustín Silvela que en 1839 juzgaba las leyes locales de 1823 como favorecedoras abiertamente de «la *excentralización* y la *insubordinación*...».

La última gran etapa en la historia de la legislación sobre los poderes territoriales es aquella en la que acabaría acuñándose el concepto de *régimen local*, en terminología que introdujo Gumersindo de Azcárate, importante novedad que hace aparecer una concepción del Estado

³⁰ POSADA, *o.c.*, p. 193.

³¹ *Ibidem*, pp. 209-210

donde los poderes territoriales se conciben ya como parte de él con «régimen» preciso y diferenciado. Esa etapa no es otra que la de la Restauración que, en este aspecto, tiene como precedente al Sexenio que se abre en septiembre de 1868. Esta nueva época tendría su culminación formal en los proyectos de Maura entre 1907 y 1909 que dieron lugar a realizaciones como la ley electoral de 1907 y, en definitiva, la Ley de Mancomunidades de 1912, pero que no pudo plasmarse también en una nueva ley de régimen local.

Incluso en el sexenio revolucionario, las leyes aprobadas estuvieron siempre dentro de «la corriente abstracta de uniformidad legislativa». El preámbulo del proyecto de 1870 es una pieza de gran interés doctrinal. Reconocía que el Estado liberal había dado importancia a las corporaciones locales, pero «sin llegar nunca a determinar de manera clara y precisa el lugar que por su esencia y objeto deben ocupar en la economía general de la nación». Ese preámbulo planteaba claramente lo que luego se ha visto en la ciencia política y en la administración como la difícil doctrina de la «descentralización administrativa». Por ello hablaban de hacer de las leyes de la vida local «la segunda Constitución del Estado, su constitución administrativa...»³². Las leyes del Sexenio expresan, en todo caso, «la reconstitución más sistemática y definida del régimen local en el período constitucional de nuestra historia política»³³.

El régimen de la Restauración presenta la aparente paradoja de que habiendo fortalecido el caciquismo alcanza un cierto grado de madurez en la concepción de un régimen local sujeto a sus propias leyes con una incipiente idea de descentralización de los poderes del Estado. Pero la paradoja, en efecto, no es más que aparente y tanto Azcárate como Posada dan razones para estos fenómenos que no son contradictorios sino enlazados. Esa cierta autonomía de la vida local podía convivir y verse fortalecida por el aumento de poder de las *elites* locales. Era justamente el peligro que el liberalismo partidario de la centralización más feroz había visto, aunque había pensado en protagonistas distintos. Los liberales doctrinarios habían hablado en algún caso de la posibilidad del *anarquismo* de la vida local.

La cultura política nacional había progresado y los estudios de los especialistas en municipalismo, gentes adscritas en bastantes casos a

³² Posada advierte ya que esa «pertinaz distinción» es absolutamente inapropiada, como el desarrollo político posterior ha puesto claramente en evidencia.

³³ *O.c.*, p. 292.

las corrientes krausistas e institucionistas, se multiplican. El pensamiento regeneracionista cubre un flanco más del problema. En torno a 1908 empiezan a proliferar las obras sobre descentralización, «cuestión regional» como se dice entonces (nacionalismos), autonomías y mancomunidades³⁴. Se abre paso la idea, sobre todo después de la experiencia de la Solidaridad Catalana, de que ha llegado el momento no de reformar las leyes existentes en materia de poderes territoriales del Estado sino de ir a lo nuevo y progresivo sin despreciar la mirada *tradicionalista* histórica. La reforma se hace más precisa a la vista de las iniciativas, fracasadas, de ciertos movimientos regionales de verdadera fuerza como el *catalanista*³⁵. *La obra de Adolfo Posada es un buen ejemplo de este tipo de tendencias a comienzos de nuestro siglo.*

La primera quiebra del sistema

En toda la «época constitucional» del liberalismo la única alternativa diferenciada y explícita a un Estado centralista y uniformista fue, sin duda, la del federalismo. En el federalismo se amalgamaban las aspiraciones históricas de grupos sociales mesocráticos no oligárquicos, una tradición política mucho más historicista que en el doctrinarismo, aunque con ingredientes europeos evidentes, un liberalismo avanzado en la línea democrática que propugnaba la República y unas altas cotas de utopía política. No es extraño que haya quienes han visto en el federalismo un antecedente de los movimientos anticentralistas que cristalizarían en los regional-nacionalismos.

