

**LOS MUNICIPIOS CASTELLANOS DEL
ANTIGUO RÉGIMEN Y LOS AYUNTAMIENTOS
CONSTITUCIONALES DE LOS SIGLOS XIX Y XX:
CARACTERES Y EVOLUCIÓN**

Antzinako Erregimeneko Gaztelako udalerrriak eta XIX. eta
XX. mendeetako udal konstituzionalak: izaerak eta bilakaera

Castilian municipalities of the Ancient Regime and the
constitutional city councils of the 19th and 20th centuries:
characteristics and evolution

Regina POLO MARTÍN
Universidad de Salamanca

Fecha de recepción / Jasotze-data: 3 de marzo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 3 de julio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de julio de 2022

Este trabajo tiene como objetivo explicar los principales rasgos caracterizadores de la organización institucional municipal castellana desde 1516 hasta 1936, y la evolución y cambios que se produjeron en el transcurso de esas más de cuatro centurias, en las que la enajenación, la perpetuidad, los acrecentamientos y consumos de oficios municipales, la creciente centralización del municipio borbónico, la plasmación de diferentes modelos de ayuntamientos constitucionales y su mayor o menor subordinación al poder central fueron algunos de los aspectos destacados.

Palabras clave: Municipio moderno. Ventas. Oligarquización. Ayuntamientos constitucionales. Modelos. Subordinación al poder central



Lan honen helburua da 1516tik 1936ra bitarteko Gaztelako udal-antolaketa instituzionalaren ezaugarri nagusiak azaltzea, baita lau mende horietan gertatu ziren bilakaera eta aldaketak ere. Denbora horretan, hauek izan ziren nabarmendutako alderdietako batzuk: besterentzea, betikotasuna, udal-lanbideen areagotzeak eta kontsumoak, udalerrri borboitarren zentralizazio gero eta handiagoa, hainbat udal konstituzionalen ereduak islatzea eta horiek botere zentralarekiko zuten mendekotasun handiagoa edo txikiagoa.

Gako-hitzak: Udalerrri modernoa. Salmentak. Oligarkizazioa. Udal konstituzionalak. Ereduak. Botere zentralarekiko mendekotasuna



This work aims to explain the key typifying characteristics of Castilian municipal institutional organisation from 1516 through 1936, and the evolution and changes arising over the course of these four centuries where alienation, perpetuity, the growth and consumption of municipal trade, the growing centralisation of the Bourbon municipality, the shaping of different constitutional city council models, and their greater or lesser subordination to centralised power were some of the noteworthy aspects.

Keywords: Modern Municipality. Commerce. Oligarchisation. Constitutional City Councils. Models. Subordination to Centralised Power

Sumario

I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. EL MUNICIPIO CASTELLANO DE LA MODERNIDAD. 2.1. Continuidad institucional y diversidad subyacente. 2.2. Cambios y mutaciones. 2.3. Oligarquización e intervencionismo regio. 2.4. La singularidad del municipio borbónico. III. LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES DESDE 1812 HASTA 1936. 3.1. Regulación legal y modelos. 3.2. Rasgos caracterizadores y principales diferencias. 3.2.1. Uniformidad inicial y posterior diversidad. 3.2.2. Carácter legal o natural del municipio. 3.2.3. Órganos de gobierno y administración y composición. 3.2.4. Duración, número y designación. 3.2.5. Los alcaldes. 3.2.6. Subordinación al poder central. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El objetivo de este trabajo es explicar la evolución general del régimen municipal castellano en los siglos de la Modernidad y de la Edad Contemporánea, abarcando más de cuatro centurias, en concreto, desde 1516, año del comienzo del reinado de Carlos V, hasta el estallido de la Guerra Civil en 1936. El amplio espacio temporal acotado y la variedad y riqueza intrínseca de la vida municipal de estos siglos imponen una labor de síntesis y generalizadora, destacando los rasgos más importantes y definitorios de cada periodo.

Aunque son muchos los enfoques desde los que se puede estudiar el municipio, en este trabajo se utiliza una perspectiva jurídico-institucional, sin perjuicio de las alusiones a otras cuestiones que sirvan para trazar las líneas generales del devenir de la organización municipal castellana de los siglos contemplados. Para su elaboración se han utilizado las principales fuentes normativas que regularon el régimen municipal a lo largo del periodo objeto de examen, así como la casi inabarcable bibliografía existente sobre la materia, de la que en buena medida es deudora este estudio.

II. EL MUNICIPIO CASTELLANO DE LA MODERNIDAD

El análisis jurídico-institucional de la organización municipal castellana en la Edad Moderna entraña una gran complejidad debido a la ausencia de una

regulación uniforme y ordenada de esta materia –al contrario, existió una normativa desordenada y desperdigada que trató de resolver los problemas a medida que se iban planteando en el transcurso de los años–, a los diferentes tipos de municipios existentes y a las diversas situaciones que atravesaron a lo largo de estas centurias.

En concreto, este apartado del trabajo se ciñe al estudio de las principales ciudades y villas de realengo, dejando al margen las sujetas a la jurisdicción señorial, laica o eclesiástica, y las pequeñas aldeas o concejos rurales, que presentaban caracteres y problemas propios y diferentes. En él se explican los principales rasgos de la organización jurídico-institucional municipal castellana de los siglos XVI a XVIII y la evolución experimentada en este largo periodo, porque, evidentemente, no es igual el municipio que encontró el joven Carlos cuando desembarcó en la península en los años iniciales del siglo XVI que el existente en 1808 al comenzar la Guerra de la Independencia, fecha que puede considerarse el fin del municipio moderno, aunque todavía dio sus últimos coletazos en las etapas absolutistas del reinado de Fernando VII, ya en la decimonovena centuria.

2.1. Continuidad institucional y diversidad subyacente

El armazón de la organización institucional de las principales ciudades y villas castellanas durante la Edad Moderna¹, entre ellas las que tenían reconocido voto en Cortes, fue el resultado de las graduales transformaciones acaecidas a lo largo de los siglos bajomedievales, que culminaron y se institucionalizaron definitivamente durante el reinado de los Reyes Católicos. Los dos pilares fundamentales de esa estructura institucional fueron el corregimiento y el regimiento, aparecidos ambos en el siglo XIV, durante el reinado de Alfonso XI, como reflejo del creciente intervencionismo regio en la vida municipal.

¹ Se ocupan de este tema con carácter general, entre otros, siguiendo el criterio de antigüedad en su publicación, MERCHÁN FERNÁNDEZ, C., *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Tecnos, 1988; HIJANO PÉREZ, Á., *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla, siglos XV al XIX*, Madrid: Editorial Fundamentos, 1992; BERNARDO ARES, J. M. de y MARTÍNEZ RUIZ, E., (eds.), *El municipio en la España Moderna*, Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 1996. Además, puede consultarse una relación bibliográfica más amplia sobre obras de síntesis y de conjunto de los últimos años en POLO MARTÍN, R., Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano de los Austrias en la historiografía jurídica de los últimos veinte años (1999-2019), *e-Legal History Review*, 30 (junio de 2019), pp. 36-40. También referidos a municipios concretos, entre otros muchos, LÓPEZ NEVOT, J. A., *La organización institucional del municipio de Granada durante el siglo XVI (1492-1598)*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1994; LOSA CONTRERAS, C., *El Concejo de Madrid en el siglo XV. Situación de la Edad Media a la Moderna*, Madrid: Dykinson, 1999; y RAMOS VÁZQUEZ, I., *El concejo de Jaén (1474-1556)*, Jaén: Universidad de Jaén, 2002.

Este intervencionismo actuó en detrimento de la antaño floreciente autonomía concejil, cercenada por el citado Alfonso XI en sus vertientes normativa, jurisdiccional y gubernativa, de manera que el concejo abierto, paradigma de las libertades municipales, fue dejando paso progresivamente al concejo reducido o regimiento, compuesto por regidores de designación regia y duración vitalicia. Por esta razón, a lo largo de los siglos modernos solo en las zonas rurales y en las aldeas de pequeño tamaño subsistió como órgano de gobierno la asamblea vecinal, el concejo abierto, de profunda raigambre castellana, integrado por oficios de designación concejil y duración anual.

Los corregidores² fueron enviados a las ciudades por los monarcas, convirtiéndose en los agentes y representantes por excelencia del poder regio en la vida municipal. La inicial oposición a la presencia de estos oficiales dio paso, ya en el siglo XVI, a su plena aceptación, conscientes las ciudades de que su buen funcionamiento y el mantenimiento del orden dependía de este cargo regio. No obstante, en la época de los Austrias se produjo la pérdida paulatina del contacto directo de los corregidores con los monarcas, que había alcanzado su culminación en el reinado de los Reyes Católicos, pasando a estar progresivamente mediatizados por el Consejo de Castilla, convertido en el organismo encargado de la supervisión e inspección de los corregimientos, que quedaron agrupados en circunscripciones superiores denominadas partidos.

La regulación de su régimen jurídico no se completó hasta la promulgación de los Capítulos para Corregidores y Jueces de Residencia de 1500, que sustituyeron a la dispersa y deslavazada reglamentación de las centurias bajomedievales. En 1448, casi siglo y medio después, apareció una nueva disposición referida exclusivamente al régimen jurídico de estos oficiales, los Capítulos para Corregidores de 1648, durante el reinado de Felipe IV. Afirma González Alonso que la nueva Instrucción de 1648 no alteró las líneas maestras de la institución fijadas en 1500, sino que las medidas y cambios más importantes, dirigidas a

² Se ha seguido GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid: Instituto de Estudios administrativos, 1970; BERMÚDEZ AZNAR, A., *El corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*, Murcia: Sucesores de Nogués, 1974; LUNENFELD, M., *Los corregidores de Isabel La Católica*, Barcelona: Labor, 1989; FORTEA PÉREZ, J. I., Príncipes de la república. Los corregidores de Castilla y la crisis del Reino (1590-1665), *Estudis: Revista de Historia Moderna*, 32 (2006), pp. 73-110; FORTEA PÉREZ, J. I., Corregidores y regimientos en la España Atlántica bajo los Austrias. En J. R. DÍAZ DE DURANA y J. A. MUNIÑA LOINAZ (eds.), *La apertura de Europa al Mundo Atlántico*, Bilbao: Universidad del País Vasco. Servicio Editorial, 2011, pp. 69-116; y LÓPEZ DÍAZ, M., Corregimientos y corregidores de Galicia (1700-1759): elementos para una panorámica general. En M. LÓPEZ DÍAZ (dir.), *Galicia y la instauración de la Monarquía borbónica: poder, élites y dinámica política*, Madrid: Sílex, 2016, pp. 123-167. Una relación detallada de la producción bibliográfica sobre los corregidores en los últimos años en POLO MARTÍN, R., Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano, pp. 7-10.

adaptarla a las circunstancias y complejidades burocráticas de cada época, se recogieron al margen de ella³.

La designación de estos oficiales a lo largo de los siglos de la Modernidad correspondió siempre al monarca, sin que se haya documentado, al menos para los cargos peninsulares, la venalidad, aun encubierta, como forma de acceso al cargo. Por esta razón, fueron oficios de carácter político, dependientes en todo momento de la voluntad regia, movibles según los designios del monarca e indelegables. Los elegidos para ejercer los corregimientos debían ser personas aptas, capaces e idóneas, por lo con el tiempo se fueron fijando una serie de requisitos y de incompatibilidades para su desempeño, exigiéndose por las ciudades a los monarcas, a través de continuas peticiones en las Cortes, que pusieran diligencia y cuidado en la selección de estos oficiales.

Los corregidores podían ser letrados y de capa y espada –desempeñados generalmente por juristas y caballeros, respectivamente–, enviados los de capa y espada con frecuencia, especialmente a fines del Bajo Medievo y comienzos de la Modernidad, a lugares conflictivos con el objetivo de pacificar la vida ciudadana, alterada sobre todo por las luchas y enfrentamientos entre bandos rivales. La falta de formación jurídica de estos últimos obligó a que fuesen asistidos en el desempeño de sus atribuciones judiciales por el teniente del corregidor, que siempre era letrado. Desde del siglo XVI se fue imponiendo la preferencia por los corregidores letrados, muy bien aceptados por las ciudades por su capacidad para resolver por sí mismos los litigios.

El número de corregidores remitidos a las ciudades castellanas se fue incrementando paulatinamente según transcurrieron los años, buena prueba de la confianza depositada en ellos por los sucesivos monarcas. El impulso decisivo a su generalización se debió a Isabel y Fernando, convirtiéndose en un oficio «regular y permanente» en la estructura institucional de la monarquía, manteniéndose su presencia en la vida urbana castellana sin interrupción hasta comienzos del siglo XIX⁴. En cuanto a la duración del cargo, inicialmente desempeñaban el oficio durante un año, pero fue bastante habitual desde el reinado de los Reyes Católicos que se ampliase a otro año, siempre con la obligación de someterse al juicio de residencia una vez transcurridos esos dos años, incluso volviéndose a nombrar al residenciado para el mismo destino si no resultaba condenado en ese juicio⁵. En cualquier caso, fue usual que las ciudades, satisfechas con el quehacer de este oficial, solicitasen su permanencia en el ejercicio del cargo,

³ GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor*, pp. 133-134.

⁴ *Ibid.*, pp. 77-78.

⁵ *Ibid.*, pp. 155-156.

accediendo habitualmente el monarca a esas peticiones, por lo que se realizaban varios nombramientos sucesivos, llegando algunos corregidores a mantenerse en la misma localidad cinco o seis años. Posteriormente, en el siglo XVII estuvo extendida la opinión de que la duración debía de ser de tres años. El salario se satisfacía, salvo muy escasas excepciones, por las ciudades a las que eran enviados los corregidores, por lo que su cuantía dependía de la importancia de la localidad y de su situación económica⁶.

Los corregidores estaban sometidos a las responsabilidades inherentes al cumplimiento de sus funciones mediante el correspondiente juicio de residencia al finalizar su mandato; también podían ser objeto de visitas durante su desempeño. Buena parte del éxito duradero de la institución se debió a los juicios de residencia, en los que los corregidores rendían cuenta de su actuación y se sancionaban sus conductas delictivas.

Respecto a sus atribuciones, destacan, en primer lugar, las competencias jurisdiccionales, ya que ejercían la jurisdicción civil y criminal en primera instancia en la ciudad a la que eran enviados, desbancado a la justicia municipal. En segundo lugar, hay que resaltar sus atribuciones en la esfera municipal, correspondiéndoles convocar, presidir y dirigir las reuniones concejiles, aunque la regla general era que carecían de voto en ellas. Pero su cometido iba mucho más allá, puesto que se configuraron en su vertiente política como verdaderos agentes del poder regio para subordinar la actuación de los municipios a los designios e intereses de la monarquía, sobre todo en lo referido a la satisfacción de tributos, por ejemplo, en la concesión y recaudación de los servicios de millones desde finales del siglo XVI. Además, ejercían en la vida municipal otras muchas competencias. En materia económica, vigilaban y fiscalizaban las finanzas concejiles y tenían amplísimas facultades para establecer o moderar los precios de las mercaderías y para la inspección de pesos y medidas. Los corregidores también visitaban y defendían de posibles usurpaciones los términos concejiles; visitaban e inspeccionaban determinados establecimientos como boticas, archivos y las cárceles; y desempeñaban múltiples funciones concernientes al diario discurrir de la vida ciudadana (limpieza, abastecimiento y mercados, obras públicas, inspección de mesones y tabernas, etc.). Sus atribuciones en materia municipal eran muy extensas.

En tercer lugar, los corregidores a veces gozaban de atribuciones militares y se encargaban de la conservación del orden público ciudadano, particularmente en casos de levantamientos, tumultos, asonadas y conmociones populares y de formación de bandos, ligas y parcialidades. También jugaron un papel primor-

⁶ *Ibid.*, p. 171.

dial en esa defensa del sosiego y la tranquilidad ciudadana, por una parte, en el caso de conductas contrarias a la moralidad pública, encargándose de reprimir la blasfemia, la usura, los juegos prohibidos y los pecados públicos, y, por otra, frente a personas y actividades que se consideraban potencialmente peligrosas para la custodia del orden público, como, la vagancia y la mendicidad.

Los regidores⁷ eran los oficiales más importantes de los ayuntamientos de la Modernidad, puesto que tenían voz y voto en las reuniones consistoriales y desempeñaban innumerables atribuciones relativas a la vida económica, política y social municipal. El acceso a las regidurías, más que enormes beneficios económicos, proporcionaba prestigio social y poder político, algo muy valorado en la sociedad española de estos siglos.

