

LOS ORIGENES DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

José Antonio Escudero

Académico de la Historia, y de Jurisprudencia y Legislación

Sumario: I. Precedentes. A) Interpretaciones de la historia del régimen municipal. B) El municipio moderno. II. El régimen municipal gaditano. A) Antecedentes: la reforma de José I. B) La Constitución de Cádiz y el dirigismo político municipal. III. La consolidación del municipio constitucional.

I. Precedentes

A) *Interpretaciones de la historia del régimen municipal*

Con el municipio romano en España a modo de referencia, fue opinión común entre los especialistas del siglo XIX que el municipio medieval debió a aquél su origen y fundamento¹. El historiador portugués Herculano sostuvo así que las instituciones municipales romanas habían perdurado en el mundo visigodo, siendo transmitidas luego por los mozárabes para configurar en la Edad Media la estructura del municipio castellano-leonés. De esta suerte, el modelo del municipio romano perviviría de forma precaria a partir del Bajo Imperio, cobrando de nuevo vigor en la etapa medieval. La persistencia así de nombres como *curatores*, *decuriones*, *defensores*, etc., en la Edad Media, vendría a probar que el fondo residual de las viejas instituciones de la curia romana no había llegado nunca a extinguirse. Tal interpretación, la llamada tesis *romanista*, fue refutada parcialmente por Hinojosa al admitir el mantenimiento del régimen municipal romano hasta el ocaso de la monarquía visigoda de Toledo, y negar en cambio la capacidad efectiva de los mozárabes —cristianos que en la España musulmana conservaron su religión y derecho— para transmitir una institución tan fundamental de la vida ciudadana. En fechas posteriores, cuanto había respetado Hinojosa de la añeja teoría fue combatido por Sánchez Albornoz en un estudio de título hartamente explícito: *Ruina y extinción del municipio romano en España*. He aquí su tesis central:

¹ Hago uso de lo dicho respecto a las distintas etapas históricas del municipio en mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 2.^a ed., Madrid, 1995.

«En mi opinión, el municipio hispano-godo, que llevaba en sus entrañas los mismos gérmenes de descomposición que el romano, acentuados ahora porque las nuevas instituciones sociales y políticas de la época se avenían mal con su perduración, continuó su curso descendente durante el siglo VI, y desapareció por entero en la primera mitad del siglo VII»².

Desaparecido, pues, el glorioso municipio romano, ¿cómo y por qué surgió el municipio medieval? Los historiadores europeos debatieron largamente esta cuestión ofreciendo desde el siglo XIX dos ambiciosas explicaciones de conjunto: la antes citada *tesis romanista*, que puede darse hoy por superada, y la llamada tesis *germanista*, que parte de la concepción de que el municipio medieval fue una realidad independiente del antiguo sistema romano, y que como tal debe ser explicada en función de otras causas. Wilda y Gierke pusieron así en relación la aparición del municipio con la infraestructura organizativa de gremios y asociaciones mercantiles. Von Below sostuvo que el sistema municipal urbano había sido una forma evolucionada y compleja del esquema antes existente en los concejos rurales³. Especial predicamento alcanzó la llamada *teoría del mercado* de Sohm, para quien el derecho especial del mercado dio lugar a ese derecho, también especial, de las ciudades⁴. Tal teoría tendría algunos puntos comunes con la interpretación de Pirenne, por cuanto aunque éste rechaza que la ciudad sea una extensión institucional del mercado, sí sostiene que nació como resultado del asentamiento de mercaderes y comerciantes. Para Pirenne, ese derecho de los comerciantes (*ius mercatorum*) fue aplicándose a quien entraba o salía de la ciudad, convirtiéndose en fin en el derecho municipal mismo⁵.

* * *

Por otra parte, en el siglo XIX español la visión de lo que había sido el municipio medieval y moderno formó parte de interpretaciones más amplias sobre el pasado de España, y, habida cuenta de que esos municipios enviaron sus procuradores a las Cortes, el estudio y la apología de estas asambleas representativas, consideradas por algunos como instituciones que llegaron a limitar el poder absoluto de Austrias y Borbones,

² «Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan», en *Estudios Visigodos*, Roma, 1971, pp. 9-147; cita en p. 51.

