

Os concellos galegos na encrucillada política do primeiro constitucionalismo

Interventora xeral do
Concello de Narón.
Profesora da Universidade
da Coruña

Rosa M^o Gabriela de Cal y Cortina

1. Limiar para concellos constitucionais

Consagrada como estiven durante anos ó estudio das orixes constitucionais dos concellos galegos, temo ter esquecido que unha investigación desa índole pode –e debe– ser obxecto de divulgación resumida, de forma que me permita, sobre aquela complexísima armazón institucional, situa-los puntos cardinais de algo que é, en si mesmo, bastante sinxelo: Galicia debeu, en tan só 28 anos, deixar atrás unha peculiar e arraigada forma organizativa –cando menos no ámbito normativo– para dar ese grande salto cara a diante: o constitucionalismo (1809-1837).

Quero, con este artigo, reparar ese esquecemento, débollelo ós concellos e a aqueles que os dirixiron expoñendo a súa vida

por defende-las súas ideas liberais e, por último, débome a min mesma para que moitas das cuestións que ocuparon anos da miña vida, non queden en tema para eruditos na materia. A historia das institucións galegas incúmbenos a todos e a súa extraordinaria beleza debe ser aireada, desempoadada, para o noso orgullo e porque nos achega irremediabilmente a un presente ategado de incógnitas¹.

2. A inevitable periodificación

A perplexidade que acompaña ó investigador comeza *moi cedo* cando se ve forzado a organizar aquelas inxentes cantidades de papel que se amorean e que van demandando protagonismo e –o que é peor– un espazo físico do que polo regular carecemos. Non é por iso de estrañar que a orde e a organización se impoñan como secuela inevitable. E cada un amáñase como pode. A periodificación non é senón unha resposta a esta demanda agonizante cando se trata de recuperar etapas do pasado; nunca é doado e, o rigor debe conciliarse cunha indiscutible visión persoal dos acontecementos. A historia non é lineal e tampouco é posible simplificar ata o extremo de crer que determinados feitos poden cambiar nun día o que tarda moito tempo en durar.

Os cambios decisivos na estrutura social son lentos e vanse reflectindo no dereito con sorte desigual. A pesar do cal existe un suceso que nos permite situar de modo bastante fiable para o xurista o comezo dunha nova forma de entende-las relacións de poder: o **constitucionalismo**. Ideario este xestado durante un período dilatado de tempo e que fará eclosión na lexislación local española a partir de 1812.

Sobre esa data, de referencia ineludible, dividín este traballo en catro etapas: unha preconstitucional, que é posible subdividir en dúas distintas, pero reducidas nesta exposición por inexorables razóns de “economía procesual”, e tres posconstitucionais; de modo que sirvan de estudiado contraste do tránsito dos concellos galegos dende o caos organizativo do antigo réxime ata a súa definitiva xeneralización a todo o territorio do antigo Reino. Cada unha delas enmarcada polas diversas normas deseñadas para constitucionaliza-la vida local en Galicia.

É, pois, unha cronoloxía concreta sobre un espazo administrativo determinado.

¹ Os aspectos ós que vou facer referencia proceden fundamentalmente da miña tese de doutoramento, titulada *Nacimiento y consolidación del municipio constitucional en Galicia*, dirixida polo profesor González Mariñas e editada pola Exma. Deputación Provincial da Coruña en 1997.

3. O estado da cuestión

Ineludible limiar a esta exposición é referir, en primeiro lugar, en breves palabras o estado da cuestión. A situación organizativa da Galicia de finais do século XVIII era certamente heteroxénea: unha provincia Reino, 7 provincias como ámbito territorial de representación e unha multiplicidade desordenada de divisións territorialmente menores. Non me interesa tanto destaca-lo seu número, que é forzosamente confuso xa que nin sequera a súa denominación é sempre homoxénea, como salienta este inestable punto de partida para unha posterior municipalización do territorio.

Sobre este confuso panorama superpoñíase unha tamén desordenada estrutura de poder que engarza plenamente cos alicerces dunha sociedade estamental.

Sen embargo, a partir da segunda metade do século, un período pacífico e a presenza dun home capaz á fronte do Estado, propiciarán un fructífero movemento crítico á caótica organización herdada de séculos anteriores. O principio de **centralización**, xa na medula da formación do Estado, fertilizará esta inicial pretensión á que se irán incorporando en fase aínda rudimentaria o **uniformismo** e a **democratización** da vida local. Vive Galicia un brillante momento cultural, como expresión dun mundo en expansión e dunha sociedade que alcanzou unha grande madurez intelectual. A xenial obra do padre Feijóo será ineludible punto de partida para enmarca-los comezos dun prolífico movemento crítico ilustrado.

Coexiste neles, en harmonioso contraste, a inquietude pola desorganización do próximo, as súas xurisdiccións, coutos, aldeas etc., coa recepción dos ideais que se estaban xestando en Europa.

