

## **HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XIII). EL PRIMER MUNICIPIO CONSTITUCIONAL 1812-1869. LOS MUNICIPIOS ENTRE EL PROGRESISMO Y EL MODERANTISMO, por Enrique Orduña Rebollo**

[07/03/2012 - Estudios y Comentarios](#)

El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). El autor analiza el desarrollo del municipalismo en los diferentes períodos que se suceden tras la Década Ominosa. Así, estudia, sucesivamente, el período de transición que se abre entre 1833 y 1836, el municipio en la Constitución de 1837, en la de 1845, en el bienio esparterista, en el período final de Isabel II y en la Constitución de 1869.

### **V. LOS MUNICIPIOS ENTRE EL PROGRESISMO Y EL MODERANTISMO**

#### **A) 1833-1836. Un período de transición**

El fin del trienio constitucional en 1823 supuso la vuelta al absolutismo fernandino que se prolongó durante una década, hasta 1833. Superado el primer tercio del siglo XIX y al iniciarse el camino hacia la normalidad del Estado constitucional, el Municipio adquiere un protagonismo que oscilará entre los dos vértices de la política española, progresistas y moderados. Sin embargo, en aquellos años de transición desde el autoritarismo hacia un sistema de mayores libertades y en el que aún no estaba claramente definido el modelo político e institucional, el Municipio atravesaba circunstancias críticas, a medio camino entre el Antiguo Régimen periclitado en el otoño de 1833 y la entrada en los nuevos tiempos bajo el signo constitucional, que tardaban en ser realidad.

#### ***El Estatuto Real y las normas de arreglo de los Ayuntamientos***

En enero de 1834, Martínez de la Rosa formó un Gobierno y en poco menos de tres meses, contando con Burgos y Garelly se redactó el Estatuto Real, que fue sancionado por la Reina Gobernadora el 10 de abril de 1834. El Estatuto, pese a todas sus limitaciones y de tratarse una solución moderada, abría unas posibilidades para el desarrollo político muy notables que contrastaban con su indefinición original, no olvidemos que bajo su vigencia hasta el verano de 1836 se sucedieron Gobiernos de diversas tendencias, en los que se promulgaron disposiciones de gran importancia como la primera Ley de Expropiación Forzosa, o las más radicales de la Desamortización eclesiástica.

Por Real Decreto de 10 de noviembre de 1833, la Reina Gobernadora encargó a Javier de Burgos un proyecto de ley sobre Organización de los Ayuntamientos. El Real Decreto iba acompañado de una Instrucción para que los Intendentes recordasen a los Ayuntamientos del Reino que las elecciones, debían estar realizadas antes del día 1 de enero de 1834. Si bien no variaba el procedimiento electoral, quedaba claro que en lo sucesivo era la Administración periférica provincial y no la Administración de Justicia la competente en estas materias.

Dos años más tarde, los Ayuntamientos españoles, demandaban una reforma acompañada por la política que paulatinamente se iba imponiendo en el país. En ese marco debemos situar el Real Decreto de 23 de julio de

1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino. Sin alcanzar el rango de ley recoge con una terminología en ocasiones arcaica, los principios más importantes de la estructura municipal, organización, naturaleza de los oficios, elecciones, atribuciones y obligaciones del alcalde, de los tenientes de alcalde y del Ayuntamiento, sesiones y funcionarios. En el Título I fijaba los índices poblacionales para constituir Ayuntamientos, garantizando la existencia de que los inferiores a cien vecinos que desearan continuar siendo Ayuntamientos se mantendrían, pero abriendo la posibilidad de que los que no llagasen a tal cifra se agrupasen con otros próximos. Igualmente todos los Ayuntamientos de nueva creación tenían esta limitación mínima para constituirse, casi la mitad de las mil almas previstas en la Constitución de 1812. En el artículo 6.º se disponía que todos los oficios eran de libre elección, suprimiéndose todos los “enajenados a perpetuidad o de por vida, o provistos temporalmente por vía de merced, que se hallasen anejos a los Ayuntamientos”. La duración del cargo del alcalde y del procurador del común era de dos años y cuatro para los regidores, renovándose parcialmente cada dos años.