³ *Der Ursprung der Stadtverfassung*, Düsseldorf, 1892.

⁴ *Die Entstehung des deutschen Städtwesens*, Leipzig, 1890.

⁵ *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid, 1972.

llevó a ciertos autores al estudio y exaltación apologética de lo que el municipio castellano había sido. Tal fue el caso del eximio liberal Francisco Martínez Marina, quien en su *Teoría de las Cortes* diseñó una especie de unión hipostática de esas Cortes y del Municipio, vinculando la supuesta grandeza e independencia de aquéllas, con la también supuesta grandeza e independencia de éste. Así cuando Martínez Marina critica en su *Teoría* el absolutismo de los Austrias, ese absolutismo va directamente referido a la pretensión de los monarcas de controlar las Cortes, controlando a su vez la libre representación de los municipios en ellas. En parecida línea, otro autor del XIX, Antonio Sacristán, abogado del ilustre Colegio de Madrid y estudioso de la evolución del municipio, nos dirá que la tendencia política de los monarcas de la Casa de Austria «era contraria a la conservación de las libertades públicas representadas por las Cortes y el sistema municipal»⁶. Y a fines del mismo siglo, el fundador de la moderna Historia del Derecho, don Eduardo de Hinojosa, cubrirá brillantemente su turno de apología del régimen municipal, en una conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid:

«La historia del Municipio medioeval es uno de los capítulos más interesantes y fecundos de la historia de la civilización europea. El Municipio ha sido el precursor del Estado moderno. El suprimió las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y la participación en la vida pública. Los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad de fuero, la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los Muros del Municipio»⁷.

B) *El municipio moderno*

La etapa áurea del régimen municipal coincidió prácticamente con el siglo XIII. En observación del mismo Hinojosa, «este florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal es tan efímero como brillante;

⁶ *Municipalidades de Castilla y León*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, 431.

⁷ *Origen del régimen municipal en León y Castilla*. Fue una conferencia pronunciada en el Ateneo en el curso 1895-1896, que se publicó luego en *La Administración, Revista Internacional de Administración, Derecho, Economía, Hacienda y Política* (28 -1896-417-438), siendo reeditada en los *Estudios sobre la Historia del Derecho Español* (Madrid, 1903, 5-70), y en el tomo III (pp. 271-317) de sus *Obras*, Madrid, 1974, que es por donde cito. La referencia corresponde al exordio de la conferencia (p. 273).

apenas si dura una centuria: desde fines del siglo XII a principios del XIV»⁸. Prácticamente desaparecido en los tiempos modernos el antiguo sistema de *concejo abierto*, y asentado ya el *concejo cerrado*, la dirección de los municipios cayó en manos de oligarquías nobiliarias que se disputaron el control de las importantes ciudades con voto en Cortes. El cabildo o ayuntamiento estuvo compuesto por un número variable de regidores, elegidos o designados mediante sorteo, o bien nombrados por el rey con carácter vitalicio entre miembros de la nobleza ciudadana. El peso de los oligarcas locales se acentuó así en Castilla con la venta de los oficios de regidores, puesto que aquellos oligarcas eran los únicos que podían adquirirlos, sin que sirvieran de excesivo contrapeso real los *jurados* elegidos por el pueblo para defender sus intereses y controlar a los regidores. En todo caso, según parece, la autenticidad democrática de las asambleas municipales resultó ser inversamente proporcional a la demografía de los lugares respectivos. En las poblaciones de cierta entidad dominó la oligarquía de los propietarios de los oficios. En las villas medianas se los repartieron nobles y plebeyos. En las menudas aldeas, en fin, persistieron algunas formas residuales de concejo abierto, y todos los vecinos pudieron hacer oír su voz y tal vez elegir a sus dirigentes.