En última instancia, a invasión francesa será decisivo punto de inflexión para xeneraliza-la reflexión ó redor destas cuestións nun marco favorable para introducir modificacións nas relacións de poder. Os órganos creados para supli-lo baleiro xerado pola ocupación estranxeira en Galicia serán os primeiros que reflectan o tránsito dunha sociedade estamental cara ó constitucionalismo. Os liberais galegos entrarán neles dotándoos dun sólido impulso que xa sería, gozosamente, irreversible.

O seu ideario xa non é o ilustrado, que consistía en poñerlle parches e remendos ó vetusto edificio estatal, senón o liberal que pensaba en derrubalo para construír outro sobre os sólidos cimentos da soberanía nacional, a división de poderes, o constitucionalismo, a redución da nobreza, a separación das xurisdiccións civil e eclesiástica e unha nova organización do te-

ritorio. Estes principios serán o xermolo da prolífica lexislación posterior.

A. Primeira etapa

1. Este inestable punto de partida dará paso a unha primeira etapa, de fronteira inicial pouco precisa, pero que en Galicia pode fixarse no ano 1809, cando remite a invasión francesa. A estrutura organizativa de Galicia segue ancorada ó pasado, un dato obxectivo témolo cando con ocasión da xura e publicación da Constitución de 1812 se reúnen as xuntas subalternas e dos pobos, que debían circular e remiti-lo testemuño de que fora xurada, coñecida e aceptada a Constitución de 1812. As xuntas, articuladas ó redor das 7 provincias, estendían a súa xurisdicción a un territorio inferior ó clásico da provincia pero superior ó das parroquias, coutos ou xurisdiccións. Circunscrición que frecuentemente se denomina partido na documentación da época, termo xuridicamente impreciso, pero terminoloxicamente certo.

Consta a existencia en Galicia de 58 comisións:

5 na Coruña, 9 en Betanzos, 12 en Lugo, 11 en Santiago, 12 en Ourense, 6 en Tui e 3 en Mondoñedo.

Esta división de emerxencia do territorio está, como non podía ser doutro xeito, máis achegada ó antigo réxime que á subsecuente división en distritos xudiciais, tan próxima, sen embargo, no tempo. Aínda quedaba lonxe a municipalización de Galicia. É unha división sen criterio uniformista ningún, na que aparecen xunto ás xurisdiccións máis poboadas de Galicia, outras que xa estaban en franca decadencia. Houbo intentos por parte das autoridades galegas de iniciar o proceso de municipalización do territorio, pero resultaron vana, a peculiaridade da dispersión territorial de Galicia impediu o seu asentamento.

2. A pesar diso neste momento prodúcese o grande avance do liberalismo galego. Dende a tímida presenza nos órganos creados para enche-lo baleiro de poder provocado pola contenda con Francia deuse o grande paso cara a un decidido compromiso da Xunta galega coa convocatoria dunhas eleccións xerais e extraordinarias, que porían as bases xurídico-políticas do novo réxime local.

Non obstante, non sería axustado á realidade ignorar que non só o esquema organizativo seguía intacto, os principios liberais tan laboriosamente sostidos tiñan o seu contrapunto na permanencia do ideal absolutista, en boa parte da poboación e dos deputados galegos. O pensamento reaccionario seguía pleno de louzanía en Galicia. As intervencións no Parlamento son

proba destas dúas posturas enfrontadas nas Cortes e na sociedade galega. Podemos dicir, empregando un termo moi taurino, que existía unha xeneralizada división de opinións.

3. Dende o punto de vista normativo este primeiro período consumou, nas máis variadas disposicións, a utopía liberal. Coñecida é a influente posición que ocupou na nosa historia política, a Constitución de 1812 e outras normas coma o Decreto do 6 de agosto de 1811, que aboliu –timidamente– os señoríos. A recepción en Galicia de ámbalas normas permite apreciar ata qué punto os principios liberais terían que aplicarse nunha sociedade plenamente ancorada no absolutismo sociolóxico e, por aqueles que estudiaran leis e xurisprudencia en Las Partidas.

Sen embargo conveniente é obxectiva-lo momento ó redor dunha norma que particulariza de modo exemplar o caso de Galicia, trátase do Decreto XLIII (cuadraxésimo terceiro), do 18 de marzo de 1811, aprobado polas Cortes para evitar calquera posible baleiro de poder mentres se aprobaba a Constitución. Esta disposición establecía para Galicia o seguinte esquema organizativo, distinto do resto da Nación. Galicia organizarase ó redor de:

■ **Unha Xunta de Provincia do Reino de Galicia** composta polo capitán xeneral, o intendente e 11 vocais: 3 por Santiago, 2 por Ourense, 1 pola Coruña, 1 por Tui, 1 por Betanzos, 1 por Mondoñedo e 2 por Lugo.

■ **Comisións da Xunta Provincial**, que se situaban nas cabezas de partido ou corrimento, pero que en Galicia, porque –diciu o decreto– *“se atopan máis complicadas as xurisdiccións e máis subdivididos as vilas”*, situáranse nas sete capitais das antigas provincias. Componíanse, entre outros, do corridor ou xuíz principal das respectivas cidades e do procurador síndico xeral.