El trabajo que hizo la comisión parlamentaria que preparó el proyecto de constitución de 1873, y que presentó el 17 de julio de aquel año, es un documento importante en el que se hablaba de la transformación de las provincias en *Estados*. Por vez primera en el siglo XIX aparecía un propósito de creación y fundamentación de poderes territoriales *sobre los antiguos reinos de la Monarquía*, aunque de hecho el proyecto de constitución no hizo realmente eso. Creaba algunos Estado en territorios que nunca fueron tales reinos (Andalucía Alta y Baja, «Regiones

³⁴ Los estudios municipalistas, los análisis históricos de viejos concejos y prácticas consuetudinarias de vida concejil ocupan a Costa, Rafael Altamira, Azcárate y Posada, entre otros. En 1908 aparece la obra de B. PÉREZ DÍAZ: *La cuestión regional y la autonomía*, que abre un nuevo horizonte en el terreno de las autonomías políticas en función de los «regionalismos».

³⁵ POSADA, *o.c.*, p. 370.

Vascongadas», etc.) mientras consagraba como Estados algunos reinos históricos.

José María Jover ha escrito recientemente las más interesantes observaciones sobre el proyecto federal en torno al sexenio revolucionario y la república de 1873³⁶. El federalismo tuvo entre otras cosas un proyecto de articulación territorial que presuponía la base «de una general orientación al retorno a las regiones históricas». Es decir, aquello justamente de lo que se olvidó el liberalismo moderado enteramente. Resulta, además, muy peculiar que este sistema de equilibrio de poderes territoriales y poder federal se asiente sobre la idea de una «Nación» española. El concepto liberal de nación y la idea de nación española no son discutidos por el federalismo, sino sólo el Estado centralista uniformista que se cambia por un sistema en el que ninguna instancia ni organismo político es limitado, según se dice, «por extrañas ingerencias (en) la autonomía».

Pero el federalismo no acabó de perfilar, salvo en el caso del municipio, el real carácter y apoyatura que quería dar a esos entes territoriales. Esa federación en la que se resolvía la nación española parecía, en definitiva, querer recuperar identidades históricas que coincidían con espacios regionales, con regiones históricas, pero, como recuerda Jover, uno de los proyectos previos de constitución, el que hacen Quintero, Cala y Benot, no habla de Estados —o sea, no recupera regiones— sino de nuevas entidades formadas por agrupación de provincias, el *cantón*. La idea cantonal parecía recoger más bien una vieja tendencia histórica que se remitía al *juntismo*, la más genuina corriente localista en la época de la revolución liberal. La profunda raíz popular del *juntismo* había tenido siempre, por otro lado, tendencia a la federación.

Cuando en la Restauración el pensamiento conservador más moderno que representa especialmente el maurismo empieza a ser consciente de la importancia de los movimientos «regionalistas» y empieza a tomar cuerpo una «cuestión catalana», puede decirse que estamos en el primer acto de una real quiebra del Estado uniformista y centralista liberal decimonónico. Pero había también personajes menos conservadores como Gumersindo de Azcárate que ya en 1885 decían que la centralización «es censurada y condenada por todos los partidos desde el punto de vista de sus relaciones con el sistema representativo»³⁷.

³⁶ J.M.^a JOVER ZAMORA: «Federalismo en España: cara y cruz de una experiencia histórica». En G. GORTÁZAR (ed.), *o.c.*, pp. 105-167 que es una excelente visión del asunto.

³⁷ G. DE AZCÁRATE: *El régimen parlamentario en la práctica* (reedición de la publicación de 1885. Madrid, Editorial Tecnos, 1987), *o.c.*, pp. 83-84

La única concreción descentralizadora, por el momento, fue el *mancomunalismo* que desbordó su primitivo ámbito municipal y que no sólo llegó a ser una creación en Cataluña sino que afectó a otras realizaciones descentralizadoras del momento como el caso de los Cabildos canarios³⁸. Entre 1912 y 1913 se pusieron en marcha proyectos como la Mancomunidad catalana o los Cabildos en Canarias. La ley de Mancomunidades, que en definitiva sólo tuvo reflejo en Cataluña, se encuadra en un proyecto primero de crear ciertos poderes intermedios reales por debajo del poder central a partir, sin embargo, de poderes subordinados territoriales existentes, como eran los municipios o las Diputaciones.

