



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Historia del Derecho y Filosofía jurídica, moral y política

Historia del Derecho

Curso 2017/2018

HISTORIA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL CASTELLANO DESDE LA EDAD MEDIA HASTA LA II REPÚBLICA

Autor: Rodrigo Moreno Villoria

Tutora: Regina Polo Martín

Junio. 2018.

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Historia del Derecho y Filosofía jurídica, moral y política

Historia del Derecho

TÍTULO

**HISTORIA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL
CASTELLANO DESDE LA EDAD MEDIA
HASTA LA II REPÚBLICA**

TITLE

**HISTORY OF THE CASTILIAN MUNICIPAL
REGIME FROM MIDDLE AGES TO THE
SECOND REPUBLIC**

Nombre: Rodrigo Moreno Villoria

e-mail: rodrimusal.es

Tutora: Regina Polo Martín

RESUMEN

En el presente trabajo se realizará un estudio acerca de la evolución del régimen municipal en España. Tras la introducción, comenzamos con una breve reseña sobre los antecedentes romano y visigodo; continuando con un profundo estudio de la figura del Concejo abierto en la Edad Media, incluyendo su declive, y de la aparición de regidores y corregidores en los nuevos Ayuntamientos. Seguidamente, nos referiremos a la Edad Moderna, haciendo un especial hincapié en los fenómenos de la venta de oficios y las reformas del rey Carlos III. A continuación, estudiaremos los municipios en la Edad Contemporánea, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, incidiendo en la vida de estos a lo largo del siglo XIX. Finalmente, abordaremos el siglo XX, hasta la llegada de la II República y expondremos nuestras conclusiones.

PALABRAS CLAVE: HISTORIA-RÉGIMEN LOCAL-MUNICIPIO

ABSTRACT

In the present work a study will be made about the evolution of the municipal regime in Spain. After the introduction, we begin with a brief review on the Roman and Visigothic backgrounds; continuing with a deep study of the figure of the Open Council in the Middle Ages, including its decline, and the appearance of councilors and magistrates in the new City Councils. Next, we will refer to the Modern Age, with a special emphasis on the phenomena of the sale of crafts and the reforms of King Carlos III. Next, we will study the municipalities in the Contemporary Age, starting with the Cádiz Constitution of 1812, focusing on their lives throughout the 19th century. Finally, we will approach the 20th century, until the arrival of the Second Republic and we will present our conclusions.

KEYWORDS: HISTORY- LOCAL REGIME- MUNICIPALITY

ÍNDICE:

1- INTRODUCCIÓN.....	5
2-ANTECEDENTES.....	6
3- LA EDAD MEDIA.....	7
3.1 LOS ORÍGENES DEL CONCEJO ABIERTO.....	7
3.2 LA CRISIS DEL CONCEJO ABIERTO.....	9
3.3 REGIDORES Y CORREGIDORES.....	11
4-LA EDAD MODERNA.....	18
4.1 LOS OFICIOS MUNICIPALES.....	18
4.1.1 LA RENUNCIA DE OFICIOS.....	18
4.1.2 LA VENTA DE OFICIOS.....	19
4.2 LA VENTA DE JURISDICCIONES.....	21
4.3 LAS REFORMAS DE CARLOS III.....	22
5- LA EDAD CONTEMPORÁNEA.....	25
5.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.....	25
5.2 LOS MODELO MODERADO Y PROGRESISTA.....	29
5.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1869.....	33
5.4 LA RESTAURACIÓN.....	34
5.4.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1876 Y LA LEY DE 1877.....	34
5.4.2 PROYECTOS LEGISLATIVOS HASTA 1930.....	36
5.4.3 EL ESTATUTO MUNICIPAL DE CALVO SOTELO.....	38
5.5 LA II REPÚBLICA.....	39
6- CONCLUSIONES.....	40

1. INTRODUCCIÓN

El estudio del régimen local de un Estado es fundamental para poder conocerlo profundamente, ya que constituye parte esencial de su constitución y de su idiosincrasia político-administrativa en un sentido amplio. Ambos se complementan mutuamente, y como decimos, son indispensables, formando una simbiosis basada en retroalimentarse recíprocamente. De esta manera, procederemos a realizar un análisis sobre la evolución de la figura del municipio y sus formas, a lo largo de las distintas etapas de la historia de nuestro país.

Partiendo de la legalidad vigente en cada etapa, se procurará hacer referencia a la influencia de cada texto en lo más profundo de la vida municipal, con la intención de mostrar cómo la sociedad es capaz de adaptarse a la organización municipal que le es impuesta, haciendo especial referencia a sus instituciones y gobernantes. Para ello, se tomará como guía la extensa bibliografía en el tema, sumada a nuestros conocimientos y nuestro trabajo.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con este Trabajo, son analizar fielmente cada una de las etapas de la historia municipal española, constatando el espíritu del Concejo abierto, explicar con detenimiento la composición de los Ayuntamientos, haciendo referencia al sistema electoral correspondiente y poner atención en la concreta figura del alcalde. Además, destacar la confrontación entre centralización y descentralización, apoyándonos en la normativa del momento para explicar sus caracteres. Y por último, establecer una comparación entre las principales características de las etapas.

En cuanto a la metodología empleada, he seguido como eje central la obra de Enrique Orduña Rebollo, apoyándome en su idea a lo largo del tema; a la vez que iba completando cada etapa con aportaciones del resto de autores enumerados en la bibliografía. Para ello he intentado representar la realidad de la vida municipal en cada momento, refiriéndome a sus instituciones, para poder así conocer sus diferentes formas de organización, reformas, legislación y acontecimientos más importantes, todo ello sin perder de vista la realidad histórica en cuestión. De esta manera, he tratado de ser fiel a la evolución que iba sufriendo la figura del municipio y sus habitantes a lo largo del tiempo, para plasmarla en el Trabajo de la manera más real y clara posible.

2. ANTECEDENTES

En primer lugar, siguiendo a E. Orduña Rebollo¹, iniciaremos hablando de la romanización de la Península Ibérica, periodo en el que comenzaron a aparecer las primeras clasificaciones y denominaciones de municipio, las cuales no se asemejan a la noción de municipio actual, sino que únicamente esta distinción les era otorgada a aquellas localidades de importancia y alta población. Dichos municipios estaban compuestos de la ciudad cabecera destacada y de un territorio rural, más o menos grande, en el que existían diversos núcleos de población, y que carecía de cualquier personalidad jurídica. El gobierno municipal era ejercido por el pueblo, los magistrados y la Curia, equivalente al Senado. El pueblo elegía a sus magistrados y celebraba asambleas populares, pero paulatinamente la Curia fue ganando poder hasta arrebatarle esas facultades al pueblo y someter a los magistrados, conformando así una nueva oligarquía.

Pero en el siglo III tuvo lugar la decadencia del Imperio Romano en la Península, debida a las incursiones de los pueblos bárbaros y a las crisis económicas, causantes de la pérdida de fuerza y autonomía de los municipios. Por ello, la población se desplazó al campo, creando grandes latifundios, y las ciudades perdieron todo su poder, deshaciéndose totalmente la idea de municipio como ente con autonomía reconocida, y desapareciendo en gran parte las instituciones que lo gobernaban.

Ahora bien, durante la época visigoda, pervivió la noción municipal, es decir, existió una continuidad en la organización local romana, bien avenida por el pueblo y que tampoco pareció perturbar a los visigodos. Este mantenimiento del remoto régimen local nos indica los buenos cimientos sobre los que los romanos lo apoyaron². Pero lentamente, esa idea anterior de municipio fue decayendo, siendo sustituida por los “territoria”, regiones de mayor extensión en las que los visigodos organizaron su territorio. La clave aquí es que en algunos de estos lugares se creó el “conventus publicum vecinorum”, consistente en una rudimentaria asamblea vecinal para tratar

¹ ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 16-17.

² ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Federación Española de Municipios y Provincias: Instituto Nacional de Administración Pública: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 16.

únicamente asuntos de repartos económicos y agrarios, como muestra de la solidaridad vecinal, y que constituiría según ciertos autores la base del futuro Concejo abierto.

3. EDAD MEDIA

3.1 LOS ORÍGENES DEL CONCEJO ABIERTO

Es de común conocimiento que la aparición del Concejo Abierto se encuentra íntimamente ligada al origen del municipio medieval. Situándonos en los siglos IX y X, según E. Orduña Rebollo, todo comenzó en el “Concillium”, en el reino asturleonés, figura que se fue extendiendo paulatinamente hacia el sur de la península, a medida que avanzaba el proceso de repoblación por el valle del Duero, hasta el límite de dicho río. De esta manera, fueron surgiendo diferentes núcleos de población que constituían las comunidades de aldea, ocupadas por campesinos de más al Norte, a los que los reyes otorgaban parcelas de tierra de pequeño tamaño, para que las trabajasen y vivieran de ello. Por otro lado, tendrían acceso a los bienes comunes de la aldea, tales como pastos, montes, agua, molino, etc.

Y no son otros que estos bienes, el germen del “Concillium”, ya que el modo de resolver los conflictos que aparecían en torno a la regulación, organización, gestión y disfrute de tales bienes, era reunirse todos los vecinos para tratar de encontrar las soluciones. Además, estos aldeanos siempre dependían de una autoridad, tal como el Rey, el abad, un señor..., por lo que las reuniones permitían crear o adoptar una estrategia para defenderse de las, en ocasiones, exageradas imposiciones autoritarias. Resumidamente, según E. Orduña Rebollo, se dice que los aldeanos en la asamblea vecinal “defendían su derecho o fuero”³. Esta asamblea vecinal, convocada por la propia comunidad para autogobernarse, derivó en lo verdaderamente conocido como Concejo Abierto. Esta conjunción vecinal, estaría formada por todos los vecinos, a excepción de moros y judíos; de donde obtenemos su carácter abierto.

Ahora bien, para encontrar los inicios del “Concillium” asturleonés inicialmente citado, hemos de remontarnos, según ciertos autores, hasta bien entradas las instituciones

³ ORDUÑA REBOLLO, E., *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Civitas, Madrid, 1994, p. 30.

visigodas, donde citando a E. de Hinojosa⁴, únicamente encontramos vestigios de la figura en cuestión, en el “conventus publicum vecinorum”, de similares rasgos y atribuciones y que piensan derivaría en el “Concillium” como tal. A su vez, existe otra corriente, que parece la más adecuada, y que afirma que el “Concillium” únicamente parte de esta época medieval, proviniendo solamente del proceso repoblador y no de antes, tal y como recoge L. García Valdeavellano⁵.

Estos principios de organización terminarán desembocando en el Municipio como tal, cuando los núcleos obtuvieran cierta autonomía en cuanto a derechos y fueros se refiere. En este aspecto, una de las figuras más reseñable es la del conde de Castilla Fernán González, el cual, en el año 955, consintió que determinados Concejos denegasen la entrada en su territorio a los agentes del Rey o señor que los gobernaba, suponiendo dicho privilegio el “reconocimiento de la libertad administrativa y judicial de dichas comunidades”⁶, de donde provino finalmente el municipio castellano.

