

# EL PRINCIPIO DE UNIDAD Y SUS CONSECUENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS

## I

1. Una de las cosas que más profundamente deben impresionar al que estudie y medite sobre la historia de los pueblos es la fuerza terrible de las doctrinas una vez aceptadas. Por ella, principios que tal vez comenzaron a ser defendidos y propagados por estímulos personales, por simple necesidad de oponerse a otras tesis o, en fin, por causas aún más banales, como la moda o el deporte de la discusión, tienden a encarnar en la realidad con tal vigor y lógica tan implacable, que en breve tiempo remueven, cuarteán y, finalmente, arruinan sistemas e instituciones que aparentaban estar destinadas a una duración de siglos.

Ni siquiera hace una gran diferencia, salvo la de prolongar el período de implantación, que esos principios no sean suficientemente entendidos por los llamados a aplicarlos. Las desviaciones y pasos en falso suelen ser rectificadas con bastante prontitud y el curso definitivo de los sucesos acaba por conformarse a ese misterioso impulso que obliga a sacar las consecuencias de los que fueron proclamados como doctrinas fundamentales de un movimiento.

“El Estado —ha dicho Oliveira Salazar (1)— es en sí mismo, y cualquiera que sea su forma, una construcción política derivada de un sistema de conceptos fundamentales; ... es una doctrina en acción.” Y esa idea del Estado *militante*, del “Estado de ideales” (2), contrapuesta al pretendido Estado neutro del siglo XIX, refuerza aún más esa tendencia realizadora de los principios antes apuntada, poniendo a su disposición el aparato político coactivo y cultural.

De ahí la conveniencia de estudiar esos principios renovadores para deducir las consecuencias a que probablemente conducirían de un modo instintivo, acelerando así el período de transformación y los efectos que de ellos se esperan.

2. Entre los principios básicos del Movimiento Nacional español, formulados por Falange Española de las JONS y convertidos en norma programática del Movimiento al unificarla con la Comunión Tradicionalista (3), el de unidad ocupa un lugar preeminente. Ningún otro ha sido objeto de una proclamación tan reiterada y solemne. Y como en las diversas frases con que ha sido formulado pueden hallarse rasgos y matices que ayuden a su recta comprensión, considero útil reproducirlas, aunque al hacerlo repita en parte lo que en otros lugares he expuesto (4).

---

(1) Oliveira Salazar: *Une Révolution dans la paix*, pág. xxvi. Paris, 1937.

(2) M. Mancilescu: *El Partido Unico*. Trad. de L. Jordana de Pozas, pág. 34. Zaragoza, 1938.

(3) V. la exposición de motivos del Decreto de 19 de abril de 1937.

(4) V. mi discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *La Reforma administrativa y las Revoluciones Nacionales* (Madrid, 1941), y mi artículo *El principio de Unidad y los Seguros sociales* (*Revista de Trabajo*, julio de 1941).

La declaración programática constituída por los 26 puntos de Falange está impregnada del afán de unidad, que se convierte en clara norma en el segundo y séptimo: "España es una unidad de destino en lo universal. Toda conspiración contra esa unidad es repulsiva. Todo separatismo es un crimen que no perdonaremos". "A nadie le será lícito usar su libertad contra la unión, la fortaleza y la libertad de la Patria."

El juramento preceptivo para cuantos militen en Falange Española Tradicionalista de las JONS contiene la siguiente cláusula, de gran valor y belleza: "Juro mantener sobre todas la idea de Unidad: Unidad entre las tierras de España; Unidad entre las clases de España; Unidad en el hombre y entre los hombres de España".

Como es natural, en los escritos y discursos del Fundador y de las principales figuras precursoras del Movimiento abundan los dedicados a la unidad. Onésimo Redondo coloca a la cabeza de las Ordenanzas que redactó para las Juntas Castellanas de Actuación Hispánica: "La afirmación de España como nación una e imperial..", y en artículos y discursos halla mil expresiones viriles y tajantes para ese fervoroso anhelo: "Dos ideas matrices deben nutrir el programa del nuevo movimiento: unidad y sacrificio". "Hay que afirmar como ideal divinizado el de la UNIDAD: unidad sobre todo y ante todo. Esa es la salvación." "La unidad es el fin del Estado. La unidad es la grandeza de la nación. La unidad es la salud del pueblo. Si bien lo miramos, el exponente de bienestar y grandeza de un Estado ha sido siempre el grado de unidad de sus componentes en lo territorial-político, en lo político-ideológico, en lo social, en lo religioso. Ni existe para

otra cosa más principal el Estado que para labrar y mantener esa unidad..." (1). Las citas podrían multiplicarse.