■ **Comisións das vilas** que debían establecerse nas vilas que tiveran máis de douscentos veciños e nas que, curiosamente, en Galicia se deixa á elección das vilas elixir para aquelas o párroco da súa maior confianza, sen atender á súa antigüidade.

B. Segunda etapa

1. No ano 1812 atrás quedaba o antigo réxime, comeza, coa aprobación da Constitución de Cádiz, o punto de inflexión que nos sitúa na idade contemporánea.

O desenvolvemento das previsións constitucionais conduciu á celebración paralela das eleccións a deputados en Cortes,

a individuos da Deputación Provincial e a membros dos novos concellos constitucionais. Desta primeira campaña electoral organizada da nosa historia, imos só a referir dúas cuestións ó fío desta exposición:

- a) **En primeiro lugar** a polémica cuestión das circunscricións electorais sobre as que se articulou o proceso, e
- b) **En segundo lugar** a formación dos primeiros concellos constitucionais de Galicia.

O primeiro dos temas é importantísimo porque pon en evidencia, de novo, a pervivencia do modelo organizativo estatal na sociedade galega. Vaise articula-lo proceso electoral ó redor dunha división infraprovincial formada por 69 partidos, que correspondían a cada unha das 7 provincias galegas:

Santiago 21 partidos

A Coruña 6 partidos

Betanzos 6 partidos

Lugo 12 partidos

Mondoñedo 6 partidos

Ourense 12 partidos

Tui 6 partidos

Total 69 partidos.

A documentación sobre esta división infraprovincial é certamente máis fiable cás citadas anteriormente que proviñan das xuntas subalternas e das vilas. Ten a súa orixe na Instrución que dictaron as Cortes Xerais para organiza-lo proceso electoral citado e, en tódalas capitais do antigo Reino atopei pegadas desta subdivisión.

Nembargantes, o seu asentamento non debía ser moi firme porque nun momento tan complexo, no que se superpoñía a formación de todo o esquema organizativo do estado liberal (Parlamento, deputacións e concellos) e a liquidación “por asalto” do antigo réxime, a instalación dos concellos, especialmente nas 7 capitais de provincia, deveu en ineludible necesidade para apoia-los restantes procesos.

O segundo dos temas propostos, profundamente ligado ó anterior, ten tamén un fondo calado porque, comeza, neste momento, o primeiro intento organizado de instalar concellos constitucionais en Galicia, a “complicidade” dos cales era precisa para logra-la súa implicación legal co novo Réxime constitucional. Era a única base organizativa sólida para apoia-los restantes procesos electorais. E isto é así porque, en realidade, en Galicia todo cambiara pero a estrutura administrativa seguía a se-la mesma. O criterio normativo consistía en autoriza-la ins-

talación de concellos nas vilas con máis de 1000 almas e en nomear un elector por cada parroquia que excedese de 50 veciños. Combinar ámbolos dous aspectos resultou ben dificultoso en Galicia.

Formáronse os primeiros concellos constitucionais galegos nas sete capitais de provincia. E, os que ata ese momento exerceran a súa xurisdicción no ámbito do gubernativo e contencioso, pronto comprenderon que a separación de poderes, auspiciada polo texto constitucional, tiña consecuencias xurídicas irreversibles na extensión dos distritos municipais. Ampliar o ámbito do gubernativo o que tradicionalmente fora o ámbito do contencioso, foi pretensión xeneralizada nunhas cidades que non se resignaban a perder a súa pasada hexemonía. A Constitución consagrara o sufraxio universal e, convertera en electores aqueles que ata ese momento carecían de capacidade para interviren nos procesos electorais. Con isto, os centros de poder da sociedade estamental sufriron unha grande convulsión que se solapou tras terxiversadas interpretacións das normas vixentes.

Basten dous exemplos notables como son Lugo e Betanzos para lle serviren de mostra a este prototipo histórico.

Tiña Lugo nada menos que 93 parroquias, 5 das cales lle correspondían á capital e anexos e, as 88 restantes eran pequenas poboacións agregadas á cidade. Desde Lugo, o que despois sería o seu alcalde durante o trienio constitucional, don José Gabriel Somoza y Saavedra, propúxolle ó xefe superior de Galicia un estudiado plan, en virtude do cal dos 61 electores parroquiais que lle correspondían á cidade, 26 serían elixidos polas 5 mencionadas parroquias e os 35 restantes polas outras 88. O Marqués de Campo, naquel tempo xefe superior de Galicia, ordenou que se reduciran a 3 os 26 propostos por Somoza, que en última instancia concorrerían en igualdade de condicións cos 35 das restantes parroquias. Se Somoza obviara a esixencia dun elector por parroquia, Campo Sagrado, á súa vez, obviará calquera criterio demográfico, porque eses tres electores representaban nada menos que a 1312 veciños e os 35 restantes a 1725. Poñíase o nomeamento do primeiro alcalde constitucional de Lugo en mans das parroquias máis afastadas da cidade, cando a capital por si mesma podería ter formado o seu propio concello, xa que excedía das 1000 almas. Non se formulou esta cuestión en Lugo porque supoñería unha diminución moi notable do seu ámbito de influencia tradicional. O seu primeiro concello constitucional quedou instalado o 3 de xaneiro de 1813, e foi o seu primeiro alcalde don José M^a Plaza de Guevara.