En referencia a la sociedad y sus clases, se advierte una importante distinción, ya latente en el siglo X, al producirse un cisma en el status económico, pues ya no todos eran hombres iguales. Destacaría la aparición de los “boni homini”, aquellos que tienen “hereditate” (tierras, bienes, propiedades...) en la aldea, y que ostentarían la representación en el “Concillium”, mermándose paulatinamente la fuerza y la idiosincrasia del Concejo Abierto. Poco a poco, los municipios iban creciendo, constituyéndose como núcleos cada vez más grandes y adoptando cierto carácter urbano, y que en cierto sentido conservaría la figura del Concejo. En este punto, debemos tener en cuenta que cada urbe se encontraba rodeada por una muralla, fuera de la cual existían numerosas aldeas que tutelaba y pertenecían a su alfoz, pero que conservaban su propio Concejo, y cuyos habitantes no eran inferiores a los de la ciudad.

A continuación, se prosiguió con el proceso repoblador en la franja comprendida entre los ríos Duero y Tajo, terreno ya reconquistado por los reinos cristianos. Aquí se

⁴ HINOJOSA, E. de, “Origen del Régimen Municipal en León y Castilla”, *Obras Completas. Volumen III*, Espasa-Calpe, Madrid, 1974, p. 282.

⁵ GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *Historia de España. De los orígenes a la Baja Edad Media*, Alianza, Madrid, 1952, pp. 103-104.

⁶ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 32.

crearán numerosos pequeños y grandes Concejos bajo la autoridad real, algunos de los cuales ya no se regían por el sistema abierto, es decir, ya no acudían la totalidad de los vecinos. Aun así, poseían bastante fuerza, y constituían un “gran apoyo para el poder del Rey, en contra de las instituciones feudales”⁷, tanto militar como económicamente. Tal era el apoyo a la monarquía, que estos grandes y poderosos Concejos consistían claramente en un señorío del Rey, a su entera disposición, siendo “delegados del poder regio”, según F. Díez González⁸. En ello se fue configurando una oligarquía urbana que sobre el siglo XII comenzó a dirigir dichos ambiciosos Concejos, donde el sistema de asamblea general vecinal se vio casi totalmente restringida.

Hacia el año 1109, con la muerte de Alfonso VI, existía una importante situación conflictiva, que provocó que numerosas asambleas vecinales urbanas quisieran aprovecharse reclamando un incremento de sus competencias, atribuciones y privilegios; similares a los beneficios de los que gozaban otras ciudades y municipios gracias a sus fueros. Tales normas, otorgaban el poder y la autonomía municipal al conjunto de los vecinos del municipio, pero poco a poco, ante la imposibilidad de continuar con el carácter abierto del Concejo, la responsabilidad y aplicación del fuero cayó en manos de las oligarquías municipales, y solo en ocasiones y aldeas muy señaladas, se mantendría el Concejo Abierto⁹.

3.2 LA CRISIS DEL CONCEJO ABIERTO

En torno al siglo XIII, este sistema de Concejo Abierto entró en crisis, la cual se la atribuimos principalmente al crecimiento de las poblaciones, tanto demográfico, como estructural, económico y social; el cual provocaba que fuera muy complicado reunirse la totalidad de los vecinos, y resolver los conflictos y situaciones existentes de manera conjunta¹⁰. Así, en los grandes municipios y ciudades en general, prácticamente desaparecería el Concejo.

⁷ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 35.

⁸ Extraído de la referencia realizada por ORDUÑA REBOLLO, en *Democracia directa... op. cit.*, p. 36.

⁹ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 47.

¹⁰ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 57.

Ahora bien, en el resto de pequeños y medianos municipios, con unos menores o nulos modernización y/o crecimiento, el Concejo abierto perduró y –aún en cierto modo–, perdura hasta nuestros días, especialmente en la franja norte peninsular. Por otro lado, y como es de suponer, el Concejo abierto no desapareció inmediatamente, sino que siguió un proceso lento y prolongado hasta su total desaparición, pasando primero por un Concejo reducido.

Este fenómeno se produce porque “las asambleas vecinales, ante las demandas de una sociedad creciente, no podían hacer frente a todas las situaciones conflictivas que reclamaban una solución, viéndose en la obligación de encomendar de forma permanente la gestión de múltiples tareas del municipio, a determinados agentes”¹¹. Dichos agentes eran elegidos por todos los habitantes, para unos plazos concretos, de manera que podemos vislumbrar aquí el germen de la democracia representativa, ya que unos pocos actuaban como representantes de toda la colectividad, perdiéndose lentamente esa caracterización de democracia directa, pues por razones del crecimiento como ya hemos explicado, era de inviable continuidad.

Si en un principio establecían los autores que el Concejo estaría formado por todos los habitantes, con la única excepción de moros y judíos, a medida que aumentaba la población, se fue restringiendo el acceso a las mujeres, y cerrándose el círculo en torno a los que tenían la pura consideración de vecinos, en palabras de J. L. Martín Rodríguez sobre el Concejo en la ciudad de Salamanca: “a las cabezas de familia con casa poblada”¹². Así, continuando con el autor y el ejemplo de nuestra ciudad, se indica que el Concejo amplio vecinal, solamente se reuniría en escasas y contadas ocasiones, en concreto para la creación de impuestos generales, fijar el orden entre los grupos de repobladores, tomar juramento a los oficiales concejiles, y ordenar el fiel cumplimiento de las sentencias.

A partir de aquí, destacamos también la figura de los Caballeros villanos, ya que serán muy importantes en bastantes aspectos, y conformaran una oligarquía urbana junto a los “boni homini”, que controlarán el poder en las ciudades y grandes Concejos. Su

¹¹ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 58.

¹² MARTÍN RODRÍGUEZ, J.L., “La afirmación de los reinos. Siglos XII y XIII”, *Historia de Castilla y León. Volumen IV*, Ámbito, Valladolid, 1985, p. 99.

importancia residía en su fuerza militar, ya que eran una parte fundamental a la hora de llevar a cabo ese tipo de cometidos. Eran muy respetados por el pueblo llano, del que provenían, hasta que se labraron un nombre y un hueco paulatinamente en la oligarquía burguesa. Estaban exentos de pagar impuestos, ya que defendían su ciudad y sus habitantes de las tropelías del resto, por lo que les fueron otorgados la práctica totalidad de los oficios municipales. Y por último, y no menos importante, los caballeros villanos eran el colectivo que tenía encomendada la representación de su Concejo en las reuniones del Reino en las Cortes, “quebrando definitivamente cualquier atisbo democrático o de representación popular directa”¹³.

En resumen, siguiendo las reflexiones de J. Cerdá Ruiz-Funes¹⁴, la crisis del Concejo abierto en los municipios medievales se produjo por: el indudable crecimiento y modernización de los núcleos de población, la pérdida del sentido democrático de la institución, el desmedido afán intervencionista y centralizador del poder real y la existencia de una nueva oligarquía urbana, la cual al haber accedido a los oficios y cargos municipales, apoyaría siempre cualquier iniciativa monárquica centralista y antiautonomista que pudiera consolidar su poder.

3.3 REGIDORES Y CORREGIDORES

Se trata de un fenómeno atribuido a Alfonso XI. Ahora bien, según E. Orduña Rebollo¹⁵, puesto que la asamblea vecinal ya se encontraba bastante mermada desde los dos siglos anteriores, sin restarle importancia a la reforma que el monarca llevó a cabo, cabe decir que lo que hizo fue institucionalizar la situación existente en la época.

En este aspecto, es obligado referirnos al Ordenamiento de Alcalá de 1348, el cual culminó esa transición del Concejo abierto al Concejo cerrado, ahora integrado por regidores y corregidores como agentes reales. Se trataba de un cuerpo legislativo basado en determinar y delimitar la aplicación del Derecho general que recogería el propio

¹³ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 73.

¹⁴ CERDÁ RUIZ-FUNES, J., “Hombres buenos, jurados y regidores en los municipios castellanos de la Baja Edad Media”, *I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, pp. 180-181.

¹⁵ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias... op. cit.*, p. 53.

Ordenamiento, con carácter recopilatorio, con preferencia sobre los fueros de cada ciudad y el resto de normas de rango municipal. Cabe destacar que, aunque tanto el Ordenamiento como la figura de los regidores, son cuestiones que comenzaron con el pretexto de intentar dar un mayor orden y seguridad a la organización municipal, -lo cual era totalmente necesario, ya que por los factores ya explicados del crecimiento social y las situaciones conflictivas, el desorden organizativo era latente-, su verdadero significado lo encontramos en pos de lograr una “política intervencionista en la vida municipal, centralizadora y antiautonomista”¹⁶.

Sin embargo, los municipios importantes se oponían a la imposición generalizada por parte del rey de estos cargos públicos (regidores y corregidores), y su objetivo era solamente tenerlos cuando así lo solicitasen. Es decir, los municipios querían poder decidir sobre su necesidad o no de entregar su organización municipal a la autoridad de los regidores. Para ello, esgrimían dos motivos: el primero consistía en que si los regidores no eran vecinos del municipio en cuestión, desconocerían por completo las tradiciones y el derecho local-municipal, en el cual la costumbre era un pilar fundamental. Y el segundo, que si pertenecían al municipio, serían “jueces de salario”, y el propio municipio es quien debería abonar sus sueldos, y nadie quería ver resentida su economía¹⁷.

Por lo tanto, vemos que el tradicional Concejo y su autonomía daban sus últimos coletazos, ya que se resistían a que la imposición de funcionarios reales que organizaran la localidad fuera sistemática. Para profundizar en el regimiento en sí, estudiamos su establecimiento en tres ciudades, León, Burgos y Madrid, tal y como explica E. Orduña Rebollo¹⁸:

-León: en el año 1345, el rey nombró 8 regidores, que serían hombres buenos pertenecientes al estado llano, en concreto a la cúspide de este estrato, al ser “boni homini”. De esta manera, estos regidores nunca serían nobles pero tampoco campesinos

¹⁶ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 76.

¹⁷ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, p. 85.

¹⁸ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa... op. cit.*, pp. 77-84.

o personas de categoría similar. Ese número de funcionarios reales sufrió ciertas modificaciones, llegando a 22 en 1391. La función principal de los regidores era asumir la representación de los intereses de la comunidad y elegir a los funcionarios y oficiales correspondientes. Esta conjunción de “boni homini” formando el regimiento, acabó componiendo el Ayuntamiento, que asumiría las funciones, competencias y atribuciones propias de la antigua asamblea vecinal, a la que prohibiría reunirse en adelante. Además, en León se establece la idea del regidor como un oficio concejil ya asentado, con buena remuneración y sanciones para los casos de ausencia a las reuniones.