La Mancomunidad catalana fue una federación de las cuatro Diputaciones del Principado y respondió a una doble estrategia gradualista desde el gobierno y desde el catalanismo. Se comprende que ciertas corrientes del nacionalismo lo consideraran una solución raquífica e inaceptable³⁹. Si bien es verdad que la política liberal se había visto obligada a buscar soluciones ante la presión del movimiento anticontralista y, más aún, nacionalista, hay que señalar que en sectores del propio pensamiento liberal, como hemos visto, existía conciencia de la inviabilidad de un Estado como el diseñado en el siglo XIX. La ley de mancomunidades era un intento de reconocer poderes regionales como una reacción posiblemente ya tardía para que resultara aceptable un rediseño del Estado ante los movimientos regional-nacionalistas.

Como recapitulación, deberíamos señalar que el centralismo político a ultranza que impuso el Estado liberal español tuvo de forma indudable al francés napoleónico como modelo pero fue incuestionablemente menos completo como doctrina y mucho más torpe como realización que éste. No sólo porque los poderes que el Estado imponía en ámbitos locales lejos de ser de verdad soluciones político-administrativas para peculiares realidades eran *controles políticos* del centro, sino también porque el Estado doctrinario no acertó a crear una administración eficaz.

Una solución de otro carácter hubiera sido que entidades políticas locales, con un adecuado nivel de representatividad, hubieran gestionado en su ámbito los intereses del Estado común; una verdadera cesión o compartición de poderes. Ello no podría haberse detenido en una descentralización administrativa, puesto que no tiene sentido una des-

³⁸ Para el caso catalán véase el muy completo estudio, desde visiones de hoy, de A. BALCELLS, E. PUJOL y J. SABATER: *La Mancomunitat de Catalunya i l'Autonomia*. Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1996. En cuanto a Canarias el reciente trabajo de J.M. PÉREZ GARCÍA: *Canarias: de los cabildos a la división provincial*. Las Palmas de Gran Canaria, Cies, 1997.

³⁹ A. BALCELLS, *o.c.*, pp. 13 y ss.

centralización administrativa sin que la haya política⁴⁰, sino que habría presentado un Estado gestionado en buena parte del territorio por una política representativa y participada. En Francia se acabaría instituyendo un «campo privativo» para los poderes locales pero también otro de «asuntos de interés general» reservado al Estado. La pieza que une ambas esferas son los poderes unipersonales que maneja el poder central: Prefecto, Subprefecto y alcalde (éste sólo se hará electivo con el tiempo, 1848, 1882).

La pregunta máximamente pertinente ahora es por qué la importación masiva a España del sistema francés de centralización del poder y jerarquización de la administración no dio aquí los resultados articuladores que mostró en el país de origen. Es decir, por qué en España el Estado centralista, que renunció a subsumir una trayectoria histórica de diversidad de la antigua Monarquía en un sistema de poderes compartidos, ha hecho que permanezca un problema *del* Estado, o el principal problema del Estado, hasta el presente. En España se produce un fracaso del Estado centralista, cosa por lo demás sabida y repetida. Pero lo es mucho menos cuáles son los factores concretos, y su evolución, los procesos precisos, que producen ese fracaso en la articulación de un eficaz Estado moderno.

Existen, en principio, algunas posibles respuestas. Primeramente que el problema no es en sí mismo el *centralismo* sino la especial versión de él que prevalece en España y que lo diferencia del modelo original. La cuestión más planteada y hasta manoseada es la de que el proyecto liberal *ignora, rechaza*, la tradición histórica de una Monarquía no centralista en la que existían tradiciones y realidades políticas diferenciadoras, de las cuales derivaba todavía a principios del siglo XIX la especial situación de las «Provincias» vascas. Pero la realidad más significativa, como decimos, no es esa sino la propia naturaleza y peculiaridades del centralismo español. En España es posible hablar de un «centralismo imperfecto» y no ya por el alcance mismo del proyecto, por sus pretensiones, sino justamente por sus ineficacias.