Máis curioso aínda resulta, a instalación do primeiro concello constitucional de Betanzos, porque dende a capital se intentou consolidar a situación preconstitucional. Existían na dita provincia só 4 concellos tradicionalmente: Ortigueira, Pontedeume, Ferrol e Betanzos. Dende a capital –Betanzos– intentouse perpetuar esta débil municipalización, común polo demais a toda Galicia, e fixo que tódalas xurisdicións da provincia nas que non houbera concello concorresen á elección de alcalde de Betanzos. O tema provocou a ira de numerosas xurisdicións que se consideraban con número suficiente de persoas como para constituí-lo seu propio concello. A pesar de que se intensificaban as protestas e de que Campo Sagrado reiterara o criterio xa referido para Lugo, chegaron a concorrer á elección do primeiro alcalde constitucional de Betanzos, 72 electores parroquiais, algúns de lugares tan afastados como que distaban da capital máis de 50 quilómetros (entendámonos, quilómetros do século XIX). Baste subliñar que, no ámbito deste primeiro concello constitucional de Betanzos, quedarían constituídos na cuarta década do século, 20 concellos. En Lugo, Campo Sagrado logrou impoñe-lo seu criterio, pero os brigantinos impuxéronlle o seu.

O 2 de decembro de 1812 quedaría instalado este primeiro concello constitucional de Betanzos. Foi o seu primeiro alcalde de feito, don Jacobo Couceiro de Andrade y Brea.

Descoñécese o número dos concellos constituídos neste primeiro período constitucional en Galicia. A única referencia fiable é o libro de resolucións da primeira Deputación única de Galicia que, durante o período comprendido entre xullo de 1813 e xaneiro de 1814, dá por constituídos, ademais dos concellos das capitais de provincia Ferrol e Vigo, 64 concellos. Non debe ignorarse o feito de que é moi similar o número de municipios ó de partidos –69– (entendidos estes como división preconstitucional), para comprender-lo interesado proceso de comarcalización no que se converteu o primeiro intento de municipalizar Galicia.

2. Así pois, os modernos principios liberais normativizados en Cádiz ían ter que ser desenvolvidos nunha Galicia na que pouco ou nada cambiara. Unha cousa é proclamar enfaticamente a división de poderes e outra, ben distinta, levala a un dos órganos competencialmente máis confusos do antigo réxime: os municipios.

Ó poder absoluto do monarca sucedeulle o poder *cuasi* absoluto do Parlamento. A disputa entre executivo e lexislativo que viviron con toda virulencia a Rexencia e as Cortes vai te-la súa similitude local na conflictiva separación entre alcaldes e xuí-

ces. Vive toda Galicia un momento certamente confuso no que algúns alcaldes constitucionais administran xustiza e, incluso, lle pospoñen ó seu nome o híbrido de "*alcalde constitucional y justicia ordinaria de la jurisdicción de ...*" ou "*alcalde constitucional del coto de ...*". E non fai falta para encontrar estes desatinos referirse a pequenos lugares. No primeiro concello constitucional de Ourense o mesmo día da súa toma de posesión, os rexedores ourensáns resolven que sexa o alcalde quen substitúa o xuíz de letras da cidade nos casos de ausencia ou de enfermidade. É fácil concluír que pouco ou nada entenderan os munícipes ourensáns das novas teorías que se viñan tecendo nunha Europa en cambio.

A indefnida vixencia da Novísima Recompilación e a existencia dun territorio aínda coincidente contribuirán a manter esta situación. Manter para "*o gubernativo*" o ámbito territorial que tivera "*o contencioso*" foi unha interesada interpretación dos grandes municipios galegos, para conservaren uns privilexios que, co sufraxio universal e a elección indirecta de alcaldes e rexedores, recibiran o golpe de gracia.

Esta interesada confusión e a existencia dun número moi reducido de concellos terá como consecuencia inmediata un desordenado proceso de **comarcalización**, que demostrou cómo as previsións constitucionais resultaban vas ante o infranqueable muro dunhas divisións territoriais deseñadas *ad hoc* para servir a unha sociedade estamental.

Os liberais galegos aprenderon desta singular lección que as vetustas estruturas administrativas do antigo réxime non eran o instrumento adecuado para municipalizar territorio de tan dispersa poboación. A experiencia demostrara ata qué punto estaba encadeado o absolutismo á multiplicidade de funcións dos alcaldes.

3. Non hai dúbida de que a norma por excelencia deste primeiro período posconstitucional é a Instrucción para o goberno económico político das provincias do 23 de xuño de 1813. Aprobada, pois, cando xa estaba avanzado o proceso de instalación de concellos constitucionais en Galicia.

