

ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO

# **HISTORIA DEL ESTADO ESPAÑOL**

Prólogo de  
Ramón Parada

Fundación Alfonso Martín Escudero

Marcial Pons Historia

2015

# Índice

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO SOBRE EL FRACASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, <i>por Ramón Parada</i> .....	21
INTRODUCCIÓN .....	57

## PRIMERA PARTE

### LA APARICIÓN DEL ESTADO MODERNO DE LOS REYES CATÓLICOS Y LOS AUSTRIAS

CAPÍTULO I. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS REYES CATÓLICOS Y DE LOS AUSTRIAS .....	61
La consolidación de la Monarquía Hispana.....	61
<i>Estructura territorial, demografía y capitalidad</i> .....	65
<i>Las Cortes y los Consejos</i> .....	68
<i>Juntas, secretarios y virreyes</i> .....	71
<i>La Santa Hermandad y la Inquisición como instituciones comunes</i> .....	74
<i>La institución municipal, corregidores y ciudades con voto en Cortes</i> .....	75
<i>La Hacienda del Estado moderno, embrión de una mínima organización burocrática</i> .....	78
<i>La Justicia y su organización</i> .....	81
El fracaso en la implantación de un modelo centralista de Estado. El duque de Lerma. La organización del poder y sus mecanismos de control.....	83

	Pág.
Las propuestas centralizadoras de Olivares .....	87
<i>Los propósitos de «reformación»</i> .....	89
<i>El Gran Memorial de 1624</i> .....	94
<i>La Unión de Armas</i> .....	100
<i>La quiebra territorial del proyecto centralista</i> .....	102
<i>Una triste herencia. Hacia el final de la Monarquía Hispana</i> ...	104
La Administración corporativa del Antiguo Régimen .....	105
<i>Los gremios</i> .....	106
<i>La Mesta</i> .....	109
<i>Las universidades</i> .....	115
<i>Los colegios mayores</i> .....	118
Asentistas: contratistas y concesionarios de funciones y servicios públicos .....	121
<i>Capitulaciones, concesiones y contratas en la conquista de     América</i> .....	122
<i>Banqueros, asentistas y contratistas en los siglos XVI y XVII</i> .....	124

## SEGUNDA PARTE

### EL ARRANQUE DE LA CENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO MODERNO

CAPÍTULO II. EL ESTADO MODERNO CENTRALISTA EN FRANCIA E INGLATERRA. ....	133
Territorio e institucionalización del Estado en Francia .....	133
<i>Las instituciones y la alta burocracia</i> .....	134
<i>Los intendentes</i> .....	135
<i>El territorio</i> .....	138
<i>La organización de la Administración de justicia</i> .....	139
<i>Un ejército y una marina nacional</i> .....	140
<i>La reforma de la Hacienda</i> .....	144
<i>La Hacienda de Colbert</i> .....	146
El cardenal Richelieu y el engrandecimiento de Francia .....	149
<i>La marina mercante</i> .....	155
<i>La educación y la cultura nacional</i> .....	156
<i>La Rochelle</i> .....	157
<i>Hacia el fin</i> .....	159
De Mazarino a Luis XIV .....	160
<i>Luis XIV, el rey Sol</i> .....	163
<i>Colbert y la organización del Estado</i> .....	164
Inglaterra .....	167
<i>Los orígenes del centralismo inglés</i> .....	168
<i>Los Tudor y la Iglesia nacional anglicana</i> .....	173