Así, por ejemplo, la «España de las Provincias» de Javier de Burgos imita claramente a la Francia de los Prefectos. Las provincias en España serán mandadas desde el mismo proyecto gaditano por un Jefe Político. Con Javier de Burgos pasaría a hacerlo el Subdelegado de Fomento, luego volvería a hacerlo el Jefe Político que definitivamente se

⁴⁰ Es la tesis mantenida por GARCÍA DE ENTERRÍA, *o.c.*, p. 69, que me parece absolutamente válida como ha demostrado la trayectoria posterior del Estado español.

convertiría en el Gobernador civil. El hecho es que ninguno de esos cargos fue nunca, en modo alguno, equiparable al Prefecto francés, como señaló lúcidamente hace ya tiempo García de Enterría. La diferencia entre el espíritu de esos dos cargos es la que marca la que hay entre el centralismo francés y el español.

García de Enterría merece ser citado en extenso en este contexto: «Pocas cosas —dice— podrán expresar la diferencia de ambientes en que se han movido las Administraciones francesa y española que el distinto perfil que han adquirido a lo largo de la evolución paralela allí el Prefecto y aquí el Gobernador civil.»⁴¹ El Prefecto llegará a ser «el tipo mismo del administrador profesional superior», en contacto con la política, desde luego, pero dedicado a la técnica más perfecta de la administración global. El Gobernador civil «por el contrario, no ha superado la fase de su configuración como agente político, no ha logrado en consecuencia profesionalizarse, y su supremacía sobre los funcionarios no ha pasado de ser una supremacía política». Los Gobernadores civiles serían promotores y garantía máxima de clientelismos y caciquismos, delegados del Ministerio de la Gobernación, «instrumentos de la dominación del partido de turno», «muñidores electorales».

De otra parte, se ha dicho, «el jefe político estaba pensado más para frenar la iniciativa política popular de los núcleos urbanos —de tendencia progresista— que para organizar los servicios provinciales»⁴². Diego López Garrido ha hablado también de la diferencia entre una administración «centralizadora», la francesa, frente a una «centralista», la española. «Si la centralización admite hipotéticamente el procesamiento en el centro de los problemas generales de la periferia, el centralismo es un mecanismo más adecuado para efectuar un filtraje que sólo permite pasar al lugar de las decisiones —el Estado— a intereses particulares y clientelares. El centralismo es así aliado del caciquismo»⁴³. Políticos, gobernadores y caciques son así tres niveles de la jerarquía del poder y el Estado se hace notar sobre todo como represor. Hay que estar enteramente de acuerdo con esta visión.

Este centralismo español presenta, pues, otro matiz de gran importancia por cuanto incide en la propia visión que los gobernados tendrán del Estado: esa imagen de opresor y no de administrador ni protector

⁴¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración...* o.c., p. 55, en el artículo «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España».

⁴² D. LÓPEZ GARRIDO, o.c., p. 134.

⁴³ *Ibidem*, pp. 134-135.

que presenta. Precisamente, el régimen impuesto por los moderados de anulación de los poderes locales tiene la peculiaridad de que los entes locales que no podían designar a sus gobernantes estaban obligados, sin embargo, a subvenir al sostenimiento de los servicios periféricos del Estado. Eran las provincias las que debían pagar a los gobernantes y administradores enviados desde el centro y sostener los servicios del Estado en cuyas decisiones no podían intervenir. Esto representaba, como ha dicho también Enterría, una suerte de arcaizante «contribución en especie»... una herencia de las prácticas antiguas de la administración militar, en efecto, que tanta influencia tendrían en la creación de la moderna administración⁴⁴.

Centralismo, articulación de poderes y nacionalismos regionales

Lo argumentado hasta aquí habría de ser útil en el intento de explicar a una luz distinta, más esclarecedora, esperamos, la naturaleza última del *problema del Estado* en la España contemporánea. Tal problema, que hemos intentado conceptuar de manera principal como el de la *articulación de poderes*, es preciso dejar de identificarlo estrechamente con el de los *nacionalismos regionales*. En este sentido, creemos que existen argumentos suficientes para mantener que la tesis de que los nacionalismos regionales son una respuesta a una «débil nacionalización española» no resulta enteramente convincente.

La cuestión ha de ser vista, en nuestra opinión, de otra manera: el problema del Estado, es decir, sustancialmente el de su articulación errónea, o la falta de ella, es el que hará surgir esos regional-nacionalismos, aunque no, desde luego, como causa única, lo que resulta ser una posición contraria a la mantenida también a veces de que son los nacionalismos los que impiden la articulación de poderes del Estado. El regional-nacionalismo es, en consecuencia, una derivación de las dificultades en la construcción del Estado liberal español; en modo alguno el origen de ellas. Y ese problema sigue presente, con sus peculiares connotaciones, en el día de hoy.