-Burgos: en esta ciudad, los caballeros villanos tuvieron importantes enfrentamientos con la nobleza desde 1330 hasta 1350, más por disfrutar de una preponderancia social en general, que por encargarse de la actividad concejil. Al igual que en León, el regimiento se estableció en 1345, pero únicamente se institucionalizó una situación que ya existía de hace bastante tiempo. Y es que la asamblea vecinal en Burgos hacía mucho que había desaparecido, ya que las reuniones estaban compuestas por hombres buenos y caballeros villanos. Por ello, aquí, Alfonso XI nombró 16 regidores, quienes administrarían y gobernarían la ciudad. Estarían auxiliados por los alcaldes ordinarios, el merino y el escribano mayor. Cabe destacar, que en Burgos los regidores tenían un mayor número de funciones que en el resto de ciudades, tales como la recaudación de rentas municipales, imponer derramas, finanzas, policía, obras urbanas, nombramiento de mandatarios, establecimiento de ordenanzas, etc., tratándose generalmente de un cargo vitalicio.

-Madrid: en enero de 1346, el rey nombró aquí 12 regidores, estableciendo que su designación siempre sería por el monarca y de manera vitalicia. Ahora bien, con Juan I, el Concejo de Madrid solicitó que para sustituir a un regidor si este falleciese se reunieran el resto de regidores con cuatro escuderos, cuatro caballeros y varios hombres buenos, para elegir al nuevo regidor sustituto del fallecido, entre ciudadanos de Madrid. Este proceso es nuevo y chocante ya que eliminaba la designación “a dedo” que correspondía a la Corona. Pero este nuevo sistema pronto se vio viciado, y el cargo vacante del regidor fallecido era traspasado casi siempre a un familiar. Esta situación se fue generalizando, por lo que las Cortes de Toledo, ya en 1480, establecieron que además de los regidores, a partir de aquel entonces deberían asistir a las reuniones del Ayuntamiento, ya de forma habitual, los caballeros, escuderos y hombres buenos. Esto

se corresponde con la intención más de aumentar el número de burgueses en el gobierno municipal, que de derrocar los regimientos y resucitar el Concejo reducido. Ahora bien, si existían discrepancias en la adopción de los acuerdos, estos eran remitidos al corregidor o a otras autoridades centrales, reafirmando el importante peso del intervencionismo centralizador.

Por otro lado, cabría destacar la anomalía de la ciudad de Palencia. Dado que su señorío pertenecía al obispado, -según señala J. Valdeón Baruque¹⁹-, los doce regidores del municipio fueron elegidos por el obispo, en lugar de por el monarca, que era lo habitual.

Llegados a este punto, el Concejo en sí, siguiendo a A. Rodríguez Fernández²⁰, a estas alturas ya no se entiende aisladamente, sino que debemos integrarlo en otra estructura superior, ya sea una junta, hermandad, señorío, etc. La gestión de estos núcleos se encontraría coordinada y fiscalizada por los corregimientos, como órganos directamente impuestos por el poder central del Rey en los realengos, y por el señor en los señoríos.

La figura del corregidor, como ya hemos dicho, se encuadra en el ámbito de la centralización, a lo largo del siglo XIII, si bien no aparece como tal en Castilla hasta 1348, con Alfonso XI, constituyendo ese nexo directo entre los órganos administrativos locales y el poder real. Los reyes, destacando Sancho IV en su reinado, aumentaron de manera considerable el envío y la presencia de los corregidores en cada ciudad, argumentando los numerosos disturbios de la época para su actuación. Y ya con Juan II, se convirtieron en agentes fundamentales y permanentes en los municipios, para que “cumplieran a su servicio”²¹.

En cuanto a su régimen jurídico, su nombramiento era efectuado siempre y exclusivamente por el rey. No obstante, la iniciativa de la decisión, según B. González Alonso²², respondería a una de estas tres modalidades:

¹⁹ Extraído de la referencia realizada por ORDUÑA REBOLLO, en *Democracia directa...*, *op.cit.*, p. 77.

²⁰ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., *Alcaldes y regidores. Administración territorial y gobierno municipal en Cantabria durante la Edad Moderna*, Librería Estudio, Santander, 1986, pp. 16-17.

²¹ GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, Instituto de Estudios administrativos, Madrid, 1970, p. 25.

²² GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor...*, *op. cit.*, p. 44.

- Al propio municipio, a través del “pedimento”, ya que se les permitía decidir sobre la existencia o no del corregidor en su localidad.
- Al monarca, cuando optaba por agigantar su intervención, justificándola como el cumplimiento de su propio servicio.
- A algunos sujetos importantes del municipio –no de este corporativamente-, quienes instaban al Rey al envío del corregidor, lo que conllevaba que en numerosas ocasiones el cargo público fuese ostentado por un pariente o amigo de los solicitantes

En cuanto a los requisitos necesarios para ocupar el oficio en cuestión, se les exigía que no hubieran cometido delitos contra la lealtad al monarca, no estuviesen privados de tener un cargo público, ni fueran siervos, que no padecieran alguna incapacidad y tuvieran más de treinta años –después este límite mínimo se cifraría en veinticinco-; excluyendo como era habitual al género femenino²³.

Rompiendo con la línea habitual en el resto de oficios, según la que se consideraban como algo propio del titular y era constante la práctica de delegarlos en terceros que sustituirían al oficial propiamente dicho, el corregimiento se constituyó como un cargo estrictamente indelegable. Esta cuestión fue recurrentemente indicada por cada rey que nombraba a cada corregidor, a la cual le dieron la importancia merecida, ya que si este cargo era delegado en un tercero –además de tratarse de una destacada corruptela-, supondría un importante desastre en el municipio en cuestión, ya que el tercero no estaría preparado para ostentar tal cargo, dado que este debía ser siempre ocupado por un juez. Así, se acordó de manera unánime arrebatar el oficio al corregidor que decidiera arrendarlo²⁴.

En relación a la duración del cargo, hay que decir que las ciudades siempre preferían acortarla, que se alargase lo menos posible, alegando importantes gastos; mientras que los reyes apostaban por mantenerlo el tiempo que les resultase conveniente. De esta manera, lo habitual era que ostentasen el cargo durante un año, excepcionalmente se

²³ GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor...*, op. cit., p. 47.

²⁴ GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor...*, op. cit., p. 51.

extendería a dos. En cuanto a las funciones encomendadas a la figura del corregidor, este poseía:

-La representativa de la Corona, al tratarse de su brazo ejecutor a nivel municipal, actuando siempre en defensa de la jurisdicción real –con gran importancia para mantener el orden en los periodos de transición debidos a la minoría de edad real²⁵. En ciertas ocasiones, se superpone junto a la tarea de funcionario local y representante también de la Administración, complementándose entre sí ambas funciones.

-La judicial, la jurisdiccional civil y penal, impartiendo justicia en su municipio, lo cual incluía tanto las fases de instrucción como las de enjuiciamiento y decisión, siempre en el término municipal de la ciudad, que en aquella época solía ser mayor que en la actualidad, estando normalmente bien determinado dicho ámbito.

-La de policía, “reprimiendo los desórdenes”, antes estrechamente relacionada con la anterior, ya que la justicia era un ámbito tremendamente extendido y que englobaría además el mantenimiento del orden público

-La de autoridad militar, situándose en numerosas ocasiones al frente de la milicia concejil. Esta atribución era la que suponía un mayor interés para la Corona, ya que para los monarcas “revestía superior importancia que un corregidor resolviese con habilidad y energía un levantamiento nobiliario en una ciudad, que su espíritu de equidad al sentenciar un litigio civil entre particulares”²⁶.

-La de jefe municipal y presidente nato de los ayuntamientos, que le obliga a convocar, gobernar y mantener el orden en las sesiones municipales, actuando como árbitro de los diferentes grupos sociales, dirimiendo los empates y haciendo ejecutar los acuerdos²⁷.

-De manera ocasional, la de fiscalización, llevando a cabo las investigaciones relativas a las irregularidades manifestadas en la cobranza de tributos²⁸.

²⁵ ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa...*, op. cit., p. 84.

²⁶ GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor...*, op. cit., p. 65.

²⁷ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Alcaldes y regidores...*, op. cit., p. 16.

²⁸ GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor...*, op. cit., p. 68.

Del mismo modo, en los “Capítulos para Corregidores y Jueces de residencia”, de J. Castillo de Bovedilla, se relatan las atribuciones del cargo de una forma sencilla, explicando que el corregidor estaría obligado a “proveer de pan a su pueblo” – abastecerlo-, ya que una sociedad hambrienta no le teme a nada y puede rebelarse de una manera muy peligrosa. Destaca también la obligación de “hacer obras públicas” y mantener “la limpieza de las calles”, en un claro signo de prevenir actividades insalubres, nocivas o molestas, en pos de darle lo mejor al pueblo, para que no se muestre contrario a su presencia y le dé su apoyo. Sea como fuere, la atribución de mayor importancia “consistía en el mantenimiento del derecho, la ejecución y el cumplimiento de todas las disposiciones legales”²⁹

El corregidor también tenía incompatibilidades, enmarcadas en la idea de seguir una línea de austeridad, ya que se le prohibía relacionarse con los poderosos, aceptar regalos o intervenir en negocios, además de no poder disfrutar de otros ingresos más que los del salario propio del cargo.

En cuanto a la relación entre regidores y corregidor, hay que decir que este último era el presidente y ostentaba cierta autoridad sobre los otros, presidiendo sus reuniones a pesar de no tener derecho a voto. No obstante, el corregidor estaba obligado a asistir y presidir todas las sesiones municipales, las cuales carecerían de fuerza legal si no era así, y sus acuerdos no serían válidos. La gran diferencia la podemos observar en que mientras que el cargo de corregidor se renovaba cada un año o dos, el del regidor, -al menos en las grandes ciudades-, casi siempre se configuraba como vitalicio³⁰. Como podemos observar, los regidores disfrutaban de esta ventaja, mientras que el corregidor era quien realmente se encontraba en la cúspide del poder local, pero sin ejercerlo con exclusividad.

En relación con la Administración local, se le otorgaron desde un principio un conjunto de atribuciones a los corregidores para que efectuaran un control férreo sobre esta, ya que eran autoridades superiores a los concejos en todo lo perteneciente al gobierno de

²⁹ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 156.

³⁰ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 154.

los pueblos, siendo como ya hemos explicado, presidentes de la Corporación local a la par que jefes superiores de la municipalidad, cuya vigilancia tenían encomendada. En conclusión, eran encargados de “salvaguardar la pureza y la legalidad municipales”.³¹

4. EDAD MODERNA

En tiempo de los Reyes Católicos se consolidó la organización institucional de los municipios castellanos, que en esencia se mantuvo pivotando sobre los corregidores y el Regimiento, al menos en las grandes ciudades y villas. No obstante, destacamos los principales cambios acontecidos en la Edad Moderna, muchos de ellos ya esbozados en los siglos medievales.