El cuerpo electoral lo formaban todos los españoles, mayores de veinticinco años, con cuatro años de residencia en la provincia y al menos dos en el pueblo, que pagaran una contribución de cuota fija procedente de diversas actividades, siempre que la renta objeto del gravamen fuese superior a la de un jornalero. Incluía a los arrendatarios, colonos, particiones y enfiteutas en los mismos términos. Para ser elegido miembro del Ayuntamiento, eran precisos los mismos requisitos que los electores, además de saber leer y escribir y estar incluidos en las listas de mayores contribuyentes, con una remisión al artículo 18 que preveía la obligatoriedad de que los oficios municipales recayesen indispensablemente entre la décima parte de los electores que fuesen mayores contribuyentes.

Los alcaldes eran las autoridades encargadas del gobierno inmediato de los pueblos bajo la dependencia de los gobernadores civiles. La relación de sus competencias alcanzaba 19 epígrafes como, publicar y hacer cumplir las normas, convocar y presidir el Ayuntamiento, protección de la seguridad y de la propiedad, orden público, sanidad pública, policía urbanística, prevención de incendios, registro de nacimientos, bodas y fallecimientos, inspección y control de los empleados municipales y de los asuntos económicos, ejecutar los acuerdos, remitir al Gobernador para su aprobación los presupuestos, las propuestas de obras, creación o suspensión de establecimientos públicos, venta, permuta de fincas del común, etc. El Ayuntamiento se reuniría una vez a la semana y la asistencia de sus miembros era obligatoria. Las sesiones eran secretas, excepto las correspondientes a alistamiento y sorteos para el servicio militar. Los acuerdos se tomaban por mayoría de votos, en caso de empate se repetía la votación y en último lugar decidía el voto del que presidiese, haciendo constar en las actas el nombre del presidente, de los regidores y los votos discrepantes con la mayoría.

## **B) El Municipio en la Constitución de 1837**

La Constitución de 1837, promulgada el día 26 de junio, fue elaborada por las Cortes Constitucionales de 1836, en principio se reducía a una revisión de la Constitución gaditana, pero en esta ocasión la regulación de la vida local española carece de la amplitud observada en la Constitución de 1812. Sólo de tres artículos consta el Título XI “De diputaciones provinciales y de los ayuntamientos”, correspondiendo a los artículos 69 a 71, que fueron aprobados sin discusión. Su contenido preveía que “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, nombrados por los vecinos a quienes la ley concede este derecho” y “La ley determinará la organización y funciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos”.

Es realmente escueto el tratamiento que a un problema de esta dimensión se da en el texto. Según Adolfo Posada: “No se podía decir menos, ni cabría dar menor importancia constitucional a la organización del régimen local” (Evolución..., pág. 156). Esta concepción del Municipio a lo largo del siglo XIX y parte del XX, será un punto de fricción entre progresistas y moderados. Incluso dentro del sistema censitario era un importante avance el hecho de que “para el gobierno interior de los pueblos” los Ayuntamientos fuesen nombrados por los vecinos. Ciertamente sólo determinaba que los electores eran a los que la ley les reconociese tal derecho, pero también es evidente que al referirse al gobierno interior de los pueblos, la Constitución estaba reconociendo la existencia de áreas de competencias propias no delegadas.

Aprobada la Constitución, el 3 de febrero de 1838, el Gobierno presentó a las Cortes un proyecto de ley sobre “Organización de ayuntamientos”, de tendencia evidentemente centralizadora, complementado con el proyecto sobre “Atribuciones de los ayuntamientos”. La pretensión era separar las competencias deliberativas de las ejecutivas, o lo que llamaban la administración consultiva y la administración activa. En

consecuencia las deliberaciones correspondían al Pleno de la Corporación y las ejecutivas al alcalde, en su doble condición de agentes del poder central y encargado del gobierno interior de los pueblos.