A la luz mentada, ciertas interpretaciones recientes del papel de los nacionalismos y regionalismos y su engarce con un «nacionalismo español» deberían ser sustancialmente matizadas. Se trata esencialmente de las posiciones mantenidas por Borja de Riquer que hace unos años

⁴⁴ *O.c.*, p. 76.

afirmaba también que la historiografía española sobre la cuestión de los nacionalismos se encontraba en el momento «afectada por la confusión política e ideológica existente y por las enormes ambigüedades de la situación autonómica española»⁴⁵, opinión que comparto enteramente.

Por lo pronto, sería preciso insistir en la estimación histórica y politológica actual de que el nacionalismo político y territorial es muchas veces un producto de la construcción de un Estado y no al revés⁴⁶. Me parece acertada la idea de que la «nación política» es «en buena medida consecuencia de una organización política anterior a la realidad nacional», como dice Andrés de Blas, de donde se desprende, entre otras cosas, la imperiosa necesidad de abandonar las ideas «esencialistas» sobre la nación y el surgimiento de los nacionalismos. Si el Estado es anterior a la Nación resulta un claro contrasentido llamar proceso *nacionalista* en sí mismo al de construcción de los Estado liberales, que son más bien la condición para lo otro. Claro está, pues, que el proceso de *state-making* precede al de *nation-building*.

En el caso español esta realidad aparece, creo, con indiscutible claridad. Es el proceso de construcción del Estado liberal, y no ideologías surgidas de la crisis del Antiguo Régimen, el que ha condicionado la realidad de nuestros nacionalismos de todo signo. El Estado liberal español en el siglo XIX no ha forjado una nación española en el grado en que ese proceso se ha consumado en otros Estados europeos. Cuestión más compleja es la razón de ello, el lugar de un proyecto tal en la acción del liberalismo español, la interferencia entre nacionalismos, central y regionales, y demás extremos. El nacionalismo español puede no estar enteramente ausente pero es débil y poco operante. Lo que ocurre es que semejante debilidad no puede ser considerada fuera del propio proyecto articulador de un Estado nuevo que se desarrolla en la época constitucional.

⁴⁵ Cfr. el trabajo ya citado de B. DE RIQUER I PERMANYER: «Sobre el lugar de los nacionalismos-regionales en la Historia Contemporánea española». En *Historia Social* (Valencia), 7, primavera-verano, 1990, p. 114. B. de Riquer ha tratado de estos asuntos, desde la tesis central de «la débil nacionalización española en el siglo XIX», en diversos textos entre 1990 y 1996. Quiero señalar aquí el de 1996: «Nacionalidades y regiones. Problemas y líneas de investigación en torno a la débil nacionalización española del siglo XIX». En A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA (eds.): *La Historia Contemporánea en España*. Primer Congreso de Historia Contemporánea de España. Salamanca, 1992. Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 1996, pp. 73-92.

⁴⁶ En este sentido, las atinadas observaciones de A. DE BLAS: *Sobre el nacionalismo español*. Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1989 (Cuadernos y Debates), 13-14, aunque en modo alguno puede decirse lo mismo de otras contenidas en este texto.

No me parece, en modo alguno, que sea la «firmeza del Estado» lo que explique la tardía aparición de un nacionalismo español ni se puede aludir sin un contexto adecuado al «signo desintegrador» de los llamados nacionalismos periféricos. ¿Desintegrador de qué? El problema es, justamente, el grado de integración al que nos referimos⁴⁷. Borja de Riquer apunta más bien a la necesidad, que me parece evidente, de estudiar cómo se formó el aparato político y administrativo estatal en las distintas regiones, a quiénes favorecía y a quiénes marginaba, lo que nos daría claves para ver cómo se aceptaba o rechazaba ese organismo central en los ámbitos regionales⁴⁸. A lo largo de este texto creo que nos hemos remitido a ese preciso asunto en varios pasajes.