Ramiro Ledesma Ramos encuentra "la frase rotunda" y exclama: "He aquí nuestro grito: ¡España, una e indivisible!" (2).

Y José Antonio, por los mismos días de 1933, en una polémica resonante, escribe: "El Fascismo no es una táctica: la violencia. Es una idea: la unidad" (3). Su convicción sobre este punto se hace doctrina, programa y consigna en un texto precioso, que contiene en verdad todas las afirmaciones que luego pasan a la dogmática del Estado nuevo, por lo que creo pertinente reproducirlo, no obstante su extensión.

"Todas las aspiraciones del nuevo Estado —decía José Antonio en el único número de *El Fascio*, publicado en marzo de 1933— podrían resumirse en una palabra: *unidad*. La Patria es una totalidad histórica, donde todos nos fundimos, superior a cada uno de nosotros y a cada uno de nuestros grupos. En homenaje a esa unidad han de plegarse grupos e individuos. Y la construcción del Estado deberá apoyarse en estos dos principios:

"1.º En cuanto a su *fin*, el Estado habrá de ser instrumento puesto al servicio de aquella unidad, en la que tiene que creer. Nada que se oponga a tan entrañable, trascendente unidad debe ser recibido como bueno, sean muchos o pocos quienes lo proclamen.

(1) Onésimo Redondo: *El Estado Nacional*. Valladolid, 1938.

(2) V. "Breviarios del Pensamiento español". *Ramiro Ledesma Ramos*. Selección y prólogo de Antonio Macipe. Ediciones FE, 1940, página 145.

(3) José Antonio Primo de Rivera: *Escritos. Misión y Revolución*. Ediciones FE, 1940, pág. 30.

"2.º En cuanto a su *forma*, el Estado no puede asentarse sobre un régimen de lucha interior, sino sobre un régimen de honda solidaridad nacional, de cooperación animosa y fraterna. La lucha de clases, la pugna enconada de partidos, son incompatibles con la misión del Estado.

"La edificación de una nueva política en que ambos principios se compaginen es la tarea que ha asignado la Historia a la generación de nuestro tiempo" (1).

Iniciada la guerra de liberación, sobre esa idea unitaria se va fraguando el Estado nuevo. Franco, en el que esa unidad se encarna el 1.º de octubre de 1936, llama con palabras emocionadas, "en el nombre de España y en el nombre sagrado de los que por ella cayeron", a todos los españoles, para que ocupen su puesto en la gran tarea "unidos por un pensamiento y una disciplina común", y con el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937 crea el instrumento por excelencia de la obra unificadora. Serrano Súñer, en su discurso de Bilbao y en otras muchas ocasiones, ve en la unidad "el doble signo guerrero y político de nuestro Movimiento". Y desde entonces, reiterada y constantemente, en la propaganda cotidiana y en las grandes ocasiones conmemorativas se recordará a los españoles esta consigna de unidad, "sobre la cual descansó y descansará siempre la gloria de España" (2).

Tan fuerte y honda es la convicción de que la uni-

---

(1) Tan constante era esa pasión por la doctrina de unidad en José Antonio, que ha podido decirse que "José Antonio es la armonía y, como resultante de esa armonía, la unidad". V. Fernández Cuesta: *Discursos*. Ediciones FE, 1939, pág. 190.

(2) R. Serrano Súñer: *Siete discursos*. Ediciones FE, 1938, pág. 65, y Discurso del Caudillo el 17 de julio de 1941.

dad es rasgo sustancial del Estado español y no reacción episódica o consigna guerrera, que ha plasmado en la reforma del Escudo de España, nuevamente aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1938. Todas las modificaciones que en el escudo anterior se introducen obedecen a la idea de *unidad*: el águila de San Juan, en vez de la bicéfala del Imperio germánico; las flechas y el yugo, “emblema de unidad y disciplina”; y la divisa con las palabras “Una, Grande y Libre”, tomadas del grito de la Falange (1).