	Pág.
<i>Hacia la revolución</i> .....	178
<i>La institucionalización centralista de los tories y whigs</i> .....	182
<b>CAPÍTULO III. LA CONFIGURACIÓN DE UN PROYECTO CENTRALISTA DE ESTADO EN ESPAÑA</b> .....	185
Los primeros pasos .....	185
La unidad jurídica de España.....	186
<i>Las derogaciones forales de Aragón y Valencia</i> .....	187
Los Decretos de Nueva Planta en Valencia y Aragón, y sus instituciones .....	190
La Nueva Planta de la Audiencia de Cataluña .....	194
<i>El capitán general</i> .....	196
<i>La Real Audiencia</i> .....	196
<i>Ayuntamientos y pervivencia institucional</i> .....	199
La Nueva Planta de Mallorca .....	201
La primera reorganización administrativa y los actores franceses y españoles .....	204
Los intendentes y la Hacienda de guerra. El primer paso hacia una burocracia centralizada .....	208
El Ejército y la Marina en la Guerra de Sucesión .....	211
<b>CAPÍTULO IV. CONSEJO DE CASTILLA, FISCALES, JUNTAS Y SECRETARÍAS DE ESTADO COMO IMPULSORES DE UNA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA</b> .....	217
Introducción.....	217
El omnipresente Consejo de Castilla. La suma de poderes .....	218
El fiscal general, promotor de reformas y órgano técnico .....	221
<i>Macanaz, fiscal general</i> .....	222
<i>La actuación de los fiscales del Consejo desde 1715</i> .....	224
Los fiscales Campomanes y Moñino .....	226
<i>La actuación de los fiscales en las responsabilidades del motín de 1766</i> .....	228
<i>La censura de libros. Un conflicto entre la Inquisición y los fiscales</i> .....	228
Fiscalía y políticas públicas .....	231
<i>Vagos, mendigos y maleantes</i> .....	232
<i>Libertad de comercio</i> .....	233
<i>Incorporación de señoríos y mayorazgos</i> .....	234
<i>Directores y censores regios en las universidades</i> .....	235
<i>El caso de los disciplinantes y la supresión de cofradías</i> .....	237
<i>Campanas y cementerios</i> .....	240
<i>Variedad de actuaciones en el ámbito de las políticas públicas</i> .	242

	Pág.
Las Secretarías de Estado, órganos concurrentes con la Fiscalía en la promoción de políticas públicas .....	243
<i>La burocracia centralista de las Secretarías de Estado</i> .....	244
La Junta de Comercio y la Junta Suprema de Estado .....	246
<i>La Junta General de Comercio, Moneda y Minas</i> .....	246
<i>La Real Junta Suprema de Estado</i> .....	249
CAPÍTULO V. LA ORGANIZACIÓN CIVIL Y MILITAR DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA EN EL SIGLO XVIII .....	255
Introducción .....	255
La creación de una carrera diplomática .....	256
La Real Hacienda .....	257
<i>La crisis de la Hacienda en el siglo XVIII</i> .....	259
<i>El catastro de Ensenada. Un proyecto frustrado de reforma de la Hacienda</i> .....	260
Carrera y despliegue territorial de los intendentes .....	269
<i>Las competencias de justicia, policía y ejército de los intendentes</i> .....	271
<i>La Hacienda y los intendentes</i> .....	273
<i>Protagonismo de los intendentes en la organización del territorio</i> .....	274
<i>Luces y sombras en la carrera de intendentes</i> .....	275
Administración corporativa en el siglo XVIII .....	276
<i>Gremios y Mesta</i> .....	276
Los cimientos de un Ejército nacional .....	279
<i>El ejército de Felipe V después de la Guerra de Sucesión</i> .....	279
<i>Un ejército en tiempos de paz</i> .....	281
<i>El ejército carolino</i> .....	282
La creación de una Marina nacional .....	284
<i>Organización y estructura de la Marina española</i> .....	284
<i>Astilleros y arsenales</i> .....	288
La creación de los cuerpos técnicos especiales del Ejército y la Armada .....	292
<i>Artilleros</i> .....	292
<i>Ingenieros militares</i> .....	293
<i>Cirujanos de la Armada y otros cuerpos técnicos en la Marina</i> .....	296
Protagonismo de los asentistas en la logística militar del siglo XVIII .....	297
<i>El control de asentistas por el Fuero de Guerra</i> .....	297

	Pág.
<i>El control de los asentistas por los intendentes de ejército</i> .....	300
<i>Los asentistas y la recluta de soldados</i> .....	301
CAPÍTULO VI. LA EMERGENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MODERNOS EN EL SIGLO XVIII .....	307
El Servicio de Comunicaciones Públicas .....	307
<i>Red estatal radial de carreteras y caminos</i> .....	307
<i>Canales navegables</i> .....	315
<i>El correo y las postas</i> .....	318
Actividad industrial pública .....	324
Un monopolio fiscal. La renta del tabaco .....	328
Intervención sobre los bienes públicos. Montes .....	331
<i>Los montes de Marina</i> .....	334
Abastecimientos. Los pósitos .....	334
Salud pública .....	337
La formación de una cultura nacional .....	339
<i>La Biblioteca Nacional</i> .....	339
<i>Las Academias. La Real Academia Española</i> .....	340
<i>Las Reales Academias de la Historia, San Fernando y las     otras Academias de la Historia y Bellas Artes</i> .....	341
<i>Las Academias de Jurisprudencia y Científicas</i> .....	343
El fracaso del sistema público de enseñanza. La imposible re- forma de universidades y colegios mayores .....	344
<i>Universidades</i> .....	344
<i>Colegios mayores</i> .....	351
CAPÍTULO VII. EL OTRO ESTADO DENTRO DEL ESTADO ESPAÑOL: LA IGLE- SIA ESPAÑOLA. OPOSICIÓN Y MECANISMOS DE COLABORACIÓN .....	357
Introducción .....	357
La presencia eclesiástica en la organización burocrática del Anti- guo Régimen .....	358
<i>La información parroquial</i> .....	359
<i>La burocracia parroquial</i> .....	362
<i>La organización diocesana</i> .....	363
<i>Los recursos económicos de las diócesis</i> .....	367
<i>Iglesia y Estado en el Antiguo Régimen</i> .....	370
<i>El derecho de patronato regio</i> .....	371
<i>La elite eclesiástica en los altos cargos del Estado y la Admi-     nistración</i> .....	373
<i>El intervencionismo real en la organización eclesiástica re-     gular</i> .....	376
<i>La intervención real en otros conflictos</i> .....	378