Los regidores debían cumplir una serie de requisitos⁸ para acceder al desempeño del oficio (edad mínima de 18 años, idoneidad –concepto un tanto difuso–, naturaleza y vecindad y con el paso del tiempo la hidalguía y limpieza de

⁷ Los trabajos sobre los regidores de la Modernidad referidos a una ciudad concreta son numerosos, véanse entre otros por orden de antigüedad, BARÓ PAZOS, J. y M. SERNA VALLEJO, *La organización del regimiento de la villa de Santander en la época moderna*. En R. AYERBE (coord.) *Estudios dedicados a la memoria del profesor L. M. Díez de Salazar Fernández*. I. *Estudios histórico-jurídicos*, Bilbao: Servicio editorial, Universidad del País Vasco, 1992, pp. 459-482; GONZÁLEZ BELTRÁN, J. M., *Honor, riqueza y poder: los Veinticuatro de Jerez de la Frontera*, Jerez: Ayuntamiento de Jerez, 1998; PÉREZ DE CASTRO, R., *Los regidores del concejo de Gijón durante la edad moderna (siglos XVI-XIX)*, Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos, 1998; CABAÑAS GARCÍA, J., *Los regidores de la ciudad de Burgos (1600-1750): acceso al poder municipal y perfil social*, *Boletín de la Institución Fernán González* año 1981, 225 (2002/2), pp. 401-434; CÓRCOLES JIMÉNEZ, M.ª P., *Los regidores de la villa de Albaladejo durante la segunda mitad del siglo XVI*. En A. SANTAMARÍA, L. G. GARCÍA-SAUCO y J. SÁNCHEZ (coords.), *II Congreso de Historia de Albacete: del 22 al 25 de noviembre de 2000*, Albacete: Instituto de Estudios Albacetenses “Don Juan Manuel” de la Excma. Diputación de Albacete, 2002, III, pp. 29-45; OCAÑA CUADROS, I., *Las regidurías malagueñas en el reinado de Carlos II*. En F. J. ARANDA PÉREZ (coord.), *La declinación de la Monarquía Hispánica en el siglo XVII. Actas de la VII Reunión científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 739-764; MOSÁCULA MARÍA, F. J., *Los regidores de la ciudad de Segovia, 1556-1665: análisis socioeconómico de una oligarquía urbana*, Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, 2006; FAYA DÍAZ, M.ª Á., *Regidores perpetuos de Oviedo y crisis del municipio en el siglo XVIII*. En M.ª Á. FAYA DÍAZ (coord.), *Estudios de historia urbana de Asturias en la Edad Moderna*, Oviedo: KRK, 2013, pp. 15-74; LÓPEZ DÍAZ, M., *Regidores de Ourense y dinámicas duraderas: guía de titulares, oficios y familias (1650-1812)*. En M. LÓPEZ DÍAZ (ed.), *Cuadernos Feijonianos de Historia Moderna IV*, Santiago de Compostela: Andavira Editores, 2013, pp. 165-220; POLO MARTÍN, R., *Las regidurías salmantinas en el primer tercio del siglo XVII*, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 88-89 (2018-2019), pp. 215-282.

⁸ Sobre estas cuestiones, véase e LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1970; GARCÍA MARÍN, J. M., *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1974; y TORRES AGUILAR, M., *El requisito de edad para el acceso al oficio público*, *Cuadernos de Historia del Derecho*, 2 (1995), pp. 133-150.

sangre, ya que desde el reinado de Felipe II se comenzó a conceder a las ciudades los estatutos⁹, que facultaban para exigir estos requisitos, y que se generalizaron en muchas de las ciudades con voto en Cortes), y estaban sujetos a unas incapacidades o incompatibilidades (ser clérigo coronado, la herejía, ejercicio de más de un oficio municipal, tener pariente dentro del cuarto grado desempeñando oficios en el ayuntamiento y el ejercicio del contrabando, a no ser que hubieran transcurrido tres años) y a unas prohibiciones (no vivir con caballeros ni personas poderosas ni recibir de estos acostamiento y no ser arrendatario ni fiador de rentas reales y concejiles ni desempeñar oficios considerados «bajos y viles», identificados con los mecánicos) que estuvieron vigentes, al menos en teoría, durante todos los siglos de la Modernidad. No obstante, en la vida real fueron muchas las ocasiones en las que la exigencia de estos requisitos fue dispensada de diversas maneras. De todos los requisitos exigidos solo dos fueron objeto de acuerdo entre el monarca y el Reino *junto en Cortes* en las condiciones recogidas en las Escrituras de los Servicios de Millones, en concreto, en la Escritura de 1608 se pactó que se cumpliera la prohibición de que los naturales del reino no puedan tener oficios municipales y que, por consiguiente, ni se les concedan dispensas ni cartas de naturaleza, y en la de 1619 que el rey no dispensase la edad de 18 años requerida para que los regidores ejercieran el voto –no su asistencia– en los cabildos municipales¹⁰.

El acceso a las regidurías, convertidas en meros residuos las antiguas formas de designación concejil, se llevó a cabo mayoritariamente a través de las renunciaciones confirmadas por los monarcas y de las ventas. Estas vías de acceso afectaron a su número y duración, ya que provocaron un aumento constante de regimientos y su conversión en oficios vitalicios y perpetuos. Todo ello lo veremos con más detalle en las páginas siguientes.

En cuanto a sus atribuciones¹¹, fueron inmensas, de manera que alcanzaron a la práctica totalidad de las esferas concejiles. Tenían competencias en ma-

⁹ Por ejemplo, HERNÁNDEZ FRANCO, J., Limpieza y nobleza en las ciudades de Castilla: pretensiones y consecución del privilegio de estatuto por parte de Murcia (1560-1751), *Revista de Historia Moderna: Anales de la Universidad de Alicante*, 17 (1998-1999), pp. 249-262; SORIA MESA, E., Las pruebas de nobleza de los veinticuatro de Córdoba. El control de la familia. En J. L. CASTELLANO, J.-P. DEDIEU y M^a. V. LÓPEZ-CORDÓN (eds.), *La pluma, la mitra y la espada. Estudios de Historia Institucional en la Edad Moderna*, Madrid: Marcial Pons; Burdeos: Universidad de Burdeos, 2000, pp. 291-302.

¹⁰ Cortes de Madrid de 1607-1611, *Actas de las Cortes de Castilla*, publicadas por acuerdo del Congreso de los Diputados, a propuesta de su Comisión de Gobierno interior (en lo sucesivo ACC), Madrid: Imprenta Nacional, 1862-2006, 24, p. 782 y Cortes de Madrid de 1617-1620, ACC, 34, p. 121, respectivamente.

¹¹ Se sigue LADERO QUESADA, M. F., *La ciudad de Zamora en la época de los Reyes Católicos: economía y gobierno*, Zamora: Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo, 1991, pp. 155-156

teria normativa, especialmente todo lo relativo a la elaboración y modificación de las ordenanzas de la ciudad y de la tierra, aunque debían ser confirmadas por el Consejo de Castilla. También disfrutaban de atribuciones jurisdiccionales, ya que, por un lado, actuaban como tribunal colegiado de apelación de las sentencias dictadas por el corregidor o sus alcaldes o lugartenientes en causas civiles de una determinada cuantía, y, por otro, juzgaban sobre ciertas materias señaladas en las ordenanzas municipales, actuando de oficio o a instancia de parte y de forma colegiada. Fueron constantes las peticiones de los procuradores en las Cortes a lo largo de los años para que esas cuantías de los pleitos civiles se elevaran y para exigir que en las causas de ordenanzas y en las criminales «livianas» las apelaciones de las sentencias se pudieran interponer ante los ayuntamientos. Mientras que la primera petición sí se atendió en diversas ocasiones¹², las dos últimas nunca.

Especial relevancia tuvieron sus atribuciones económicas, en concreto, las cuestiones referidas a la regulación del desarrollo de la agricultura y ganadería, la explotación de montes, los aprovechamientos comunales, el abasto de productos de primera necesidad y el control de las actividades económicas que se llevaban a cabo en la ciudad y tierra, particularmente la vigilancia de ferias y mercados y el control de los precios de los productos y de los salarios, de los pesos y medidas y de su calidad. Las materias fiscales también competían a los regidores, ya que les correspondía la gestión y percepción de las rentas de propios, la distribución del gasto concejil, la solicitud al monarca de licencias para repartir una cuantía determinada, acordar la imposición de repartimientos y derramas extraordinarias y la supervisión de los gastos del municipio, puesto que el mayordomo tenía que dar cuenta de ellos al corregidor y regidores. Las obras públicas y las infraestructuras igualmente formaban parte de sus competencias, especialmente lo referido a la construcción de edificios públicos, la pavimentación y remodelación de calles y plazas, el cuidado de las murallas y puentes de la ciudad y la vigilancia sobre construcciones ilegales. Así mismo, tenían atribuciones en materia de higiene, salubridad, sanidad, control de la prostitu-

y POLO MARTÍN, R., *El régimen municipal de la Corona de Castilla durante el reinado de los Reyes Católicos. Organización, funcionamiento y ámbito de actuación*, Madrid: Colex, 1999, pp. 173-174.

¹² Así, respecto a las apelaciones de las causas civiles, en repuesta a esas constantes demandas, se incrementó la cuantía de los 3000 maravedís fijados en las Cortes de Toledo de 1480 a 6000 en las de Valladolid de 1523, de nuevo en las Cortes de esa misma ciudad de 1558 se elevó a 10000 maravedís y a 20000 en las de Madrid de 1592-1598 (Cortes de Toledo de 1480, Ley 69, *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla publicadas por la Real Academia de la Historia* (en línea, [reservado CLC](#)), Madrid: M. Rivadeneira, 1861-1903, IV, pp. 142-143, Cortes de Valladolid de 1523, [reservado CLC](#), IV, p. 397, Cortes de Valladolid de 1558, pet. 19, *CLC*, V, p. 741 y Cortes de Madrid de 1592-1598, pet. 65, *ACC*, 16, pp. 669). Posteriormente, en la Escritura del Servicio de Millones de 1619 se acordó que la cuantía se elevarse a 30000 maravedís (Cortes de Madrid de 1617-1620, *ACC*, 34, pp. 116-117).

ción y salvaguarda de buenas costumbres y orden público, así como funciones de carácter protocolario, representando oficialmente al ayuntamiento en actos públicos de la ciudad y en la Corte, y asistencial, dando limosnas a particulares e instituciones religiosas. También estaba a su cargo la organización de fiestas, fundamentalmente religiosas y corridas de toros, la designación y ejercicio de los oficios menores del concejo y el desempeño de las procuraciones en Cortes, por lo que tenían una faceta política importante.

Además, junto a los corregidores y regidores, formaban parte de los ayuntamientos de las principales ciudades castellanas de la Modernidad los oficios de representación pechera, de la ciudad y de la tierra, cada vez más desnaturalizados en su esencia y atribuciones según transcurrían los años. En teoría, su función era la de defender los intereses del común de vecinos, para lo cual asistían a las reuniones consistoriales, en alguna ocasión con voz, pero sin voto, limitándose normalmente su intervención a cuestiones fiscales. Recibieron distintas denominaciones.

Los jurados parroquiales¹³ eran unos oficios encargados de representar a los vecinos de los distintos barrios o collaciones en que se dividían las ciudades y de fiscalizar la actuación de los restantes oficiales del municipio. Surgieron en la Baja Edad Media en la parte central y meridional de la Corona (reinos de Toledo, Andalucía y Murcia principalmente), siendo prácticamente inexistentes en la zona norte. Aunque inicialmente eran cargos de duración anual elegidos en las parroquias por sus vecinos, en algún supuesto con la necesaria confirmación regia, desde el reinado de Carlos V aparecían como oficios patrimonializados y en manos de las oligarquías, de manera que ya no salvaguardaban eficazmente los intereses de los vecinos parroquiales. En cuanto a su forma de elección, los privilegios reconocidos a las ciudades para que fuesen los vecinos de las collaciones los que por votación los eligiesen subsistían de manera casi testimonial, sobre todo a partir del siglo XVII, por lo que las vías de acceso a estas juradurías eran muy similares a las de los regidores, en concreto, las renunciadas confirmadas por los reyes y, a partir de 1543, las ventas. Fueron unos oficios que nunca alcanzaron el prestigio social y poder político de las regidurías.

Los diputados, generalizados en las localidades del norte de la Corona castellana donde se estableció la insaculación a partir del Capitulado vitoriano de 1476; los sexmeros y procuradores pecheros, extendidos en territorios de

¹³ Entre otros, ARANDA PÉREZ, F. J., *Poder municipal y cabildo de jurados en Toledo en la edad moderna (siglos XV-XVIII)*, Toledo: Concejalía del Área de Cultura, D.L., 1992; CENTENO YÁÑEZ, J., *El control de la administración urbana. Evolución de los jurados de Córdoba (1297-1834)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba: Servicio de Publicaciones de Caja Sur, Ayuntamiento de Córdoba, 2006.



León, Castilla la Vieja, las «extremaduras» y el reino de Toledo, los de mayor tradición de autogobierno y libertades municipales; los procuradores síndicos, difundidos por el reino de Murcia; y los personeros, existentes en núcleos muy concretos y escasos de Andalucía y en localidades del reino de Granada a raíz del otorgamiento de los Fueros Nuevos tras la conquista, fueron oficios pecheros que reaparecieron o surgieron en la inmensa mayoría de los supuestos en la década de los noventa del siglo XV, debido a que Isabel y Fernando, para dar respuesta a las reivindicaciones de los vecinos pecheros que no se veían representados en los ayuntamientos, permitieron que sus representantes accedieran a los cabildos, en algunas cuestiones con voz pero sin voto en los asuntos de su competencia.

Los representantes pecheros, con las aludidas denominaciones tan diversas, perduraron a lo largo de toda la Modernidad, generalmente como meros residuos del pasado, desempeñando con cierto éxito las funciones que tenían atribuidas, fundamentalmente fiscales, aunque también algunas gubernativas y económicas. Tuvieron su momento álgido durante la Guerra de las Comunidades, ya que en el transcurso de la misma en numerosas ciudades sublevadas se incorporó un nutrido número de esos representantes a los ayuntamientos o incluso se revirtió el orden institucional arrojándose los vecinos pecheros y sus representantes el gobierno concejil, pero sin que a la postre perduraran ninguno de esos cambios. Tras el fracaso del levantamiento comunero los representantes pecheros se fueron acomodando al discurrir diario de los consistorios de las ciudades castellanas de estos siglos sin apenas sobresaltos. Eran oficios elegidos por los propios vecinos pecheros de diversas formas en sus juntas o asambleas o a través de las demarcaciones en las que se dividían las ciudades y villas y la tierra –collaciones y sexmos fundamentalmente–, y de carácter anual¹⁴. Según va avanzando el tiempo pasan a estar ocupados por personas pertenecientes al grupo oligárquico dominante, por lo que cada vez en menor medida ejercían una defensa activa y eficaz de los intereses de los vecinos del común.

También integraron los consistorios de estos siglos modernos otros muchos oficios diferentes, en general de menor transcendencia, unos comunes a la inmensa mayoría de las localidades, como mayordomos, escribanos del concejo, fieles ejecutores, alféreces, etc., y otros específicos de algunas de ellas. En cualquier caso, es imposible reducir a un patrón común el conjunto de cargos municipales de rango menor existentes en el panorama urbano castellano de estas centurias.

¹⁴ POLO MARTÍN, R., Tierras, términos y alfores en los municipios castellanos de fines de la Edad Media, *Anuario de Historia del Derecho español*, 72 (2002), pp. 201-322, vid. pp. 280-289.

Por tanto, en la Edad Moderna se puede hablar de un modelo municipal castellano en sentido amplio, el apoyado en el corregidor, el regimiento y los representantes pecheros, claramente diferenciado del aragonés y extendido por las principales ciudades y villas de la Corona, sin perjuicio de que soterradamente existiese una extraordinaria diversidad, ya que casi ningún ayuntamiento tenía la misma planta, manifestándose diferencias en cuanto a los oficios existentes y a su forma de designación y, en conexión con ello, a su duración y número. Esta diversidad subyacente posibilita individualizar, principalmente al iniciarse el reinado de Carlos V, diferentes variaciones de ese modelo común¹⁵.

En primer lugar, en los municipios de la cornisa cantábrica y en algunas ciudades aisladas salpicadas por el extenso territorio de la Corona de Castilla los oficios eran todavía de designación concejil y carácter electivo, mayormente a través del sistema insaculatorio¹⁶, por lo que no existían las renunciaciones como forma de transmisión. Además, su duración era anual o bianual, sin que se plantearan problemas de acrecentamiento.