4.1 LOS OFICIOS MUNICIPALES

4.1.1 LA RENUNCIA DE OFICIOS

Este proceso muestra una mayor complejidad de la que puede parecer, comenzando por la particularidad de no ser inmediato. La renuncia realizada por el titular de un oficio en favor de un tercero no vinculaba al rey a conceder al renunciatario propuesto el título del oficio renunciado. El acto de la renuncia se realizaba ante el rey, y se le suplicaba que nombrase como nuevo titular del oficio al tercero en cuestión, pero la decisión final y la última palabra corresponderían siempre al monarca, quien como decimos, nunca quedaría obligado a otorgar el oficio al tercero que el titular le sugería, pues “su respuesta era formalmente un acto de gracia, no de justicia”³². Así, las renunciaciones eran la principal forma de transmisión de los oficios municipales, siendo los más comunes los Regimientos. En cuanto a la cuestión económica de la renuncia, esta se catalogaba como obligatoriamente gratuita. Si se realizaba, por ejemplo, de un padre a un hijo, no cabe duda del cumplimiento del requisito de la gratuidad; pero si el acto se llevaba a cabo entre personas de familias ajenas sin apenas relación entre sí, nos encontraríamos en el supuesto de, al menos, dudar de la gratuidad de tal acto, de forma que ahí sí sería

³¹ GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor...*, *op. cit.*, p. 67.

³² TOMÁS Y VALIENTE, F., “La venta de oficios en Indias”, *Obras completas. Tomo I*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, D.L., Madrid, 1997, p. 659.

habitual que el renunciatario hubiera entregado o prometido entregar cierta cantidad monetaria clandestina al renunciante.

Además, dicha renuncia debía ser ampliamente motivada, y sus argumentos mostrarse como plenamente desinteresados. Entre ellos, F. Tomás y Valiente³³, señala la vejez o alguna enfermedad para renunciar, y los méritos del sucesor propuesto para completar la validez del acto.

4.1.2 LA VENTA DE OFICIOS

En primer lugar, parafraseando a F. Tomás y Valiente³⁴, definimos los oficios como una realidad bifronte, puesto que por un lado eran un modo de participación en el gobierno de la Corona, y por el otro, una importante fuente de ingresos para el oficial, para el hombre que los ostentase. De esta manera, los titulares de los oficios tendieron a patrimonializarlos, considerándolos como bienes de su propio patrimonio, y por tanto, transmisibles. Posteriormente, se fueron considerando vitalicios, y poco después, hereditarios. Además, nos encontrábamos en una profunda crisis democrática local que imperaba por entonces, de forma que rápidamente se fue generando el perfecto caldo de cultivo, -por las necesidades económicas que acuciaban a toda la sociedad-, para que tales oficios municipales fueran enajenados.

Así, se produjo el fenómeno de la venta de oficios, una política en la que se enajenarían los oficios municipales, entre ellos los regimientos, reduciéndose la presencia de caballeros villanos y burgueses en tales cargos, que hasta entonces habían ostentado el poder municipal, en la idea que nos plasma A. Domínguez Ortiz³⁵.

El efecto inevitable de esta práctica no fue otro que la conversión de los municipios castellanos en un monopolio de las oligarquías locales, corrompiéndolos y perjudicándolos gravísimamente, estableciéndose un sistema totalmente contrario a las bases democráticas sobre las que se asentaba el Concejo abierto³⁶. Quizás la

³³ TOMÁS Y VALIENTE, “La venta de oficios...”, op. cit.”, p. 660.

³⁴ TOMÁS Y VALIENTE, “La venta de oficios...”, op. cit.”, p. 657.

³⁵ DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Instituciones y sociedad en la España de los Austrias*, Ariel, Barcelona, 1985, p. 154.

³⁶ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 167.

consecuencia con una connotación más negativa sea que este hecho no solo afectase al régimen municipal, sino que también, -puesto que ambos conceptos van unidos de la mano-, a todos los órdenes administrativos y a la vida del país en líneas generales.

Conscientes de la destrucción político-administrativa que estaba generando esta cuestión, diferentes sectores reclamaban su eliminación, hasta que finalmente, al acceder al trono Felipe III, la venta de oficios se vio casi totalmente restringida por el momento. Ahora bien, parece ser que ello se produjo con clarividencia únicamente en los pequeños municipios, ya que en los grandes se hacía “la vista gorda” y nunca estuvo exactamente delimitado el proceso a seguir para erradicar completamente la lacra. Es por esta razón, que posteriormente, -durante el gobierno del conde-duque de Olivares-, la venta de oficios volvió a proliferar, aunque según M. Artola³⁷ estaría reducida a los ámbitos de guerra y justicia, especialmente porque apenas restaban ya oficios municipales por enajenar.

Otra parte de la vertiente negativa relativa a la enajenación, la encontramos en el obstáculo que suponía para las reformas municipales que ya se iban viendo como necesarias, problema que nunca preocupó tanto como hubiera debido a la Corona, y que por no atacarlo de raíz fue creciendo y convirtiéndose en insostenible. Por otro lado, sabemos que las deudas de los municipios eran tan cuantiosas, que los oficios eran vendidos incluso “a perpetuidad”, lo cual lo convertía en ya totalmente inaccesible, impidiendo cualquier reforma municipal que se deseara realizar. Además, para poder anular completamente las consecuencias de la venta, habría que alterar no solo la composición de la administración local, sino la organización social del país en conjunto, cuestionando los fundamentos del propio Estado, algo harto complicado y de excesiva trascendencia.

Por otro lado, retomando a A. Domínguez Ortiz³⁸, hay que referirse al sistema de “mitad de oficios”, imperante en los pequeños municipios, basado en repartir dichos oficios municipales entre la nobleza y el pueblo, la mitad para cada uno, obteniendo así un beneficio los señores al ser muchos menos. Si esto parecía un paso adelante en la democratización y la participación ciudadana en el poder local, hemos de decir que en

³⁷ ARTOLA, M., *La Monarquía de España*, Alianza, Madrid, 1998, p. 378.

³⁸ Extraído de ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 168.

numerosas ciudades, -curiosamente las más importantes-, los cargos del gobierno municipal quedaban exclusivamente reservados a los nobles.

En el marco de la venalidad, encontramos una modalidad del fenómeno anterior, el arrendamiento de oficios, consistente en que los titulares de los oficios no lo ejercían de hecho, sino que lo arrendaban a un tercero, percibiendo los ingresos a través de él. El principal problema de esta “subcontratación” lo podemos señalar en que el arrendatario no se encontraba en virtud del título real o jurídico-público para ello, por lo que no sería alguien capacitado para desempeñar el cargo en cuestión. Además, según F. Tomás y Valiente³⁹, los reyes, lejos de prohibir y tratar de frenar esta viciada práctica, en numerosas ocasiones fueron cómplices, ya que directa o indirectamente obtenían cierto beneficio, por lo que estaban interesados en mantenerla. La consecuencia derivada de esta corruptela fue la acumulación de varios oficios en un mismo titular, el cual solía reservarse para ejercitar uno o dos de dichos oficios, arrendando a su libre albedrío el resto, permitiendo y favoreciendo una general y habitual mercantilización de los oficios.

Finalmente, hay que hacer referencia a una característica que solía ser habitual en la enajenación de bastantes oficios, la perpetuidad o perpetuación. Como su nombre indica, consistía en convertir en perpetua la venta de un oficio, de manera que además de ser vitalicia para el adquirente, este la transmitiría de manera ilimitada a sus herederos, y así sería sucesivamente. Se podría considerar como vender el oficio a la familia del comprador, ya que siempre les pertenecerá “a perpetuidad”⁴⁰.

4.2 LA VENTA DE JURISDICCIONES

También conocidas como desmembraciones jurisdiccionales, se trata de otro fenómeno que resultó ser bastante frecuente durante toda la Edad Moderna. Consistía en que los núcleos de población se transformaban en municipios de realengo, separándose de los antiguos señoríos a los que pertenecían. Se trataba de una especie de liberación para el municipio, al comenzar a depender de la Corona⁴¹.

³⁹ TOMÁS Y VALIENTE, “La venta de oficios...”, op. cit.”, p. 662.

⁴⁰ TOMÁS Y VALIENTE, “La venta de oficios...”, op. cit.”, pp. 668-669.

⁴¹ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 169.

El problema existente era la situación de acentuadas crisis y decadencia que atravesaba la Corona, la cual debía sanear las deficiencias de su hacienda, para lo que se vio obligada a enajenar, cada vez con una mayor frecuencia, las villas y los municipios que le pertenecían, y en multitud de ocasiones era a los propios señores de los que tales poblaciones se habían liberado. De esta manera, en palabras de E. Orduña Rebollo⁴², se creó un “círculo vicioso”, que únicamente podía romperse si los vecinos del municipio podían subvencionar las compensaciones necesarias para obtener la dependencia de la jurisdicción real, es decir, pagar al rey para que este no estuviera en la obligación de venderlos al señor. Estos habitantes tomaban la decisión de manera conjunta y en unidad del Concejo abierto, institución que parecía volver a resurgir de sus reminiscencias⁴³.

4.3 LAS REFORMAS DE CARLOS III EN EL SIGLO XVIII

Nos encontramos ante un siglo y una etapa caracterizados por una clara centralización, lo cual no fue una conquista de la Revolución liberal, sino un producto procedente del Antiguo Régimen. En este contexto, el régimen municipal experimentó numerosas alteraciones, siempre relacionadas con la situación estatal, ya que volvemos a repetir que se trata de dos conceptos que siempre irán unidos, complementándose y explicándose recíprocamente.

En primer lugar, según B. González Alonso⁴⁴, debemos precisar que el régimen municipal de este siglo distaba de estar unificado, ya que coexistían diferentes modelos municipales como ya hemos explicado en la página anterior. Así, la primera reforma, por obra de Carlos III, fue plasmada en el Auto Acordado del Consejo de Castilla de 5 de mayo de 1766, que constituía una norma inspirada claramente en cánones absolutistas. Mediante dicho Auto, se crearon las figuras del Procurador Síndico Personero y el Diputado del Común. Hay que puntualizar, que existen ciertos remotos vestigios de dichas figuras en el régimen español, al reconocerse en 1346 el procurador

⁴² ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 168.

⁴³ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 171.