	Pág.
El regalismo .....	380
<i>El caso de Macanaz</i> .....	381
<i>El regalismo de Carlos III</i> .....	383
<i>El poder residual de la Inquisición: Olavide</i> .....	385
<i>La expulsión de los jesuitas</i> .....	387
<i>Otras consecuencias posteriores del motín y conductas corregidas</i> .....	390
<i>Bienes del clero y manos muertas. Fracaso de la Ley de Amortización</i> .....	392
<b>TERCERA PARTE</b>	
<b>EL CENTRALISMO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBERAL</b>	
CAPÍTULO VIII. LA CRISIS INSTITUCIONAL DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LIBERAL .....	399
El proceso centralizador de la Constitución de 1812. Igualdad ante la Ley, las mismas leyes, los mismos códigos .....	400
La Justicia .....	401
<i>El alcalde conciliador</i> .....	405
La Administración .....	406
<i>Empleados públicos</i> .....	407
<i>Ayuntamientos</i> .....	411
<i>Diputaciones provinciales</i> .....	412
<i>El jefe político</i> .....	415
El territorio .....	417
<i>El modelo departamental francés</i> .....	418
<i>La Constitución de 1812 y la división provincial</i> .....	419
<i>La organización provincial de la Justicia</i> .....	420
<i>El Proyecto de 1813</i> .....	422
Las nuevas instituciones y los servicios nacionales .....	424
<i>El Ejército</i> .....	424
<i>La Instrucción Pública</i> .....	424
CAPÍTULO IX. EL TRIENIO LIBERAL Y SU DESPLAZAMIENTO POR LA DÉCADA ABSOLUTISTA .....	427
Justicia, Poder judicial/Poder ejecutivo .....	428
El progreso de la Hacienda pública a costa de la Hacienda eclesial .....	429
<i>La abolición de las vinculaciones de bienes raíces y estables</i> ..	431
<i>El ataque a los diezmos y las obras pías</i> .....	432
<i>Desamortización y órdenes regulares</i> .....	435

	Pág.
La división provincial de 1822 .....	437
Modernización de las Administraciones militar y de marina .....	438
<i>El Ejército</i> .....	438
<i>Reforma del Ministerio de la Guerra y creación de la Subsecretaría</i> .....	440
<i>El fracaso de creación de una Gendarmería Nacional</i> .....	442
<i>La organización de la Marina</i> .....	443
Instrucción Pública y beneficencia .....	446
<i>Fracaso de la universidad provincial, antecedente de los institutos</i> .....	447
<i>La beneficencia</i> .....	448
La Década Ominosa. Intentos para organizar una nueva Administración .....	449
<i>López Ballesteros: Hacienda y funcionarios</i> .....	451
<i>Tecnócratas y afrancesados</i> .....	452
El proyecto de división territorial de la década absolutista .....	456
<i>La iniciativa de Calomarde</i> .....	456
<i>La información de las Chancillerías y Audiencias sobre los partidos judiciales</i> .....	458
CAPÍTULO X. PRIMEROS PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LIBERAL. EL CAMINO HACIA LA NORMALIDAD CONSTITUCIONAL, 1833-1840.	461
La organización político-administrativa .....	461
<i>El Ministerio de Fomento</i> .....	464
<i>Los subdelegados de Fomento</i> .....	465
<i>La organización de otros Ministerios</i> .....	467
La división territorial en provincias, audiencias y partidos judiciales .....	469
<i>La división provincial</i> .....	469
<i>Las Audiencias y los partidos judiciales</i> .....	471
La dotación al Estado de un patrimonio fiscal e inmobiliario .....	472
Los diezmos y la pérdida de la potestad tributaria de la Iglesia .....	478
Ayuntamientos y diputaciones entre 1833 y 1840 .....	482
<i>Ayuntamientos</i> .....	482
<i>Diputaciones</i> .....	484
La Ley Municipal de 1840. Tutelas y control de los ayuntamientos .....	486
La cooperación de otras acciones a la consolidación del Estado centralista .....	494