3. Es bien sabido que todos los Estados salidos de las Revoluciones Nacionales tienen el carácter de unitarios (2), pero ninguno de ellos ha destacado en sus programas, declaraciones y emblemas la idea de unidad de la manera y en el grado que lo ha hecho el Movimiento Nacional español.

El Fascismo ha exaltado en su doctrina el Estado, integrando en él todos los valores, todos los individuos y todos los grupos (3), y se ha considerado continua-

---

(1) La fuerza unificadora del Movimiento ha tenido la eficacia de enseñar al pueblo español un grito y un himno. Probablemente, un grito contestado a una voz por el pueblo congregado en cualquier rincón de España no había existido desde la Reconquista; y creo que un himno cantado por el pueblo, como se canta el de la Falange en todos los ámbitos de España, no existió nunca. Pero reconozco que no he investigado si esta impresión es exacta.

(2) No así la URSS, que es un Estado federal, no obstante algunos escritos de Lenin, en que anunciaba, como forma política del comunismo, un Estado unitario. V. Menotti de Francesco: “Lo Stato sovietico nella dottrina generale dello Stato”, en el vol. II de los *Studi in onore de Oreste Ranalletti*. Padova, 1931; y Lenin: *La Revolución y el Estado*. Trad. esp. Valencia, 1920.

(3) Son bien conocidas las frases mussolinianas en que se expresa ese concepto totalitario del Estado: “Para el fascista, todo está en el Estado y nada humano o espiritual existe ni tiene valor fuera del Estado. El Estado fascista, síntesis y unidad de todos los valores, interpreta, desarrolla y potencia toda la vida del pueblo”. “Ni individuos ni grupos

dor del *Risorgimento* y de la obra unificadora del Estado nacido de la Revolución francesa (1); su emblema es el haz lictorio, que simboliza la autoridad y la unión; pero en vano buscaremos en él la formulación del principio de unidad en forma semejante a la que hemos visto en nuestro Movimiento.

Tampoco cabe dudar del intenso sentido unificador del nacionalsocialismo, mucho más evidente en la obra realizada que en las declaraciones y textos del movimiento anteriores a su triunfo (2); en su literatura política ocupa un lugar crucial la idea de Comunidad nacional; pero tampoco puede decirse que haya colocado en la base de toda su construcción doctrinal la idea de unidad en el sentido en que lo ha hecho el Movimiento Nacional español.

Finalmente, cosa análoga puede decirse de Portugal, "República unitaria y corporativa", según el artículo 5.º de su Constitución, que menciona en su artículo 6.º como primero de los fines del Estado el de "Promover la unidad y establecer el orden jurídico de la Nación", pero en cuya literatura política no ocupa la unidad el primer lugar, como se advierte leyendo los discursos de Salazar y las obras de sus principales colaboradores (3).

---

fuera del Estado." "No es la Nación la que engendra el Estado..., sino que la Nación es creada por el Estado, que da al pueblo, consciente de su propia unidad moral, una voluntad y, por ende, una existencia efectiva." V. Mussolini: *La Dottrina del Fascismo*. Milán, Hoepli, 1939.

(1) Arrigo Solmi: *Origen y formas del Nuevo Estado*. Trad. esp., pág. 19 y sigs. Valladolid, 1939.

(2) Hitler, en *Mein Kampf*, parte II, cap. X, se pronuncia en contra del federalismo y, antes, cierra el cap. XI de la parte I con la frase: "Un Estado germánico de la nación alemana".

(3) Oliveira Salazar: *Ob. cit.* = Marcello Gaetano: *Manual de Di-*

4. Si miramos a nuestra historia, nada tiene de extraño que la idea de unidad haya adquirido un tan singular relieve en nuestro Movimiento Nacional. La unidad es la necesidad y la vocación, el afán y el destino de España. Para lograrla, mantenerla o imponerla ha realizado nuestro pueblo proezas mitológicas.