⁴⁴ GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las reformas de Carlos III”, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen: las comunidades de Castilla y otros estudios*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1981, p. 205.

de pecheros; y en 1503, el personero, consistente en una especie de representante elegido por los vecinos anualmente entre candidatos que proponían las colaciones de la ciudad. No tendría voto, pero sí voz, encontrándose capacitado para defender a los vecinos de todo lo que les resultase perjudicial en relación a los bienes concejiles y fuese aprobado en las reuniones municipales⁴⁵. Como era de esperar, la irrupción de estos nuevos elementos locales no fue nada bien recibida por los regidores y el conjunto que componían la oligarquía municipal, ya que veían amenazado su poder, haciendo lo posible para suprimirlos. Pero, sorprendentemente, tampoco lograron contentar a las clases populares. Si lograban subsistir, desgraciadamente y en numerosas ocasiones, pasaban a engrosar el número de oficios perpetuos.

En cuanto a la composición de los Ayuntamientos, hemos de señalar que existían importantes motivaciones socioeconómicas que no dejaban lugar a dudas sobre la urgencia de su reforma. En este punto, se encontraron con dos alternativas: realizar un cambio desde el fondo, profundo, desde los cimientos de la municipalidad; o bien ligeros retoques superficiales que aliviasen la situación latente y permitieran continuar adelante, al menos momentáneamente. Tras un no muy alargado debate, -pues estaba bastante clara la inviabilidad de la primera opción-, se eligió el segundo camino, estableciendo el nombramiento de un Procurador Síndico, consistente en un empleo trienal, que debían ocupar sujetos principales con importancia en el pueblo, que no perteneciesen al Ayuntamiento, equiparándolos en nivel de salario y trascendencia con el último regidor, aunque solamente tuvieran voz y no voto. Su principal función era, como bien claramente resalta J. Guillamón⁴⁶, instar los beneficios y ventajas para el vecindario del que procediera, pero sin resolver sobre las cuestiones, solo solicitándolas, instándolas.

Aquí encontramos una duplicidad entre el Procurador Síndico propiamente dicho, y el Personero, oficio nacido para las situaciones en las que el cargo del Procurador radicase exclusiva y perpetuamente en una familia determinada y/o existiese malestar con la figura por parte de la población. Fue creado con la intención de básicamente agradar a

⁴⁵ GONZÁLEZ ALONSO, "Las reformas de Carlos III...", op. cit.", p. 218.

⁴⁶ GUILLAMÓN, J., *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980, p. 245.

los habitantes, pero acabaría convirtiéndose también en una institución de derecho – especialmente por la desconfianza que generalmente el pueblo había desarrollado frente a los Procuradores-, y sobre todo tras la Real Cédula de 15 de noviembre de 1767, por la que se establece en todos los municipios la figura del Personero, estuviera o no perpetuada la procuraduría⁴⁷.

La mayor diferencia entre ambas figuras la observamos en sus funciones, ya que las del Procurador no tienen limitación, mientras que las del Personero se reducen al hecho de instar, proponiendo, pidiendo y solicitando la concesión de ventajas para su pueblo, normalmente en lo relativo a los abastecimientos⁴⁸. A la hora de estudiar concretamente sus atribuciones, destacamos el “conocimiento de la legitimidad de la imposición de su instancia”; “velar por el fiel cumplimiento del Reglamento”; o “limpieza de calles, su ornato y seguridad en los edificios”, además de las relacionadas con los abastecimientos y abastecedores.

Aun así, la composición oligárquica de los Ayuntamientos continuaba siendo un hecho, por lo que se instituyó la figura del Diputado del Común, bastante similar a la implantada en el régimen municipal francés⁴⁹. De esta manera, existirían cuatro en las localidades de más de 2.000 vecinos; y dos en las que no superasen esa cifra, siendo elegidos anualmente –posteriormente, devendría en una duración bianual- por los vecinos, reunidos en barrios, con la condición –al igual que el Procurador Síndico- de que fueran personas ajenas al Ayuntamiento y sin familiares en dicho órgano. Ahora, -al contrario que los Procuradores-, sí se les otorgaría el derecho de voto, y un lugar posterior a los regidores en las sesiones municipales, con el cometido de intervenir en todo aquello concerniente al abastecimiento del pueblo, es decir, “pedir y proponer todo lo que le convenga al público generalmente”⁵⁰.

Como decimos, su atribución principal consistiría en favorecer la libertad del comercio de abastos para facilitar la concurrencia de los vendedores. Su intención, como señala J.

⁴⁷ GUILLAMÓN, *Las reformas de la Administración...*, op. cit., p. 241.

⁴⁸ GUILLAMÓN, *Las reformas de la Administración...*, op. cit., p. 254.

⁴⁹ GONZÁLEZ ALONSO, “Las reformas de Carlos III...”, op. cit., p. 227.

⁵⁰ GONZÁLEZ ALONSO, “Las reformas de Carlos III...”, op. cit., p. 229.

Guillamón⁵¹, no perseguiría la vigilancia de los regidores, sino introducir el elemento popular en el centro de poder del municipio, para tratar de apaciguar la desconfianza del pueblo. Concretamente en los abastos, al Diputado se le encomendaba la tarea de velar por la calidad de los alimentos y que estos no fuesen perniciosos para la salud, constituyéndose una defensa del consumidor.

Por último, tratando de evitar la enajenación del oficio del Procurador Síndico, se determinó que en aquellas ciudades en las que este cargo público recayese en manos de algún regidor del Ayuntamiento o fuese perpetuado por una familia concreta, fuese el Diputado del Común quien eligiera anualmente al Procurador, con la buena y clara intención de derrocar dicha vergonzosa corruptela.

5. LA EDAD CONTEMPORÁNEA

5.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La primera cuestión a reseñar, siguiendo a C. de Castro⁵², es que esta norma fundamental inaugura en España un nuevo régimen local, basado en los criterios de representatividad ciudadana, división de poderes, racionalidad y eficiencia en la administración. Esta nueva concepción tuvo que enfrentarse a numerosos obstáculos, ya que siempre mantuvo en contra a las ideas y corrientes absolutistas, representadas en la figura del rey Fernando VII, con cuyo fallecimiento triunfó.

La base de toda esta situación radicaba en extender los ayuntamientos por toda España, aboliéndoles cualquier privilegio que tuvieran frente al resto, con la idea de lograr un régimen municipal eficiente, realista y homogéneo. La clave era la movilización del pueblo, que se llegaba a producir con ocasión de las elecciones municipales, ya que al existir ese sufragio de primer grado, se permite que la clase trabajadora se sienta útil y

⁵¹ GUILLAMÓN, *Las reformas de la Administración...*, op. cit., p. 252.

⁵² CASTRO, C. de, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza, Madrid, 1979, p. 65.

escuchada al poder cuestionar la labor y el trabajo de los llamados a regir el municipio, reforzando el poder de las capas populares⁵³.

En esta Constitución, la Administración Local se recogía en el Título VI, bajo el epígrafe “Del gobierno interior de las provincias y los pueblos”, el cual fue de complicada elaboración. En sus debates no participaron un gran número de diputados, siendo un total de 41. Tras largas discusiones, todos confluyeron en la idea y la necesidad de remarcar la subordinación de los ayuntamientos al Gobierno central, en cuyas sesiones los consideraron como “unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos [...] escogidos por sus propios vecinos [...] a los que es necesario ponerles un jefe político para que no se pasen de la raya y no tiendan al federalismo”⁵⁴. Así, observamos aquí un potente centralismo, estableciendo una administración municipal a favor de la representación nacional que debía ser única.

Estudiando más profundamente los artículos más importantes del texto constitucional, en el 310 se trataba de instituir ayuntamientos en aquellos pueblos donde no los hubiera y fuera necesario; y en todo caso, en aquellos que tuvieran más de mil habitantes. Por otro lado, también se abría la posibilidad a que los municipios menores de mil habitantes, solicitasen el ayuntamiento “si les conviniera tenerlo por sus circunstancias económicas particulares”⁵⁵.

El porqué de esta cuestión lo encontramos en varias razones: primeramente, según E. Orduña Rebollo⁵⁶, en la queja de numerosos vecinos, quienes se veían obligados a realizar largas distancias de un punto a otro por existir pocos ayuntamientos, y encontrarse el correspondiente a bastantes kilómetros de distancia. En segundo lugar, retomando a C. de Castro⁵⁷, porque el pequeño municipio es lo que más y mejor se adapta a la realidad española, ya que el 35% de la población de agrupaba en núcleos

⁵³ CASTRO, *La Revolución Liberal...*, *op. cit.*, p. 122.

⁵⁴ CASTRO, *La Revolución Liberal...*, *op. cit.*, p. 66.

⁵⁵ CASTRO, *La Revolución Liberal...*, *op. cit.*, p. 61.

⁵⁶ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 297.

⁵⁷ CASTRO, *La Revolución Liberal...*, *op. cit.*, p. 62.

menores de mil habitantes, porcentaje ampliamente superado en la mitad norte de la península. Además, y como tercera razón, encontramos la cuestión de que el liberalismo concibe la institución del ayuntamiento como un vehículo de participación ciudadana en el gobierno, por lo que multiplicando el número de ayuntamientos se favorecería una democracia más directa.

En otro orden de cosas, el artículo 312 determinaba la supresión de los regidores –cargo vitalicio–, en favor de la creación de los alcaldes –cargo electivo–; algo que suponía un paso bastante importante en el régimen municipal, y que sin duda alguna es fiel reflejo del destierro del Antiguo Régimen, y de la llegada del constitucionalismo.

En relación a la figura del alcalde, su elección se efectuaba “a través de un procedimiento indirecto, renovándose cada año, entre ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 25 años, con 5 de vecindad y excluyendo a los funcionarios de nombramiento real mientras se encontrasen en servicio activo”⁵⁸. Todos los cargos municipales serían gratuitos, y el tamaño del ayuntamiento dependería obviamente del de la población.

En cuanto a las competencias de las que gozaría cada ayuntamiento, también fueron aceptadas sin mayor discusión entre los diputados. Se le atribuyen asuntos bastante amplios que abarcarían toda la administración civil dentro de su término correspondiente, incluida la recaudación de las contribuciones generales. Ahora bien, al tratar de encajar el poder municipal meticulosamente en los mecanismos generales del Estado, se le está provocando una fuerte limitación, en palabras de C. de Castro⁵⁹.

En desarrollo de los artículos constitucionales, son promulgadas una serie de disposiciones, siendo las dos siguientes las de mayor importancia:

INSTRUCCIÓN DE JUNIO DE 1813:

Este texto normativo comprendía un conjunto de nuevas obligaciones para los municipios, siendo un desarrollo normativo del artículo 321 de la Constitución y en la línea del marcado intervencionismo estatal imperante en el momento, disipando las

⁵⁸ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 300.

⁵⁹ CASTRO, *La Revolución Liberal...*, *op. cit.*, p. 121.

ilusiones de autogobierno municipal. La Instrucción otorgaba nuevas competencias a los Ayuntamientos, unas derivadas de su subordinación al Jefe político y a las Diputaciones y otras de su tímido autogobierno. En relación a la figura del alcalde, la Instrucción le resta incidencia judicial, incrementándole la gubernativa.