	Pág.
CAPÍTULO XI. LA INCORPORACIÓN DE LA IGLESIA ESPAÑOLA AL ESTADO LIBERAL Y LA CREACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO RELIGIOSO .....	497
El Concordato de 1851 .....	502
La organización territorial diocesana .....	504
La organización burocrática de cabildos y parroquias.....	506
<i>Colegiatas y parroquias</i> .....	510
<i>Selección y formación</i> .....	511
La dotación económica y las retribuciones.....	513
La controvertida restauración de las órdenes religiosas .....	517
Fin del proceso nacionalizador de bienes eclesiásticos y aceptación por la Iglesia de la desamortización .....	520
Una Iglesia nacional .....	524
 CAPÍTULO XII. LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO CENTRALISTA LIBERAL. EL PODER JUDICIAL Y LA HACIENDA PÚBLICA .....	 527
La Justicia y las reformas moderadas .....	527
Blindaje del Poder ejecutivo frente al judicial. La jurisdicción contencioso-administrativa .....	529
<i>El Consejo de Estado</i> .....	529
<i>Los consejos provinciales</i> .....	532
<i>Las excepciones</i> .....	534
<i>El sistema de conflictos</i> .....	537
<i>Autorizaciones previas</i> .....	539
<i>Potestad sancionadora</i> .....	542
Fiscales y abogados del Estado .....	546
<i>Fiscales</i> .....	546
<i>Abogados del Estado</i> .....	547
La codificación .....	548
Los cambio del Sexenio.....	551
<i>Unificación de fueros</i> .....	551
<i>Matrimonio civil y Registro Civil</i> .....	552
La Hacienda pública .....	553
<i>La reforma de la Hacienda de Alejandro Mon en 1845</i> .....	554
<i>Estructura y organización de la Hacienda pública en 1845</i> .....	555
<i>La estructura provincial de la Hacienda</i> .....	556
Bravo Murillo, ministro de Hacienda .....	557
<i>El final de los intendentes</i> .....	560
Un Banco nacional, la unidad monetaria y la de pesas y medidas .	562
<i>El Banco</i> .....	562

	Pág.
<i>La unidad monetaria</i> .....	564
<i>La unidad de pesas y medidas</i> .....	565
<b>CAPÍTULO XIII. EL EJÉRCITO Y LA MARINA NACIONAL</b> .....	<b>567</b>
El Ejército de Tierra.....	568
<i>La estructura territorial militar</i> .....	568
<i>La organización del Ejército</i> .....	569
<i>El reclutamiento</i> .....	572
<i>La sustitución y la redención. Mecanismos para eludir el servicio militar</i> .....	573
La organización de los cuerpos y armas .....	575
<i>La Infantería</i> .....	575
<i>La Artillería</i> .....	577
<i>El Estado Mayor</i> .....	579
<i>La Caballería</i> .....	582
<i>El cuerpo de ingenieros</i> .....	582
Academias .....	583
<i>La Escuela de Estado Mayor</i> .....	586
La Justicia militar .....	588
<i>Código Penal Militar</i> .....	589
<i>El cuerpo jurídico militar</i> .....	590
La Marina nacional.....	593
<i>Organización y reformas permanentes</i> .....	595
Los cuerpos y armas de la Marina. El cuerpo general de la Armada.....	598
<i>La formación</i> .....	599
<i>La academia de artillería naval</i> .....	601
<i>La dirección de hidrografía</i> .....	602
<b>CAPÍTULO XIV. EL DESPLIEGUE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESTATALES Y LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES PÚBLICOS</b> .....	<b>605</b>
El orden público. La Guardia Civil .....	605
<i>Dependencia militar o civil</i> .....	607
<i>La organización</i> .....	611
<i>El despliegue</i> .....	616
Carabineros y policía .....	618
Instrucción Pública y cultura nacional.....	620
<i>El Plan Pidal de 1845</i> .....	620
<i>Claudio Moyano y la Ley de Instrucción Pública de 1857</i> .....	624