Unidos bajo Roma, heredamos de ella su espíritu unitario y ecuménico, reforzado desde los primeros tiempos con el cristianismo, que arraiga aquí en el primer siglo para no eclipsarse jamás. En la turbada era de las invasiones, España logra su unidad con la Monarquía visigoda. En los escritos de San Isidoro y de San Braulio resplandece la idea de España como una unidad perfecta, como una Patria bien delimitada y constituida. La imagen de la España visigoda se mantendrá durante siglos en la memoria de los guerreros de la Reconquista. Durante ella nunca deja de ser la unidad nacional una meta instintiva o un designio sentido por los mejores. A ella conduce lenta y fatalmente el curso de los sucesos. Y cuando la unión se hace con la de los Reyes Católicos, triunfa de todos los obstáculos amontonados en su camino para no romperse nunca más (1).

Esa unidad política, tan prontamente lograda (2),

---

*reito administrativo*. Lisboa, 1937; y "El nuevo Derecho político portugués", en el núm. 5 de la revista *Información Jurídica*.

(1) En las obras del siglo pasado se encuentra frecuentemente trazado el curso y etapas de la unidad nacional. Un típico resumen puede verse en Colmeiro: *De la Constitución y del Gobierno de los Reinos de León y Castilla*. Madrid, 1855, vol. I, cap. XV. Y una síntesis reciente, en César Silió: *Trayectoria y significación de España*. Madrid, 1939, cap. II: "El cimiento y el camino de la unidad".

(2) "Tuvo España el honor de ser la primera nacionalidad que logra ser una, que concentra en el puño de un rey todas sus energías y capacidades." "Mientras el pluralismo feudal mantenía desparramado el poder

distaba mucho de ser unidad nacional y social (1). La obra fundamental de la Monarquía había de ser esa unificación de la nación, realizada pacientemente, con una sorprendente continuidad, tanto en Francia como en España. Históricamente, su estudio se halla en multitud de obras de este carácter. Desde un punto de vista jurídico-administrativo, Hauriou analizó magistralmente ese proceso de contralización política continuado por la centralización administrativa (2).

Nuestros estadistas y reyes tuvieron siempre conciencia de que no estaba ultimada la obra unificadora, vieron los peligros que de ello dimanaban y que con frecuencia se traducían en sucesos que requerían el uso de la fuerza o la imposición de ejemplares castigos, y no pocas veces trataron abiertamente de los remedios (3).

de Francia, de Inglaterra, de Alemania, y un atomismo municipal disociaba a Italia, España se convierte en un cuerpo compacto y elástico." Ortega y Gasset: *España invertebrada*. Madrid, 1922, pág. 163.

(1) En una obra que alcanzó enorme difusión y que se halla injustamente olvidada, la *Constitution de l'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme republicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, de M. de Lolme, se atribuye muy principalmente la superioridad de la Constitución inglesa a la ventaja de que Inglaterra, en vez de ser—como Francia y las demás monarquías—un agregado de diferentes reinos, había formado un solo Estado, con un solo Parlamento. Tengo a la vista la edición publicada en Ginebra el año 1790.

(2) Maurice Hauriou: *Principes de Droit Public y Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, particularmente la caracterización y formación del que el autor denomina "Régimen administrativo". Una breve síntesis histórica en Ch. Benoist: *Les lois de la Politique française*. Paris, 1928, Chap. III, Liv. I: "Comment s'est formée l'unité française".

(3) Es típica la famosa instrucción del conde-duque de Olivares a Felipe IV, en 1625, sobre el Gobierno de España, en la que se encuentran los siguientes párrafos: "Tenga V. M. por el negocio más importante de su Monarquía el hacerse Rey de España; quiero decir, Señor, que no se contente V. M. con ser Rey de Portugal, de Aragón, de Valencia,

5. No obstante la oposición que, en casi todos los terrenos, existe entre el antiguo régimen y el que el individualismo liberal entroniza en su lugar, en lo relativo al extremo de que vengo tratando no solamente existe continuidad de idea y de propósito, sino que hay una notable intensificación de la obra unificadora.