Más allá sin embargo de ese posible control indirecto de los reyes sobre los municipios, nombrando a los regidores, mediatizando su gestión, o interfiriendo la autonomía de los procuradores de ciudades con voto en Cortes, el control institucional, directo y efectivo, se ejerció a través de un agente, el corregidor, heredado de la etapa bajomedieval. No resulta hiperbólico así decir que el corregidor castellano de los siglos XVI y XVII lo fue todo o casi todo: representante y delegado político del monarca, y presidente del ayuntamiento, que actúa con poderes gubernativos como una especie de gobernador civil en el distrito de la ciudad, y disfruta de atribuciones judiciales y también a veces militares. En el XVIII los decretos de Nueva Planta llevan consigo la extensión a la Corona de Aragón del régimen municipal castellano, con lo que los corregidores aparecen en 1711 en Aragón y Valencia y en 1716 en Cataluña. Por lo demás, la figura del corregidor borbónico se complicó con la presencia de otro personaje, el intendente, cuyas parecidas atribuciones hicieron inevitable una confrontación institucional.

En el último tercio del XVIII, las reformas de Carlos III afectaron tanto a los corregidores como a la estructura municipal de los regimientos. La simbiosis intendente-corregidor desaparece en 1766 cuando Carlos III separa ambos cargos, confiando a los corregidores

⁸ *Los orígenes del régimen municipal en León y Castilla*, 315.

los asuntos de justicia y policía, y a los intendentes los de hacienda y guerra. Años después, en 1783, tiene lugar una profunda reforma de los corregimientos, que son ordenados en tres clases —de entrada, ascenso y término—, con lo que los antiguos corregidores políticos aparecen ahora a modo de funcionarios acomodados a ese escalafón. Estamos en suma ante un corregidor *diferente*. Como ha escrito su estudioso, el profesor González Alonso⁹, el antiguo corregidor queda desplazado por este otro, «de carrera, profesionalizado e intercambiable».

En cuanto a los regimientos, las reformas de Carlos III intentaron corregir esa estructura municipal en la que grandes señores acaparaban los puestos como regidores perpetuos, ostentando cargos que a menudo servían otras gentes en cesión o arrendamiento. Tras los motines de 1766, que fueron un serio aviso a la autoridad real aunque tal vez sólo supusieran la rectificación de medios antes utilizados¹⁰, dos textos de ese mismo año (el Decreto de 5 de mayo y la Instrucción de 26 de junio), así como el *Reglamento para Nuevas Poblaciones*, proyectarán sobre los concejos una bocanada de aire democrático y renovador. Se estableció entonces que el pueblo dividido en parroquias o barrios elija a unos *diputados del común* —dos o cuatro, según el número de habitantes— y a un *síndico personero* cuya misión era pedir y proponer lo conveniente al público en general, aun careciendo de voto en el ayuntamiento y de cualquier tipo de facultades resolutivas. Las atribuciones de esos diputados y síndico quedaron recogidas en el capítulo XIII de la Instrucción de 26 de junio, mientras el decreto o *Auto-Acordado* de 5 de mayo señalaba que eran creados para «tratar y conferir en punto de abastos, examinar los pliegos o propuestas que se hicieren y establecer las demás reglas económicas tocantes a estos puntos que pida el bien común»¹¹. Cabría en fin preguntarse qué acogida tuvieron en la práctica estas reformas, a lo que parece forzoso responder que no muy efectiva y brillante. Los regidores perpetuos las contemplaron con hostilidad. Y aquellos representantes del pueblo que venían a remediar los males de los regidores oligarcas y vitalicios, quisieron en seguida ser como ellos. Sabemos así de cierta curiosa peripecia acaecida en Palma de Mallorca, donde un tejedor, un calderero, un carpintero y un tonelero fueron elegidos *diputados del común*. Todos ellos se pertrecharon inmediatamente de espada, símbolo de hidalguía, y el tonelero usó desde entonces peluca.

⁹ *El corregidor castellano 1348-1808*, Madrid, 1970.

¹⁰ V. RODRÍGUEZ CASADO, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, 1962.

¹¹ J. GUILLAMÓN, *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980, 133-134.