El nombramiento de alcaldes y tenientes, una vez realizadas las elecciones, correspondía al jefe político para los Ayuntamientos menores de 3.000 vecinos y al Ministro de la Gobernación para los demás. El intervencionismo gubernativo era manifiesto atribuyéndose al jefe político la posibilidad de suspender a los Ayuntamientos por “motivos justos y gubernativamente probados”, ya que les estaba prohibido a los Ayuntamientos las deliberaciones que no fuesen “de su peculiar instituto y no estén específicamente en las atribuciones que se les señalen...”. Ambos proyectos no prosperaron.

#### *a) Un debate doctrinal: la pretendida influencia francesa en la Ley Municipal*

Mientras que los moderados ganaron sin dificultades las elecciones legislativas, no sucedió lo mismo con los Ayuntamientos, pues en las locales de noviembre de 1839, los progresistas ganaron en la mayoría de los núcleos urbanos, circunstancia que iba a producir enfrentamientos posteriores con el Gobierno, tendente, como dijimos, a un intervencionismo permanente sobre los Municipios. Surgió entonces la cuestión de la influencia francesa sobre la legislación municipal del momento. A propósito de ello Manuel Agustín Silvela de ideología moderada, hizo un estudio con intención de que sirviera a los diputados que a fines de 1839 y principios de 1840 iban a discutir un proyecto de régimen local. La remisión que hace a los textos franceses es evidente y su consideración respecto al grado de perfección de la Administración francesa es igualmente elevado, por lo que recomendaba recurrir a ella, aunque tomando precauciones, pues “presentar el cuadro de la Administración francesa no es pretender que todo él se copie; no es querer que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta) sin atender a lo que puede haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres” (SILVELA, Colección..., XXXVI).

Hacia al tiempo una llamada sobre la presencia de la doctrina española en las instituciones, por lo que efectivamente la innegable influencia de la doctrina francesa sobre el poder municipal, plasmada en dos modelos, el más democrático y descentralizador de los decretos de diciembre de 1789 o el napoleónico de 28 de Pluvioso del año 8 (19 de febrero de 1800), los principios centralizadores del jacobinismo, quedaban atemperados por la inclusión de otros conceptos, que tenían su origen en la tradición española incluidas las reformas de Carlos III.

En la controversia doctrinal brilló con luz propia don José Posada Herrera, cuando en sus lecciones realiza una síntesis comparada de la organización municipal francesa y de su evolución histórica. En Francia las libertades municipales fueron arrancadas por el pueblo al rey y mantenidas frente al poder central. La privación de estas libertades fue realizada tímidamente por la Convención, al disponer la existencia de un funcionario nombrado por el Gobierno en cada municipalidad para entenderse con él en todos los asuntos de interés local o general. Al acceder Napoleón a la corona imperial y promulgarse la Constitución de Pluvioso del año 8 (1800) “fueron destruidas completamente la mayor parte de las atribuciones y facultades de las municipalidades, quedando la elección y las atribuciones a merced del poder central” (POSADA, Lecciones, vol. I, pág. 260).

La percepción realista de Posada Herrera se basaba en su conocimiento del Derecho comparado, en este caos el francés, plasmado en una época muy cercana, el curso 1842-43, cuando impartió sus lecciones y de las que forman parte algunas de las ideas expuestas anteriormente (VALLINA, La docencia..., pág. 106). Es oportuno recordar que en ese momento era director de la Escuela de Administración en un Gobierno de la Regencia de Espartero y que la Ley Municipal de 1840 se encontraba suspendida por lo que existía un propósito generalizado de dotar a los Ayuntamientos españoles de un nuevo texto legal acorde con las circunstancias políticas.