Pero la llegada de Fernando VII supuso la derogación de la Constitución de 1812 y de la Instrucción, ordenando el restablecimiento de los Ayuntamientos según se encontraban en 1808, además de reintegrar los señoríos jurisdiccionales, volviendo en cierto modo al Antiguo Régimen⁶⁰.

INSTRUCCIÓN DE FEBRERO DE 1823:

Finalizando el Trienio Liberal, que desde 1820 había recuperado el régimen municipal introducido por la Constitución de 1812, fue promulgado en febrero de 1823 un Decreto que contenía esta Instrucción. Sancionada por el Rey como ley el 2 de marzo, solamente se mantuvo en vigor unos pocos meses, aunque fue restablecida en 1836 y tuvo periodos de aplicación intermitente. Siguiendo a S. Martín-Retortillo⁶¹, posee raíces centralizadoras pero signos democráticos, al introducir una mayor intervención popular en la vida municipal.

En cuanto a las competencias de los Ayuntamientos, la Instrucción les otorga exclusividad sobre materias medioambientales, sanitarias y de abastecimientos; y el resto las deja sujetas a tutela o intervención de la Diputación, que continuaría siendo su superior jerárquico. Y sobre los alcaldes, llama la atención las nuevas competencias sobre el orden público y la ejecución de las disposiciones y acuerdos municipales, encomendándole el gobierno político del pueblo y la Milicia Nacional. Por todo ello, el alcalde se convierte en una especie de “delegado del Gobierno” en el municipio, y el Ayuntamiento se verá reducido a una institución consultiva a la que el alcalde casi únicamente pediría consejo⁶².

⁶⁰ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 311.

⁶¹ MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.) y ARGULLOL, E. (Colab.), *Descentralización administrativa y organización política. Tomo I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Alfaguara, Madrid, 1973, p. 69.

⁶² POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, 2ª Ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 135.

5.2 LOS MODELOS MODERADO Y PROGRESISTA

En el siglo XIX, a pesar de los tiempos de liberalismo y constitucionalismo que comenzaban a imperar en España, los municipios seguían anclados en cierto modo a las viejas estructuras del Antiguo Régimen, y los pasos que daban hacia la modernidad eran bastante lentos, de manera que lo promulgado por la norma fundamental de 1812 tardó en hacerse realidad. Además, España se encontraba sumida en las guerras civiles carlistas, que provocaban que el desarrollo municipal pasase a un segundo plano, y se postergase más aun el proceso de modernización del régimen local.

En otro orden de cosas, tal como señala A. Posada⁶³, en esta época se pueden distinguir tres sistemas de régimen municipal: centralización, descentralización y autonomía. En cuanto a las dos primeras, claro está que son concepciones opuestas, pero no distintas, ya que siempre han estado, están y estarán referidas al mismo aspecto, dado que en la mayoría de las ocasiones una precede a la otra, puesto que la descentralización suele surgir de algo que antes se encontraba centralizado. En cambio, la autonomía difiere de la descentralización en que supone una estructura diferenciada en la vida del Estado, producido espontáneamente o bien respetando el impulso de abajo hacia arriba en la constitución de los núcleos locales. Además, estos tres términos no serán de exclusiva aplicación para el régimen local, sino que en ellos se basarán el resto de aspectos, políticas y dirección que seguirá el Estado a la hora de formar su autoorganización, entrañando un criterio de actuación generalizado.

Llegados a este punto, E. Orduña Rebollo⁶⁴, pone especial atención en los nombres de Martínez de la Rosa, como presidente del gobierno, y Javier de Burgos, como ministro de Fomento. Ambos fueron artífices del Estatuto Real, de cincuenta artículos, y sancionado por la Reina gobernadora el 10 de abril de 1834. Este texto supondría, en palabras de Tomás Villarroya, una Constitución otorgada e incompleta.

En cuanto a lo que nos concierne, -su desarrollo por y para el ámbito municipal-, cabe referirse al Real Decreto de 23 de julio de 1835 “para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino”, encargado de establecer los principios más importantes de la

⁶³ POSADA, *Evolución legislativa...*, op. cit., pp. 314-317.

⁶⁴ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., pp. 435-436.

estructura municipal, “organización, naturaleza de los oficios, elecciones, atribuciones y obligaciones del alcalde, de los tenientes y del ayuntamiento, sesiones y funcionarios”⁶⁵. Así, en cuanto a la propia organización del Ayuntamiento, se establece que las poblaciones de menos de cien vecinos que deseen continuar teniéndolo, se mantendrían, aunque abría la posibilidad a que también podrían agruparse a otros próximos.

Pero quizá lo más importante de este Decreto era que supuso la extinción definitiva de la venta de oficios, de una vez por todas, al suprimir todos los cargos de regidores y similares con carácter vitalicio, estableciendo la obligatoriedad de que todos los cargos, de aquel entonces en adelante, fuesen de libre elección. El problema era que tal supresión no sería gratuita, pues se preveía una indemnización para quienes ocupaban tales cargos.

En este sentido, también se regulaba la figura del alcalde, definido como la autoridad encargada del gobierno inmediato de los pueblos bajo la dependencia de los gobernadores civiles. Entre sus funciones, destacan las de publicar y hacer cumplir las normas, convocar y presidir el ayuntamiento, sanidad pública, policía urbanística, prevención de incendios, registro de nacimientos, bodas y fallecimientos, inspección y control de los empleados municipales y de los asuntos económicos, ejecutar los acuerdos, remitir al Gobernador civil para su aprobación los presupuestos, las propuestas de obras, creación o suspensión de establecimientos públicos... sin olvidar la obligación de elaborar una memoria anual dirigida al Gobernador en la que tratase lo relativo al patrimonio municipal, las mejoras, las comunicaciones, los problemas de desarrollo, etc. El Ayuntamiento se reuniría una vez a la semana, siendo la asistencia de sus miembros obligatoria y sus sesiones de carácter reservado.

LA CONSTITUCION DE 1837:

La clave de este periodo la encontramos en la acentuada confrontación entre las dos grandes corrientes del pensamiento liberal, moderados y progresistas. Concretamente, esta Constitución fue creada por iniciativa de los progresistas, pero en consenso con los moderados, por lo que sus bases estaban sentadas y bien arraigadas en el corazón del liberalismo, pues fácilmente respondía a matices de ambas corrientes.

⁶⁵ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 438.

Así, siguiendo a E. Orduña Rebollo⁶⁶, los moderados defendían una tendencia a limitar el sufragio y proponían un marcado intervencionismo gubernativo sobre las Corporaciones locales, buscando tener siempre ese estrecho control. En cambio, los progresistas abogaban por dotar de una mayor autonomía a los poderes locales y garantizar la libertad de prensa, ya que siempre asumieron ese papel caracterizado por la constante búsqueda de la evolución y la reforma. En este contexto, fue restablecida la Instrucción de 1823, restaurando los principios inspiradores de la Constitución de 1812 y creando nuevamente una mayor intervención del pueblo en los asuntos municipales, tales como intervenir y poder dar su opinión en cuestiones de los abastos. Además, los alcaldes recuperarían el gobierno político total del municipio y de la Milicia Nacional. La Instrucción perduró hasta 1845, se volvió a establecer en 1854, y quedó definitivamente derogada el 5 de julio de 1856.

En otro orden de cosas, es necesario abordar aquí la cuestión electoral, tratada de manera específica por C. de Castro⁶⁷, donde confluyen los dos modelos: primeramente, la tendencia moderada buscaba concentrar el voto únicamente en los mayores contribuyentes de cada municipio, con lo que intentaba implantar un sufragio bastante restringido que solo ostentarían las capas más pudientes –que por lógica pertenecían a la corriente moderada-. Mientras que, los progresistas “mantienen una sensible rebaja del censo que amplía considerablemente el concepto de la clase media”⁶⁸. Ambos posicionamientos, restringían aún más si cabe el sufragio al limitar el número de electores, que dependía del número total de vecinos del municipio⁶⁹

LA CONSTITUCION DE 1845:

Se corresponde con un periodo en el que los moderados ostentaban el poder, por lo que presenta aspectos claramente relativos a esta corriente liberal. Lo más reseñable de esta etapa en general es la consolidación definitiva del Estado constitucional con la creación de las instituciones fundamentales que configuran una organización territorial del

⁶⁶ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 440.

⁶⁷ CASTRO, *La Revolución Liberal...*, op. cit., p. 96.

⁶⁸ CASTRO, *La Revolución Liberal...*, op. cit., p. 123.

⁶⁹ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 452.

Estado centralizada y una Administración funcionarial jerarquizada, con caracteres que en muchos casos se mantienen en la actualidad. Dicho aspecto, en gran parte es debido a la necesidad de reformar la anterior Constitución de 1837, pues España había estado plenamente inmersa en la guerra civil carlista.

Una de las primeras controversias suscitadas era la posible cuestión de inconstitucionalidad del proyecto de la Ley de Ayuntamientos de 15 de julio de 1840. Dicha Ley proponía la desaparición de la principal característica de los ayuntamientos, el gobierno de los pueblos; lo cual sería contrario a la Constitución de 1837, que garantizaba la existencia de los ayuntamientos precisamente para cumplir con esa función⁷⁰.

La nueva Constitución establecía una fuerte distinción entre los alcaldes y los ayuntamientos. Los concejales del ayuntamiento serían elegidos por los vecinos, mientras que los alcaldes se considerarían “delegados del gobierno”, pudiendo afirmar que a los ayuntamientos únicamente se les otorgaban funciones administrativas. En este aspecto, en cuanto a la propia figura del alcalde, debemos distinguir dos conceptos basados en el origen de su función: bien si actuaban como delegados del Gobierno, bajo la autoridad inmediata del jefe político; bien si lo hacían como administrador del pueblo, bajo la vigilancia de la Administración superior⁷¹.

Anterior a la Constitución, es la Ley municipal de 8 de enero de 1845, con claros tintes centralizadores y basada en la organización del propio Ayuntamiento. Siguiendo a A. Posada⁷², la Ley determina que el alcalde presidirá el Ayuntamiento, el número de concejales en relación al de habitantes o las circunstancias de los alcaldes pedáneos. Asimismo, se continúa atribuyendo al rey el nombramiento de los alcaldes en las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial que tuvieran más de 2.000 vecinos. En el resto de municipios, los alcaldes serían nombrados por el Jefe político, por delegación del rey, donde podemos observar un, -en cierta medida desorbitado-, intervencionismo real permanente, que eliminaba la libre elección de alcaldes en todos

⁷⁰ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 451

⁷¹ POSADA, *Evolución legislativa...*, *op. cit.*, p. 196.