II. El régimen municipal gaditano

A) *Antecedentes: la reforma de José I*

Como parece lógico, las concepciones municipalistas del rey José y de sus colaboradores eran deudoras de lo hecho en Francia a partir de la Revolución. Allí el famoso decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789 había establecido en su artículo 49 que los cuerpos municipales tendrían dos tipos de funciones: unas, propias del poder municipal, y otras concernientes a la administración general del Estado y delegadas por ella a las municipalidades. En relación con esto, la Constitución de 1791 diseña en su artículo 9 unos oficiales del ayuntamiento con dos tipos de competencias: administrar los asuntos particulares de la municipalidad, y ejercer, si se les delega, otras funciones relativas al interés general del Estado. Sobre esos presupuestos, García Fernández ha caracterizado el modelo autonómico de la Revolución francesa en base a cinco elementos: la existencia de un *pouvoir municipal*, esto es, de un área de competencias propias; la atribución al municipio de la gestión de competencias de otros órganos del Estado; la ausencia en él de representantes del poder central; la afirmación de una capacidad normativa propia, y el carácter electivo de los órganos municipales. A todo ello, sin embargo, seguirá en Francia un Estado bonapartista centralizado, cuyo eje principal es la afirmación de una administración única, de la central a la municipal, que sirve para transmitir las órdenes y voluntad política del gobierno¹². El constitucionalismo napoleónico rectificará así al municipalismo libertario y revolucionario, diseñando una especie de espina dorsal de la Administración: el ministro en lo central; el prefecto en lo territorial, y el alcalde en lo local.

En consonancia con esta segunda interpretación se desarrolló la obra municipal de José I, centrada en el bienio 1809-1810. En aquel año, el decreto de 21 de agosto creó la *municipalidad* de Madrid. En el conjunto de cargos del ayuntamiento (corregidor, regidores, procurador del común, sustituto de éste, y secretario) los regidores son elegidos por sufragio censitario, mientras a su vez el corregidor representa el control del poder real y centralista. Tal reforma anticipa las claves de la concepción municipal del rey francés, basada en el doble juego del sometimiento efectivo de la municipalidad al corregidor y al intendente provincial, y en la admisión de esos regidores electos que numéricamente representan a la mayoría de la corporación.

¹² A. OLIVÁN, *De la Administración pública con relación a España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, 46-48.

Tras la regulación dada a Madrid, se estableció la normativa general a través de dos decretos de 4 de septiembre de 1809 y 17 de abril de 1810. Aquel prescribió que las nuevas *municipalidades* o ayuntamientos fueran constituidas por un número de propietarios proporcionado a la población, elegidos entre quienes hubiesen acreditado mayor adhesión a la Constitución de Bayona. Ese decreto, un tanto coyuntural y de emergencia, fue completado por el más amplio de 1810, que organizó ya el régimen de *municipalidades* como una pieza del sistema administrativo general, situando a los ayuntamientos bajo la dependencia inmediata de los prefectos provinciales.

Base de la normativa de 1810 fue la *junta municipal*, nombrada en concejo abierto por los vecinos contribuyentes. Y de forma paralela al fenómeno señalado en la centuria de la Ilustración, la democracia municipal resultó ser inversamente proporcional al volumen de la población de ciudades y pueblos. Así en los más pequeños esa junta municipal podía designar al corregidor y a los regidores, mientras que en los de tamaño intermedio (entre 2.000 y 5.000 habitantes) se limitaba a presentar los nombres al prefecto, quien llevaba a cabo el nombramiento. En las ciudades mayores de 5.000 habitantes correspondía al rey, a propuesta del prefecto, designar esos cargos entre los componentes de la junta. El corregidor aparece en todo caso como pieza clave del gobierno local, subordinado al prefecto —quien podía suspenderle provisionalmente del empleo— y en última instancia al rey, a quien se reservaba la facultad de sustituirle. Digamos en fin que no parece probable que esta reforma municipal lograra, en circunstancias tan conflictivas, una implantación efectiva y real. Resulta desde luego difícil que en un país sometido a ocupación y conflictos militares, aquella teórica normativa civil fuese impuesta o tolerada, con todas sus sutilezas, por los jefes del ejército.