Sen embargo, para Galicia as disposicións realmente significativas desta época son, sen dúbida, as que emanaron da Xefatura Superior de Galicia para adecuar á tradicional estrutura das divisións infraprovinciais galegas a normativa estatal e para lograr que a división de poderes penetrara no ánimo das novas autoridades locais. Disposicións que, fixeron da necesidade virtude, e trataron de utilizar partidos, provincias e parroquias do antigo réxime.

Con dispar fortuna esta tarefa desempeñouna un dos personaxes claves do constitucionalismo en Galicia: o Marqués de Campo Sagrado, xefe superior de Galicia e primeiro presidente da Deputación galega. Home controvertido e de dubidosa vinculación ó ideario liberal, pero que, sen embargo, desenvolveu un pertinaz labor para logra-lo obxectivo de municipalizar Galicia. Foi cesado por morneza no cumprimento dos seus deberes constitucionais, ante o conflito formulado polos concellos de San Pedro Domayo e San Martín de Moaña, que denunciaron o feito perante as Cortes. Sen embargo a frenética actividade que exercitou en Galicia e o feito irrefutable de que ningún dos concellos citados lograrse constituírse como tal, demostra o interesado da polémica suscitada. Feito este que sería recoñecido ó recaer no ano 1822, sentenza absolutoria na causa seguida contra el.

C. Terceira etapa

Cando, tralo alzamento de Riego, comeza a renace-lo liberalismo en Galicia no ano 1820, o legado organizativo do primeiro constitucionalismo fora desterrado xunto con aqueles que o deseñaron, nese continuo tecer e destecer da nosa decadente historia decimonónica.

Sen embargo, non conseguiron, en seis anos de involución política, poñerlle fin ó fundamental: romper coas liñas básicas do pensamento liberal; democratiza-la vida local; separa-las funcións de xuíces e alcaldes; levar ós concellos os puxantes principios de unidade nacional e de igualdade de tódolos cidadáns; seguían a se-lo estandarte duns liberais que, a pesar das persecucións, conservaban intacta a utopía matizada pola experiencia dos anos vividos. É o principio do que coñecemos como trienio constitucional. Imposible evitar que este retorno recorde os belísimos versos de Machado, porque o certo é que volveron *los liberales, cual torna la cigüeña al campanario, ...* ó campanario constitucional, naturalmente.

A pesar de todo, os mesmos ou similares problemas van ter agora unha resposta novidosa en materia organizativa. O territorio converterase en obxecto dun pragmático tratamento político. Tres apostas fixeron as autoridades galegas neste sentido, nun modelo descentralizador imprevisible nos seus resultados pero, certamente, utilitarista e estudiado:

1. Unha primeira decisiva para levar ata a última aldea de Galicia a defensa dos límites constitucionais do poder xudicial. Por iso antes de que se nomearan os novos alcaldes era preciso nomea-los xuíces letrados que debían servi-los empregos de xuí-

ces de primeira instancia *coa calidade de por aora* –o que evita calquera comentario sobre a precaria situación dos nomeados–.

Era evidente que só mediante esta prudente providencia se podía loitar con certas garantías de eficacia contra as interferencias entre xuíces e alcaldes. Os recentemente creados 47 distritos xudiciais galegos serán a organización obxecto de desvelo das autoridades galegas do trienio, que proxectaron neles canto de bo había nos principios organizativos previstos na Constitución.

Esta división debía substituír, co seu firme afianzamento constitucional, as vellas provincias das que a ineficacia para municipaliza-lo territorio quedara plenamente demostrada.

2. A segunda aposta era ineludible. A parroquia galega era a forma tradicional dos asentamentos poboacionais galegos e, se tivera escaso reflexo nas normas posconstitucionais, tiña, sen embargo, a forza indomable de se-la forma tradicional dos galegos para entende-la súa relación co territorio. Calcúlase que os 47 distritos xudiciais estaban divididos nunhas 3281 parroquias.

Sen xeneralizar aínda a institución municipal, encontramos en 1820 un modelo irrepitible: Galicia dividida en distritos xudiciais e estes nas tradicionais parroquias galegas. Por iso é ocasión única para comprender ata qué punto os primeiros excedían dos límites razoables para goberna-los asuntos locais e as segundas non alcanzaban o mínimo preciso para ningunha organización político-administrativa eficaz.

3. A terceira aposta liberal foron os concellos, que se mostraran decisivos para logra-lo renacer do constitucionalismo e que, a longo prazo, serían o seu máis firme piar para sostelo. Os concellos galegos puxeron a súa indubidable forza política ó servizo da causa liberal. E con iso convertéronse en órganos politicamente tan rendibles que a súa propia existencia garantía que os ideais do constitucionalismo chegaran a tódolos lugares do Reino.

Inaugurada polo propio rei, a castiza tradición do pronunciamento, os liberais, no ano 1820, non fan senón devolve-lo movemento pendular iniciado no 1814, polo que se reinstalan os concellos galegos segundo o modelo que tiñan daquela. Entre febreiro e abril do ano 1820 reinstaláronse os concellos constitucionais das capitais galegas. Ós libros de actas non chegaron as intrigas, os enfrontamentos nin tan sequera as diverxencias entre liberais e absolutistas. Os ditos documentos semellan para o lector como un grande teatro no que uns saen polo foro para que entren outros. Os profundos intereses que se moveron nos concellos galegos hai que encontralos agregando os múltiples retallos que compoñen o todo que perseguimos.