En segundo lugar, en los territorios de León, la Castilla Vieja, las «extremaduras» castellana y leonesa y los reinos de Toledo y Murcia, por el contrario, predominaban los oficios de nombramiento regio y carácter vitalicio, que se transmitían sobre todo a través del mecanismo de las renunciaciones confirmadas por los monarcas. No obstante, en algunos lugares aún permanecían vivas ciertas formas de designación concejil, primordialmente la cooptación, por ejemplo, en localidades del reino de Murcia, o subsistían, cada vez en menor medida y desvirtuados, añejos privilegios reflejo de la antigua autonomía concejil, como el derecho de presentación por el consistorio de una terna de candidatos para que el monarca designase a uno de ellos, por ejemplo en Zamora, o la elección por

¹⁵ Véase POLO MARTÍN, R., “Continuity, diversity and changes in the Castilian towns during the reign of Charles V”. En I. CZEGUHN y H. LÜCK (dirs.), *Actas del Congreso Internacional Karl V. und das Heilige Römische Reich. Normativität und Strukturwandel eines imperialen Herrschaftsystems am Beginn der Neuzeit*, Leipzig, 1-4 octubre 2019 (en prensa), pp. 182-189.

¹⁶ Sin pretender exhaustividad, por orden de antigüedad de aparición, DÍAZ DE DURANA, J. R., La reforma municipal de los Reyes Católicos y la consolidación de las oligarquías urbanas: el capitulado vitoriano de 1476 y su extensión por el nordeste de la Corona de Castilla. En *La formación de Álava. Comunicaciones*, Vitoria: Diputación foral de Álava, 1985, I, pp. 213-246; POLO MARTÍN, R., Los Reyes Católicos y la insaculación en Castilla, *Studia Historica. Historia Medieval*, 17 (1999), pp. 137-197; PORRES MARIJUÁN, M. R., Insaculación, régimen municipal urbano y control regio en la monarquía de los Austrias (representación efectiva y mitificación del método electivo en los territorios forales). En E. GARCÍA FERNÁNDEZ (coord.), *El poder en Europa y América: mitos, tópicos y realidades*, Bilbao: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 2001, pp. 169-234; PÉREZ HERNÁNDEZ, S., El triunfo de la insaculación en Bilbao: los protagonistas del cambio político y el antagonismo de sus valores. En J. CONTRERAS CONTRERAS (ed.), R. SÁNCHEZ IBÁÑEZ, (comp.), *Familias, poderes, instituciones y conflictos*, Murcia: Universidad de Murcia, 2011, pp 21-40.

los linajes ciudadanos con posterior confirmación regia, como en Soria, lo que suponía un reparto de los oficios entre ellos.

Por último, en tercer lugar, en las ciudades y villas de Andalucía, en las que nunca existió vestigio alguno de autonomía concejil debido a su tardía conquista, los oficios eran de provisión regia y duración vitalicia, estando también generalizadas las renunciaciones como forma de transmisión. En las dos últimas variantes estaba presente, de manera más o menos acuciante, el problema del aumento del número de los oficios que integraban los consistorios de innumerables localidades.

Las renunciaciones se perfilaron como una de las principales vías de acceso a los oficios municipales. El no ser vinculantes para el rey y el ser formalmente gratuitas y motivadas, necesitadas, por tanto, de una causa en cuanto petición dirigida a la merced regia, fueron, según Tomás y Valiente, sus rasgos definitorios¹⁷. Presentes en la vida municipal castellana desde los siglos bajomedievales, Isabel y Fernando las configuraron definitivamente al dictar un conjunto de disposiciones, en las Cortes de Toledo de 1480 y en fecha posteriores, en las que dibujaron aspectos fundamentales de su funcionamiento, que, salvo algún cambio mínimo, persistieron a lo largo de los siglos siguientes. La regulación incidía sobre todo en la fijación de unos plazos, que debían cumplirse en todo caso para que las renunciaciones fueran válidas, lo que evitaría fraudes en una cuestión tan importante como era la provisión de los oficios rectores de los ayuntamientos de estas centurias. En concreto, había un plazo de veinte días que afectaba tanto al renunciante como al renunciatario, ya que el titular del regimiento tenía que conservar la vida durante los veinte días posteriores a que efectuase la renuncia, mientras que beneficiario de la misma debía presentar la escritura de renuncia ante el monarca para su confirmación en ese mismo término contado desde la fecha de la renuncia, para que la Cámara expidiera el título de regidor a su favor. Había otro plazo más para el renunciatario, puesto que, una vez expedido el título, debía presentarlo en el consistorio de la ciudad o villa afectada en el término de sesenta días para posesionarse del oficio, impidiendo de esta manera que el renunciante siguiese desempeñándolo¹⁸.

A lo largo del siglo XVI fueron incesantes las peticiones de los procuradores en las Cortes intentando alargar estos plazos, fundamentalmente el de los veinte días de que disponía el renunciatario para la presentación del título ante

¹⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1972 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, I, pp. 635-755, vid. pp. 659-660).

¹⁸ POLO MARTÍN, R., *El régimen municipal*, pp. 89-91.

el rey, que se estimaba muy reducido habida cuenta la distancia que separaba a la generalidad de las ciudades y villas de la Corte. Carlos V y Felipe II se mantuvieron inflexibles antes estas demandas, cediendo únicamente ante estas pretensiones el emperador en las Cortes de Valladolid de 1542, en las que el citado plazo se incrementó a 30 días. Es más, Felipe II impuso un nuevo requisito en la Pragmática de 9 de mayo de 1583, en la que se exigía la obligación de sacar el título de los oficios renunciables dentro de noventa días después de la presentación de su renuncia ante el monarca¹⁹. Ningún cambio importante se produjo a partir de este momento.

Las diferencias entre los diversos territorios arriba citadas se fueron desdibujando poco a poco y especialmente de manera un tanto abrupta a partir de 1543 como consecuencia de las enajenaciones masivas de oficios concejiles por la Corona, generalizándose en la mayoría de los municipios, al menos en los más importantes, los cargos vitalicios, renunciables y a la postre perpetuos. Sólo la cornisa cantábrica mantuvo su propia esencia durante los siglos de la Modernidad, ya que en estos territorios o no se enajenaron los oficios municipales, como en muchas localidades vascas, o esas ventas fracasaron, como en sucedió en Bilbao o Santander.

2.2. Cambios y mutaciones

Frente a la continuidad y permanencia institucional, ya que los corregidores, regidores y oficios de representación pechera se mantuvieron a lo largo de las tres centurias modernas como ejes vertebradores de los ayuntamientos absolutistas, los cambios referidos específicamente a los órganos de gobierno municipal fueron escasos. Además de la creación de los oficios carolininos en 1766 y de la progresiva reaparición de los electivos añales en la segunda mitad del siglo XVIII, que se explican más adelante, las mudanzas fundamentales, que afectaron, no al armazón institucional, sino a la esencia de los cargos municipales, fueron provocadas por las enajenaciones de oficios por los reyes que sin solución de continuidad se sucedieron desde 1543 y hasta el final del periodo, aunque en mucha menor medida en las últimas décadas del siglo XVII y en la decimotercera centuria. Los años que transcurrieron desde mediados del XVI hasta los años sesenta del XVII fueron pródigos en enajenaciones regias. Estas ventas se convirtieron en una de las principales lacras de la vida municipal de la Modernidad. Fue una solución ideada con la finalidad de obtener recursos financieros para tratar de paliar la penuria crónica de la hacienda regia.

¹⁹ POLO MARTÍN, R., *Las regidurías salmantinas*, pp. 223-224.

Las enajenaciones de oficios concejiles²⁰, tanto las efectuadas por la Corona como entre particulares, estaban prohibidas, por lo que, como afirma Tomás y Valiente, no hubo unas normas específicas que las regulasen, de manera que siempre se realizaron bajo formas ficticias²¹. Las ventas llevadas a cabo por la Monarquía atravesaron por diferentes etapas a lo largo de los siglos XVI y XVII, dando lugar a un fenómeno de dimensiones difíciles de calibrar, que provocó el incremento del número de los oficios municipales y modificó paulatinamente su naturaleza hasta desembocar en su carácter perpetuo. Las etapas que se distinguen en este proceso venal fueron las siguientes:

En primer lugar, un periodo de incalculables ventas de oficios concejiles de todo tipo, como regidurías, juradurías, escribanías de concejo, fieldades ejecutorías, alferecías, depositarías, etc. y otros muchos criados *ex profeso* para proceder a su posterior enajenación. Estas ventas fueron acompañadas del incremento del número en los lugares, generalmente las principales ciudades y villas de la Corona, donde ya eran de carácter vitalicio y renunciables, mientras que en los que todavía persistían los oficios añales o bianuales, por regla general localidades de menos importancia, no se acrecentaron, sino que se transformaron en vitalicios y se procedió a su venta. Esta primera etapa se prolongó hasta finales de los años noventa del siglo XVI, disminuyendo drásticamente las ventas, sin desaparecer del todo, a partir de este momento y durante el primer tercio del siglo XVII como consecuencia de las restricciones impuestas en las escrituras de los servicios de millones pactadas entre el rey y el reino en las Cortes. No obstante, a lo largo de este primer tercio de la decimoséptima centuria se desarrolló otra etapa diferente de este proceso venal municipal, la segunda, en la que proliferaron las enajenaciones de facultades para renunciar los oficios por una

²⁰ Destacan, además de los trabajos ya clásicos de Tomás y Valiente sobre estas cuestiones que citaremos en estas páginas, DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales, *Anuario de Historia Económica y Social*, 3 (1970), pp. 105-137 (consultado por DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., *Instituciones y Sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona: Ariel, 1985, pp. 146-183); CUARTAS RIVERO, M., La venta de oficios públicos en el siglo XVI. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 225-260; CUARTAS RIVERO, M., La venta de oficios públicos en Castilla-León en el siglo XVI, *Hispania*, XLIV/158 (1984), pp. 495-516; GELABERT GÓZALEZ, J. E., *La bolsa del rey: rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona: Crítica, 1997; MARCOS MARTÍN, A., Las ventas de oficios en Castilla en tiempos de suspensión de las ventas (1600-1621), *Chronica Nova*, 33, 2007, pp. 13-35. Además, véase sobre los estudios de los últimos años la relación contenida en POLCO MARTÍN, R., *Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano*, pp. 26-29.

²¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Venta de oficios públicos en Castilla durante los siglos XVII y XVIII*. En TOMÁS Y VALIENTE, F., *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza Universidad, 1982, pp. 151-177 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras*, II, pp. 1695-1715, vid. pp. 1697 y 1707).

sola vida o por dos o tres o de perpetuaciones, acentuándose las mutaciones en la naturaleza de los oficios afectados.

Por último, desde los años treinta del siglo XVII se inició la tercera etapa, en la que se reanudaron, previa prestación del consentimiento del Reino *junto en Cortes*, las ventas de oficios municipales de por sí perpetuos y con calidades superiores, como la facultad de nombrar teniente o de entrar con armas en los consistorios, que, además, siempre suponían un acrecentamiento del número existente en los distintos ayuntamientos. El ejemplo más característico fueron los acrecentamientos y ventas de regidurías que se llevaron a cabo durante el reinado de Felipe IV a partir de 1630. Por regla general, estos regimientos fueron comprados por personajes destacados de la Corte, lo que facilitó su infiltración en las oligarquías ciudadanas con la finalidad de someterlas a los designios regios²².

Por tanto, hasta los años treinta del siglo XVII la perpetuidad de los oficios, especialmente las regidurías, se logró a través de la compra de facultades para perpetuar, mientras que después se adquirían directamente oficios de carácter perpetuo, de manera que, al menos en las ciudades con voto en Cortes y otras principales, los cargos pasan a ser mayoritariamente a perpetuidad.

Unida a esta vorágine de ventas que convirtió a los ayuntamientos absolutistas de estos siglos en una verdadera almoneda pública, se planteó toda la problemática ya señalada de los acrecentamientos, denostados por las ciudades, puesto que mermaban sus fondos al tener que sufragar el sueldo de más oficiales, y por las propias oligarquías, que veían peligrar su monopolio en el gobierno concejil. González Alonso distingue muy acertadamente entre acrecentamientos en sentido estricto, que tenían lugar cuando la monarquía multiplicaba oficios preexistentes, con el correlativo incremento del número de regidores, jurados, escribanos, etc., y acrecentamientos impropios, que se producían cuando el rey creaba cargos que hasta entonces no existían, se hallaban poco extendidos o habían carecido de suficiente entidad²³. Las ciudades mostraron tenazmente su oposición a estos acrecentamientos en las reuniones de Cortes. Se pedía que se redujese la cifra de oficios hasta el número antiguo, que inicialmente era el que había con anterioridad a 1440, posteriormente desde las Cortes de 1579-1582 la

²² THOMPSON, I. A. A., El contexto institucional de la aparición del ministro-favorito. En J. H. ELLIOTT y L. BROCKLISS (dirs.), *El mundo de los validos*, Madrid: Grupo Santillana, 2000, pp. 25-42, vid. p. 34 (1ª ed. Madrid: Taurus, 1999).

²³ GONZÁLEZ ALONSO, B., Notas sobre los acrecentamientos de oficios en los municipios castellanos hasta fines del XVI. En A. IGLESIA FERREIRÓS y S. SÁNCHEZ-LAURO (coords.), *Centralismo y Autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 1990, pp. 173-194, vid. p. 187.

referencia fue a los oficios existentes en 1542, por tanto, antes del inicio de las ventas, y a partir de la Resolución de 9 de mayo de 1669 de Mariana de Austria ordenando la restitución a la Corona de oficios enajenados, excepto en las ciudades con voto en Cortes, la fecha tomada en consideración fue 1630.

En íntima relación con el problema de los acrecentamientos se presentó la solución de los consumos. En un primer momento, en las ciudades y villas más importantes solo se trataba de consumos respecto a los oficios vacos por muerte o privación, pero al excluirse de esas vacantes los renunciables esta consunción no resolvía el problema, ya que a partir de los años cuarenta del siglo XVI casi todos los cargos se transmitían por el sistema de las renunciaciones por lo que muy pocos quedaban vacantes. Este tipo de consumos no tenía coste económico para las ciudades. Posteriormente, a partir de los años setenta de la centuria citada, se fue abriendo paso la idea de los consumos onerosos, a través del tanteo de los oficios por las ciudades, adquiriéndolos por el mismo precio que se iban a vender, o, una vez comprados por los particulares las ciudades los recuperaban abonándoles el precio que hubieran satisfecho. Muchas localidades, con el paso del tiempo, fueron incapaces de hacer frente a los desembolsos económicos necesarios, por ejemplo, para consumir las regidurías perpetuas acrecentadas en el reinado de Felipe IV.

Hay que destacar el fracaso del intento de reducir los oficios municipales llevado a cabo al comienzo del citado reinado con la promulgación de la Pragmática de 11 de febrero de 1623, en la que se disponía el consumo de un tercio de los oficios de las ciudades donde el número era muy elevado. Era una nueva perspectiva de los consumos onerosos, ya que por mandato regio se tenían que realizar obligatoriamente. No gustó esta medida a los municipios porque tenían que pagar más de la mitad de lo que montase el valor de los cargos que se consumiesen, además de que muchos no disponían de dinero para hacer frente a estos pagos. Se trató esta cuestión en la negociación del nuevo servicio de millones y al final, en 1626, se ordenó que cesase esta reducción. Tampoco tuvo mucho éxito la orden mencionada de Mariana de Austria, en 9 de mayo de 1669, de reducción de los oficios con voz y voto en los ayuntamientos al estado que tenían en 1630, prohibiendo que se siguieran enajenando, pero pagando una contraprestación a los afectados²⁴. Era, pues, la hacienda regia la que se hacía cargo de sufragar esa reducción en este supuesto.

Frente a los acrecentamientos, desde la segunda mitad del siglo XVII y a lo largo del XVIII se dejó sentir el fenómeno contrario, el de las incorporaciones a la Corona de los oficios enajenados, cuya venta se declaraba reversible debi-

²⁴ *Novísima Recopilación*, VII, 7, 20.

do a que constituían una compraventa con pacto de retro que posibilitaba que el vendedor recuperase lo traspasado mediante la devolución al adquirente o a sus herederos del precio pagado –precio de egresión–, que, además, era difícil conocer puesto que, al estar las ventas legalmente prohibidas en Castilla, en la escrituras o títulos no figuraba con claridad el precio desembolsado²⁵. Ya no se trataba de consumos solicitados por las ciudades, de carácter oneroso o no, sino de «privación de oficios» a cargo de la Hacienda del Estado. Por otra parte, Carlos II, por Autos acordados de 1674 y 1695, favoreció que se demandase a los compradores de oficios públicos cuando hubiera mediado lesión para el patrimonio regio o se hubieran vendido sin justo ni efectivo precio²⁶. Posteriormente, Felipe V impulsó la recuperación del patrimonio enajenado por un Decreto de 21 de noviembre de 1706 y con la creación de la Junta de Incorporación, desaparecida en 1711, pero sustituida en esta tarea por el Consejo de Hacienda²⁷.