Precisamente por su conocimiento del modelo municipal francés, Posada Herrera entiende que no era aplicable a España y lo argumenta con sólidas razones históricas, que toman como eje la concesión de fueros y libertades, habitualmente por los reyes y al juego de equilibrios mantenidos por los propios monarcas en sus luchas contra el poder nobiliario, para lo cual hasta el siglo XV potenciaron y recurrieron a la fuerza de los Municipios para resolver tales querellas. A partir de esa fecha se produce la quiebra de ese equilibrio, y aparecen otros factores como la provisión de oficios, pocos electivos y muchos de designación real convertidos en hereditarios, la política de enajenaciones, el intervencionismo, etc.

El proceso de descomposición se detuvo, según Posada Herrera, con Carlos III, quien deseaba ampliar la base de su participación popular, pero al no poder generalizarlo a causa de los derechos señoriales, utilizó la disculpa ya vista de los abastecimientos -una de las causas de los motines de 1766- para introducir con carácter obligatorio en todos los Municipios la presencia de un síndico y cuatro procuradores del común, elegidos indirectamente por los vecinos.

En las competencias de los Ayuntamientos es donde encuentra Posada los rasgos más diferenciales del modelo tradicional español frente al francés. La razón, según el ilustre asturiano, radicaba en que los reyes no desconfiaron de los Municipios, sino que fueron sus fieles auxiliares, a través del conocido argumento de las poderosas milicias concejiles al servicio de la causa del rey. De ahí que las competencias locales en materia de policía urbana, administración de bienes del común o de todos los del interés local fuesen pieza clave del contenido de sus ordenanzas particulares, lo que permitía que “En todas partes se encuentre ese germen de administración municipal, que a la sombra del poder absoluto, ha conservado el espíritu de libertad y preparaba a la nación española para un sistema de gobierno representativo”.

#### *b) La conflictiva Ley Municipal de 1840*

Con el antecedente de anteriores proyectos de corte moderado e inspirado en tales criterios, el ministro Calderón Collantes, presentó el 21 de marzo de 1840 dos proyectos sobre organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos. El 8 de junio de 1840, la Reina Gobernadora autorizó al Consejo de Ministros a retirar el proyecto de ley de Diputaciones, mientras que el segundo obtuvo su sanción como ley municipal el 14 de julio de 1840 por una importante mayoría de 114 votos contra 17. El proyecto hacía más restrictivo el sistema electoral.

Estaba prevista la celebración de dos sesiones semanales que debían ser presididas por el jefe político, el alcalde o el que legalmente le sustituyese, en caso contrario los acuerdos serían nulos. Las sesiones se celebrarían a puerta cerrada, excepto las referidas a reclutamiento o cuando se examinasen presupuesto y cuentas. El jefe político, en el caso de falta grave gubernativa, podía suspender a un Ayuntamiento, al alcalde o a cualquiera de sus tenientes, dando cuenta al gobierno y el rey. Previo expediente formado por el jefe político, podía disolver al Ayuntamiento y destituir a los alcaldes y a los tenientes.

La cuestión de la inconstitucionalidad de la ley, ya apareció en los debates sobre el Dictamen de la Comisión, al considerar que la autorización solicitada por el Gobierno para plantear el proyecto de ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos era inconstitucional (D.S.C. 1840, pág. 1159). De nuevo se apuntó esta circunstancia en la discusión del proyecto, ahora al referirse a la elección gubernativa del alcalde y en el caso del artículo 54, referido la obligación de asistir la mitad más uno de los concejales para que la reunión del Ayuntamiento se ciñese a la legalidad, sin cuyo requisito tampoco eran válidos los acuerdos tomados.

Aprobado el proyecto en el Congreso, su trámite por el Senado fue inmediato, pero al sancionarse la Ley se originaron una serie de malestares. Reflejo del enfrentamiento entre la Reina Regente y el General Espartero, cuya popularidad alcanzaba su mayor importancia, en los núcleos urbanos de Madrid, Barcelona, etc., donde la mayoría de los Ayuntamientos eran de matiz progresista y ofrecían una fuerte resistencia a una Ley municipal que consagraba el intervencionismo gubernativo y restringía el sufragio. Al final, la aprobación de la Ley Municipal, fue la causa inmediata que acabó con la regencia de la Reina en septiembre de 1840, siendo sustituida por Espartero autor de un manifiesto señalando la necesidad de que los Ayuntamientos no fuesen controlados desde el poder central y suspendiendo la ejecución de la Ley de organización y atribución de los Ayuntamientos por Decreto de la Regencia de 13 de octubre de 1840.