En la tendencia unificadora es donde se encuentran y coinciden los representantes reunidos en las Cortes de Cádiz y los afrancesados al servicio de Napoleón. A ello se refiere principalmente Cos-Gayón cuando observa que "mientras duró la guerra de la Independencia... vióse el singular espectáculo de que en materia de Administración, así el gobierno legítimo como el gobierno intruso, el nacional como el extraño, tenían unas mismas tendencias y emprendían obras idénticas" (1).

El influjo ejercido por los autores franceses de la época, la sugestión extraordinaria de su fe en los beneficios de la centralización, las reflexiones sobre el secreto del pasmoso poder de la Francia napoleónica se asocian a la secular convicción de que la unidad es presupuesto necesario de la grandeza española y produ-

Conde de Barcelona, sino que trabaje y piense con consejo mudado y secreto, por reducir estos reinos de que se compone España, al estilo y leyes de Castilla, sin ninguna diferencia, que si V. M. lo alcanza, será el Príncipe más poderoso del mundo". (V. en el apéndice XVI de la obra de G. Marañón, *El Conde-Duque de Olivares*. Madrid, 1936.)

Por este tiempo escribía también el obispo de Pamplona: "Fuera bien que todas las provincias de España fuesen una en gentes, leyes y costumbres, con que los reyes fueran más poderosos, y los corazones de los vasallos uno, y así el reino invencible". (V. Sandoval: *Cinco reyes*, fol. 2. Citado por Colmeiro, *ob. cit.*)

(1) Cos-Gayón: *Historia de la Administración pública en España*, 1851, pág. 302.

cen una doctrina y una acción política y administrativa del más alto interés.

Así escribe Silvela en 1837: "Una división territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlas tomando terreno de unas y de otras; una nomenclatura nueva, que hiciese olvidar poco a poco la antigua; ... la propagación de la lengua castellana; la publicación de Códigos uniformes y el sistema de administración municipal y provincial que proponemos, favorecerían extraordinariamente la creación de un interés general, nacional, español, y harían de nosotros un todo más compacto, más unido" (1). En 1845, al restablecerse el Consejo Real y crearse los Consejos provinciales, "la Administración pública y las ideas centralizadoras lo han invadido todo..." (2).

En Madrid, el año 1843, muchos hombres a los que la revolución "ha cerrado las puertas del ocio y de la riqueza" se vuelven a los empleos públicos como "una ocupación honrosa y lucrativa". El Gobierno, para poner un dique a esas ambiciones y elevar la dignidad de esos cargos, ha creado una Escuela de Administración. De la principal de sus cátedras ha sido encargado un político y orador famoso: D. José de Posada y Herrera. Ante un público nutrido y selecto inicia sus lecciones afirmando que "la Administración es de todos los tiempos y todas las sociedades; pero en todas las administraciones, según su diversa clase, hay siempre un principio que domina y forma, por decirlo así, su base

(1) Francisco Agustín Silvela: *Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes orgánicas o Estudios prácticos de Administración*, pág. XVIII. Madrid, 1837.

(2) Cos-Gayón: *Ob. cit.*

y la del Derecho administrativo". Para Posada y Herrera ese principio era el de *unidad* (1).

Y así, a lo largo de los dos primeros tercios del siglo XIX, los hombres más destacados de la política y de la administración consideran la unidad como el primero de los fines del gobierno; se dan cuenta de lo que falta para alcanzarlo, tienen fe en ella y estudian atentamente los medios más eficaces para acelerarla. "La topografía de España —concluye Colmeiro en 1851—, sus tradiciones no del todo muertas, su constitución económica, el atraso de nuestros medios de correspondencia y de cambio, son rémoras de la unidad nacional; pero tan grande es la fuerza de las cosas, que, a pesar de todo, aquel principio adelanta sin cesar, y la Península será dentro de pocos años un sólo pueblo con sus fronteras naturales desde los Pirineos hasta el Estrecho y del Océano al Mediterráneo" (2).