B) *La Constitución de Cádiz y el dirigismo político municipal*

Menos de un año antes de promulgarse la Constitución de Cádiz, el decreto de 6 de agosto de 1811 había dispuesto la incorporación a la nación de los señoríos jurisdiccionales, permitiendo que aquellos otros con una simple base territorial o solariega quedaran «en la clase de los demás derechos de propiedad particular». Semejante medida no repercutió de modo apreciable en el debate gaditano sobre la Constitución, lo cual no deja de ser extraño si se tiene en cuenta, como ha señalado García Fernández¹³, que la abolición de los señoríos jurisdiccionales

¹³ *El origen del municipio constitucional*, 239.

supuso para la cuestión municipal que más de la mitad de los pueblos de España pudieran darse sus magistrados y autoridades. Con las nuevas perspectivas, y debiendo organizar un sistema municipal común para toda la nación, aligerado ya de trabas señoriales, los legisladores tenían delante el modelo francés, que años atrás había consagrado la noción del «poder municipal» (*pouvoir municipal*) y el ejemplo no excesivamente alentador de los municipios castellanos. El problema era, en fin, decidirse o por un municipio autónomo, o por un ente mediatisado y controlado por el poder central. Y es en todo caso curioso señalar que, en el debate gaditano, fueron los diputados de ultramar quienes más se distinguieron en la defensa de la autonomía municipal, frente al criterio restrictivo de sus colegas peninsulares, quizás recelosos del peligro disgregador o federal que podía acarrear un municipio autónomo.

La Constitución de 1812 partió de dos principios básicos (la conveniencia de que todo pueblo cuente con su ayuntamiento, y que el régimen de esos ayuntamientos sea uniforme), que supondrán una clara y profunda renovación¹⁴. El texto de Cádiz dio cabida al régimen municipal en el título sexto, *Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos*, y más precisamente en el primero de los dos capítulos de dicho título, artículos 309 a 323. Martínez Marina saludó a la normativa gaditana de forma calurosa y encomiástica:

«El título sexto de la constitución es excelente, y los dos capítulos de que consta están sembrados de máximas utilísimas para el gobierno político y económico de las provincias y pueblos comprendidos en ellas. Todo se encamina a proteger las libertades y derechos de los cuerpos municipales, a proporcionarles riqueza, abundancia y comodidad, y a promover la opinión, el decoro y engrandecimiento de estas pequeñas sociedades, de cuya gloria y prosperidad está como colgada la de toda la nación. Con este objeto se ven aquí renovadas las antiguas ideas o instituciones de Castilla que tanto contribuyeron a la exaltación de sus concejos y ayuntamientos, y condenadas para siempre las destructoras máximas con que el despotismo y arbitrario gobierno de los precedentes siglos logró extinguir el espíritu público, envilecer, abatir los pueblos y reducirlos a un estado de opresión y esclavitud»¹⁵.

Los quince artículos de ese capítulo I diseñan unos ayuntamientos compuestos de alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por

¹⁴ L. MORELL OCAÑA, *La Administración local*, Madrid, 1984, 60.

¹⁵ *Teoría de las Cortes*, en *Clásicos Asturianos del Pensamiento Político*, Junta General del Principado de Asturias, 3 vols, 1996; cita en I, 137.

el jefe político si lo hubiere (art. 309), cargos esos que serán nombrados por elección, cesando automáticamente los regidores que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos (art. 312). La conveniente mutación en los cargos se asegura al disponer que los alcaldes cambien cada año, y los regidores y procuradores síndicos por mitad cada año (art. 315), no pudiendo quien desempeñe estos cargos ser reelegido en ellos hasta que transcurran dos años (art. 316), ni acceder por vez primera a ellos si se es empleado público de nombramiento regio (art. 318). Las funciones de los ayuntamientos —seguridad y orden público; beneficencia y salud; cuestiones financieras y recaudación de impuestos; educación; obras públicas, agricultura, industria y comercio— están minuciosamente descritas (art. 321), junto a la facultad de realizar la propuesta de ordenanzas municipales¹⁶. El ayuntamiento, en fin, deberá desempeñar sus funciones bajo la inspección de la Diputación provincial, a la que anualmente rendirá cuenta de las inversiones y gastos (art. 323).