Los buenos propósitos no pasaron de ahí, pues Espartero se comportó posteriormente con un fuerte carácter autoritario. Diversos acontecimientos como el alzamiento de Barcelona, las intromisiones en los diversos gobiernos, etc. fueron hechos que hicieron insostenible la continuidad del Regente, por lo que después del enfrentamiento de Torrejón de Ardoz el 17 de julio de 1843, Espartero abandonó la Regencia y emigró a Inglaterra. En agosto de 1843 el ministro de Joaquín María López, decidió adelantar la declaración de mayoría de edad de Isabel II, por lo que el 8 de septiembre, en sesión conjunta del Congreso y el Senado la acordaron y dos días después juró la Constitución. Después de una serie de gobiernos de carácter moderado, el 3 de mayo de 1844 accedió al poder el general Narváez, con lo cual podremos considerar de manera efectiva la llegada de los moderados al poder, cuya égida se prolongó diez años.

El Real Decreto de 30 de diciembre de 1843 ordenó publicar la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, incluyendo diversas modificaciones y acompañado por otro Real Decreto de la misma fecha dirigido a los jefes políticos, dándoles instrucciones para el desarrollo de la Ley, referidas a la constitución inmediata de los Ayuntamientos, formación de listas electorales, fijando un calendario para la celebración de las elecciones que fueron previstas para el 25 de febrero, renovándose la totalidad de los Ayuntamientos del Reino.

### **C) El Municipio en la Constitución de 1845**

Es generalmente admitido que durante la década moderada, se consolidó definitivamente el Estado constitucional con la creación de las instituciones fundamentales cuya pervivencia llega en algunos casos hasta nuestros días, configurando una organización territorial del Estado centralizada y una Administración funcional jerarquizada, abordando diversas reformas en el orden fiscal, social y educativo, aunque se mantuviesen los criterios electorales censitarios. Estos principios quedaron plasmados en la Constitución de 1845.

La nueva Constitución constaba de 80 artículos, en los que se habían refundido muchos de la anterior y en la que el régimen municipal quedó modificado, haciendo distinción entre alcaldes y Ayuntamientos. Los concejales que formaban los Ayuntamientos eran elegidos por los vecinos. Mientras que los alcaldes se consideraban “delegados del gobierno”, y quedaba para una posterior ley orgánica la regulación de sus atribuciones, dice Vicente Palacio: que “Así quedaba expedito el camino para la Ley de Ayuntamientos, que reservó a éstos las funciones administrativas, recayendo en los alcaldes de nombramiento gubernativo la función política, como había sido siempre el ideal de los moderados”.

Se puede afirmar que de esta manera los Ayuntamientos sólo tendrían funciones administrativas, frente a las previsto en el artículo 70 de la Constitución de 1837. Por tanto, la Constitución de 1845, en su incidencia sobre el régimen local, supondrá una mayor capacidad de maniobra del legislativo y ejecutivo respecto a elecciones, nombramientos de alcaldes e intervención gubernativa, una centralización que marcará a los entes locales y redundará en su perjuicio.

El 28 de octubre de 1844, el Senado remitió al Congreso un proyecto de ley autorizando al Gobierno para regular la legislación de los Ayuntamientos, Diputaciones, Gobiernos políticos y Consejos provinciales de Administración. El Dictamen de la Comisión de Interior manifestando su acuerdo con el proyecto fue emitido el 12 de noviembre, aunque los debates se prolongaron durante un mes, aprobándose definitivamente el 17 de diciembre de 1844 y promulgándose como Ley el 8 de enero de 1845. En opinión de Adolfo Posada esta ley, expresaba “el criterio centralizador, de dependencia jerárquica y desconfianza, más puro...” (pág. 193).