2.3. Oligarquización e intervencionismo regio

Renuncias, ventas y acrecentamientos desempeñaron un papel crucial en la patrimonialización de los oficios municipales, circunstancia que a su vez favoreció la intensificación de la oligarquización de la vida ciudadana, beneficiada también por la concesión de los estatutos de limpieza y nobleza²⁸.

La generalización de las renunciaciones provocó, por un lado, la hereditariadad de *facto* de los cargos concejiles, especialmente las regidurías, en el supuesto de que el beneficiario fuera un familiar y, por otro, la casi segura ocultación de una venta –totalmente prohibidas– cuando se llevaban a cabo a favor de personas ajenas al círculo familiar, sin que la monarquía participase ni se lucrara de estas disimuladas transacciones. Las renunciaciones permitieron, a través de la necesaria confirmación regia, que los reyes conservasen el control en la designación de las

²⁵ TOMÁS Y VALIENTE, F., Otros dos casos de incorporación de oficios a la Hacienda Real. En E. FERNÁNDEZ DE PINEDO (coord.), *Haciendas forales y Hacienda Real: homenaje a Miguel Artola y Felipe Ruiz Martín*, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1990, pp. 81-93 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras*, V, pp. 4183-4192, vid. p. 4183).

²⁶ *Novísima Recopilación*, VII, 8, autos 8 y 9.

²⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., Dos casos de incorporación de oficios públicos a la Corona en 1793 y 1800. En *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 361-392 (consultado por TOMÁS Y VALIENTE, F., *Obras*, IV, pp. 3051-3.073, vid. p. 3053). Sobre la Junta de Incorporación, GIULIANI, A. P., Datos y reflexiones sobre la Junta de Incorporación (1706-1717), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67 (1997), pp. 1029-1038 y MORÁN MARTÍN, R., La Junta de Incorporación: instrumento de la Nueva Planta, *E-legal history review*, 3 (enero de 2007).

²⁸ Puede consultarse una mínima relación bibliográfica sobre el proceso de oligarquización de los municipios de la Modernidad en POLO MARTÍN, R., Las regidurías salmantinas, pp. 217-218, nota 1.

regidurías y otros oficios, y, como su decisión era casi siempre favorable, sirvieron para conseguir el apoyo de la minoría dirigente, satisfecha de asegurar con facilidad su conservación en el seno familiar. Por su parte, las ventas supusieron la culminación de la privatización de los cargos municipales, ya que el resultado final del proceso venal iniciado en 1543 fue la transformación de la inmensa mayoría de ellos en oficios perpetuos cuya transmisión escapaba al control de los monarcas. Con estas enajenaciones se consumó definitivamente el paso del oficio merced al oficio patrimonial, convirtiéndose los cargos concejiles en bienes privativos de los particulares.

El carácter patrimonial de los oficios favoreció y reforzó la consolidación de la oligarquía ciudadana. Oligarquía que dominaba todos los resortes del poder urbano, muchas veces en detrimento de los propios vecinos. Las regidurías fueron ejemplo paradigmático de esa patrimonialización, pero no el único. Así, llama la atención que tanto los jurados como otros oficios de representación pechera a la altura de los siglos XVII y XVIII eran cargos perpetuados y patrimonializados, totalmente sumisos en sus actuaciones a los dictados de esa elite dominante. Era patente, pues, su alejamiento de su primigenia configuración encaminada a salvaguardar los intereses de los vecinos pecheros.

Las perpetuaciones y las ventas, a partir de mediados del siglo XVII fundamentalmente entre particulares, facilitaron que los oficios concejiles se mantuvieran en el seno del grupo dirigente al no requerirse confirmación de los reyes para validar esas operaciones. Por ejemplo, fue muy frecuente que se heredasen como cualquier otro bien, vinculados o no a los mayorazgos, necesitando tan solo para tomar posesión el otorgamiento del título por el monarca y el pago de la media *annata*. Pero, a la vez, las enajenaciones de oficios acrecentados por la Corona o de los pertenecientes a los particulares permitieron acceder a estos cargos consistoriales a personas enriquecidas ansiosas de ascender en la escala social y de integrarse en la minoría dirigente. La compra fue la solución. De manera que, como señala González Alonso, a pesar de que la nobleza intermedia había acaparado los resortes del poder en las principales ciudades, existió una cierta movilidad social, ya que los ayuntamientos nunca estuvieron del todo cerrados a personas ajenas al aparentemente impenetrable grupo dominante²⁹.

También fue propio del devenir municipal de las centurias modernas el creciente intervencionismo regio, cercenado ya cualquier atisbo de la vieja autonomía municipal medieval. Los corregidores, como agentes políticos de los

²⁹ GONZÁLEZ ALONSO, B., Sociedad urbana y gobierno municipal en Castilla. En *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 57-83, vid. p. 67.

monarcas en los municipios, fueron los que lo hicieron posible. Esto no significa que las ciudades de los Austrias fueran un simple instrumento dócil y sumiso a los deseos de la Corona como hasta hace relativamente poco tiempo se ha mantenido, sino que en ocasiones batallaron en defensa de sus intereses –en realidad de los del patriciado urbano–, sobre todo en las reuniones de las Cortes, en las que, especialmente después del establecimiento de los servicios de millones en los años noventa del siglo XVI, fue necesario llegar a acuerdos que suponían concesiones de los monarcas a las exigencias de los municipios.

En cualquier caso, desde mediados del siglo XVII, al dejarse de reunir las Cortes, desapareció el último espíritu combativo de las ciudades, por lo que, según González Alonso, privados de toda su dimensión política, al iniciarse el siglo XVIII los municipios se encontraban en una situación de postración, debilitada su antaño fortaleza institucional³⁰.

2.4. La singularidad del municipio borbónico

El régimen municipal del siglo XVIII presenta algunos rasgos propios³¹. El primero de ellos, muy temprano, fue el uniformismo, con la tendencia a la reducción al modelo municipal castellano de las ciudades de los territorios de la Corona de Aragón, derrotados por Felipe V en la Guerra de Sucesión. A este rasgo se unió la creciente centralización de la vida municipal y el reformismo propio de la Ilustración impulsado por algunos monarcas de la nueva dinastía. La centralización implicó un creciente dominio regio sobre las ciudades, consecuencia de las reformas que se acometieron.

Destaca la intervención en las haciendas locales y el control sobre los propios y arbitrios de los pueblos, fundamentalmente a partir de 1745, consumándose en el reinado de Carlos III con la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios en 1760³².

También fueron importantes los cambios referidos a los corregidores. Así, los corregimientos existentes se reagruparon en diez partidos, dependientes de la Sala de Gobierno del Consejo de Castilla, desapareciendo prácticamente la relación directa con el monarca. Por otra parte, el corregidor borbónico experimentó transformaciones importantes en su naturaleza que se recogieron en las disposi-

³⁰ GONZÁLEZ ALONSO, B., El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII. *En Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 203-234, vid. pp. 206 y 204.

³¹ Se sigue *ibid.*, pp. 204-215.

³² *Ibid.*, pp. 213-215.

ciones normativas que regularon esta figura a lo largo del siglo XVIII. Muchas de estas mudanzas derivaron de la introducción en España por Felipe V de los intendentes, cuya implantación necesitó diversas tentativas, 1711 y 1718, hasta su definitivo establecimiento en 1749. Los corregidores se vieron afectados por las Ordenanzas de 4 de julio 1718, puesto que se les desplazaba de las grandes ciudades en beneficio de los intendentes, quedando relegados a localidades más pequeñas. Esta tendencia se consumó definitivamente en las Ordenanzas de Intendentes de 13 de octubre de 1749, en las que se dispuso que quedaran unidas la intendencia y el corregimiento de la capital, apareciendo la figura de los intendentes corregidores. Debido al confusionismo provocado por la coexistencia y convivencia de los dos cargos y por el excesivo ámbito competencial de que debían ocuparse estos intendentes corregidores, ambas figuras quedaron separadas en la Real Cédula de Carlos III de 13 de noviembre de 1766, en la que los ramos de hacienda y guerra se reservaron a los intendentes y los de justicia y policía a los corregidores. Con posterioridad, sobresale una norma transcendental, casi revolucionaria, para la naturaleza jurídica de los corregidores, la Real Cédula de 21 de abril de 1783, en la que, según González Alonso, un oficio que hasta ahora había tenido un innegable carácter político adquirió moldes funcionariales. La evolución legislativa de los corregidores quedó completada con la Instrucción de 15 de mayo de 1788, que casi 150 años después sustituyó a los desfasados Capítulos de 1648. Además, una Real Cédula de 7 de noviembre de 1799 reguló ciertos aspectos de la institución, incidiendo en su configuración funcional. Posteriormente, en 1802, los corregidores retornaron a la situación anterior a 1766, porque una Instrucción de ese año restituyó a los intendentes los ramos de policía y justicia³³.

Cuando en 1783 se convirtieron en *quasi* funcionarios y los corregimientos se dividieron en tres clases (entrada, ascenso y término), se configuró un *cursus honorum* que los titulares tenían que seguir, pasando de un escalón a otro por mérito y antigüedad. Este escalafón dio lugar a la existencia de corregimientos de primera, segunda y tercera. Por último, durante el siglo XVIII numerosos corregimientos estuvieron adscritos a las gobernaciones militares y la duración del cargo se incrementó a seis años en la citada Real Cédula de 1783, pues se estimaba que el trienio dejaba un margen escaso para optimizar su quehacer, mientras que los seis años suponían un tiempo adecuado para el éxito de su gestión.

La estructura de los viejos ayuntamientos absolutistas sufrió cambios significativos con la creación por Carlos III de los diputados del común y procura-

³³ GONZÁLEZ ALONSO, B., El corregidor, pp. 246, 248, 249, 256 y 258 y GONZÁLEZ ALONSO, B., El régimen municipal y sus reformas, p. 232.

dores síndicos personeros en el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, tras los motines que se extendieron por las ciudades españolas en la primavera del año citado, provocados fundamentalmente por la carestía y crisis de subsistencias³⁴. La finalidad de estos oficios carolinos era controlar la actuación de los regidores, sobre todo en materia de abastos, y defender los intereses del común de vecinos, pues las corruptelas y abusos de los regidores eran constantes, amparados en el enorme poder político de que disfrutaban en los ayuntamientos. Eran oficios de elección popular contrapuestos, por tanto, a las regidurías y otros cargos perpetuos y patrimonializados, que a esas alturas de la decimoctava centuria integraban los viejos ayuntamientos absolutistas, pero que paradójicamente apenas asistían a sus reuniones. Inicialmente eran de duración anual, pasando en 1769 los diputados del común a ser bianuales. La oposición inicial de los regidores perpetuos a estos nuevos oficios electivos, temerosos de la fiscalización que iban a llevar a cabo, fue cediendo a medida que pasaron a estar desempeñados por personas pertenecientes a las elites dominantes, por lo que ya no representaban ni defendían a los vecinos, de manera que la finalidad para la que se crearon se fue desvirtuando con rapidez.

Por otra parte, la corriente de opinión que a lo largo de esta centuria se extendió contra la perpetuidad de los cargos públicos se dejó sentir de dos maneras: la perseverancia en la política de incorporación de oficios a la Corona y la reaparición de regidores de carácter electivo y añales.

En efecto, a finales del siglo XVIII, Carlos IV en una Real Orden de 24 de junio de 1797 ordenó la incorporación a la Corona de los oficios enajenados, sin reembolso del precio a sus titulares, sino con la expedición a su favor de un título para que disfrutasen del cargo con carácter vitalicio. Esta Real Orden fue derogada dos años después por el Decreto de 6 de noviembre de 1799, en el que se disponía otra forma diferente de recuperación de los oficios enajenados por la Hacienda regia, ya que tenían que ser presentados por sus poseedores y tenientes, con los títulos y rendimientos económicos, para que a los reputados como legítimos se les despachase confirmación después de que entregaran la tercera parte de su valor estimado en las Cajas de reducción³⁵. Es decir, estas últimas incorporaciones eran gravosas para los propietarios. Aunque la política de incorporaciones estuvo presente a lo largo de toda la centuria, eso no significó que desaparecieran las enajenaciones de oficios públicos, ya que al igual que el

³⁴ Entre los numerosos estudios que tratan este tema, GUILLAMÓN ÁLVAREZ, J., *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1980 y CAMPESE GALLEGU, F. J., *La representación del común en el Ayuntamiento de Sevilla (1766-1808)*, Sevilla: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 2005.

³⁵ *Novísima Recopilación*, VII, 8, 14 y 15.

rey se consideraba facultado para recuperar lo enajenado, también se creía para vender oficios, de manera que estamos ante una nueva concepción de los oficios públicos como regalía³⁶. Los beneficios de estas operaciones fueron muy elevados, puesto que el precio de egresión casi siempre era notablemente inferior al de la nueva venta.

Además, la elección popular se fue recuperando como forma de designación de los regidores en la segunda mitad del siglo XVIII. Estos regidores electivos coexistieron –incluso en algún supuesto los sustituyeron– con los perpetuos que predominaban en la práctica totalidad de los consistorios de las principales ciudades. Las causas que motivaron su establecimiento fueron diversas: en muchas ocasiones el absentismo de los regidores perpetuos, que no acudían a las reuniones concejiles o que incluso no presentaban sus títulos ante el ayuntamiento, lo que provocaba que numerosos servicios municipales no estuvieran atendidos (era frecuente hablar en las ciudades de regidores con y sin ejercicio), también como solución a enfrentamientos entre integrantes del ayuntamiento. Estos nuevos regidores tenían como regla general una duración anual (La Coruña, Cádiz, La Palma, Nuevas poblaciones de Sierra Morena) aunque también los hubo trienales (Ávila) y se fueron extendiendo mínimamente por toda la Corona de Castilla, sin preferencia por una determinada área geográfica. Las que pueden parecer medidas aisladas y un tanto exóticas entre la marea de regidurías perpetuas, se incardinan perfectamente en el pensamiento de la Ilustración propio del siglo XVIII y su rechazo a los oficiales perpetuos.

La introducción en los viejos ayuntamientos absolutistas de estos regidores provocó un rechazo frontal de los perpetuos, que maniobraron para evitar que acapararan parcelas de poder que ellos venían detentando secularmente. En cualquier caso, su aparición fue el reflejo de la decadencia y agotamiento del modelo de regidurías que se había forjado desde 1543, y de hecho fue el sistema, el de la coexistencia, que se siguió a comienzos del siglo XIX en el segundo de los periodos de ayuntamientos absolutistas del reinado de Fernando VII.

Entre los años 1814-1820, desarticulados sin sobresaltos los ayuntamientos gaditanos, se restablecieron con toda su pureza los absolutistas, sin embargo, entre 1823 y 1833, restaurado de nuevo este modelo, fue necesario introducir algunos cambios. En concreto, la Real Cédula de 17 de octubre de 1824 dispuso la existencia, junto con los regidores perpetuos y renunciables que subsistían en número muy escaso en las distintas localidades y a todas luces insuficiente para atender el correcto funcionamiento de los consistorios, de otros anuales que, junto a los alcaldes y a los diputados del común y los síndicos y persone-

³⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., Dos casos de incorporación de oficios..., p. 3054.

ros, estos últimos hasta ahora de elección popular, pasaban a ser designados por un procedimiento diferente que descansaba en la elección por parte de los tribunales territoriales (Audiencias) entre los tres candidatos presentados para cada oficio propuestos por los propios integrantes del ayuntamiento. Casi diez años después, de acuerdo con el Decreto de 2 de febrero de 1833, se produjo una mínima apertura, ya que se ordenó que esa propuesta de las ternas se efectuase conjuntamente por los miembros de los consistorios y por un número igual de vecinos mayores contribuyentes, procediendo de igual forma a elegir los respectivos tribunales territoriales³⁷. La aplicación de esta última norma apenas tuvo recorrido, puesto que Fernando VII falleció en septiembre de 1833 y pronto se precipitaron los cambios auspiciados por la regente María Cristina y sus principales colaboradores.