La libre elección de los magistrados municipales y la imposición del jefe político como presidente de la corporación, marcan los dos polos antitéticos de la fisonomía del municipio constitucional. El ayuntamiento es así una corporación cuyos miembros conviene que sean elegidos por los vecinos en razón de la eficacia, pero donde es oportuno ese control de una autoridad política legitimada por la voluntad nacional. Resulta sumamente ilustrativo, respecto a esa polémica presidencia del *jefe político*, escuchar lo que decía en el debate un diputado costarricense llamado Castillo:

«Si las Cortes representan a la nación, los cabildos representan un pueblo determinado; con que si se teme que el rey o sus ministros influyan en las Cortes, siendo este cuerpo tan numeroso, y cuyos individuos debemos suponer que están dotados de grandes virtudes, ¡con quanta más razón es de temer que los gefes de las provincias que representan parte del poder ejecutivo hayan de influir poderosamente en los Ayuntamientos! Por tanto soy de opinión que absolutamente se prohiba que los jefes políticos presidan a los cabildos y que se conceda el honor de presidirlos exclusivamente a los alcaldes o regidor más antiguo».

Mayor trascendencia real tuvieron sin embargo los argumentos de la mayoría vencedora, a través de la réplica del Conde de Toreno:

¹⁶ Como ha señalado A. EMBID IRUJO (*Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, 1978, 180) la Constitución de 1812 es la única que se ocupa de las ordenanzas municipales y de su régimen de aprobación.

«El señor preopinante ha fundado todo su discurso en un principio, a mi parecer equivocado, quando ha manifestado que los Ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es un error; en la nación no hay más representación que la del Congreso nacional... Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero... se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios vecinos, en la persuasión de que desempeñarán mejor su cargo y corresponderán a la confianza que los ha distinguido».

El régimen municipal de la Constitución de 1812 pretende un municipio que recupere la tradición nacional, pero en realidad conduce a un instituto sometido al poder ejecutivo. A tenor del análisis de Posada, su concepción del régimen local es resultante de tres influjos principales: la preocupación del tradicional municipio castellano; las condiciones ambientales del momento, y las ideas abstractas en que se genera entonces el futuro *liberalismo*, y en buena parte ya el *doctrinarismo político*¹⁷.

III. La consolidación del municipio constitucional

La reforma de las Cortes de Cádiz marcarán el futuro del municipio constitucional. Según la interpretación de Posada, cuya influencia es trascendental en el pensamiento municipalista hispánico¹⁸, «en Cádiz se suscita una organización local, con una fisonomía propia, tal y tan del tiempo, que ya no perderá jamás; antes al contrario, con el desarrollo ulterior se acentuarán sus rasgos distintivos»¹⁹. Esos rasgos serán, en opinión de tan acreditado tratadista, el reconocimiento de los núcleos locales a los que se da un régimen legal; la formación de la provincia siguiendo el modelo francés del Departamento; el establecimiento de una base electiva para la constitución de las corporaciones, y la integración de lo municipal en un sistema jerárquico y centralizado.

El régimen municipal diseñado por la Constitución de Cádiz se concretó en la *Instrucción* para el gobierno de las provincias de 23 de junio de 1813, con tres capítulos dedicados a las obligaciones y cargas

¹⁷ *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, 106.

¹⁸ Sobre ello, F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1966, 83 y ss.

¹⁹ *Evolución legislativa del Régimen local en España*, 107.

de los ayuntamientos, y a los jefes políticos. Más adelante, con los vuelcos absolutistas y liberales del reinado de Fernando VII, el municipio constitucional desaparece y retorna. El Real Decreto de 30 de julio de 1814 disolvió así los ayuntamientos constitucionales, mandando que recuperaran los oficios concejiles los mismos que los servían en 1808. Con signo político contrario, la *ley para el gobierno económico-político de las provincias*, de 1823, que, como ha escrito Posada, fue una verdadera *ley de régimen local*, precisó las competencias de los ayuntamientos situándolos bajo la autoridad de las Diputación provincial, mientras el alcalde —ahora con menos funciones jurisdiccionales— queda subordinado al jefe político que preside la Diputación. La *Instrucción* reafirma la línea centralista, asegurada luego por un decreto de 23 de julio de 1835 «para el arreglo provisional de los ayuntamientos del reino».