Siguiendo el modelo propugnado por los moderados, el nombramiento del alcalde correspondía al rey o a otros miembros del Gobierno, en todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial mayores de 2.000 vecinos.

En los demás pueblos los nombraría el jefe político, por delegación del rey, con lo que se daba un importante paso hacia la consagración del centralismo y a la intervención permanente del Gobierno que eliminaba la elección de alcaldes en todos los Municipios, pese a que en anteriores proyectos se hacía una excepción con los de menor población.

Es cierto que en materia de atribuciones los Ayuntamientos españoles disponían de una larga tradición frente al caso de los Municipios franceses, criterio que se mantuvo durante largos años antes y después del proceso descrito en estas líneas, por encima del paso de los tiempos y los cambios de signo político, pero en el caso de la Ley de 1845 los acuerdos tomados por los Ayuntamientos, sí eran privativos, como personal y empleados, administración de fondos, aprovechamientos comunales, conservación de caminos, puentes y veredas, mejoras materiales hasta 2.000 reales en los Municipios superiores a 1.000 vecinos, reparto de granos, tenían carácter ejecutivo, aunque el jefe político podía suspenderlos si los consideraba contrarios a las leyes.

Pero de los acuerdos tomados sobre los catorce epígrafes previstos en el artículo 81 que se refieren a ordenanzas v reglamentos de policía urbana v rural. obras de utilidad pública. alineación de calles.

pasadizos, obras materiales que superasen los 2.000 reales, arrendamiento de fincas, plantíos y aprovechamiento de montes, supresión y reforma o creación de arbitrios, enajenación de bienes, ferias y mercados, donaciones y legados, pleitos, concesión de socorros y pensiones a empleados, etc., debían ponerse en conocimiento del jefe político para su aprobación definitiva, o la del Gobierno si el asunto lo requería. Respecto a los presupuestos, después de elaborados, discutidos y votados, si no llegaban a 20.000 reales, eran remitidos para su aprobación definitiva al jefe político y si pasaban de tal cantidad al Gobierno.

#### **D) El Municipio en el bienio esparterista**

Constituido el Gobierno de Espartero, con O'Donnell en Guerra, se tomó una medida inmediata referida al régimen local. El Real Decreto de 7 de agosto mandaba que los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales se rigiesen por la Ley de 3 de febrero de 1823, lo que resultaba un tanto complejo, pues pese a los favorables pronunciamientos que existen sobre esta ley, no se tuvo en cuenta la dificultad práctica de su aplicación treinta y tres años después de su elaboración y promulgación, cuando los condicionantes sociales, políticos y económicos de España eran completamente distintos.

Sin embargo, una de las metas de Espartero y sus colaboradores era elaborar una Constitución, la de 1856, que discutida y aprobada por las Cortes no llegó a entrar en vigor. En el terreno de la Administración local hay que señalar, que según la base 20 del Dictamen del proyecto de Constitución revertía a los Ayuntamientos el gobierno interior de los pueblos, aunque con matizaciones respecto al texto de 1837, pues en los debates posteriores se suprimió la palabra síndicos, al objeto de garantizar su eficacia. En la práctica suponía la introducción de un mecanismo electivo próximo al sufragio universal, pues no determinaba la cuantía de la contribución aunque era requisito imprescindible para tener derecho al voto, por lo que no se rompía totalmente con el sistema de sufragio censitario, lo cual evidentemente suponía la existencia de una posible intervención de las oligarquías y de las clases pudientes locales.

En noviembre de 1854 se presentó un proyecto de ley sobre renovación de los Ayuntamientos, aprobado por las Cortes el 7 de febrero de 1855. El gobierno interior de los pueblos, se encomendaba a los Ayuntamientos compuestos por alcaldes y concejales, todos nombrados por los vecinos. De nuevo surge la cuestión electoral marcada por el sistema censitario, sin duda con criterios más aperturistas ya que se incrementaba la proporción de los electores a todos los que pagasen contribución directa para gastos generales, provinciales y municipales.