La organización del Estado español decimonónico mediante un modelo *uniformista centralista* puede, en efecto, estar vinculada a un cierto proyecto nacional español, pero es tal proyecto el que debería ser demostrado como «nacionalista», antes de caer en la petición de principio de juzgarlo como tal por definición. A veces, se postula o poco menos la existencia de un nacionalismo español dado que se construyó un «Estado nacional», como si de no existir tal nacionalismo no hubiera podido construirse el Estado. Es decir, como si a falta de un nacionalismo eficiente se produjese necesariamente «una débil nacionalización», según parece creer Borja de Riquer⁴⁹.

La débil nacionalización es una manera de señalar los errores en el diseño del Estado. La «nación española» es, sin duda, una expresión normalizada en el lenguaje de los liberales españoles. La construcción de tal nación es lo que resulta discutible que haya sido una empresa verdaderamente crucial para ese liberalismo. La construcción del Estado puede no estar al servicio explícito de la nación y decir que el nacionalismo es tal aunque sea *implícito* tiene escasa consistencia. La alusión a la «nación» no es necesariamente nacionalismo.

La «débil nacionalización» es, pues, producto, nos parece, de los errores de concepción en la articulación del aparato del Estado. La tesis del «fracaso» del nacionalismo español parece poco adecuada con referencia a un nacionalismo de confrontación, como lo son todos, pero podría ser más plausible como alusión a la inadecuación entre el Estado creado y el fortalecimiento de la idea nacional, justamente por lo que

⁴⁷ Discuto aquí, como podrá entenderse, afirmaciones de Andrés de Blas en la obra citada, p. 19.

⁴⁸ Tomo estas citas de B. DE RIQUER I PERMANYER, *o.c.*, p. 114.

⁴⁹ *O.c.*, p. 115.

hemos llamado el centralismo imperfecto. De lo que cabe escasa duda es de que el Estado liberal español generará una no-identificación con él de muchos ciudadanos y el desprestigio de instituciones públicas⁵⁰, si bien el problema del Estado español contemporáneo dista mucho de estar constituido de manera esencial por las tensiones centro-periferia que aparecen efectivamente no en los orígenes institucionales del nuevo Estado, es decir, no entre las décadas de 1830 a 1860, sino ya en la época del sexenio revolucionario, cuando el modelo isabelino está conformado.

Los moderados no montan el Estado en el contexto de tensiones de ese género —que no las representan, aunque haya atisbos de ello en el País Vasco, ni las sublevaciones carlistas siquiera—; la concepción estatal centralista moderada es más bien un mecanismo al servicio de una idea del orden social que es producto transparente del proceso por el que se ha creado un nuevo grupo dominante que empieza a fraguarse con la guerra civil de 1833-1840. Tan antiguo como ese proceso es la aparición de la concepción patrimonialista del Estado como fundamento del doctrinarismo moderado. Y ello explica que durante una buena parte del siglo XIX burguesías «periféricas» como la catalana acepten el sistema moderado, como ocurre en la primera parte del régimen de la Restauración⁵¹.

En el siglo XIX español puede hablarse de un fracaso en la consolidación de un Estado cuya construcción podría haberse ajustado a dos modelos. El modelo centralista francés sin desvirtuar —que, como hemos visto, reputados especialistas consideran el único posible— que se basaba en un concepto preciso y enormemente eficaz de la *administración del Estado*, insuperablemente articulada con la política, con una base uniformista, central pero no centralista porque los intereses locales están perfectamente asegurados. Sólo sobre el modelo de eficacia del Estado administrador habría sido plausible la idea de una nación unitaria, como en el caso francés, que hubiese adoptado un curso histórico distinto. Pero el centralismo español es *político*, intervencionista, desconoce la existencia de intereses territoriales compatibles con el interés del conjunto estatal que, por tanto, rechaza y reprime. No es negable que la idea liberal

⁵⁰ Son observaciones de RIQUEL, *o.c.*, p. 118.

⁵¹ Este proceso queda expuesto con claridad en A. BALCELLS: «El nacionalismo catalán». Madrid, *Historia 16*, 1991, pp. 33 y ss., donde se habla de las dificultades de los primeros proyectos catalanistas entre la burguesía industrial a partir de Almirall y donde se afirma que «la burguesía industrial catalana mantuvo su adhesión al sistema de la Restauración cuando el proteccionismo se impuso en 1891». p. 35.

fue la de esa uniformidad absoluta del poder territorial del Estado tomado claramente en las fuentes francesas, pero imposible de arraigar en España sin los mismos condicionantes que en Francia.