Pero ninguna de estas reformas y cambios supuso una transformación radical del armazón de la estructura institucional municipal de la Modernidad, que se mantuvo casi incólume, salvo los retoques y mudanzas explicitados; tampoco consiguieron acabar con la diversidad subyacente, pues la planta de los viejos ayuntamientos absolutistas, tan dispar de unos lugares a otros, perduró hasta el advenimiento de la organización política liberal.

III. LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES DESDE 1812 HASTA 1936

En los albores del siglo XIX, con la aparición del Estado Liberal, se produjo un cambio total en la configuración organizativa de los municipios españoles, dando paso los ayuntamientos absolutistas a los constitucionales. A diferencia de lo que había sucedido en el Antiguo Régimen, existió un conjunto normativo –constituciones y disposiciones que desarrollaban los preceptos constitucionales– que reguló con más o menos detalle la organización municipal, que, no obstante, a lo largo de los años plasmó en diversos modelos, al compás de los cambios políticos que se sucedieron desde 1808 y hasta 1936.

El rasgo más significativo de todos fue su mayor o menor dependencia respecto del poder central, por lo que la implantación de cada modelo estuvo unida a las diversas fuerzas políticas que gobernaron en cada época, defensoras de la centralización, de la descentralización meramente administrativa o de la descentralización política o autonomía.

³⁷ POLO MARTÍN, R., El régimen local entre el absolutismo y el liberalismo (la organización municipal y territorial de Salamanca, 1814-1833), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 81 (2011), pp. 709-871, vid. pp. 756-757 y 770-771.

3.1. Regulación legal y modelos³⁸

Un anticipo de los cambios que se avecinaban se encuentra en el modelo josefino, que no pudo tener apenas virtualidad práctica debido a las circunstancias de la guerra. Las municipalidades propuestas por José Bonaparte, no contempladas en el Estatuto de Bayona de 1808, fueron diseñadas por una serie de disposiciones posteriores de diferente transcendencia: el escueto Decreto de 21 de agosto de 1809 por el que se creaba una nueva municipalidad para la capital Madrid, el Decreto de 4 de septiembre del mismo año, ordenando la creación de nuevas municipalidades en todo el reino y el de 17 de abril de 1810 que, además de la creación de las prefecturas y subprefecturas, completó la regulación de las municipalidades josefinas, ante las lagunas que presentaban las dos disposiciones anteriores. Este modelo fue diseñado a imagen y semejanza del napoleónico en Francia y se caracterizó por una total ausencia de autonomía y una intensa centralización, ya que las municipalidades, en todo lo relacionado con su gobierno interior, dependían exclusivamente de los prefectos que actuaban bajo las órdenes del Ministerio del Interior³⁹.

³⁸ Se sigue POLO MARTÍN, R., *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid / Dykinson, 2014. También CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado* (prólogo por J. Díaz Ambrona Bardají), 2ª ed., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974 (1ª ed., Madrid, [s.n.], 1931); MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y ARGULLOL MURGADAS, E., Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931. En *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid: Alfaguara, 1973, pp. 5-356; CARRO MARTÍNEZ, A., Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo. En *Cincuentenario del Estatuto municipal: estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 149-197; CASTRO, C. de, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868*, Madrid: Alianza Editorial, 1979; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1983; ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003; y ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.

³⁹ Estudios recientes han demostrado que, al menos en las grandes ciudades en poder de los franceses, siempre que el conflicto bélico lo permitió, se constituyeron esas municipalidades, los ayuntamientos josefinos, que en muchas ocasiones desaparecían o reaparecían según la localidad en cuestión estuviese en manos francesas o españolas. Véase al respecto, SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., Del municipio del antiguo régimen al municipio constitucional. Un caso concreto Guadalajara. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 629-682; MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, C. en, *Bayona en Andalucía: el estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Sevilla: Junta de Andalucía; Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991; POLO MARTÍN, R., *Absolutismo, afrancesamiento y constitucionalismo. La implantación del régimen local liberal (Salamanca, 1808-1814)*, Valladolid: Estudios de Historia, Junta de Castilla y León, 2008; y PRADOS GARCÍA, C., *El gobierno municipal durante la Guerra*

El primer cambio sustancial en el régimen municipal en la España no ocupada por los franceses tuvo lugar con la promulgación del Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 de abolición del régimen señorial, en el que se ordenaba la incorporación a la Nación de los señoríos jurisdiccionales, desapareciendo la designación señorial de los oficios de justicia y municipales, que pasaban a nombrarse como en los lugares de realengo. Posteriormente, la Constitución de 1812 configuró una nueva organización municipal, perfilada en los quince artículos que regulaban esta materia –desarrollados por los Decretos de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales y de 10 de julio de 1812 dictando reglas sobre la formación de esos Ayuntamientos, que se referían sobre todo a cuestiones procedimentales– y en el Decreto de 23 de junio de 1813 que aprobaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. Constituía esta regulación el modelo gaditano doceañista o inicial, influenciado por la tradición del municipio castellano, el modelo revolucionario francés y el centralizador napoleónico. Este modelo era enormemente centralizado, puesto que el gobierno central intervenía y controlaba la vida municipal a través del jefe político, actuando como contrapeso el carácter electivo de los integrantes de los ayuntamientos.

Durante el Trienio liberal, restablecida la vigencia del *corpus* normativo gaditano, arreciaron las protestas –más de las diputaciones que de los ayuntamientos– contra la excesiva centralización a que se veían sometidos los órganos rectores de los municipios y provincias. Este descontento fructificó en una nueva regulación del régimen local recogida en el Decreto de 3 de febrero de 1823 que contenía la nueva Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias –sancionada como Ley el 2 de marzo de 1823–, que sustituyó a la de 1813⁴⁰ y que apenas tuvo aplicación práctica inmediata debido a que poco tiempo después Fernando VII restauró de nuevo el absolutismo, aunque sí estuvo vigente, con mínimas modificaciones, durante algunos periodos en el reinado de Isabel II. Es el modelo gaditano del Trienio, una segunda versión más descentralizadora del doceañista, que fue el punto de partida del modelo progresista isabelino que veremos posteriormente.

El reinado de Isabel II supuso el definitivo establecimiento del Estado Liberal en España, después de las alternancias entre absolutismo y liberalismo que se habían sucedido en las tres primeras décadas del siglo XIX. A diferencia

de la Independencia. Ayuntamiento borbónico, municipalidad josefina y ayuntamiento liberal, Madrid: Dykinson, 2017.

⁴⁰ Hubo en el Trienio otras disposiciones aclaratorias sobre cuestiones meramente procedimentales, fundamentalmente el Decreto de 23 de marzo de 1821 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales.

de la de Cádiz, las dos constituciones del reinado, la progresista y transaccional de 1837 y la moderada de 1845, apenas detallaron el régimen municipal.

Los vaivenes, al compás de los cambios políticos, fueron constantes. Hubo una primera etapa de transición, durante la vigencia del Estatuto Real, representada por el Decreto de 23 de julio de 1835 para el Arreglo Provisional de los Ayuntamientos del Reino, que tenía como objetivos insertar el régimen municipal en la organización liberal, dejando atrás definitivamente el Antiguo Régimen, y modificar, aunque con tibieza, algunos de sus aspectos más importantes. Con posterioridad, el partido progresista, nada más alcanzar el poder y restaurado el texto gaditano, restableció, el 15 de octubre de 1836, la vigencia de la Ley de febrero de 1823. Como se ha dicho, la Constitución de 1837 fue muy parca en su regulación, limitándose a disponer que para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley concediera ese derecho (artículo 70), remitiéndose para la regulación de su organización y funciones a lo que determinase la ley que regulara esta materia (artículo 71). De inmediato, los progresistas, convencidos de la inviabilidad de la Ley de 1823, se esforzaron por reflejar sus ideas acerca del régimen local en unas disposiciones más matizadas que sí pudieran aplicarse en la práctica. Se intentó durante la regencia de Espartero con el frustrado Proyecto de 1842, pero hubo que esperar a los años cincuenta para su plasmación, de manera que fue el modelo de los moderados el que primero se configuró y aplicó durante el reinado isabelino.

El modelo moderado se fue perfeccionando en el fallido Proyecto de 1838 y en la debatida y controvertida Ley Municipal de 14 de julio de 1840, que apenas tuvo vigencia efectiva por la polémica que suscitó⁴¹. La expresión paradigmática de este arquetipo fue la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de Ayuntamientos, quintaesencia de las tendencias centralizadoras, ya que el superior jerárquico de los ayuntamientos era siempre el jefe político o gobernador. Pocas novedades, aunque decisivas, aportó la Constitución que los moderados proclamaron meses después, en mayo de 1845, que repitió la regulación de la de 1837, pero distinguiendo entre ayuntamientos, que serían nombrados por los vecinos a quienes correspondiese ese derecho, y los alcaldes, respecto a los que guardaba silencio sobre su forma de designación (artículo

⁴¹ Fue derogada por los progresistas al llegar al poder por Decreto de 13 de octubre de 1840 al considerar que infringía la Constitución de 1837, y restablecida de nuevo por los moderados por Decreto de 30 de diciembre de 1843 cuando lo recuperaron, aunque con alguna modificación y de manera transitoria hasta que se elaborasen otras nuevas disposiciones. Véase sobre las agrias discusiones en los trámites parlamentarios de esta Ley, PÉREZ NUÑEZ, J., Los debates parlamentarios de la Ley municipal de 1840, *Revista de Estudios Políticos*, 93 (julio-septiembre de 1996), pp. 273-291.

73). También se añadía que la ley que determinase su organización y atribuciones fijaría la intervención en los ayuntamientos de los delegados del gobierno (artículo 74). Estas mínimas diferencias respecto al texto de 1837 permitían la configuración de una reglamentación fuertemente centralizadora.

La vigencia del modelo moderado se mantuvo hasta 1868⁴², tan sólo interrumpida durante el Bienio Progresista. Este Bienio, restaurada de inmediato la aplicación de la Ley de 3 de febrero de 1823 por el Decreto de 7 de agosto de 1854, permitió que los progresistas cumplieran su vieja aspiración de elaborar una norma que concretara su propio modelo de régimen municipal. Fue la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, sin vigencia efectiva en este momento, ya que los progresistas, expulsados del poder, no lo recuperaron en todos los años que restaban de reinado isabelino. Se caracterizó por una cierta descentralización meramente administrativa, puesto que los ayuntamientos y sus miembros estaban subordinados a la diputación provincial y a las autoridades gubernativas. Cuando llegó al poder, a partir de 1856, la Unión Liberal de O'Donnell, pretendió reformar el régimen municipal, presentando dos Proyectos sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos en 1860 y 1866, ambos fallidos.

Al comenzar el Sexenio, el Decreto de 21 de octubre de 1868 restauró la vigencia de la Ley de 1856 con algunas modificaciones. También se estableció el sufragio universal masculino en el Decreto de 9 de noviembre de 1868. Pero, como en etapas anteriores, la regulación del régimen municipal estaba en el punto de mira de los gobernantes. La Constitución de 1869 sólo destinaba un precepto, el 99, a tratar de las diputaciones provinciales y ayuntamientos, en el que se consignaban los principios que debían seguirse para regular su organización y atribuciones⁴³, remitiéndose para su desarrollo a sus respectivas leyes. En cumplimiento de estas directrices se promulgó la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870. Con ella se conformó un nuevo modelo de organización municipal, el democrático del Sexenio, que profundizaba en la descentralización administrativa. No llegó a aplicarse el modelo de la Primera República recogido en el Proyecto de Constitución Republicano-federal de 1873, en el que se consagraba

⁴² Algunos de los cambios incorporados en la Ley Adicional de 21 de abril de 1864 se suprimieron con la última disposición del reinado sobre régimen local, el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, con los moderados otra vez en el Gobierno.

⁴³ Eran los siguientes: gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones; publicidad de las sesiones de unas y otras; publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes; intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se extralimitasen en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales; y determinación de sus facultades en materia de impuestos, para que los provinciales y municipales no fueran contrarios al sistema tributario del Estado.

una verdadera autonomía de los municipios, que tendrían en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política en un marco federal en el que, junto con el Estado Federal o Nación, solo se contemplaban dos instancias territoriales, los Estados regionales y los municipios. La extraordinaria inestabilidad política de esos meses y el levantamiento cantonal dieron al traste con estas pretensiones.

La necesidad de dar cabida a las nuevas aspiraciones que fueron surgiendo a lo largo del dilatado y convulso periodo de tiempo que comprende la Restauración Borbónica influyó en la regulación positiva del régimen municipal y en los intentos de modificación o reforma que se sucedieron durante estos años. La Constitución de 1876 consagró dos artículos a regular esta materia. En el 83 se limitaba a indicar que en los pueblos habría alcaldes y ayuntamientos, siendo nombrados estos últimos por los vecinos a quienes la ley confiriese ese derecho. Seguía en este punto la estela de la Constitución de 1845. El 84 señalaba que la organización y las atribuciones de los ayuntamientos se regirían por su propia ley, recogiendo, con mínimos cambios, los principios contenidos en la Constitución de 1869 (de los cinco solo se suprimió el relativo a la publicidad de las sesiones de diputaciones y ayuntamientos, dejando igual los restantes).

A lo largo de este periodo tan extenso sólo dos disposiciones alcanzaron vigencia efectiva, la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 y, durante la Dictadura de Primo de Rivera, el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924. La primera configuró el modelo de la Restauración, que, pese a que se presentaba a sí mismo con tintes descentralizadores, fue una continuación del moderado isabelino, y, por consiguiente, estaba inspirado en criterios centralizadores. El Estatuto, por su parte, diseñó el modelo de la Dictadura, que sí se puede considerar como descentralizador y en cierta medida como autonomista, que es el calificativo este último con que se adjetiva a sí mismo y considera buena parte de la doctrina.

Dos modelos dispares en cuanto a su inspiración y con una diferencia esencial, ya que mientras el primero rigió de manera efectiva a lo largo de más de cuarenta años, el segundo, sin embargo, no alcanzó los diez años de vigencia, y, además, sin aplicación real de muchos de sus preceptos o, al menos, de algunos determinantes de la impronta que lo caracterizaba. Y entre las dos regulaciones, tanto los conservadores como los liberales realizaron innumerables tentativas de reforma, más de veinte, todas ellas frustradas, pero que reflejaban su convencimiento de la necesidad de incorporar cambios en la vida municipal, de modo que muchas de sus nuevas propuestas y aportaciones a la postre quedaron incorporadas en los Estatutos primoriveristas. Entre estos proyectos fracasados destacaron los de Maura de 1903 y 1907, Canalejas de 1912 y conde de Romanones de 1919.

Durante la Segunda República, la regulación del régimen local despertó escasa atención debido a que toda la atención estuvo focalizada en resolver la áspera disputa sobre la forma de organización territorial del Estado, con las reclamaciones nacionalistas de fondo, proponiendo la Constitución de 1931 como solución la fórmula del Estado integral, que reconocía la existencia de municipios, provincias y regiones autónomas (artículo 8), siendo necesaria para la constitución de estas últimas, siempre voluntaria por parte de las provincias, la elaboración de los estatutos de autonomía, entre otros requisitos. Esta realidad se reflejó en la tardanza, hasta 1935, en aparecer la nueva Ley Municipal de 31 de octubre de ese año. En todo caso, el modelo municipal de la Segunda República, pese a la rimbombante declaración de autonomía contenida en el artículo 9 de la Constitución (disponía este precepto que todos los municipios de la República serían autónomos en las materias de su competencia) y su regulación en la misma, no significó avances, no ya autonomistas, sino meramente de descentralización administrativa respecto a la legislación anterior, especialmente en relación con el Estatuto Municipal de 1924.

3.2. Rasgos caracterizadores y principales diferencias

Las cuestiones más importantes que definieron y distinguieron cada modelo municipal constitucional y que suponían cambios sustanciales respecto al Antiguo Régimen son las siguientes.

3.2.1. Uniformidad inicial y posterior diversidad

El primer rasgo destacado es la uniformidad, puesto que, frente a la disparidad y variedad propia del municipio de la Modernidad, se optó por generalizar y multiplicar una misma organización municipal, unos mismos ayuntamientos, por todo el territorio nacional, aunque se discutió en los diferentes modelos acerca del número de vecinos exigido legalmente para su creación o para conservar los ya existentes.