Se preveía la existencia de amplias atribuciones sobre las cuales los acuerdos tomados eran inmediatamente ejecutivos, pero existían otras cuya aprobación por la Diputación provincial era preceptiva, como los presupuestos, así como la del Gobernador para la formación y reforma de las ordenanzas municipales, ferias, creación o clausura de establecimientos de beneficencia o instrucción pública, apertura y alineación de calles y plazas, obras públicas del municipio, régimen de cementerios, régimen y aprovechamiento de las aguas de propiedad común, etc., preceptos que no hacían más que confirmar el carácter de corporaciones económico-administrativas de los Ayuntamientos, que no podían ejercer otras funciones ni actos políticos que los señalados expresamente por las leyes, por si hubiese alguna duda sobre las restricciones de su autonomía el artículo 238 disponía que los Ayuntamientos, los alcaldes y los concejales, en los asuntos que no estuviesen expresamente atribuidos por la ley, estaban "bajo la autoridad y dirección administrativa de la Diputación y del Gobierno de la provincia". El 16 de octubre un Real Decreto declaró sin valor ni efecto esta Ley Municipal, estableciendo en toda su fuerza y vigor las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y Consejos provinciales. Las Leyes de 1845 volvieron a ser las normas que regularán la vida local española.

#### **E) Los Municipios en el período final de Isabel II**

##### *La Unión Liberal, Posada Herrera y la reforma municipal*

En octubre de 1856 se volvió a la alternativa moderada y a partir de 1858 se suceden los gobiernos de la Unión Liberal que duraron casi un lustro hasta marzo de 1863, cuando O'Donnell abandonó el poder. Con Posada Herrera como ministro de la Gobernación, se hizo patente la necesidad de reformar lo que años después se ha conocido como la Hacienda Municipal, en consecuencia el 7 de enero de 1859 presentó a las Cortes un proyecto de ley sobre Presupuestos y Contabilidad Municipal, que según el ministro trataba de normalizar el gran número de presupuestos y las diferencias que existían entre ellos mismos, por lo que era

conveniente separar las cuestiones presupuestarias de la organización y atribuciones de los Ayuntamientos, lo que suponía iniciar la reforma local de manera fragmentada, pero eficaz, pues en definitiva se trataba de reordenar los presupuestos municipales, facilitando el uso de los recursos a los Ayuntamientos, pero también manteniendo el control gubernativo por medio de la Ley de Contabilidad general a la que debían ceñirse todos los Ayuntamientos en su actividad económica y contable. La ley se promulgó el 28 de abril de 1862.

El 2 de noviembre de 1860 don José Posada Herrera presentó a las Cortes un proyecto de ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, entendido como una revisión de la Ley de 1845, al existir, en aquel momento, unos condicionantes políticos distintos a los que existían cuando se promulgó, pues en opinión de Posada Herrera “afianzadas las instituciones y aun robustecidas por las mismas crisis que han atravesado, cerrada la era de la inestabilidad política...” había llegado el momento de ampliar la esfera de acción de los Ayuntamientos, disminuyendo la vigilancia y control que sobre ellos ejercía el gobierno desde 1845.

El proyecto constaba de 199 artículos, en los que se preveía que el gobierno interior de los pueblos estaría a cargo de concejales electos por los vecinos y del alcalde y tenientes de alcalde nombrados por el rey, pero en esta ocasión, entre los concejales, excepto en las ciudades superiores a 40.000 vecinos. En todos los casos se fijaba su dependencia en el ejercicio de sus facultades de los gobernadores y del ministro de la Gobernación. Reiteraba la condición de corporaciones económico- administrativas de los Ayuntamientos, impidiéndoles ejercer otras funciones y actos políticos que los señalados por la ley. En cuanto a sus competencias se ampliaba la nómina de las inmediatamente ejecutivas hasta dieciséis.