	Pág.
<i>El profesorado público</i> .....	628
<i>La libertad de enseñanza en 1868</i> .....	634
Una cultura nacional .....	635
Beneficencia .....	637
Comunicaciones .....	642
<i>Correos</i> .....	642
<i>Telégrafos</i> .....	645
El transporte por ferrocarril y carretera .....	648
<i>Ferrocarril</i> .....	648
<i>Carretera</i> .....	653
Ordenación de los bienes públicos y sus respectivas administra- ciones .....	658
<i>Aguas</i> .....	659
<i>Minas</i> .....	662
<i>Montes</i> .....	665
CAPÍTULO XV. CREACIÓN Y DESPLIEGUE DE UNA GRAN BUROCRACIA CIVIL .....	671
La función pública española a principios del siglo XIX .....	672
<i>López Ballesteros y la reglamentación de los empleados de     Hacienda</i> .....	672
<i>Desorden y desmotivación de la burocracia en los primeros     años del liberalismo</i> .....	676
Bravo Murillo y los funcionarios en la consolidación del Estado centralista .....	677
Los cuerpos especiales .....	682
<i>Ingenieros de minas</i> .....	683
<i>Ingenieros de caminos, canales y puertos</i> .....	684
<i>Los ingenieros de montes</i> .....	686
<i>Otros cuerpos especiales</i> .....	688
<i>El cuerpo facultativo de archiveros y bibliotecarios</i> .....	688
Los cuerpos especiales de la Justicia .....	691
<i>Jueces</i> .....	691
<i>Secretarios judiciales</i> .....	693
Otras profesiones relacionadas de la Administración de justicia...	695
<i>Notarios</i> .....	696
<i>Registradores de la propiedad</i> .....	698
Los funcionarios de la Administración local .....	700

CUARTA PARTE  
**CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO LIBERAL.  
 LA RESTAURACIÓN**

CAPÍTULO XVI. CONTINUIDAD Y MEJORAS DEL ESTADO CENTRALISTA DURANTE LA RESTAURACIÓN, 1875-1923 .....	707
La Justicia .....	707
La jurisdicción contencioso-administrativa.....	709
La carrera judicial.....	712
<i>Jueces</i> .....	712
<i>Fiscales</i> .....	714
<i>Abogados del Estado</i> .....	715
<i>Notarios y registradores</i> .....	718
La codificación.....	720
El Ejército y la Marina.....	720
<i>El Ejército de Tierra</i> .....	720
<i>La Marina</i> .....	726
Orden público.....	730
<i>La Guardia Civil</i> .....	730
<i>La policía</i> .....	731
La quiebra de la uniformidad territorial: las mancomunidades provinciales, una descentralización descontrolada.....	733
<i>Los antecedentes del catalanismo</i> .....	733
<i>Hacia la solución de la mancomunidad provincial</i> .....	734
<i>Maura y la reforma del régimen local</i> .....	735
<i>Maura y los debates parlamentarios</i> .....	737
<i>Ley orgánica y leyes sustantivas</i> .....	738
<i>La oposición del partido liberal</i> .....	740
<i>La Ley de Mancomunidades y la de Cataluña</i> .....	742
CAPÍTULO XVII. SERVICIOS, BIENES PÚBLICOS, OTRAS ADMINISTRACIONES Y BUROCRACIA, 1875-1923 .....	745
Servicios Públicos.....	745
<i>Instrucción Pública</i> .....	745
<i>La estatalización del magisterio</i> .....	748
<i>Beneficencia</i> .....	751
<i>Correos y telégrafos</i> .....	753
<i>Carreteras y ferrocarriles</i> .....	757
Bienes Públicos.....	761
<i>Aguas</i> .....	761

	Pág.
<i>Montes</i> .....	762
<i>Minas</i> .....	763
La Administración económica.....	764
La Administración social.....	768
<i>La Comisión de Reformas Sociales</i> .....	768
<i>El Instituto de Reformas Sociales</i> .....	771
<i>El Instituto Nacional de Previsión</i> .....	776
<i>La creación del Ministerio de Trabajo</i> .....	777
La burocracia .....	779
<i>Cuerpos de correos y telégrafos</i> .....	779
<i>Cuerpo de inspectores de trabajo</i> .....	780
<i>Cuerpo de inspectores de Hacienda</i> .....	783
<i>El Estatuto de Funcionarios de 1918</i> .....	786