En el texto gaditano era obligatorio constituir ayuntamientos en todos los pueblos que «por sí o su comarca» alcanzasen las mil almas con su término correspondiente, además de en aquellos otros en que fuese conveniente establecerlos (artículo 310). Se haría través de la diputación, en aquellas localidades que, sin llegar a esa cifra, por sus peculiares circunstancias de agricultura, industria o población se estimase que debían tenerlo (artículo 1 del Decreto de 23 de mayo de 1812 y del Capítulo II de la Instrucción de 1813). En las disposiciones isabelinas, las directrices seguidas fueron dos: por un lado, se respetaban los ayuntamientos ya existentes, con algún matiz, ya que en la Ley de 1845 sólo en


aquellas poblaciones que tuviesen un número de vecinos superior a 30, y por otro, se permitía la constitución de otros nuevos en localidades que alcanzaran los 100 vecinos (artículos 2-4 del Decreto de 1835, 70-72 de la Ley de 1845 y 25-30 de la Ley de 1856). En el Sexenio y la Restauración, en las Leyes de 1870 y 1877 (artículo 2.1º en ambos casos), con una regulación semejante, se exigía que no bajase de 2000 el número de habitantes residentes dentro del término municipal a que extendía su acción cada ayuntamiento, aunque subsistían los términos actuales que tuviesen consistorio aun sin cumplir este requisito. Un criterio diferente se siguió en alguno de los frustrados proyectos de la Restauración, en los que se proponía la supresión de los municipios que no alcanzasen un determinado número de vecinos⁴⁴.

No obstante, a partir de la Ley de 1870 esta radical uniformidad comenzó a agrietarse, debido a que la aludida Ley y la de 1877 (artículos 75 y 80, respectivamente) autorizaron a los ayuntamientos a formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros asuntos de su interés general, rigiéndose estas comunidades por una junta compuesta por un delegado de cada ayuntamiento, presidida por el vocal que eligiese esa junta. Posteriormente, el Estatuto Municipal de 1924 consagró la ruptura de este rígido principio, adaptándose el régimen local a la diversidad de situaciones posibles, ya que en él se reconocía, además de los municipios, la existencia de las entidades locales menores (según el artículo 2 se incluían en este concepto los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados) y posibles entidades supramunicipales como las mancomunidades municipales (el artículo 6 señalaba que los municipios podrían mancomunarse libremente, aunque pertenecieran a provincias y regiones distintas, para fines, servicios y obras de la competencia municipal o de carácter comarcal y para solicitar y explotar concesiones de obras o servicios públicos, estuvieran o no comprendidos en la competencia municipal) y la agrupación forzosa de municipios (el artículo 12 determinaba que para servicios y funciones que no fueran de la exclusiva competencia municipal y en los que las autoridades locales actuasen por delegación del Gobierno o de la administración del Estado, los municipios limítrofes de menos de dos mil habitantes podían ser

⁴⁴ Por ejemplo, en la Base 1ª del Proyecto de Moret de 1902 y en el de Romanones de 1906 se determinaba que los ayuntamientos existentes cuyo vecindario no alcanzase los 500 habitantes debían incorporarse en el plazo de un año a los más próximos, conforme a la tramitación del artículo 9 de la Ley Municipal de 1877. En el Proyecto de Maura de 1907, como mera posibilidad, se indicaba en el artículo 2 que los municipios existentes con una población inferior a los 2000 habitantes tenían dos posibilidades: unirse con otro u otros limítrofes hasta completar o superar aquel número, o incorporarse a un municipio completo y contiguo, pero únicamente para aquellos servicios en que la autoridad local tenía delegación del poder central.

agrupados, recayendo la delegación del poder central en la alcaldía del municipio más populoso), siguiendo también esta estela la Ley de 1935 (el artículo 2 en su párrafo segundo consideraba entidades locales menores a las aldeas, anteiglesias, parroquias, lugares, anejos o agregados y barrios, y el mismo artículo en su tercer párrafo definía las agrupaciones intermunicipales como las uniones de municipios para realizar fines, obras y servicios municipales o delegados de la administración central). La organización, como veremos, era diferente para cada una de estas realidades.

3.2.2. *Carácter legal o natural del municipio*

Las primeras referencias a esta cuestión en la regulación son tardías, ya que fue la Ley de 1870 la que por primera vez definió al municipio como la asociación legal de todas las personas que residen en su término, correspondiendo su representación legal al ayuntamiento (artículo 1), conteniéndose idéntica consideración en la Ley de 1877 (artículo 1). Sin embargo, en algunos de los fallidos Proyectos de la Restauración se fue abriendo paso una  concepción natural de esa entidad⁴⁵, aunque es en el Estatuto Municipal de 1924 donde se cambia radicalmente la postura, ya que se pasa de una consideración legal a una natural del municipio, tanto en su Exposición de Motivos como en el artículo 1, en el que se afirma que el municipio es la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y de bienes, determinada por las necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de ese municipio. Una definición similar del municipio, con alguna diferencia puesto que se omite cualquier referencia al necesario reconocimiento por la ley, se recoge en la Ley de 1935 siguiendo la huella del citado Estatuto municipal, del cual es deudora en numerosísimos aspectos⁴⁶.

3.2.3. *Órganos de gobierno y administración y su composición*

Una de las principales novedades fue la desaparición definitiva de los corregidores de la vida municipal a partir de la Constitución gaditana, después de más de cuatrocientos años de existencia como agentes del poder regio en las

⁴⁵ Por ejemplo, aparece tímidamente en los Proyectos de Maura de 1903 y 1907, y ya en los de Canalejas de 1912 y Romanones de 1919 se contiene una definición semejante a la que después se va a recoger en el Estatuto Municipal, hablando de “sociedad o comunidad natural, reconocida por la ley”.

⁴⁶ En su artículo 2. 1º se señala que el municipio es una asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado.

ciudades. En el modelo josefino todavía subsistían, pero desprovistos de sus tradicionales facultades jurisdiccionales que venían ejerciendo desde su aparición en la Baja Edad Media.

Mientras que en la España josefina, las municipalidades, allí donde se constituyeron, estaban gobernadas por un ayuntamiento del que únicamente formaban parte el corregidor y los regidores, y, como veremos después, por la junta municipal, en los restantes modelos el principal órgano de gobierno del municipio era el ayuntamiento constitucional, que estaba integrado, en primer lugar, por los alcaldes, que, salvo excepciones, eran los presidentes de los consistorios, diferenciándose también los tenientes de alcaldes desde los años treinta del siglo XIX, en concreto, desde el Decreto de 1835, si bien en la Ley de 1856 no aparecían citados. En segundo lugar, por los regidores, denominación que fue desapareciendo para dar paso a la de concejales, de manera que en el Estatuto Municipal y en la Ley de 1935 ya no se hablaba de regidores, sino de concejales, distinguiéndose en el citado Estatuto entre concejales de elección popular y de representación corporativa, siguiendo la tendencia marcada por todos los proyectos de reforma frustrados a partir del de Moret de 1902. Por último, y, en tercer lugar, por los procuradores síndicos, quienes inicialmente eran un cargo individualizado, aunque en la Ley de 1845 se siguió el criterio de habilitar a un regidor como tal, dejando, por tanto, de existir como oficio propio, lo que era un claro reflejo de que progresivamente habían ido perdiendo su importancia y estaban amenazados de desaparición. Posteriormente, frente al silencio de la Ley de 1856, en las de 1870 y 1877 volvió a incluirse el mismo criterio que en la de 1845, pero casi ya no conservaban ninguna de sus atribuciones originarias, dirigidas principalmente a defender los intereses de los vecinos. Finalmente, mientras que el Estatuto Municipal no los mencionaba –sí se hablaba de concejales jurado–, sorpresivamente reaparecieron los síndicos como cargo independiente en la Ley de 1935, con las funciones de censura y revisión de cuentas y de representación en juicio del ayuntamiento cuando el alcalde les delegare esta función.

En algunos textos, además de los ayuntamientos, la estructura institucional municipal se completaba con otros órganos, como la Junta municipal, que en el modelo josefino era un órgano consultivo y deliberante elegido, en concejo abierto celebrado en noviembre, por y entre los vecinos contribuyentes –se vislumbraba el sufragio censitario– (artículo 2 del Decreto 810). Eran tres las sesiones ordinarias que estas Juntas celebraban anualmente, más la posibilidad de otras tres de carácter extraordinario previa orden del prefecto. Sus atribuciones eran las siguientes: en la primera Junta ordinaria, nombrar o proponer al prefecto los candidatos para desempeñar los cargos municipales cuando así le correspondiese; en la segunda, cuando indicase el subprefecto, llevar a cabo el repar-

timiento de las contribuciones, repartidas a su vez por su correspondiente junta general de subprefectura; en la tercera, examinar las cuentas de los empleados de la municipalidad; y en el mes de diciembre la formación del presupuesto de las rentas y de las cargas de la municipalidad (artículos 5, 6 y 7 del Decreto de 1810). Por su parte, en las Leyes de 1870 y 1877, en las que reaparecía la Junta municipal, estaba integrada por los concejales y una asamblea de vocales asociados en triple número al de los concejales en la primera Ley citada y en igual número en la segunda; vocales que eran elegidos por sorteo entre los contribuyentes del distrito. Les correspondían las siguientes atribuciones: la aprobación de los presupuestos de gastos e ingresos, la creación de arbitrios a la Junta y revisar y censurar las cuentas municipales a la asamblea asociada (artículos 30-32 y 31-33, respectivamente).

También, a partir del Estatuto Municipal, se institucionalizó la existencia de la Comisión municipal permanente, que ya se había pergeñado en algunos de los proyectos previos, en concreto, los de Sánchez Toca de 1891, Maura de 1907, Canalejas de 1912 y conde de Romanones de 1919. Esta Comisión estaba constituida por el alcalde y los tenientes de alcalde, formando el ayuntamiento pleno los antes citados con los demás concejales. Por su parte, en la Ley de 1935, en los municipios cuya población era superior a veinte mil habitantes, los ayuntamientos tendrían una Comisión permanente, integrada por el alcalde y los tenientes de alcalde, que representaría al ayuntamiento pleno para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos en los intervalos de sus sesiones, teniendo sus acuerdos la misma eficacia que los del ayuntamiento pleno (artículo 55).

Por otra parte, en consonancia con la quiebra del principio de la uniformidad municipal, se consagraron otras formas de organización diferentes al ayuntamiento. Así, en el Estatuto Municipal se señalaba que habría una Junta vecinal en cada entidad local menor, y en las mancomunidades y agrupaciones forzosas igualmente una Junta (artículos 105, 110 y 111). Además, este Estatuto reconocía, junto al régimen general, el de concejo abierto para las entidades locales menores que no superasen los 1000 habitantes (artículos 105-109); el de carta municipal, que tampoco era novedoso puesto que ya figuraba en la Base 8ª del Proyecto de Romanones de 1919, que posibilitaba a los ayuntamientos a adoptar una organización peculiar y acomodada a sus necesidades y circunstancias especiales de su vecindario, con sujeción a unas determinadas reglas (artículos 142-149); el gobierno por comisión, en el que una comisión, integrada por el alcalde y un número de consejeros que oscilaba entre cuatro y diez designados por elección, asumiría la plena autoridad municipal (artículo 145); y el gobierno por gerente, en el que un alcalde gerente, nombrado libremente por el ayuntamiento, tendría plenos poderes municipales en la gestión de los servicios de interés comunal (artículo 146). Estos dos últimos supuestos sólo podrían darse en los

municipios de más de cincuenta mil habitantes, a petición de la vigésima parte de sus electores y mediante referéndum (artículo 144).

En la Ley de 1935, además del concejo abierto para los municipios que no excedieran de cinco mil habitantes (artículo 38), la administración especial de las entidades locales menores correspondía a unas Juntas administrativas (se regulaban en los artículos 67 a 70) y la de las agrupaciones intermunicipales a unas comisiones intermunicipales (artículo 71).

3.2.4. Duración, número y designación

La electividad, la desaparición de las ventas y de toda huella de perpetuidad y de acrecentamiento en los oficios municipales, verdaderas lacras de la vida local del Antiguo Régimen, fueron otros rasgos definitorios de los modelos municipales constitucionales.

En cuanto a la duración, los cargos municipales pasaron a tener una duración determinada –uno, dos, tres, o cuatro años– desapareciendo desde el principio los oficios vitalicios y perpetuos. Cada modelo optó por una solución diferente, así, mientras que en el josefino los oficios eran anuales, desapareciendo todo atisbo de perpetuidad, en el gaditano había diferencias, ya que los alcaldes constitucionales se tenían que mudar anualmente, los regidores por mitad cada año y el procurador síndico también por mitad si hubiera dos y anualmente si fuese único (artículo 315 de la Constitución de 1812). En el Decreto de 1835 y en la Ley de 1845 pasaron a ser bianuales el procurador síndico y el alcalde, mientras que los regidores tenían una duración de cuatro años, renovándose por mitad cada dos (artículos 7 y 6, respectivamente). La Ley de 1856 introdujo cambios, determinándose la renovación anual o bianual de los alcaldes según su número y en el caso de los regidores anualmente, bianualmente o cada cuatro también dependiendo de la cifra existente (artículos 109-111). En las Leyes de 1870 y 1877 los ayuntamientos se renovarían cada dos años por mitad, saliendo en cada renovación los concejales más antiguos (artículos 42 y 45, respectivamente). En el Estatuto Municipal la renovación de ambos tipos de concejales se haría por mitad cada tres años (artículo 47). Por último, la renovación de los consistorios igualmente sería cada tres años por mitad en la Ley de 1935 (artículo 42).

El número estaba tasado, siempre en relación con la extensión del vecindario de cada localidad, por lo que se alejaba cualquier posibilidad de incrementar la cifra más allá de la fijada en las respectivas leyes. En el modelo josefino se determinaba taxativamente el número de «empleados de gobierno» que debía haber, desapareciendo cualquier posibilidad de acrecentamiento, en concreto, 1 corregidor y desde 2 regidores en las municipalidades que no sobrepasaran los

2000 vecinos hasta un máximo de entre 6 a 16 en todas las que superasen los 5000 (artículo 8 del Decreto de 1810). Esta cuestión, en el modelo gaditano, fue desarrollada por el Decreto de 23 de mayo de 1812, que señalaba que la cifra fluctuaba entre 1 alcalde, 2 regidores y 1 procurador síndico en los municipios menos poblados hasta los 2 alcaldes, 2 procuradores síndicos y 8 regidores en los que superasen los 4000 vecinos, con la obligación de elegir 12 regidores en las capitales de provincia, aumentándose a 16 si superaban los 10000 vecinos (artículos 4 y 5). A partir de este momento, excepto en la Ley de 1856, los alcaldes fueron únicos, fijándose la cifra de otros integrantes del ayuntamiento de la siguiente manera. Según el Decreto de 1835 el número de regidores dependía de la población, variando desde 2 en las poblaciones de entre 100 y 200 vecinos hasta 22 en las que superaran los 30000, el de tenientes de alcalde se iba reduciendo de 9 en las últimas citadas a 1 en las de 200 a 5000 vecinos y solo habría 1 procurador del común (artículo 2). En la Ley de 1845 su número, como en el Decreto de 1835, también se determinaba en función de su población, oscilando, respecto a los regidores, entre 3 en los concejos o distritos que no alcanzasen los 50 vecinos, hasta 31 en los que superasen los 20000, siendo 37 en Madrid, mientras que se elegiría desde un teniente de alcalde en las localidades de entre 51 a 200 vecinos a 6 en las que superasen los 20000 y 10 en Madrid (artículo 3). En la Ley de 1856 la cifra oscilaba desde 1 alcalde y 3 regidores en los distritos municipales de 100 vecinos como máximo hasta los 11 alcaldes y 36 regidores en los de 40000 en adelante (artículo 108). También en las Leyes de 1870 y 1877 se fijaba en una escala ajustada al número de residentes. En concreto, la cifra de tenientes oscilaba entre 1 en los municipios de 801 a 2000 residentes en la Ley de 1870 y de 801 a 1000 en la de 1877 –los inferiores a estos habitantes no tendrían–, hasta 10 en los de más de 95001, mientras que habría 5 regidores en los municipios de hasta 500 residentes, hasta llegar a 33 en los de más de 95001, aumentándose un regidor por cada 20000 residentes más hasta la cifra máxima de 50 concejales (artículos 34 y 35, respectivamente). En el Estatuto Municipal de 1924 el número de los concejales de elección popular oscilaría entre 8 en los municipios de 1001 a 2000 vecinos hasta 48 en los de más de 200001 (artículo 45), y el de concejales corporativos sería de 3 a 16 en proporción al de los concejales de elección popular según una escala recogida en el artículo 46. El número de tenientes de alcalde sería equivalente al de distritos municipales de cada término con un máximo de 10 (artículo 96). Por último, en la Ley de 1935 la cifra de concejales propietarios en cada ayuntamiento oscilaba de 5 a 41 en función de la población de derecho; el de tenientes de alcalde sería de 2 en los concejos abiertos y entre 2 y 10 según el número de concejales propietarios; mientras que el de síndicos sería de 1 en concejos abiertos y en ayuntamientos de municipios que no excedieran de 100000 residentes, y de 2 en los demás (artículos 39-41).