⁷² POSADA, *Evolución legislativa...*, *op. cit.*, pp. 193-195.

los municipios que estableció la Constitución de 1837. También establecía la elección del Ayuntamiento por sufragio restringido de los vecinos, renovándose por mitad cada dos años. Sus sesiones se celebrarían a puerta cerrada, pudiendo el Jefe político suspender a cualquiera de los miembros, dando cuenta al Gobierno. Y en cuanto a la creación de municipios, la Ley de 1845 proponía respetar los de más de 30 vecinos, dando la posibilidad a formarlos a los que llegaran a los 100⁷³.

Por otro lado, entrando en el Bienio Progresista, hay que referirse a la nueva Ley municipal de 5 de julio de 1856, derivada del intento de Constitución de Espartero de noviembre de 1856. Buscaba alcanzar un punto medio en cuanto al binomio centralización-descentralización se refiere, conciliando la libertad con el orden en la sociedad, y trasladarlo al ámbito de la municipalidad. Se estableció aumentar el derecho de sufragio –a quienes abonasen sus contribuciones-, y la nueva representación de las minorías en el Ayuntamiento, que ya no estaría ocupado por un solo partido. Al alcalde le otorgaba la representación del gobierno, obrando siempre bajo el Jefe político provincial⁷⁴. Además, se preveía la existencia de amplias atribuciones sobre las cuales los acuerdos tomados eran inmediatamente ejecutivos, pero existían otras cuya aprobación por la Diputación provincial era preceptiva, como los presupuestos municipales.

5.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1869

Es consecuencia de la revolución del año anterior y fruto de un programa democrático que puso en marcha el gobierno provisional tras la caída de la reina Isabel II. Las Cortes, según A. Posada⁷⁵, estaban llamadas a dar una expresión legal y constitucional a las tendencias revolucionarias que inspiraron el movimiento de 1868. La importancia aquí debemos atribuirla al ministro Sagasta, creador de una reforma municipal basada en implantar el sufragio universal, exceptuando al género femenino, para la elección de todos los cargos populares⁷⁶.

⁷³ POSADA, *Evolución legislativa...*, *op. cit.*, p. 195.

⁷⁴ POSADA, *Evolución legislativa...*, *op. cit.*, p. 220.

⁷⁵ POSADA, *Evolución legislativa...*, *op. cit.*, p. 275.

⁷⁶ POSADA, *Evolución legislativa...*, *op. cit.*, p. 274.

En esta nueva norma fundamental, no vemos muy clarificado ni resuelto el panorama reservado a la organización local, ya que incluso en un mismo artículo, -el 99, sobre organización y atribuciones municipales-, se le reconoce a las entidades locales el gobierno y dirección de los intereses del pueblo, a la vez que se prevé también la intervención monárquica y de las Cortes. Observamos que deja “franca libertad al futuro autor de la reglamentación local”⁷⁷, marcando una diferenciación no muy acentuada entre la vida del Estado y la de las localidades, en un claro rumbo descentralizador.

En este sentido, esta norma suprema sentó las bases a desarrollar por la Ley municipal de 20 de agosto de 1870, la cual otorgaba un amplio abanico de atribuciones a cada Ayuntamiento. Para poder ejercerlas adecuadamente, a cada uno le correspondía la creación y formación de Ordenanzas de policía urbana y rural y la asociación con otros ayuntamientos, algo novedoso y que Martín-Retortillo, S.⁷⁸ considera como el claro precedente del posterior sistema de Mancomunidades.

5.4 LA RESTAURACIÓN

5.4.1 LA CONSTITUCION DE 1876 Y LA LEY DE 1877

Esta nueva Constitución incorpora la regulación municipal en su Título X. Del mismo modo que las precedentes, obliga la existencia de los obvios alcaldes y Ayuntamiento en cada municipio. Además, los principios y criterios constitucionales en los que se basará la regulación municipal vuelven a ser escuetos, con la clara intención de facilitar al futuro legislador una mayor flexibilidad al adoptar normativa local, de manera que pudiera adaptarse a las exigencias de los tiempos políticos imperantes en el momento, que por desgracia, podemos calificarlos de sumamente inestables. Históricamente, nos encontramos situados en la época de la Restauración, claramente identificada con el sistema canovista, el bipartidismo introducido por Antonio Cánovas del Castillo, líder del partido conservador, y Práxedes Mateo Sagasta, del progresista. Este modelo, posteriormente se vería fuertemente perjudicado por el caciquismo municipal, -fácilmente favorecido por las notorias facultades que el Estado conservador sobre cada

⁷⁷ POSADA, *Evolución legislativa...*, op. cit., p. 277.

⁷⁸ MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL, *Descentralización administrativa...*, op. cit., p. 172.

municipio-, que denostaba aún más a las capas populares, totalmente a merced de las más pudientes en este y otros sentidos⁷⁹.

En este aspecto, E. Orduña Rebollo⁸⁰ nos destaca dos conceptos a reseñar: positivamente, la Administración local tendrá la capacidad de dar un paso al frente para dejar de consistir en un órgano de la Administración periférica dependiente del Estado. Mientras que en la vertiente negativa, se consagra de manera firme el intervencionismo gubernamental, castigando las pequeñas rebeliones con inapelables suspensiones de acuerdos, alcaldes, concejales e incluso ayuntamientos enteros.

Como desarrollo de esta Constitución, fueron llevadas a cabo algunas reformas, que desgraciadamente tuvieron efectos negativos e inmediatos sobre el régimen municipal. En primer lugar, hay que hacer referencia a la Ley de 8 de octubre de 1877, donde se regulaba ampliamente el sistema electoral. El sufragio se vio nuevamente restringido, exigiendo a los vecinos dos años de residencia fija en el término municipal, o estar pagando una contribución por bienes propios, o bien ser funcionarios en activo o jubilados, si deseaban participar electoralmente. Además, continuaba siendo necesario pertenecer al género masculino y tener 25 años de edad, de manera que quedaba conformado un panorama en el que única y exclusivamente el 5% de la población gozaría del derecho al sufragio⁸¹. Curiosamente, en los municipios menores de cien vecinos, sí que existía el sufragio universal.

A modo de reflexión, puede parecer descabellado un sufragio tan reducido, tan mínimamente representativo de la sociedad española y que mostrase tanta traba y tanta oposición a que una simple persona gozase de su derecho al voto. Pero obviamente, esta es una conclusión afirmada más de un siglo después, por lo que no sería totalmente real, ya que partimos del desconocimiento del momento. Es decir, el ciudadano en aquella etapa de nuestra historia se corresponde con una noción radicalmente opuesta a la existente a día de hoy, ya que por aquel entonces el ciudadano como tal lo podemos asociar y relacionar con el propietario únicamente, posición ampliamente admitida y

⁷⁹ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 487.

⁸⁰ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, pp. 489-490.

⁸¹ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, *op. cit.*, p. 488.

reconocida tanto por la doctrina como por la opinión generalizada. Siguiendo a S. Martín-Retortillo⁸², la Ley trataba de facilitar el ejercicio del poder tutelar del Estado y la inspección superior de los Ayuntamientos, potenciando además las grandes ciudades. Por ello, el alcalde tendrá el triple carácter de delegado del Gobierno, Presidente del Ayuntamiento y Jefe de la Administración municipal.

Para la elección de los Ayuntamientos se estableció el sistema mixto. Consistía en que los Ayuntamientos elegirían de su seno a los alcaldes, pero el nombramiento final de los de las capitales de provincia, partido judicial y pueblos de más de 6.000 habitantes, continuaba reservado al Rey. Se renovarían por mitad cada dos años, reforzando su supuesta continuidad y apoliticismo, ya que el Ayuntamiento se entendía como un ente específicamente administrativo y no político⁸³. Asimismo, la Ley de 1877 permitía a los Ayuntamientos la formación de asociaciones y comunidades de municipios para determinados servicios públicos, de forma voluntaria, pero fomentadas por el Gobierno.

5.4.2 PROYECTOS LEGISLATIVOS HASTA 1930

Aún en la época de la Restauración, nos adentramos en el siglo XX, cuyos albores se caracterizan por el padecimiento de grandes problemas económicos, políticos y sociales, por lo que la consecuencia no fue otra que una profunda sensación de pesimismo derrotista. Esta nefasta situación terminó afectando al régimen local, respecto del que podemos contemplar un sinnúmero de proyectos, intentos de reforma, modificaciones... que jamás llegarían a prosperar por completo, quedándose por el camino, en forma de buenas intenciones.

Entre todos ellos, nos centramos en el más importante, el intento de reforma de Maura. Consistía en un Proyecto de la municipalidad y la provincialidad, creado por Antonio Maura, en 1903, siendo aún Ministro de la Gobernación, basado en modificar la estructura municipal española. Las metas que perseguía, las podemos resumir en estas dos: la desaparición de los municipios con menos de 200 habitantes, pasando a integrarse en otro mayor; y que los municipios entre 200 y 2.000 habitantes se uniesen

⁸² MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL, *Descentralización administrativa...*, op. cit., p. 190.

⁸³ MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL, *Descentralización administrativa...*, op. cit., p. 196.

entre sí, de forma que el municipio más pequeño estuviera conformado por, al menos, 2.000 habitantes.

En cuanto al gobierno del Ayuntamiento, descansaba en la creación de la nueva Comisión Municipal, formada por el alcalde y dos tenientes, cuyo número se vería incrementado en función de la cantidad de población del municipio a gobernar. Dentro de sus funciones, podemos reseñar la formación de los presupuestos, las ordenanzas y reglamentos, o los recursos contra los acuerdos y decisiones adoptados por la Corporación. Al igual que en fases anteriores, el alcalde ostentaba el doble carácter de jefe de administración municipal y delegado del Gobierno. Su nombramiento lo efectuaban los concejales, excepto en las capitales de provincia, donde se continuaba reservando la posibilidad de una libre designación por parte del rey⁸⁴.

Como era de esperar, al encontrarnos ante una reforma de importante calado, se generaron amplios debates, continuados y postergados durante los meses siguientes – hecho favorecido por el cambio de legislatura-, en los que la mayoría de opiniones eran contrarias a la renovación. En este punto, debemos hacer referencia a Gumersindo de Azcárate, importante diputado que mayores enfrentamientos protagonizó con Maura, totalmente contrario siempre a la reforma, y que proponía la supresión de la Dirección de la Administración Local, entregando el control de los actos de los Ayuntamientos al arbitrio de los Tribunales de Justicia; y entendía inútil la creación de las Mancomunidades. Finalmente, el proyecto de reforma fue votado, arrojando un saldo negativo, constituyendo un fracaso.

Años después, el Proyecto de Antonio Maura, que no había sido olvidado por completo, fue retomado adquiriendo forma de gran debate nacional entre 1907 y 1909, en el que fue suprimida la obligatoriedad impuesta a los municipios menores de 2.000 habitantes de unirse en mancomunidad y se estableció la posibilidad de que los alcaldes de los municipios afectados, pactasen las reformas que se lleven a cabo en sus términos municipales.