QUINTA PARTE  
REFORMAS PUNTUALES  
DEL MODELO CENTRALISTA

CAPÍTULO XVIII. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA .....	793
Las pretendidas reformas en el aparato del Estado .....	794
<i>Las reformas en la Administración general del Estado</i> .....	794
<i>La pretendida moralización de la Administración local</i> .....	797
<i>Los delegados gubernativos</i> .....	798
La Justicia .....	801
<i>La Dirección General de lo Contencioso y los abogados del Estado</i> .....	803
La centralización autoritaria del Estado .....	806
<i>La región en el Estatuto Provincial. Una experiencia irrealizable</i> .....	808
La Administración económica .....	809
<i>La inspección de Hacienda</i> .....	812
<i>El Banco Exterior de España y la reforma de los otros Bancos públicos</i> .....	814
Los monopolios, con especial referencia al de petróleos.....	816
Las confederaciones hidrográficas .....	819
Administración y representación corporativa .....	821
<i>La representación corporativa local</i> .....	822
<i>La Asamblea Nacional</i> .....	824
Los cuerpos nacionales de Administración local.....	825
El conflicto de la escala cerrada de los artilleros .....	827

	Pág.
CAPÍTULO XIX. LA SEGUNDA REPÚBLICA .....	833
El Estado integral y la quiebra del centralismo liberal .....	834
El Estatuto de Autonomía de Cataluña .....	840
<i>Azaña, la autonomía de Cataluña y el estatuto</i> .....	846
La Justicia .....	847
<i>La Justicia en la Constitución de 1931</i> .....	849
<i>La legislación administrativa</i> .....	851
La reforma militar .....	853
<i>La Justicia militar y el cuerpo jurídico militar</i> .....	859
Otras reformas de la República .....	863
<i>Educación y cultura</i> .....	863
<i>El patrimonio histórico-artístico</i> .....	864
<i>El orden público</i> .....	867
Una reflexión sobre las reformas de la estructura y organización del Estado durante la Segunda República .....	869
 CAPÍTULO XX. LA DICTADURA DEL GENERAL FRANCO .....	 871
La educación .....	873
<i>La enseñanza primaria</i> .....	873
<i>La enseñanza media</i> .....	877
<i>La enseñanza universitaria</i> .....	881
<i>Las enseñanzas técnicas</i> .....	883
<i>Universidades laborales</i> .....	884
La actividad industrial del Estado .....	887
<i>El INI</i> .....	887
<i>Otras industrias y empresas nacionalizadas</i> .....	888
El perfeccionamiento de la Justicia administrativa. La Ley de 1956 .....	890
Una legislación de excepcionalidad .....	892
La función pública .....	894
El servicio de inspección y asesoramiento de las corporaciones lo- cales .....	896
Una Administración institucional .....	898
<i>El Instituto Nacional de Colonización</i> .....	899
<i>El Servicio Nacional del Trigo</i> .....	902
<i>El Instituto Nacional de la Vivienda</i> .....	904
<i>El Instituto Español de Emigración</i> .....	907
Una Administración de misión .....	909
<i>Una aproximación a la planificación regional. Planes Badajoz             y Jaén</i> .....	909

	<u>Pág.</u>
<i>De la autarquía a la estabilización</i> .....	910
<i>Desarrollo regional y polos de desarrollo</i> .....	911
Los Sindicatos Verticales, una Administración paralela .....	913
<i>Antecedentes</i> .....	913
<i>Un marco jurídico para el sindicalismo vertical</i> .....	913
<i>La estructura de los Sindicatos Verticales</i> .....	916
<i>Las obras sociales</i> .....	919
<i>Hacienda y patrimonio sindical</i> .....	922
<i>La burocracia sindical</i> .....	925
<i>De la extinción a la integración en la Administración General del Estado</i> .....	928
EPÍLOGO .....	931
Los intentos para desplazar el Estado centralista .....	934
De cómo el Estado descentralizado desplazó al centralista .....	935
BIBLIOGRAFÍA .....	937
ÍNDICE ONOMÁSTICO, TOPONÍMICO Y DE MATERIAS .....	955

## Prólogo sobre el fracaso de la descentralización política

### 1

Nada más oportuno en este momento de profunda crisis institucional que este libro de Enrique Orduña sobre la historia del Estado español. Una crisis que, al parecer de los opinantes mediáticos y políticos, únicos que se dejan escuchar en esta democracia, fundamentalmente tertuliana, que tanto recuerda los gritos y lamentos de los pontífices regeneracionistas de principios del siglo xx, supone nada más y nada menos que la descalificación de la organización política nacida de la transición de 1978, necesitada, al parecer, cuando menos, de una profunda reforma constitucional; sin perjuicio de que otros más jóvenes e impetuosos y con supuesto gran porvenir político nos propongan una ruptura total con ese «infausto» pasado y la apertura de un nuevo y radical proceso constituyente. De aquí, insisto, la oportunidad de esta obra a cargo de un historiador y acreditado documentalista, autor de una ensalzada *Historia de España*, precedida de numerosos trabajos en solitario o en colaboración con ilustres profesores de Derecho público, fundamentalmente administrativistas, con los que convivió y trabajó en sus largos años de servicio en el Instituto de Administración Local y después en el Instituto Nacional de Administración Pública.