En otro caso, el segundo modelo debería haber asimilado que la Historia y la realidad española, aún habiendo atravesado las grandes conmociones del ciclo 1808-1840 de guerras y de cambios, era más propicia a una idea del Estado que hubiese intentado articular *realidades históricas* que se asentaban en las *regiones* y no en la provincia imitada de Francia —señalemos que la cuestión terminológica es lo de menos: el Antiguo Régimen conoce ya perfectamente la palabra *Provincia* para una división territorial—. Un modelo que, a su vez, podría haber presentado variantes.

Aún en este último caso, no parecía haber alternativa a una concepción estricta del uniformismo u homologación institucional, puesto que la dispersión institucional-territorial del Antiguo Régimen era rigurosamente incompatible con la doctrina liberal. Pero la variante del modelo podría haberse basado en una naturaleza distinta, y real, de los poderes territoriales, fuesen éstos los *municipales*, *provinciales* o *regionales*. Esos poderes podrían haberse creado efectivamente junto a los centrales y ya sabemos que la posibilidad de ello no es una utopía anacrónica. Durante más de un siglo el propio liberalismo discutió en su seno este problema con posiciones que iban desde el más absorbente de los centralismos hasta el federalismo, pasando por el autonomismo o regionalismo.

¿Cuál fue la fuente de esa imposibilidad de articulación integradora?, ¿por qué fracasaron los proyectos descentralizadores hasta llegar al momento en que la República de 1931 los plasmase en la Constitución —con la salvedad del proyecto federal—? Seguramente, porque la concepción liberal moderada, preeminente entre 1838 y 1909 cuando menos, fue uniformista doctrinalmente, insegura socialmente y no supo crear un aparato administrativo eficiente. El fracaso no ya sólo era patente en la integración de las realidades culturales y políticas existentes, sino en la incapacidad de que una clase emergente creara realmente un Estado «unitario» más allá del centralizado. Sin una sociedad temprana y realmente nueva no podía haber Estado de otra índole. El *doctrinarismo* español representa a un grupo dominante heterogéneo, producto de un gran pacto sin revolución.

De este modo un «Estado débil, ineficiente, pobre y precario»⁵², adjetivos con los que coincido plenamente, no podía crear una nación es-

⁵² RIQUEL, *o.c.*, p. 119.

pañola integrada. Otra cosa es que eso represente un fracaso del nacionalismo español. Es escasamente argumentable que el nacionalismo español naciera después de Ayacucho para arropar al naciente Estado liberal. Ya lo hemos dicho: la nación no arropa al Estado sino al revés. Se trataría, más bien, de algo distinto: del fracaso en la creación de un eficiente Estado centralizador o, en otra línea, de un Estado *regionalista* de poderes articulados, que hubiese sido el instrumento de una integración nacional.

El liberalismo español no ha acertado a crear una maquinaria estatal adecuada en dos siglos. Ese problema de articulación sociedad/Estado ha permanecido hasta hoy y fue difícil desde el comienzo en las mismas Cortes de Cádiz de 1810. Esa inarticulación es una de las claves de la historia española del XIX y XX, pero no es obviamente la única, aunque creemos que, en líneas generales, la historiografía ha profundizado realmente poco en el problema institucional, que no debe ser reducido al jurídico, y en el social en relación con el Estado sin confundirlo sencillamente con el económico. No basta con el estudio de las ideologías sobre el Estado, ni de los diversos nacionalismos, los *periféricos* o regionales o el llamado *españolista*. Es preciso centrarse en el Estado.

Marchan unidos en la historia española los fenómenos de imposición de la centralidad del Estado con ahogo absoluto de los poderes territoriales y el nacimiento de los regional-nacionalismos. El paralelismo encuentra sus primeras manifestaciones en el sexenio que comienza en 1868 y cristaliza en las primeras décadas del XX. El error de la centralización a ultranza, el olvido de la base territorial regionalizada que debería haber tenido un Estado aún uniformista en España y la creciente presencia de desarrollos socioeconómicos fuertemente diferenciales son la clave de la divergencia desde el Estado liberal hacia el nacimiento de los nacionalismos en las regiones. Se impuso desde el centro una equivocada *organización del Estado* y una *incapacidad administrativa* generadora de falta de legitimidad ante esos espacios diferenciados. De ahí se derivaron debilidad, patrimonialización, ineficacia y, en definitiva, desarticulación del Estado.