Respecto a su nombramiento, los oficios integrantes de los ayuntamientos eran electivos, con arreglo a diferentes tipos de sufragio según fueron transcurriendo los años. Desapareció, por tanto, toda forma de renuncia y enajenación regia o entre particulares así como la posibilidad de consumo de los oficios municipales. Así, se dispuso literalmente en el Decreto de 21 de agosto de 1809 dictado en la España ocupada por los franceses que el precio de los oficios de regidor u otros diferentes se satisfaría a sus propietarios por el Tesoro público (artículo 4). Igualmente, en la Constitución de Cádiz se hacía hincapié en la obligación de que cesasen los regidores y otros oficios perpetuos cualesquiera fuesen su título y denominación (artículo 312). Se insistía en el Decreto de 1835 en que los oficios municipales eran de libre elección, suprimiéndose los enajenados vitaliciamente o a perpetuidad (artículo 6).

En el modelo josefino, el corregidor y los regidores eran electivos. En concreto, la Junta municipal los nombraría en las localidades de menos de 2000 vecinos en los últimos quince días del mes de diciembre; en las de tamaño intermedio, entre 2000 y 5000 vecinos, se designarían por los prefectos de una lista con un número doble de candidatos presentada por la Junta municipal, compuesta por miembros de esas Juntas o cualesquiera otros vecinos; y el rey los elegiría directamente en las de más de 5000 vecinos entre los miembros de las Juntas municipales o entre los demás vecinos (artículo 4 del Decreto de 1810).

En el modelo gaditano, mientras que el jefe político era de designación regia (artículo 324 de la Constitución de 1812), los integrantes de los ayuntamientos eran de elección popular (artículo 312 de la citada Constitución), incluidos los alcaldes constitucionales. Para esa elección se optaba por un sufragio indirecto de segundo grado, siendo electores todos los vecinos en el primer peldaño (artículos 313-314 de la Constitución, 6-12 del Decreto de 23 de mayo de 1812 y 22-23 del Capítulo I de la Instrucción de 1813)⁴⁷. De libre elección calificaba la forma de designación de los oficios municipales el Decreto de 1835, recogiendo un sufragio censitario activo y pasivo, lo que suponía diferenciar entre electores, que para serlo tenían que alcanzar unos determinados requisitos económicos (artículo 15), y elegibles, respecto a los cuales se especificaba que la elección para los oficios de república debía recaer indispensablemente en la décima parte de los mayores contribuyentes (artículo 18). También contenía un sufragio censitario muy restringido el modelo de 1845, distinguiendo asimismo

⁴⁷ Según el artículo 313 de la Constitución en diciembre de cada año se debían reunir todos los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos un número de electores proporcional a su vecindario, que tenían que residir en el mismo pueblo y estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano. Y el 314 añadía que esos electores a su vez nombrarían, también en diciembre y a pluralidad de votos, los diferentes oficios para que entrasen a ejercer sus cargos el 1 de enero del año siguiente.

entre electores, a los que entre otros se les exigía el requisito de ser mayores contribuyentes, contados de mayor a menor, conforme a una escala previamente establecida (artículo 13), y elegibles, que eran todos en las poblaciones de menos de 60 vecinos y en las demás una proporción de los electores contribuyentes del lugar (artículo 20). La ley de 1856, siguiendo lo dispuesto en la Constitución *non nata* de ese año, disponía un sufragio directo censitario de todos los vecinos que pagasen contribución directa por gastos generales, provinciales o municipales, determinando una escala de contribuyentes según la población para ser electores (artículo 31), que serían también los elegibles, sin tener, por tanto, en consideración el criterio de ser o no mayores contribuyentes (artículo 37).

En la Ley de 1870 se conservaba la naturaleza electiva de los integrantes de los ayuntamientos por medio de un sufragio universal sólo masculino, incluyendo a los alcaldes, una vez implantado este tipo de sufragio por el Decreto de 9 de noviembre de 1868 inmediatamente después de la Revolución Gloriosa de septiembre de ese año. La Ley de 1877, aunque señalaba también que los ayuntamientos eran de elección popular –electividad que estuvo desvirtuada por el caciquismo–, retornó al sistema del sufragio censitario, en función de criterios económicos, de modo que eran electores todos en los pueblos menores de 100 vecinos y en los restantes los que fuesen contribuyentes, entre otros requisitos (artículo 40); y en cuanto a los elegibles, en los pueblos de menos de 400 habitantes eran todos los electores y en los demás una proporción de los electores contribuyentes del lugar (artículo 41). Posteriormente, democratizó la participación electoral la Ley de Sufragio Universal de 26 de junio de 1890⁴⁸ para los varones mayores de 25 años que estuviesen en pleno goce de sus derechos civiles y fuesen vecinos de un municipio con al menos dos años de residencia –para el sufragio pasivo se conservaron todavía restricciones–. Este proceso se culminó con la Ley Electoral para Diputados a Cortes y Concejales de 8 de agosto de 1907 de Maura, en la que se recogieron los criterios anteriores estableciendo el sufragio universal, directo y secreto para varones que gozasen de sus derechos civiles mayores de 25 años. Desde la segunda década del siglo XX en algunos de los proyectos de reforma fallidos se permitía la participación de las mujeres bajo ciertas condiciones⁴⁹.

En el Estatuto Municipal, los concejales de elección popular serían nombrados por el pueblo con arreglo a los preceptos de la Ley electoral de 8 de agos-

⁴⁸ Aunque se refería a las elecciones para los diputados a Cortes, se aplicó también a las de diputados provinciales y concejales en virtud de lo dispuesto en el artículo adicional primero, regulándose en el Real Decreto de 5 de noviembre de 1890.

⁴⁹ Por ejemplo, en el Proyecto de Romanones de 1919, en la Base 5ª se ordenaba adiconar en el censo electoral a las mujeres que fueran cabeza de familia en el vecindario.

to de 1907, pero se introdujo el sistema de representación proporcional en lugar del mayoritario, siendo electores los españoles mayores de 23 años y elegibles los mayores de 25 años, sin distinción de sexo, aunque a las mujeres se les exigía ser cabeza de familia (artículos 51-52). Por su parte, los concejales corporativos eran designados por las corporaciones o asociaciones que figurasen en el Censo especial que a este efecto se instituía (artículo 43), llevándose a cabo la elección a través de compromisarios elegidos por esas entidades. Por último, un sufragio universal, igual, directo y secreto se recogió en la Ley de 1935 (artículo 38).

3.2.5. Los alcaldes

Una de las principales diferencias entre los diversos modelos radicó en la forma de elección de los alcaldes, que fue reflejo importante del mayor o menor grado de centralización que caracterizó a cada uno de ellos. Alcaldes que presidían los ayuntamientos, salvo excepciones. En concreto, en el modelo josefino el corregidor era el único encargado del gobierno de las municipalidades (artículo 9 del Decreto de 1810); en el gaditano, el jefe político presidía el ayuntamiento de la capital de la provincia y en las demás localidades el alcalde primero constitucional; en el Decreto de 1835 y en las Leyes de 1845 y 1877 podían presidir personas ajenas a los ayuntamientos nombradas por el rey, conservándose todavía para ellos el nombre de corregidor en el Decreto de 1835 y de alcalde-corregidor en la Ley de 1845.

Las opciones para la designación de los alcaldes que se recogieron en los distintos modelos fueron las siguientes:

En primer lugar, la total electividad, que fue por la que se inclinaron el modelo gaditano, el progresista, el del Sexenio, el de la Dictadura de Primo de Rivera y el de 1935, aunque con variaciones, ya que el alcalde podía ser el concejal que obtuviera mayor número de votos (artículo 99 de la Ley de 1856) o el elegido por los concejales de entre ellos (artículos 48-51 de la Ley de 1870). En el Estatuto Municipal sería elegido por los respectivos ayuntamientos entre los concejales o los electores con capacidad para serlo. En el primer caso bastaba con la mayoría absoluta de votos de la corporación y en el segundo se exigía el de dos terceras partes (artículo 94). Por último, en la Ley de 1935 se determinó como norma general la elección de entre los concejales por el propio ayuntamiento (artículos 38, 73 y 51), aunque los municipios también podían optar por la denominada elección plenamente popular, en virtud de la cual en la semana anterior a la proclamación de los candidatos elegidos se haría esta solicitud en la secretaría municipal, llevándose a cabo el jueves siguiente la antevotación, en la que se determinarían los candidatos a la alcaldía, eligiéndose el alcalde por votación popular el mismo día y hora que los concejales (artículos 76-77).

En segundo lugar, el sistema mixto, que consistía en la designación por el poder central –rey y jefe político o gobernador– entre los concejales previamente elegidos por los vecinos, generalmente en las capitales de provincias, en las cabezas de partido o en localidades que alcanzasen un determinado número de habitantes.

Y, en tercer lugar, el nombramiento directo por el rey entre personas extrañas al ayuntamiento o, incluso, la combinación de alguna de estas posibilidades.

Las opciones citadas en segundo y tercer lugar fueron las formas recogidas en el Decreto de 1835, en los modelos moderados de 1840 y 1845 y en el de la Restauración de 1877.

En el Decreto de 1835, el rey o el gobernador civil, en función de si la localidad era superior o inferior a dos mil vecinos, era el que designaba los alcaldes de entre los tres elegidos previamente para los oficios del ayuntamiento que hubiesen obtenido mayor número de votos (artículo 31), disponiéndose, además, que en Madrid y demás ciudades y capitales que el Gobierno estimase conveniente habría un corregidor de nombramiento real que presidiría el ayuntamiento (artículo 1). Ahondando en la centralización, el ministro de la gobernación y el jefe político eran los que elegían a los alcaldes en las poblaciones de mayor número de habitantes en la Ley de 1840. En concreto, previo informe del jefe político, el monarca por el ministro de la Gobernación elegía entre los nombrados para constituir el ayuntamiento al alcalde y tenientes de alcaldes en todas las capitales de provincia, y el jefe político en los pueblos cabeza de partido y en los que superasen los 500 vecinos, siendo alcaldes en los demás supuestos los individuos que hubiesen alcanzado mayor número de votos (artículo 45, párrafos 1 a 3)⁵⁰. La Ley de 1845 siguió esta pauta, endurecida, además, por la posibilidad de nombramiento de alcaldes corregidores ajenos al consistorio por el monarca. En concreto, al rey pertenecía el nombramiento de alcaldes y tenientes de alcaldes entre los concejales elegidos en todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial que llegasen a 2000 vecinos, y en las demás al jefe político por delegación del rey (artículo 9), pero podía el monarca nombrar libremente un alcalde-corregidor en lugar del ordinario en las localidades que estimase conveniente con una duración ilimitada (artículo 10). Ante las intensas protestas, esta última posibilidad quedó limitada a los pueblos que pasasen de cuarenta mil almas en la Ley Adicional de 21 de abril de 1864 (artículo 1), retornándose en el Decreto de 21 de octubre de 1866 al sistema de 1845.

⁵⁰ Se produjo un cambio de criterio, ante el unánime e intenso rechazo suscitado, al restablecerse su vigencia en 1843, determinándose que en todas las localidades sería alcalde el que reuniese mayor número de votos (artículo 45).

La Ley de 1877 prosiguió la senda del modelo moderado isabelino, manteniendo un criterio mixto, que combinaba, en primer lugar, la elección de alcalde por el propio ayuntamiento entre los concejales en los municipios de menos de seis mil habitantes; en segundo lugar, la posibilidad de que el rey pudiese nombrarlo entre los concejales en las capitales de provincia, en las cabezas de partido judicial y en los pueblos que tuvieran igual o mayor vecindario que aquellas, siempre que no fuera inferior a seis mil habitantes; y el nombramiento del alcalde de Madrid libremente por el monarca, es decir, pudiendo designar a una persona ajena al consistorio (artículo 49).

3.2.6. *Subordinación al poder central*

En todos los modelos (excepto en los del Estatuto Municipal y la Ley de 1835) había una relación jerárquica de subordinación de las corporaciones municipales respecto al gobierno central y/o a las diputaciones provinciales.

En concreto, en el modelo de 1812 los ayuntamientos estaban subordinados a la diputación provincial y todos ellos al jefe político. En el progresista, los ayuntamientos y sus miembros aparecían supeditados a la diputación provincial y a las autoridades gubernativas (a través del alcalde), mientras que en el moderado isabelino –también en el de la Ley de 1877– el superior jerárquico de los ayuntamientos era siempre el jefe político o gobernador, desapareciendo toda mención a las diputaciones. En la Ley de 1870 se estableció la subordinación de los ayuntamientos, alcaldes y regidores a la comisión provincial o al gobernador, según los casos. Por último, en el Estatuto Municipal y en la Ley de 1935 desapareció cualquier posible atisbo de sumisión jerárquica de los ayuntamientos a las diputaciones y a las autoridades gubernativas superiores. Solo estaban subordinados a la ley.

Una de las cuestiones que mejor permite dilucidar la mayor o menor sumisión de las corporaciones municipales respecto al poder central es la posibilidad por parte del Gobierno *de suspensión, disolución, sustitución o separación* de ayuntamientos y sus integrantes. También en este punto hubo importantes diferencias. El modelo gaditano, tanto el doceañista como el del Trienio, nada menciona al respecto, por lo que se deduce que los ayuntamientos, una vez constituidos legalmente, no podían ser disueltos por el Gobierno. En el reinado de Isabel II, la regulación de los dos modelos fue dispar. En el moderado, es al rey y a las autoridades gubernativas -sin intervención ni de las diputaciones ni de las Cortes-, a quienes corresponden exclusivamente estas facultades, que pueden ejercerlas, sin que, salvo alguna excepción, haya ningún requisito previo que cumplir, como la formación de expediente o consulta al consejo provincial,

pudiéndose dar cuenta a los tribunales para que castiguen a los culpables, pero sólo si se estima necesario (artículos 9 del Decreto de 1835, 57-58 de la Ley de 1840 y 67-68 de la Ley de 1845), mientras que en el progresista de la Ley de 1856 se establecen las siguientes posibilidades: suspensión de ayuntamientos y alcaldes por autoridades superiores, después de oída la diputación; destitución de concejales y alcaldes, pero con la intervención de los tribunales de justicia; y disolución de los ayuntamientos con la aprobación por las Cortes (artículos 247-248 y 250-253), por lo que la facultades de las autoridades gubernativas están más atemperadas.

Durante el Sexenio Democrático, la Ley de 1870 mantiene la posibilidad de suspensión gubernativa de los ayuntamientos y alcaldes oída previamente la comisión provincial en caso de extralimitación grave, aunque para la destitución de alcaldes y regidores se requiere sentencia ejecutoriada de juez o tribunal competente (artículos 180-183). Ya en la Restauración, mientras que en la Ley de 1877 se recoge la eventualidad de suspensión gubernativa de alcaldes, tenientes y ayuntamientos (artículos 189-192), pero no de su destitución, desapareciendo toda la intervención de la comisión provincial que preveía la Ley de 1870, en el Estatuto de Calvo Sotelo, por el contrario, quedan totalmente suprimidas las suspensiones y destituciones gubernativas de los ayuntamientos (artículo 90), muestra evidente de una regulación descentralizadora. Finalmente, en Ley de 1935 tampoco se contempla la posibilidad de suspensión, destitución o disolución de ayuntamientos o de sus miembros, salvo, en primer lugar, la suspensión de los alcaldes por el Gobierno cuando la provincia a que pertenezca el término municipal se halle en estado de prevención, alarma o guerra, y en segundo, la destitución del alcalde elegido por el ayuntamiento por el voto de la mayoría absoluta de los concejales o por votación popular cuando así lo acuerde la mitad más uno de los electores (artículos 80-81).

IV. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes se han explicado las cuestiones y características más destacadas de la evolución general del régimen municipal castellano desde el siglo XVI hasta los años treinta del XX; tarea que ha permitido trazar de manera sintética y generalizadora el devenir de la organización municipal a lo largo de todas estas centurias.

Durante los siglos de la Modernidad, uno de los principales rasgos que se puede predicar del régimen municipal es la continuidad en su estructura institucional, que descansó sobre los corregidores y regidores, a los que se sumaban los representantes pecheros cada vez más desdibujados en su tarea de defensa de los

intereses de los vecinos del común. Sin embargo, bajo esa continuidad subyacía una enorme diversidad en la tipología, número y duración de oficios que poblaban los consistorios de estos siglos. Prácticamente no existió un ayuntamiento similar a otro, por lo que la falta de uniformidad era patente. Sólo la creación de los oficios carolinos en 1766, diputados del común y procurador síndico personero, vino a alterar ese armazón institucional. Por otra parte, los municipios de los Austrias se caracterizan por la intensa oligarquización y el creciente intervencionismo regio en la vida de las ciudades.