Finalmente, se promulgó un Real Decreto en 1909, que trataba de restablecer algunas ideas, -las menos conflictivas-, del inicial proyecto de Maura, reconociendo a los

⁸⁴ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 510.

Ayuntamientos su exclusiva competencia para constituir mancomunidades sin imposiciones externas de ningún tipo.

5.4.3 EL ESTATUTO MUNICIPAL DE CALVO SOTELO

Pocos meses después del comienzo de la Dictadura de Miguel Primo de Rivera, este Estatuto Municipal fue creado por José Calvo Sotelo en 1924, discípulo de Antonio Maura. Consistía en un planteamiento de reconocida calidad que claramente propugnaba la autonomía municipal y amplios criterios descentralizadores, tales como la municipalización de los servicios, la intermunicipalidad o el asociacionismo local.

La línea política por la que el texto se guía le proviene de apoyarse en la reforma de Maura, democrática como sabemos, por lo que tuvo cuantiosas dificultades para adaptarse al entorno del momento, la Dictadura imperante, ya que el proyecto maurista estaba claramente ideado para un régimen de libertades públicas y un entorno democrático⁸⁵. Esta corriente la vislumbramos primeramente en la supresión absoluta del nombramiento real de los alcaldes de las capitales de provincia, cuyas funciones serían las de representar al Gobierno y dirigir la Administración, y siendo elegido por los concejales de los respectivos Ayuntamientos; aunque todavía no es reconocido el sufragio universal para el género femenino en el régimen municipal, sino a parte de ellas solamente.

Según E. Orduña Rebollo⁸⁶, el Estatuto se basaba en considerar el municipio como una entidad natural, sin tener en cuenta el número de habitantes, por lo que se comenzaron a reconocer como municipios a las entidades locales menores y a los anejos que hasta entonces no se consideraban como tal y carecían de esa plena capacidad jurídica. Además, se establecía una primera y superficial distinción entre municipios rurales y urbanos, dándoles una gran importancia a los menores de 500 habitantes, fomentando el Concejo abierto en ellos para fortalecer la antigua vida municipal. Mientras, en las localidades que sobrepasaran los 1.000 habitantes, se determinaba la necesaria existencia de concejales de elección corporativa -1/3-; y de elección popular -2/3- estableciendo el sufragio para todas las mujeres cabezas de familia. Por otro lado, el

⁸⁵ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 541.

⁸⁶ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 542.

sistema electoral incorporaba el modelo de lista, con la fundamental intención de combatir el caciquismo. No obstante, a pesar de la muy aceptable perfección técnica del Estatuto, fue un instrumento inutilizado por los encargados de su aplicación, quienes no creían en él y temían poner en práctica tan importantes cotas de autonomía municipal.

5.5 LA II REPÚBLICA

Instalados en un clima de inestabilidad, se celebraron por fin elecciones municipales el 12 de abril de 1931, proclamándose la II República española dos días más tarde, y promulgándose el 9 de diciembre del mismo año la Constitución republicana. Esta norma fundamental contiene, como aportación administrativa más importante, el reconocimiento de la Región, definiéndola en el artículo 11 como “una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”. Además, se hacía hincapié en la figura de la Mancomunidad, definida como una fórmula flexible que permite a los municipios limítrofes ponerse de acuerdo para la gestión de algún servicio público.

Concretamente, el artículo 9 de la Constitución se reconocía por primera vez la autonomía plena de los Ayuntamientos en materias de su competencia, y la designación de los alcaldes sería siempre por elección directa del pueblo a través de un sufragio universal, directo y secreto, retirando los sistemas corporativos, y extendido por fin a todas las mujeres. Además, se reconocía también el derecho al Concejo abierto en aquellos lugares en los que se había ido manteniendo, al consistir en una manifestación auténtica de la democracia directa⁸⁷. En líneas generales, aunque fue impulsada una descentralización en un entorno de libertades públicas, se optó por un modelo de Estado integral, reconociendo la autonomía de municipios y regiones.

Finalmente, debemos hacer referencia a la tardía Ley Municipal de la República, de 31 de octubre de 1935, basada en la autonomía y el espíritu democrático, en la línea del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, y con una sorprendente indiferencia por parte de las Cortes. Introducía una especificación de las categorías de municipios, otorgándole características propias a Madrid. Establecería el sufragio universal y directo para la

⁸⁷ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 559.

elección de concejales y ampliaba el Concejo abierto a los municipios menores de 5.000 habitantes⁸⁸.

6. CONCLUSIONES

Tras la realización de este Trabajo, podemos concluir que el estudio del régimen municipal se antoja fundamental para conocer profundamente la evolución de la Historia de un Estado. El análisis a través de las diferentes etapas nos ha servido para conocer de primera mano el desarrollo que ha experimentado una unidad administrativa tan básica, importante y cotidiana de la sociedad española como lo es el municipio; a la vez que descubríamos los textos normativos más trascendentes en el tema que nos ocupaba. Para ello, hemos ido tomando como referencia a los autores más destacados de cada etapa, articulándolos en torno a la obra de Enrique Orduña Rebollo, que nos ha servido como eje central a partir del que ir añadiendo las aportaciones del resto.

I. En primer lugar, hemos entendido el régimen municipal como la unión de la legislación y la organización locales que las instituciones otorgan al ciudadano y este acepta, ya que democráticamente él las eligió. De esta manera, dentro del régimen municipal podemos encuadrar también la vida en el municipio, de acuerdo a sus costumbres, características, ya que es el nivel más bajo de organización administrativa, donde todos somos partícipes y es algo en lo que debemos involucrarnos, porque nos afectará siempre de manera directa.

II. La primera conclusión generalizada que sobresale es la autonomía e independencia mostradas a lo largo de la Edad Media por el sistema concejil, con un espíritu popular que representa el afán de autogobierno que poseen los pueblos. Los vecinos que constituían el municipio en cuestión decidieron organizarse por sus propios medios y métodos, lo cual comenzó surgiendo libremente por las necesidades comunes de dirigir la vida en sociedad. Dicha institución tuvo bastante éxito, y en numerosas ocasiones se ha extendido hasta nuestros días, lo cual es fiel reflejo de lo bien fundamentada que

⁸⁸ ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias...*, op. cit., p. 565.

estaba, ya que siempre la mejor organización es la que uno se da a sí mismo, tal y como sucedía en la época.

III. Por otro lado, destacamos la marcada importancia del poder real a lo largo de toda la evolución, es decir, en todas las etapas está representada ampliamente, sobre todo a finales de la Edad Media, donde más importancia adquiere a través de los corregidores, que dominarían el panorama municipal del momento. En este momento sería donde se produce esa confrontación entre la libertad y la autonomía del Concejo abierto, y la fuerza de la autoridad real. El proceso de transformación no sería inmediato, sino que paulatinamente la primera figura fue decayendo, ocupando su lugar la segunda en el panorama municipal, debido a numerosas situaciones y factores ya explicados, que como decimos, la monarquía aprovechó para imponer su poder también en el ámbito local, territorio al que anteriormente apenas había podido llegar y no había tenido trascendencia. Esa fuerza del poder regio a la que nos referimos, también la encontramos en la Edad Moderna, puesto que los monarcas son también muy influyentes aquí, primero permitiendo, facilitando y participando en la venta de oficios, y posterior y concretamente, Carlos III con sus reformas locales.

IV. También cabría resaltar la importancia en el periodo liberal del siglo XIX de la constante lucha entre centralización y descentralización, observando como los gobiernos progresistas tienden hacia la segunda y los moderados a la primera, realizando ambos continuas modificaciones sobre el peso y poder del Estado en la vida municipal. Se trataría de un binomio siempre enfrentado, y que en cierto modo incluso se retroalimenta, ya que la descentralización nunca surge por sí sola, sino porque anteriormente existiría centralización. Es decir, aparte de ser antónimos, uno es parte e incluso consecuencia del otro, tratándose de dos claros vasos comunicantes que siempre encontraremos en constante evolución, cambiantes, adaptándose a las exigencias del momento, de manera que cuando existe una marcada centralización, se sabe que lo que vendrá a continuación, más pronto o más tarde, será un periodo de descentralización, y viceversa.

V. En mi opinión, se trata de un Trabajo útil para conocer la vida local desde abajo, estudiando el municipio, lo cual permite a la vez entender las raíces de toda nuestra sociedad y sobre todo, su proceso de desarrollo a lo largo del tiempo, ya que creo que la

forma de organizarse de una comunidad es un perfecto reflejo de su comportamiento. En este sentido, creo que se han cumplido los objetivos propuestos, y el Trabajo sirve para conocer detenidamente la evolución del régimen local en nuestro país, descubriendo detalladamente las cuestiones relativas a su organización, lo cual siempre da fe de la idiosincrasia de la localidad en cada etapa, ya que como dije al principio, el régimen municipal, el Estado y la vida en sociedad, son tres conceptos que siempre van unidos y el estudio de uno de ellos nos acerca a poder entender los rasgos y características más importantes que tienen los otros dos.

BIBLIOGRAFÍA

ARTOLA, M., *La Monarquía de España*, Alianza, Madrid, 1998.

CASTRO, C. de, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza, Madrid, 1979.

CERDA RUIZ-FUNES, J., “Hombres buenos, jurados y regidores en los municipios castellanos de la Baja Edad Media”, *I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974. pp. 161-206.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Instituciones y sociedad en la España de los Austrias*, Ariel, Barcelona, 1985.

GARCÍA VALDEAVELLANO, L., *Historia de España. De los orígenes a la Baja Edad Media*, Alianza, Madrid, 1952.

GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, Instituto de Estudios administrativos, Madrid, 1970.

GONZÁLEZ ALONSO, B., “Las reformas de Carlos III”, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen: las comunidades de Castilla y otros estudios*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1981, pp. 203-235.

GUILLAMÓN, J., *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.

HINOJOSA, E de, “Origen del Régimen Municipal en León y Castilla”, *Obras Completas. Volumen III*, CSIC, Madrid, 1974, pp. 271-317. (Este artículo fue publicado en 1896).

MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.) y ARGULLOL, E. (Colab.), *Descentralización administrativa y organización política. Tomo I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Alfaguara, Madrid, 1973.

MARTÍN RODRÍGUEZ, J.L., “La afirmación de los reinos. Siglos XII y XIII”, *Historia de Castilla y León. Volumen IV*, Ámbito, Valladolid, 1985.

ORDUÑA REBOLLO, E., *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Civitas, Madrid, 1994.

ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005.

ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Federación Española de Municipios y Provincias: Instituto Nacional de Administración Pública: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, 2ª Ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., *Alcaldes y regidores. Administración territorial y gobierno municipal en Cantabria durante la Edad Moderna*, Librería Estudio, Santander, 1986.

TOMÁS Y VALIENTE, F., “La venta de oficios en Indias”, *Obras Completas. Tomo I*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, D.L, Madrid, 1997, pp. 635-756. (Este artículo apareció en el año 1972).