A considerar, además, que el común de los relatos históricos se construyen desde las batallas bélicas, las batallas políticas, las culturales, ideológicas, las crisis económicas, pero muy pocas historias afrontan la génesis institucional en la que nació y en la que permanecen las naciones modernas. Ello requiere análisis que sólo es posible hacer desde la sociología de las organizaciones y del conocimiento de la evolución del Derecho público que las regula y a lo que tan poco aficionados son los histo-



riadores académicos. En definitiva, concurren en Enrique Orduña todas las destrezas, tan infrecuentes todas juntas como imprescindibles, para acometer con solvencia una tan necesaria y singular obra sobre la historia del Estado español que, a partir de ahora, se constituirá, no lo dudo, en insustituible referencia para una nueva y necesaria senda historiográfica.

Debo aclarar que mi presencia aquí —evidentemente innecesaria como presentador o avalista del autor— trae causa de la gentileza de éste y de la editorial. Una invitación que agradezco como una oportunidad de reflexionar, una vez más, sobre las instituciones públicas y sus relaciones, que me han ocupado en mi vida académica y, obviamente, como a los toreros deficientes, sin el menor éxito de público ni opinión.

## 2

Este libro relata el surgimiento y consolidación del moderno Estado español a partir del siglo XVIII mediante la descripción de las más importantes normativas e instituciones que lo van poblando a través de un proceso que tiene en la centralización el principio organizativo rector. Una técnica organizativa fundamental tanto en el reforzamiento del poder del nuevo titular, el pueblo soberano, como en la imposición de la igualdad en una sociedad antes dominada por los privilegios y particularismos más extremos. Un imparable proceso centralizador que desplaza, nunca por entero, a las dos organizaciones públicas que dominaban y se repartían por entero el territorio, la economía, la conciencia y obediencia de súbditos y creyentes: la Monarquía y la Iglesia católica. Precisamente porque ese desplazamiento nunca es radical y completo, lo que en España resulta, al fin y a la postre, no es un Estado republicano y laico, sino un Estado constitucional y liberal, centralista y afrancesado, pero siempre también, oficialmente, monárquico y católico. Tras las crisis institucionales de la Primera y Segunda República y el largo período de la dictadura franquista, emerge otro muy distinto modelo con la Constitución de 1978. Ésta, amén del impagable beneficio de restauradora de la democracia, instauro un modelo estatal que si por algo se caracteriza es, entre otras piezas novedosas, por un exorbitante grado de descentralización y, por tanto, en las antípodas del arquetipo que, con base en la Constitución de Cádiz, se construyó a lo largo del siglo XIX, según comentaremos, por menudo, al final de estas páginas.

## 3

La centralización política y administrativa, hilo conductor de esta obra, forjó, antes que el nuestro, el moderno Estado francés y Gran Bre-

taña, por no hablar de Prusia y, asimismo, virtuosos procesos de centralización, hoy palabra maldita y satanizada, unificaron en ruta federal a los Estados Unidos y Alemania. De forma inversa, la experiencia muestra que los experimentos de descentralización política en Estados unitarios abocan de ordinario a su desintegración y al eventual secesionismo de alguna de sus partes. Es ya una evidencia que la *Devolution Acts* de 1998, con la creación de Parlamentos en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ha puesto a Escocia en riesgo de salida de Gran Bretaña. Como asimismo la pretenciosa descentralización de la Constitución de 1978 ha servido para que la Generalidad de Cataluña y el Gobierno vasco sembraran las bases culturales, políticas e institucionales necesarias para desafiar abiertamente al Estado con sus actuales pretensiones soberanistas.