Sin embargo, fueron las enajenaciones masivas de oficios municipales por parte de los monarcas Austrias, fundamentalmente las acaecidas entre 1543 y los años sesenta del siglo XVII, las que provocaron los principales cambios y mudanzas en su naturaleza, ya que determinaron su mutación primero en vitalicios y luego en perpetuos, convirtiéndose, por tanto, en bien patrimoniales de su titulares que los testan a familiares, venden a otros particulares, etc., en definitiva disponen de ellos *inter vivos* y *mortis causa* como de cualquier otro bien de patrimonio. También motivaron esas enajenaciones el incremento desmesurado de su número y los consiguientes consumos en un intento, en muchas ocasiones fallido, de reducirlos.

El municipio borbónico presenta rasgos propios determinados por la tendencia a la uniformidad, sobre la base de generalizar el modelo castellano también por los derrotados territorios aragoneses en la Guerra de Sucesión, y por la feroz centralización impuesta por los reyes de la nueva dinastía, que se reflejó sobre todo en el control financiero que se impuso a las corporaciones locales. Los corregidores, amenazados en su protagonismo por la nueva figura de los intendentes, se acaban convirtiendo en oficios casi funcionariales perdiendo parte del carácter político que en cuanto agentes regio en las ciudades tenían en las centurias de los Austrias, mientras que los regidores, mayoritariamente perpetuos, concluida la etapa de ventas masivas, y cada vez más aristocratizados, fueron perdiendo interés por las tareas de gobierno y ausentándose de los ayuntamientos, lo que obligó a adoptar diversas medidas, la más sobresaliente, el amago de retorno a regidores electivos y anuales o bienales. Finalmente, se crean los oficios carolinos en un intento, a la postre frustrado, de vigilar la frecuente actuación abusiva de los regidores en materia de abastos y de que actuasen en defensa de los intereses del común de vecinos.

Desde comienzos del siglo XIX hasta la Guerra civil, además del último aliento de los consistorios absolutistas, el rasgo más destacado fue la aparición de los ayuntamientos constitucionales como principal órgano de gobierno municipal. La uniformidad organizativa en todo el territorio español va a ser la tónica dominante hasta que desde finales de la decimonovena centuria asomen muy tímidamente otras posibles formas de organización municipal, que en su propia

regulación legal tienen muy poco recorrido. Ayuntamientos constitucionales que plasmaron en diversos modelos al unísono con las oscilaciones políticas de este siglo y medio, caracterizados sobre todo por su mayor o menor dependencia respecto al poder central; municipalidades josefinas y ayuntamientos gaditanos en sus dos versiones, la doceañista y la del Trienio, progresistas, moderados, del Sexenio, de la Restauración y de la Dictadura de Primo de Rivera y de la Segunda República se suceden sin solución de continuidad en estos años.

Desaparecidos definitivamente los corregidores y los oficios perpetuos, acrecentados y enajenados, los ayuntamientos constitucionales están integrados por alcaldes y regidores, o concejales como se les va denominando según transcurren los años, de carácter electivo, número tasado y duración determinada. La elección se lleva a cabo generalmente por un sufragio censitario o universal masculino según el modelo que estuviera en vigor como reflejo del ideario de cada partido político. Solo desde el Estatuto Municipal se permite votar a las mujeres, aunque con importantes limitaciones. Entre sus integrantes destacan los alcaldes, que son quienes, salvo excepciones, presiden las corporaciones locales, cuyo nombramiento, por elección totalmente popular o con una mayor o menor intervención del poder central, va a ser uno de los aspectos más debatidos y conflictivos y uno de los que reflejan esa mayor o menor sumisión al poder central.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA PÉREZ, Francisco José, *Poder municipal y cabildo de jurados en Toledo en la edad moderna (siglos XV-XVIII)*, Toledo: Concejalía del Área de Cultura, D.L., 1992.
- BARÓ PAZOS, Juan y Margarita SERNA VALLEJO, La organización del regimiento de la villa de Santander en la época moderna. En M^a. Rosa AYERBE (coord.) *Estudios dedicados a la memoria del profesor L. M. Díez de Salazar Fernández. I. Estudios histórico-jurídicos*, Bilbao: Servicio editorial, Universidad del País Vasco, 1992, pp. 459-482.
- BERMÚDEZ AZNAR, Agustín, *El corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*, Murcia: Sucesores de Nogués, 1974.
- BERNARDO ARES, José Manuel de y Enrique MARTÍNEZ RUIZ (eds.), *El municipio en la España Moderna*, Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 1996.
- CABAÑAS GARCÍA, Jorge, Los regidores de la ciudad de Burgos (1600-1750): acceso al poder municipal y perfil social, *Boletín de la Institución Fernán González*, Año 1981, 225 (2002/2), pp. 401-434.

- CALVO SOTELO, José, *Mis servicios al Estado* (prólogo por J. Díaz Ambrona Bardají), 2ª ed., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974 (1ª ed., Madrid, [s.n.], 1931).
- CAMPESE GALLEGO, Fernando Javier, *La representación del común en el Ayuntamiento de Sevilla (1766-1808)*, Sevilla: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 2005.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio, Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo. En *Cincuentenario del Estatuto municipal: estudios conmemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pp. 149-197.
- CASTRO, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868*, Madrid: Alianza Editorial, 1979.
- CENTENO YÁÑEZ, Joaquín, *El control de la administración urbana. Evolución de los jurados de Córdoba (1297-1834)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba: Servicio de Publicaciones de Caja Sur, Ayuntamiento de Córdoba, 2006.
- CÓRCOLES JIMÉNEZ, María Pilar, Los regidores de la villa de Albacete durante la segunda mitad del siglo XVI. En Alfonso SANTAMARÍA, Luis G. GARCÍA-SAUCO y José SÁNCHEZ (coords.), *II Congreso de Historia de Albacete: del 22 al 25 de noviembre de 2000*, Albacete: Instituto de Estudios Albacetenses «Don Juan Manuel» de la Excma. Diputación de Albacete, III, 2002, pp. 29-45.
- CUARTAS RIVERO, Margarita, La venta de oficios públicos en el siglo XVI. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 225-260.
- La venta de oficios públicos en Castilla-León en el siglo XVI, *Hispania*, XLIV/158 (1984), pp. 495-516.
- DÍAZ DE DURANA, José Ramón, La reforma municipal de los Reyes Católicos y la consolidación de las oligarquías urbanas: el capitulado vitoriano de 1476 y su extensión por el nordeste de la Corona de Castilla. En *La formación de Álava*. I. *Comunicaciones*, Vitoria: Diputación foral de Álava, 1985, pp. 213-246.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales, *Anuario de Historia Económica y Social*, 3 (1970), pp. 105-137 (consultado por DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *Instituciones y Sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona: Ariel, 1985, pp. 146-183).
- FAYA DÍAZ, María Ángeles, Regidores perpetuos de Oviedo y crisis del municipio en el siglo XVIII. En M.ª Ángeles FAYA DÍAZ (coord.), *Estudios de*

- historia urbana de Asturias en la Edad Moderna*, Oviedo: KRK, 2013, pp. 15-74.
- FORTEA PÉREZ, José Ignacio, Príncipes de la república. Los corregidores de Castilla y la crisis del Reino (1590-1665), *Estudis: Revista de Historia Moderna*, 32 (2006), pp. 73-110.
- Corregidores y regimientos en la España Atlántica bajo los Austrias. En José Ramón DÍAZ DE DURANA y José Antonio MUNITA LOINAZ (eds.), *La apertura de Europa al Mundo Atlántico*, Bilbao: Universidad del País Vasco. Servicio Editorial, 2011, pp. 69-116.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.
- GARCÍA MARÍN, José María, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1974.
- GELABERT GÓNZALEZ, Juan E., *La bolsa del rey: rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona: Crítica, 1997.
- GIULIANI, Alessandra P., Datos y reflexiones sobre la Junta de Incorporación (1706-1717), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67 (1997), pp. 1029-1038.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid: Instituto de Estudios administrativos, 1970.
- Sociedad urbana y gobierno municipal en Castilla. En *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 57-83.
- El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVII. En *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 203-234.
- Notas sobre los acrecentamientos de oficios en los municipios castellanos hasta fines del XVI. En Aquilino IGLESIA FERREIRÓS y Sixto SÁNCHEZ-LAURO (coords.), *Centralismo y Autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 1990, pp. 173-194.
- GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús Manuel, *Honor, riqueza y poder: los Veinticuatro de Jerez de la Frontera*, Jerez: Ayuntamiento de Jerez, 1998.
- GUILLAMÓN ÁLVAREZ, Javier, *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.

- HERNÁNDEZ FRANCO, Juan, Limpieza y nobleza en las ciudades de Castilla: pretensiones y consecución del privilegio de estatuto por parte de Murcia (1560-1751), *Revista de Historia Moderna: Anales de la Universidad de Alicante*, 17 (1998-1999), pp. 249-262.
- HIJANO PÉREZ, Ángeles, *El pequeño poder. El municipio en la Corona de Castilla, siglos XV al XIX*, Madrid: Editorial Fundamentos, 1992.
- LADERO QUESADA, Manuel Fernando, *La ciudad de Zamora en la época de los Reyes Católicos: economía y gobierno*, Zamora: Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo, 1991.
- LALINDE ABADÍA, Jesús, *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1970.
- LÓPEZ DÍAZ, María, Regidores de Ourense y dinámicas duraderas: guía de titulares, oficios y familias (1650-1812), En María LÓPEZ DÍAZ (ed.), *Cuadernos Feijonianos de Historia Moderna IV*, Santiago de Compostela: Andavira Editores, 2013, pp. 165-220.
- Corregimientos y corregidores de Galicia (1700-1759): elementos para una panorámica general. En María LÓPEZ DÍAZ (dir.), *Galicia y la instauración de la Monarquía borbónica: poder, élites y dinámica política*, Madrid: Sílex, 2016, pp. 123-167.
- LÓPEZ NEVOT, José Antonio, *La organización institucional del municipio de Granada durante el siglo XVI (1492-1598)*, Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1994.
- LOSA CONTRERAS, Carmen, *El Concejo de Madrid en el tránsito de la Edad Media a la Moderna*, Madrid: Dykinson, 1999.
- LUNENFELD, Marvin, *Los corregidores de Isabel La Católica*, Barcelona: Labor, 1989.
- MARCOS MARTÍN, Alberto, Las ventas de oficios en Castilla en tiempos de suspensión de las ventas (1600-1621), *Chronica Nova*, 33, 2001, pp. 13-35.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián y Enric ARGULLOL MURGADAS, Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931. En *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid: Alfabeta, 1973, pp. 5-356.
- MERCHÁN FERNÁNDEZ, Carlos, *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Tecnos, 1988.
- MORÁN MARTÍN, Remedios, La Junta de Incorporación: instrumento de la Nueva Planta, *E-legal history review*, 3 (enero de 2007).
- MOSÁCULA MARÍA, Francisco Javier, *Los regidores de la ciudad de Segovia, 1556-1665: análisis socioeconómico de una oligarquía urbana*, Valladolid:

- Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, 2006.
- MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, *Bayona en Andalucía: el estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Sevilla: Junta de Andalucía; Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- OCAÑA CUADROS, Ivanova, Las regidurías malagueñas en el reinado de Carlos II. En Francisco José ARANDA PÉREZ (coord.), *La declinación de la Monarquía Hispánica en el siglo XVII. Actas de la VII Reunión científica de la Fundación Española de Historia Moderna*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 739-764.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.
- PÉREZ DE CASTRO, Ramona, *Los regidores del concejo de Gijón durante la edad moderna (siglos XVI-XIX)*, Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos, 1998.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, Santiago, El triunfo de la insaculación en Bilbao: los protagonistas del cambio político y el antagonismo de sus valores. En Jaime CONTRERAS CONTRERAS (ed.), Raquel SÁNCHEZ IBÁÑEZ (comp.), *Familias, poderes, instituciones y conflictos*, Murcia: Universidad de Murcia, 2011, pp. 21-40.
- PÉREZ NUÑEZ, Javier, Los debates parlamentarios de la Ley municipal de 1840, *Revista de Estudios Políticos*, 93 (julio-septiembre de 1996), pp. 273-291.
- POLO MARTÍN, Regina, *El régimen municipal de la Corona de Castilla durante el reinado de los Reyes Católicos. Organización, funcionamiento y ámbito de actuación*, Madrid: Colex, 1999.
- Los Reyes Católicos y la insaculación en Castilla, *Studia Histórica. Historia Medieval*, 17 (1999), pp. 137-197.
- Tierras, términos y alfores en los municipios castellanos de fines de la Edad Media, *Anuario de Historia del Derecho español*, 72 (2002), pp. 201-322.
- Absolutismo, afrancesamiento y constitucionalismo. La implantación del régimen local liberal (Salamanca, 1808-1814)*, Valladolid: Estudios de Historia, Junta de Castilla y León, 2008.
- El régimen local entre el absolutismo y el liberalismo (la organización municipal y territorial de Salamanca, 1814-1833), *Anuario de Historia del Derecho Español*, 81 (2011), pp. 709-871.

- Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2014.
- Las regidurías salmantinas en el primer tercio del siglo XVII, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 88-89 (2018-2019), pp. 215-282.
- Notas sobre la investigación del régimen municipal castellano de los Austrias en la historiografía jurídica de los últimos veinte años (1999-2019), *e-Legal History Review*, 30 (junio de 2019).
- Continuity, diversity and changes in the Castilian towns during the reign of Charles V. En Ignacio CZEGUHN y Heiner LÜCK (dirs.), *Actas del Congreso Internacional Karl V. und das Heilige Römische Reich. Normen, Macht und Strukturwandel eines imperialen Herrschaftssystems am Beginn der Neuzeit*, Leipzig, 1-4 octubre 2019, pp. 179-224 (en prensa).
- PORRES MARIJUÁN, María Rosario, Insaculación, régimen municipal urbano y control regio en la monarquía de los Austrias (representación efectiva y mitificación del método electivo en los territorios forales). En Ernesto GARCÍA FERNÁNDEZ (coord.), *El poder en Europa y América: mitos, tópicos y realidades*, Bilbao: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, 2001, pp. 169-234.
- PRADOS GARCÍA, Celia, *El gobierno municipal durante la Guerra de la Independencia. Ayuntamiento borbónico, municipalidad josefina y ayuntamiento liberal*, Madrid: Dykinson, 2017.
- RAMOS VÁZQUEZ, Isabel, *El concejo de Jaén (1474-1556)*, Jaén: Universidad de Jaén, 2002.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, Del municipio del antiguo régimen al municipio constitucional. Un caso concreto Guadalajara. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 629-682.
- SORIA MESA, Enrique, Las pruebas de nobleza de los veinticuatro de Córdoba. El control de la familia. En Juan Luis CASTELLANO, Jean-Pierre DEDIEU y María Victoria LÓPEZ-CORDÓN (eds.), *La pluma, la mitra y la espada. Estudios de Historia Institucional en la Edad Moderna*, Madrid: Marcial Pons; Burdeos: Universidad de Burdeos, 2000, pp. 291-302.
- THOMPSON, Irving A. A., El contexto institucional de la aparición del ministro-favorito. En John H. ELLIOTT y Laurence BROCKLISS, (dirs.), *El mundo de los validos*, Madrid: Grupo Santillana, 2000, pp. 25-42 (1ª ed. Madrid: Taurus, 1999).
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1972 (consultado por Francis-

co TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, I, pp. 635-755).

-Venta de oficios públicos en Castilla durante los siglos XVII y XVIII. En TOMÁS Y VALIENTE, F., *Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza Universidad, 1982, pp. 151-177 (consultado por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, II, pp. 1695-1715).

-Dos casos de incorporación de oficios públicos a la Corona en 1793 y 1800. En *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 361-392 (consultado por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, IV, vid. pp. 3051-3073).

-Otros dos casos de incorporación de oficios a la Hacienda Real. En Emiliano FERNÁNDEZ DE PINEDO (coord.), *Haciendas forales y Hacienda Real: homenaje a Miguel Artola y Felipe Ruiz Martín*, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1990, pp. 81-93 (consultado por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, V, pp. 4183-4192).

TORRES AGUILAR, Manuel, El requisito de edad para el acceso al oficio público, *Cuadernos de Historia del Derecho*, 2 (1995), pp. 133-150.