1. Como exemplo das primeiras eleccións locais do trienio témo-la instalación do Concello constitucional de Lugo. Neste municipio pretendeuse no ano 1812 consolida-la situación de privilexio da cidade perante os seus asentamentos lindantes; sen embargo neste segundo período constitucional a formulación práctica da elección vai ser moi diversa, das 93 parroquias que formaban o Lugo do ano 1812, só 5 van concorrer nesta ocasión á elección de alcalde da cidade. A separación entre *gubernativo e contencioso* comezaba a traspasa-lo ámbito do puramente formal para penetrar na pragmática vida local.

Esta posibilista forma de entender en Galicia, o binomio política-territorio derivou no recoñecemento de máis de 650 concellos constitucionais (onde hoxe só existen 316). Quiméricos concellos que as máis das veces só existiron na mente e no papel dos que os idearon. Por citar algún exemplo, especialmente significativo, o distrito xudicial de Lalín estaba formado por 26 concellos dos que hoxe quedan 6.

A historia, sempre mestra, amósanos cómo os liberais, por quererem fuxir do modelo organizativo do antigo réxime, terminaron, no trienio, por imitalo, se non na súa dinámica política, si na súa excesiva fragmentación que, evidentemente, lle restaba eficacia a calquera armazón deseñada para compartilo goberno dos pobos.

Así pois, en *comarcaliza-lo* territorio galego para defende-lo ámbito do xudicial e *inframunicipaliza-lo* territorio para mante-lo gubernativo, consumiu-se a política territorial do efémero trienio constitucional.

2. Estes feitos foron o calculado deseño dun modelo liberal que a estas alturas xa tiña unha desgraciada experiencia política no seu haber. Os ilusionados principios liberais de 1812 maduraran no desterro e coa represión de seis anos de absolutismo feroz. Cando no ano 1820 retorna a utopía liberal ó noso horizonte político, era máis liberal pero cada vez menos utopía.

Ademais do xa exposto confirman este proceder algúns outros feitos que non é posible pasar por alto, porque constitúen o complemento de canto veño expoñendo:

■ A decisiva influencia que nos sucesos de canto aconteceu nestes tres apaixonantes anos de historia tivo a **Milicia Nacional**, é un feito pouco estudado en Galicia pero que levou a cada concello a constituí-los seus batallóns de voluntarios, entre os feis ó liberalismo. Apoio armado, a potencialidade do cal non desdeñaron os liberais galegos, unindo de forma indisoluble estes concellos do trienio ó destino deste peculiar exército popular.

■ En segundo lugar outro aspecto vinculará, en Galicia, os concellos ó ideario liberal e non é outro senón, a presenza nelles, como alcaldes, rexedores e procuradores do común das figuras máis ilustres do liberalismo galego. Personaxes, entre outros, como: D. José Alonso López (segundo alcalde de Ferrol); don José M^a Moscoso de Altamira (alcalde de Ferrol); don Claudio González Zúñiga (alcalde de Pontevedra); don José Gabriel Somoza (alcalde de Lugo); don José M^a Luaces y Presno (alcalde de Mondoñedo); don José Vereá y Aguiar (secretario do Concello da Coruña); don Lucas Labrada, secretario da Deputación de Ourense; don Manuel Sánchez Núñez (alcalde do Concello da Coruña); don Pedro de Llano (procurador síndico do Concello da Coruña); don Marcial Francisco del Adalid (Rexedor da Coruña) e don Antonio Pérez Mosquera (alcalde de Ourense).

■ E, por último, paga a pena engadir outro asunto importante que condenou a existencia de Santiago como capital de provincia: o intento, van ó fin, de descabeza-la poderosa Igrexa compostelá. Dende esta pragmática forma de entende-lo territorio forzouse a creación dun novo distrito e concello que dividira Compostela en dous municipios e distritos: Santa M^a do Sar e Santiago. Santiago, sen embargo, comezaría o seu lento declinar como capital de provincia.

3. Cando volvémola vista á actividade lexislativa sobre o réxime local do trienio constitucional, instintivamente dirixímo-la nosa atención á *Instrucción para o goberno económico-político das provincias*, cando é o certo que os municipios tiveron que agardar á quinta lexislatura dese período para ver satisfeita unha das súas grandes necesidades: un marco normativo adecuado. Outras cuestións, máis ancoradas no sentimento que na razón, ocuparon meses de interminables debates parlamentarios polo que, cando o 23 de febreiro do ano 1823 se aprobou, pouco restaba de poder liberal. Pódese asegurar que, polos convulsos momentos que se viviron a partir desa data, practicamente non chegaría a ter vixencia efectiva. Foi o paradigma das solucións descentralizadoras do pasado século e por iso foi norma moi estudada polos xuristas que se ocuparon desta época.