6. Los textos que anteceden, y que no son sino una selección entre los muchos que se encuentran en los autores y oradores de la época, muestran bien claramente que, si consideraban un bien deseable la unidad y estaban convencidos de que distaba mucho de haberse logrado la de España, se hallaban igualmente persuadidos de que estaba en manos de los directores de la cosa pública acelerar y consumir el proceso unitario. Veían que, según frase de Moreau de Jonnés, "las antiguas provincias de España continúan dividiendo este país por costumbres diferentes, privilegios, leyes y fue-

---

(1) José de Posada y Herrera: *Lecciones de Administración*, t. I, págs. 16 y 20. Madrid, 1843.

(2) *Ob. cit.*, t. I, cap. XVI: "De la unidad nacional". En un sentido análogo, Sempere y Guarinos: *Histoire des Cortes d'Espagne*, 1815, e *Historia del Derecho español*, 1844.

ros, cuya diversidad pone tanta distancia entre los países limítrofes de un mismo Estado, como entre los situados en los extremos opuestos de Europa" (1), y querían convertirla en "un solo pueblo", en "un todo más compacto, más unido". Se planteaban, en suma, la unificación como una obra de arte político y se esforzaron en descubrir sus causas y los medios más idóneos para realizarla.

Considero que la enumeración de esas causas y medios tiene en los actuales momentos un gran interés. Sobre ellos era grande la coincidencia, hasta poderse calificar de unanimidad (2).

La primera de las causas de unidad, en sentir de Posada y Herrera (3), es la institución monárquica, por ser un poder y el más fuerte que había en la sociedad; por haberse convertido en costumbre la obediencia a ese poder y, finalmente, por el carácter hereditario de la institución, que dota de una continuidad indefinida a los fines y a los medios de llevarlos a efecto (4).

(1) V. la interesantísima y poco conocida obra de este autor, *Estadística de España, territorio, población, etc., traducida y adicionada por don Pascual Madoz e Ibáñez*, pág. 23. Barcelona, 1835.

(2) Claro es que, al hablar de unanimidad, me refiero a los escritores y políticos de la nueva tendencia. Frente a ellos existía un amplio sector nacional integrado por los partidarios del antiguo régimen, algunos liberales muy moderados, como Capmany, y los carlistas. Respecto de la doctrina de éstos, v. Román Oyarzum: *Historia del Carlismo*. Edic. FE, 1939.

(3) Sigo en esta exposición principalmente a Posada y Herrera: *ob. cit.*, t. I, pág. 23 y sigs., completándolo con las también citadas de Silvela, Cos-Gayón y Colmeiro.

(4) Más adelante, cuando la Monarquía había sido transitoriamente vencida, no faltan quienes le reprochan precisamente la falta de unidad de su obra y de su administración en España. Así lo hace con gran copia de argumentos y de noticias Fernando Cos-Gayón en su artículo "Los caracteres generales de la Administración pública, bajo la Monar-

Tras ella, y aunque a veces no se haga sin salvedades, suele invocarse la unidad de religión. Ve en ella Posada y Herrera dos influencias unitarias: la de la identidad de opiniones que inspira en todos los sectores de la población y la del espíritu de asociación que crea, porque, "por la forma particular de la religión católica, cada cristiano al ingresar en ella se reunía dentro de su parroquia, los párrocos se reunían en su obispado, los obispos en el concilio y así se encadenaba la sociedad... para venir a formar un cuerpo homogéneo, que era lo que constituía esta especie de unidad".

Abundando en la misma idea, agrega Colmeiro clarívidamente "el ejemplo del gobierno eclesiástico, tan uniforme y concertado".

No pasa desapercibida la influencia unificadora de la guerra, tan evidente y notada por los que hemos participado en la nuestra de liberación. La guerra "produce en el espíritu de cada una de las partes beligerantes un sentimiento común y profundo, que enlaza de una manera maravillosa a todos los que sostienen una misma causa", sobre todo en las que se proponen el triunfo de la religión y la defensa de la independencia patria.

Finalmente, la cuarta causa de unidad era, para nuestro autor, la reunión frecuente de las Cortes, que obligaba a asociarse para la elección y que era efecto de intereses comunes.