Algo que ya advirtió lúcidamente Valera, el 28 de febrero de 1873, en un muy citado artículo, publicado en *Revista Política*. En él reprocha a Pi y a Salmerón entender incorrectamente el federalismo que en los Estados Unidos «asegurada ya la independencia, estrecha más el lazo de unión por medio de la Constitución que aún dura». Y añade: «En el nacimiento y progreso de ambas repúblicas federales [Estados Unidos y Suiza] se advierte la profundización de menos unidad a más unidad. Lo nuevo y lo extraño para nosotros es que los lazos se aflojan, en vez de estrecharse, y que esto se considera como un ideal admirable y apetecible». Y con admirable sutileza advierte del peligro que representa el proclamar como federalismo una descentralización administrativa que en realidad enmascara un confederalismo rompedor de la unidad nacional.

Permítaseme, ante la general satanización del centralismo y la consiguiente sacralización de cualquier forma o grado de descentralización política, recordar, a la mayor brevedad, el proceso de construcción de los Estados modernos que, como el nuestro, tanto deben a aquella técnica, el centralismo, hoy, reitero, en la cúspide de lo políticamente incorrecto.

Es Inglaterra quien toma la delantera con el *self-government*, entendido en su sentido original de sistema integrado por los jueces de paz, prefectos de circunscripción, jefes locales y oficiales de la Milicia, nombrados por el rey, los cuales, en tanto dignidades locales, pertenecían en su mayoría a la nobleza rural y ejercían sus cargos como ocupación secundaria y gratuitamente o por una remuneración mínima. Una burocracia aristocrática al servicio de la Corona, no por ello menos jerarquizada y eficiente, y *muy tardíamente sustituida por otra profesional que se instaure en 1865 con la creación del Civil Service*, que ocupa los Ministerios y los puestos clave de la inmensa Administración colonial. A su vez, los cargos honoríficos tradicionales en los condados y en las ciudades son sustituidos por funcionarios con remuneración fija. Simultáneamente crecieron y se multiplicaron los organismos administrativos centrales, especialmente los encargados de las tareas sociales que se hicieron urgentes con la industrialización. A ello hay que sumar la muy anterior

nacionalización de la Iglesia de Inglaterra por Enrique VIII que definitivamente libró a la Monarquía Inglesa de una confrontación permanente con aquella y de la necesidad de compartir con la Iglesia romana súbditos, rentas y territorio, poniendo por entero la Iglesia anglicana al servicio de la Monarquía.

Apuntemos también que la extraordinaria potencia del centralismo inglés, después británico, ordinariamente silenciado, pero muy superior al nuestro y al francés, se debió y se debe al día de hoy, a la inexistencia entre los entes locales (*parishes, counties, boroughs*) y el Gobierno central de instancias intermedias, como la provincia española y el departamento francés, y la subordinación prácticamente jerárquica y directa del ente local, no obstante la elección democrática de sus órganos de gobierno, a los Ministerios de los que reciben las subvenciones condicionadas para el funcionamiento de específicos servicios públicos (*ring-fenced grants* o *specific grants*).

Dependencia económica de los entes locales, siempre en incremento, en la que, lógicamente, se justifican los poderes ministeriales de inspección y control sobre el funcionamiento técnico y económico de aquéllos y eventual sanción de los titulares de sus órganos de gobierno que pueden llegar incluso a su destitución. Prima, pues, más la posición del vecino como usuario de un servicio público, que el Estado garantiza con su dinero, que como miembro de una organización política, la local, cuyo número de entes y demarcaciones ha sido alterado en numerosas ocasiones reduciendo su número y ampliando su ámbito territorial en función de racionales criterios de eficiencia. Un practicismo organizativo encomiable, muy alejado de la contemplación de los municipios como entes naturales preexistentes al Estado o cuasi soberanos constitucionalmente protegidos, cuyo número, demarcación territorial y competencias son por ello muy difíciles de racionalizar.

También el centralismo francés se anticipó al nuestro desde comienzos del siglo XVI mediante el establecimiento de un Ejército permanente y la creación de un sistema central de imposición y de recaudación de impuestos a cargo de funcionarios reales y también a partir del Consejo Secreto de un sistema de secretarios, especializados por asuntos y regiones, como vértice central de un aparato administrativo en crecimiento. El desmantelamiento, coronado con éxito, de la nobleza, llevado a cabo por Richelieu y Luis XIV, creó las condiciones para que en las provincias se implantara el sistema de administración por medio de funcionarios reales. Junto a las Secretarías estatales, Luis XIV fundó una oficina para el control general de las finanzas, como organismo administrativo central para gestionar los ingresos procedentes de los impuestos, dominios y regalías.

A partir de este sistema de órganos administrativos superiores se formó, poco antes de la Revolución y durante el primer período revolucionario, el modelo de la moderna organización ministerial.

[...]