A min só me interesa destacar que a tardía normativización dos principios liberais propiciou unha notable orfandade xurídica dos concellos do trienio que, non obstante, supliron a súa debilidade *de iure* cunha irrepitible fortaleza *de facto*. O efémero trienio constitucional é inmellorable laboratorio de ensaio para observar dende a praxe a extraordinaria contradicción que en si mesmo pechaba o modelo liberal de réxime local. Contradicción arrastrada de tempo atrás, que propiciará unha manifesta

desconfianza cara a todo o local: a uns concellos que foron o seu principal sostén só se dotan dun adecuado instrumento normativo cando xa podía albiscarse o fin deste segundo renacer do constitucionalismo.

Deixando pois esa disposición, que pouco lles afectou ós concellos galegos pola razón exposta, gustaríame referirme a unha norma emanada das autoridades galegas, cando aínda o desencanto non fixera efecto na súa benintencionada pretensión de xeneraliza-la institución municipal a toda Galicia. Trátase da *Instrucción do 13 de abril do ano 1820* sobre a formación de concellos para ese ano.

Esta instrucción é emblemática do ideario dos liberais galegos, que querían fuxir dos criterios organizativos do anterior período constitucional e para iso converteron en órgano de intermediación a tódolos concellos cabezas de partido. Tamén comprenderon, como xa expuxen, os *benéficos* resultados políticos que podían obterse dun adecuado tratamento organizativo. É a primeira norma que descoñece as anteriores capitais das provincias galegas, considerándoas un residuo de tempos pasados e ineficaces para os fins que se propoñían os membros da Xunta galega. A única modificación que se introduce nelas é precisamente segrega-lo Concello de Sar do de Santiago que se propón incluso antes de que estivera instalado.

O criterio poboacional –que tanto lle preocupara ó lexislador gaditano– tamén se supedita, a través de diversas matizacións, á conveniencia de xeneraliza-la instalación dos concellos galegos.

Foi, sen dúbida, o trienio constitucional a idade de ouro dos concellos constitucionais, aínda que, xusto é recoñecelo, moitos deles só existiron na mente e no papel dos que os crearon.

D. Cuarta etapa

1. Sabido é cómo os liberais perderon a inxenuidade política que lles quedaba na forza da praza da Cebada que, durante anos, se alzou como símbolo da nova restauración absolutista. Este feito unido ó azaroso final do reinado de Fernando VII, condicionará en boa medida a evolución dos acontecementos na cuarta e última etapa na que dividín este traballo.

Dúas décadas despois volvemos ter a Galicia sumida no mesmo caos organizativo que denunciaban os liberais de finais do século XVIII pero, sen embargo, non se pode negar que as experiencias pasadas alimentaran o definitivo golpe de temón que cambiará o rumbo da desorientada nave da municipalización en Galicia. Liberais, afrancesados, absolutistas, ilustrados conflui-

rán para establecer, sobre bases sólidas, un movemento reformista que, loxicamente, será un estar *a medias* entre o antigo réxime e Cádiz.

A nova división provincial e unha remozada organización dos distritos xudiciais serán, unha vez máis, necesario antecedente para emprende-la máis difícil de tódalas divisións territoriais: a municipal. Instada, nesta terceira ocasión, dende os propios órganos da recentemente estreada estrutura provincial do Estado.

Este prolífico movemento reformista iluminou unha forzada división municipal do territorio de Galicia que *mutatis mutandi* chegou sen variacións significativas ata os nosos días.

Instaláronse, entre 1835 e 1837, 347 concellos: 101 na Coruña, 83 en Lugo, 96 en Ourense e 63 en Pontevedra. Se tivo o seu apoio na división provincial e xudicial non é menos certo que a parroquia cumpriu con toda eficacia a insubstituíble función de dotar de identidade física uns concellos que a estas alturas xa tiñan unha sólida identidade xurídica.

O proceso de municipalización de Galicia está ateigado dun aleccionador pragmatismo que permitiu ese salto cara a adiante dende o antigo réxime ó constitucionalismo e, niso, a parroquia galega prestoulle un servizo extremadamente útil á causa municipal.

2. É indubidable que os principios que naceran no século anterior perderan boa parte da súa louzanía, o devir dos acontecementos e a presenza de moitos liberais xa desencantados no Goberno da nación, foron acicate dunhas reformas que conservaron a forma para perder irremediamente o fondo.

O primeiro asalto foi á **soberanía nacional**, os concellos reformistas xa non serán elixidos a través da pluralidade de votos polos seus veciños, o **sufraxio universal** acantoaríase no baúl dos recordos. O **sufraxio censitario** instalárase nos concellos projectando unha limitada lexitimación do sistema: só os que dispoñan dunha determinada renda poderán ser electores e elixibles. Nas primeiras eleccións celebradas baixo a vixencia da Lei de 1835, o número de electores foi moi reducido, e oscilaba nos municipios estudados entre o 10% dos veciños en Chantada e o 50% en Mondoñedo. Pouco que ver cos datos oficiais que indicaron porcentaxes moi superiores. A democratización afastábase do noso panorama político.