La dialéctica centralización-descentralización, autoritarismo-autonomía, había sido y seguirá siendo el eje de todas las alternativas programáticas del régimen local. En el período 1836-1843, restablecido en lo que aquí interesa el sistema gaditano, los municipios logran recuperar una cierta libertad, y el centralismo resulta menos acusado. Hito principal de esa etapa fue la Ley de Ayuntamientos de 1840, fruto de la presión del partido moderado, promulgada y suspendida el mismo año. Con su rehabilitación por un decreto de 30 de diciembre de 1843, tendrá lugar un nuevo giro conservador que reduce las atribuciones de la corporación municipal, a la que se prohíbe intervenir en «negocios políticos» e institucionaliza un alcalde a quien corresponde la formación del censo electoral y que puede ser suspendido, como el ayuntamiento en su conjunto, por el jefe político. La restauración centralista se hace más ostensible con la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, de corte claramente autoritario y que deja a los municipios en manos del poder central y de las minorías oligárquicas locales. El alcalde es nombrado entre los concejales por el rey o el jefe político, ejerciendo éste una función de supervisión y control del ejercicio presupuestario. Subordinado como antes el alcalde al jefe político, aquél a su vez maneja el censo electoral, donde el sufragio censitario permite que sólo sean electores los mayores contribuyentes y que sólo sean elegibles la mitad de ellos.

La preocupación autonomista rebrota en la legislación de la etapa abierta con la Revolución de 1868, que según Posada dio cabida al esquema «más sistemático y definido del régimen local en el período constitucional de nuestra historia», y en concreto en la ley municipal de 20 de agosto de 1870, donde se pretende aumentar la presencia popular, extender el derecho de sufragio y hacer intervenir a los electores en el

estudio de los presupuestos. Finalmente, con la Restauración, la ley municipal de 3 de octubre de 1877 impone un nuevo modelo que en lo fundamental habrá de mantenerse hasta fin de siglo. Sus rasgos más característicos son los siguientes. En primer lugar, la restricción del sufragio, al poder ser únicamente electores los cabezas de familia con dos años de residencia y que acrediten sólida posición económica, empleo civil o capacidad profesional y académica; y elegibles sólo aquellos que dispongan de determinada riqueza. En segundo lugar, el diseño de la figura del alcalde como delegado del gobierno, presidente del ayuntamiento y jefe de la administración municipal. El rey nombra al alcalde discrecionalmente en Madrid, y, entre los concejales, en las capitales de provincia y cabezas de partido con población superior a 6.000 habitantes. En lo relativo a la competencia de los ayuntamientos, se les atribuya «el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de los pueblos», esto es, lo relativo al fomento, beneficencia, administración de bienes, policía urbana y rural, etc.

En la cuestión clave de la autonomía municipal, la ley de 1877 es sumamente restrictiva. El profesor Martín Retortillo²⁰ ha medido su nivel autonómico a la luz de cuatro parámetros, que arrojan un saldo más que deficiente: *sistema de tutela*, que sí existió al exigirse la aprobación de la autoridad superior para que determinados actos de los ayuntamientos se conviertan en ejecutivos; *sistema de suspensión de acuerdos municipales*, reconocido al alcalde, de oficio o a instancia de parte, y cuyo ejercicio queda en todo caso bajo el control de las autoridades superiores; *sistema de recursos*, existente ante el gobierno civil en las materias de competencia del ayuntamiento; y finalmente *posibilidad de suspensión y separación de alcaldes y concejales*, reconocida asimismo a los gobernadores civiles. Por lo demás, en los asuntos cuya competencia no había sido atribuida directamente a las corporaciones locales, el principio de jerarquía y subordinación fue inequívocamente afirmado en el artículo 179: «el Ministro de la Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos».