Si de las causas que produjeron la unidad española

---

quía absoluta de los siglos xvi, xvii y xviii", publicado en la *Revista de España* en 1868. "Afirmo y me propongo demostrar —dice este autor— que el más marcado de los rasgos característicos de la Administración pública bajo la Monarquía absoluta es una carencia de unidad que llega hasta lo asombroso, y una falta de igualdad que excede de lo creíble."

pasamos al de los medios empleados o que cabe emplear para dar fuerza al principio de la unidad española, encontraremos mencionados con gran unanimidad: la propagación y empleo de una sola lengua; la promulgación de leyes o, mejor aún, de códigos generales a toda la nación; la existencia de un solo Ejército; la concentración administrativa; la existencia de un solo Consejo del soberano; la unidad de jurisdicción; la división del territorio sobre bases diferentes de las puramente históricas; la introducción de la jerarquía en la justicia y en la administración local; el fomento de la instrucción pública; el del comercio y las vías de comunicación e incluso el cambio de residencia y los enlaces entre las familias de las diversas regiones.

7. Justo es reconocer que este programa unificador fué seguido con bastante persistencia hasta la primera República, y que el impulso adquirido prolongó sus efectos en algunos sectores durante los primeros años de la Restauración.

La lengua castellana no tan sólo tuvo carácter oficial exclusivo, sino que redujo al concepto de meros dialectos a las demás usadas en diferentes regiones y comarcas españolas. Un simple recuerdo de las costumbres y de la literatura regional persuade de que en el indicado período se generalizó e hizo *de buen tono* el uso del castellano, mientras que las literaturas catalana, gallega, etc., tenían escasos cultivadores y público muy reducido.

En el campo del Derecho, el afán unificador se manifestó brillantemente en numerosas leyes generales, en las que se advierten una técnica legislativa y una cultura jurídica que dieron a muchas de ellas dura-

ción secular, pero —sobre todo— promovió la obra codificadora encarnada en los Códigos penal, civil y mercantil y en grandes leyes orgánicas, como las de procedimientos (1).

En el orden militar hizo grandes progresos la centralización de la fuerza coactiva, desapareciendo todas las milicias y cuerpos armados provinciales o locales, sin otras excepciones que las de miqueletes, miñones, forales y mozos de escuadra, suprimidos como lógica consecuencia de nuestra reciente guerra de liberación. La creación de la Guardia Civil en 1844, la de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia (1877-87) y la norma según la cual todos los agentes municipales armados dependían de los alcaldes, jerárquicamente sometidos al ministro de la Gobernación, completaron el designio unificador en este importante aspecto.

Se dió unidad a la administración consultiva, sustituyendo por un solo Consejo de Estado la multiplicidad de ellos y estableciendo una jerarquía en este orden como en los demás de la Administración.

Se estableció la unidad de fueros y se organizó de modo uniforme la administración de justicia.

Tras no pocos debates y discrepancias, D. Javier de Burgos decretó, en 1833, la división del territorio con un criterio ecléctico, que ha resultado un acierto, puesto que es la misma actual sin otra variante que la recientemente introducida en cuanto a Canarias. Sobre la base provincial se construyeron casi todos los

---

(1) V. José M.<sup>o</sup> Antequera: *La Codificación moderna en España*. Madrid, 1886.

servicios administrativos, concentrados en torno a la figura del gobernador civil, al que pertenecían (salvo en lo militar, judicial y universitario) todas las facultades decisorias (1).

La Administración local, si bien fué objeto de numerosas reformas, se mantuvo sobre líneas de organización uniforme y centralista, siendo de notar que alcanzaron una vigencia mucho más duradera las leyes que en mayor medida reunían estas características (2).

La administración de todos los servicios públicos se organiza rigurosamente con arreglo al sistema de las tres esferas: municipal, provincial y general o nacional, sobre un patrón evidentemente francés, claro y jerárquico: caminos vecinales, provinciales y generales; sanidad municipal, provincial y general; instrucción primaria (atribuida a los Ayuntamientos), secundaria (de la competencia provincial) y superior (confiada al Estado); beneficencia municipal, provincial y general, etc.

En cuanto a la red de comunicaciones, no tan sólo se extiende y difunde en esta época, sino que adquiere su definitivo carácter radial, concebido con evidentes fines políticos de centralización.