O segundo dos principios que se forxaran no século anterior, o **uniformismo**, tamén a estas alturas se mostraba en Galicia inservible para municipaliza-lo territorio. Só a división provincial estivo próxima a este ideal. A xudicial e a municipal afasariáanse buscando adaptarse á dispersión territorial de Galicia.

Na provincia da Coruña instaláronse concellos con 1 parroquia como Somozas ou Santiago e, outros con 26 como Melide. En canto á poboación tamén as diferencias eran notables, variaban dende as 19.968 persoas de Santiago ás 1338 de San Antolín de Toques (no partido de Arzúa).

En Lugo, tampouco as circunstancias foron distintas pois, aínda que as fontes para esta provincia son máis precarias, pódese afirmar que tamén os concellos instalados o fixeron sobre bases tan heteroxéneas como as referidas para a Coruña. Coñecemos-lo número de parroquias por distritos xudiciais e oscilou entre as 268 do partido de Lugo e as 33 de Ribadeo. Tamén é posible saber que na década dos 40 se instalaría un macro concello de Lugo con 60 parroquias.

Segue Ourense o modelo descrito, con concellos compostos de 41 parroquias como Viana e outros con 1 coma o Concello de Arnoia. E completa Pontevedra un esquema que se imporá en toda Galicia, con dous concellos como Cereijo e Lalín formados por 51 parroquias e Puente Sampayo e Grobes con 2. Tamén se coñece a poboación dos concellos pontevedreses dende Cereijo que tiña 15.002 persoas a Sayar que tiña 1204.

Se a democratización e o uniformismo sufriran un forte revés co paso do tempo, a centralización, entendida como concepto ómnibus e estreitamente vinculada ó vigoroso principio da unidade nacional, vivía un período de grande fortaleza política en que, superados pasados delirios descentralizadores, se converterán, os concellos reformistas, en órganos *cuasi* periféricos da Administración do Estado. Pouco durará esta situación, pero é certo que a xeneralización dos concellos a todo o territorio de Galicia se alcanzou neste período.

3. Tamén os concellos reformistas tiveron unha disposición a modo de buque insignia: a **Lei de concellos de 1835**. Que tamén sufriu a fugacidade das súas antecesoras, posto que aprobada o 23 de xullo do ano 1835 pasou a mellor vida en agosto do 1836, tralo Motín de la Granja, data na que se recupera a lexislación trienal.

Non obstante, o cambio de norma en momento tan inoportuno en termos políticos, o certo é que entre 1835 e 1837 fraguou un modelo municipal que substancialmente non se alteraría en todo o século. Non resulta doado comprender por qué este texto tivo o éxito que outros buscaran –quizais con maior rigor técnico–; non obstante, esta disposición que concibe os concellos como órganos “*cuasi* periféricos” da Administración do Estado e que estreita o cerco da dependencia funcional do alcalde, logrará, integrándose no proxecto reformista do estado, impul-

sar dende fóra unha decidida política municipalizadora. As reviravoltas do poder son difíciles de coñecer e, con frecuencia, aínda máis difíciles de comprender.


O seu escaso período de vixencia foi unha feliz coincidencia que propiciou a xeneralización do municipio dende unha decidida intervención estatal pero que, ó ser substituída en tan breve período de tempo, contribuíu a matizar as tensións que a práctica faría inevitables.

As autoridades provinciais pronto viron as múltiples dificultades que encerraba, nun territorio de poboación tan dispersa, a aplicación do artigo 4 da Lei de 1835, que dispuxera que:

“Se a poboación estivese dispersa e sen centro de reunión, como acontece nalgunhas provincias, marcarase o territorio correspondente a cada concello, que non deberá exceder de catro leguas en cadro, nin dunha poboación de cincocentos veciños, pouco mais ou menos. Nos casos referidos os gobernadores civís formarán os correspondentes expedientes nos termos máis sinxelos, e dirixirallos á soberana aprobación de S.M.”.

A posibilista actuación das autoridades galegas consistiu en converter as parroquias, a única organización estable que quedaba do pasado, especialmente nas zonas rurais nas que as previsións legais resultaban quiméricas, en auténticos motores para municipalizar Galicia. O proceso electoral desenvolvido conforme esta disposición nas Pontes de García Rodríguez (provincia da Coruña e distrito de Ortigueira), o único dos estudados que se instalou seguindo as previsións das autoridades galegas, resulta exemplar: os cinco maiordomos pedáneos convertéronse no preciso fío conductor para entregarlle-la testemuña ós novos rexedores.

4. Epílogo para unha Galicia en cambio

Tres décadas foron, pois, necesarias para que se entendera que os concellos non eran nin comarcas nin parroquias, senón unha realidade gozosamente distinta que, dende a Constitución, debía chegar a todo o vello Reino de Galicia, como símbolo dun cambio que, a esas alturas, formalmente xa sería irreversible para toda a Nación. A evolución posterior non fará senón confirmar esta argumentación porque a polémica municipal foi *in crescendo*, nun imparable movemento ascendente, ata polarizar durante anos a maior diferenciación entre moderados e progresistas. 

Ferrol, 7 de xaneiro de 1997