La Ley de 1877, como las reformas anteriores y posteriores, se proyectó sobre una vida local dominada por el caciquismo y la ignorancia de los potenciales electores. Unamuno escribiría sobre esa situación que «en Carballeda de Abajo o en Garbanzal de la Sierra, las más de las gentes no saben leer, y los que saben leer no leen apenas, y son pocas las personas que reciben periódicos... Ir a hablar allí de libertad de

²⁰ MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E.: *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, 1973.

prensa resulta ridículo... Hay en España más Carballedas de Abajo o Garbanzales de la Sierra que no Barcelonas, Madriles y Zaragozas... Y como es así, el caciquismo prende que es un gusto»²¹. Hubo que sumar por tanto, a la excesiva intromisión del poder central, sancionada en el texto, la fuerza de los hechos en el acontecer cotidiano, es decir, la pura y simple imposición de esos caciques, quienes no sólo condicionaron la actividad de alcaldes y ayuntamientos, sino que rindieron además la voluntad de los gobernadores de turno. La politización electoralista, en connivencia con tales intereses caciquiles, convirtieron con lamentable frecuencia a los ayuntamientos en meros instrumentos de acción de los partidos. En las ocasiones precisas, el gobernador dictaba instrucciones a los alcaldes que, de no ser seguidas, podían acarrear la suspensión de la asamblea municipal. Bastaba para ello con utilizar la letra de la ley. «No hay Ayuntamiento, por recta y honrada que sea su administración —comentará luego el Conde de Romanones—, capaz de resistir una buena visita de inspección». Sabemos que de hecho cierta insumisa corporación fue suspendida en periodo electoral por no haber encendido todas las luces que debía.

La ley local de 1877, y la provincial de 1882 (que amplió el derecho de sufragio) fueron objeto de numerosas críticas. Un autor francés, Henri Puget, señaló que sin haber hecho un esfuerzo serio para organizar las libertades locales, esas leyes «ont trop sacrifié à l'esprit doctrinaire, à l'esprit d'unification et de centralisation»²². A ellas sucedieron múltiples proyectos de reforma que intentaron llevar a la práctica nuevas fórmulas descentralizadoras. Los más importantes de esos proyectos hasta la conclusión del siglo fueron el preparado en 1891 por el entonces subsecretario de Gobernación, Sánchez Toca, y, sobre todo, el propuesto en 1899 por Silvela, con ocasión de su ascenso al poder como presidente del Consejo de Ministros. Silvela se había propuesto «organizar...una Administración europea y culta, que restablezca nuestra vida municipal y provincial, dando bases sólidas a nuestra regeneración general administrativa y financiera»²³. Semejante programa nunca llegó a hacerse realidad. Como ha escrito Tusell, «al tratar de establecer un balance de toda esta larga serie de proyectos fallidos, una primera conclusión se impone. Que el problema de la Administración local tenía un carácter acuciante no sólo para los tratadistas se desprende

²¹ Cit. en J. TUSELL GÓMEZ-D. CHACÓN ORTIZ, *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1973, 41.

²² *Le gouvernement local en Espagne*, París, 1920, 185.

²³ L. TAPIA, *Francisco Silvela, gobernante austero*, Madrid, 1970, 209.

de la misma reiteración de la presentación de proyectos, pero también resulta evidente la dificultad de aprobarlos. La mayor parte de los proyectos no fueron siquiera discutidos y desde luego no se llegó a aprobar ninguna reforma... Sin embargo de algo sirvieron todos estos proyectos. En primer lugar, los dos partidos del régimen empezaron a concordar en una serie importante de puntos... Desde esta perspectiva los proyectos de Maura, ya en el siglo XX, resultan mucho menos originales de lo que habitualmente se dice»²⁴.

Con el ocaso y término del siglo XIX puede darse por concluida, con sus virtudes y defectos, la etapa conformadora del municipio constitucional. En el juicio de un prestigioso administrativista preocupado por estas cuestiones, el balance de la convulsa historia municipal no resulta en verdad muy positivo:

«Origen e historia del régimen local español no parece estar en el poder municipal... sino más bien en la permanencia y anquilosamiento del poder socio-económico del Antiguo Régimen, consolidado por unas precipitadas desamortizaciones, con la consiguiente ruina de los pueblos, por la traumática experiencia de un Ayuntamiento revolucionario y con ejércitos *populares*, por el absoluto desprestigio de las elecciones ante el falseamiento caciquil, por la ruptura de toda evolución democrática y liberal, con la intervención de la Corona en los nombramientos de las autoridades locales»²⁵.

²⁴ *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, 64.

²⁵ A. GALLEGO ANABITARTE, «Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)», en *Actas del II Symposium. Historia de la Administración*, Madrid, 1971, 533-541; cita en 541.