Con los ejemplos que anteceden no queda, ni mucho menos, dibujado por completo el cuadro de la obra unificadora octocentista.

8. El impulso unificador del régimen muestra signos de indudable agotamiento a partir de la primera

---

(1) V. el número 7.487 de *El Debate*, con motivo del centenario de la división provincial de 1833.

(2) V. mi *Derecho Municipal Orgánico* (Madrid, 1925), pág. 32 y sigs.

República. Es que, extinguidas las ilógicas supervivencias del antiguo régimen y perdida la fe y el optimismo de los períodos revolucionarios, comenzaron a desarrollarse los gérmenes de descomposición social y de impotencia política que el sistema llevaba en su seno (1).

Desde el punto de vista exterior, es el fin de la disolución del imperio, a la vez que en el interior resurgen los regionalismos de contenido político, con una línea sinuosa, pero constante, que va desde las Cantonales hasta los Estatutos de Cataluña y Euzkadi.

En el orden jurídico languidece la tendencia codificadora y de unidad. A las grandes leyes sucede la multiplicidad anárquica de textos sin alcornica ni método. Nobles intentos como el del régimen local de Maura se pierden por la ineptitud de los órganos legisladores. Juntamente con las grandes leyes, se hacen cada vez más raros los reglamentos técnicamente contruidos. Hasta la misma *Colección Legislativa*, pobre continuadora de las grandes *Recopilaciones* preconstitucionales, se publica de manera retrasada y precaria. Renacen y adquieren tinte político las defensas de las caducas legislaciones forales.

La unidad de órganos y procedimientos judiciales

---

(1) Comp. Arrigo Solmi, *ob. cit.*, pág. 13. "La crisis del Estado democrático estaba ya plenamente desarrollada en el último cuarto del siglo pasado, desde el momento en que la organización política que representaba había agotado casi por completo, por lo menos en Europa y América, su función histórica de unificar las sociedades nacionales. Se había revelado impotente para dirigir las fuerzas impetuosas de las competencias económicas y sociales que agitaban al mundo y lo amenazaban en su existencia misma, dejándose arrastrar entre las hogueras de una demagogia cada vez mayor..."

se pierde en una fronda de jurisdicciones especiales, cada vez más numerosas.

Reviven en el uso oficial y de las clases cultas las lenguas regionales, depuradas y fomentadas por instituciones expresamente fundadas para el caso por Corporaciones públicas.

En el orden religioso, el zafio anticlericalismo perdura y viene a secundarle el artero y fracasado intento de arraigar en suelo español sectas e iglesias extrañas y hasta de atraer a los míseros judíos del Oriente para que se establezcan de nuevo en la Península.

Con la adopción del sufragio universal y la entrada en escena de las masas proletarias se fraccionan y atomizan los partidos políticos y crecen en número y fuerza aquellos que niegan los mismos principios en que se basa el régimen, introduciéndose en él tan sólo para destruirlo más fácilmente.

En el terreno administrativo, se agrieta y resquebraja el edificio de la Administración uniforme y jerarquizada de tipo napoleónico, sin que le sustituya otra cosa que el capricho o el interés. Los órganos que eran claves del sistema decaen y se desdoblan con ineficacia creciente: tal ocurre con el Consejo de Estado, los gobernadores civiles, los alcaldes...

Y, como en todas partes, las clases sociales emprenden una lucha entre sí y contra el Estado, en la que éste se esfuerza en guardar una neutralidad suicida, que conduce al absurdo de legalizar y proteger el ejercicio de la acción directa por los sindicatos y los grupos.

La Dictadura del general Primo de Rivera fué una

reacción generosa y desorientada, y después, en acelerado desplome, vino aquella República que, como ha escrito García Valdecasas (1), "reveló pronto que su radical e irremediable sentido histórico era el abandono, la abdicación de la unidad y el ser de España".

LUIS JORDANA DE POZAS.

---

(1) Prólogo a la obra de J. M.<sup>o</sup> Areilza y Fernando M.<sup>o</sup> Castiella, *Reivindicaciones de España*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1941.