De nuevo Posada Herrera, el 9 de marzo de 1866, presentó el proyecto de “Organización y atribuciones de los Ayuntamientos “. En el preámbulo analizaba las situaciones y circunstancias en que se habían promulgado los proyectos de régimen local desde los orígenes del constitucionalismo en España, en 1813. En esta nueva oportunidad Posada Herrera presentó un proyecto de 260 artículos en el que se preveía que los alcaldes y concejales, serían nombrados directamente por los vecinos contribuyentes. Sin embargo, el Gobierno podía nombrar alcaldes corregidores en los pueblos mayores de 40.000 habitantes, ya previstos en la Ley de 1864 sobre tales alcaldes y aunque se ampliaba el cuerpo electoral, existen pocas variantes en la distribución de competencias, en su consideración de corporaciones económico-administrativas y en su dependencia del Gobierno de la provincia. El dictamen de la Comisión fue presentado el 20 de junio de 1866, pero no llegó a discutirse al disolverse las Cortes.

## **F) El Municipio en la Constitución española de 1869**

La revolución iniciada en Cádiz el día 18 de septiembre de 1868 fue prácticamente resuelta tras la batalla de Alcolea. A continuación se extendió por toda España, triunfando de forma incruenta y provocando simultáneamente la caída de Isabel II. El 21 de octubre de 1868 se promulgó el Decreto Ley de 21 de octubre de 1868, suscrito por Sagasta como ministro de la Gobernación, “declarando obligatorias y en vigor las adjuntas leyes Municipal y Orgánica provincial”. La clave de la reforma estaba en el propósito de implantar el sufragio universal para la elección de todos los cargos populares. Previamente una circular de la Junta Suprema de Gobierno datada el 13 de octubre de 1868 daba las instrucciones para realizar las primeras elecciones municipales por sufragio universal, aunque debe considerarse restringido, pues las mujeres, también ciudadanas, no votaban (POSADA, Evolución..., pág. 274).

Convocadas las Cortes constituyentes se encargaron de redactar el texto de la Constitución del 69, la cual dedicó el título VIII a la Administración local, que constaba de un solo artículo, el 99, se referían a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, que según Posada no podían ser más sencillas ni más vagas. Si por un lado se reconoce a las entidades locales el gobierno y dirección de los intereses del pueblo, en el párrafo 4.º, se prevé también la intervención del rey y las Cortes. Bien es verdad que desaparecen los sufragios censitarios para establecerse el sufragio universal.

La Ley Municipal de 1870 supuso una importante reforma en el régimen local español. En su artículo 1.º define concisamente el concepto legal de Municipio, como “la asociación legal de todas las personas que residan en un término municipal “. Todos los cargos de los Ayuntamientos eran elegidos por residentes en el término que tuviesen derecho electoral. Aunque se partía de su definición como corporaciones económico-

administrativas, correspondían a los Ayuntamientos unas amplias atribuciones, cuyos materias más significativas estaban contenidas en los artículos 67 a 84 de la ley, que comprendía: I. Apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación. II. Empedrado, alumbrado y alcantarillado. III. Surtido de aguas. IV. Paseos y arbolados. V. Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y mataderos. VI. Ferias y mercados. VII. Instituciones de beneficencia e instrucción y servicios sanitarios. VIII. Edificios municipales y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios. IX. Vigilancia y guardería.

Se incluía la policía urbana y rural, cuidado de la vía pública, limpieza, higiene y salubridad del pueblo. Aprovechamiento, cuidado y conservación del patrimonio municipal y repartimiento y recaudación de todos los arbitrios e impuestos municipales. Para el cumplimiento de las anteriores obligaciones correspondía a los Ayuntamientos la formación de Ordenanzas de policía urbana y rural, el nombramiento de sus empleados el establecimiento de prestaciones personales y la asociación con otros Ayuntamientos.

La aprobación del gobernador civil para la ejecución de acuerdos se requería para las Ordenanzas de policía urbana y rural, aunque en caso de discrepancia la aprobación definitiva correspondía al Gobierno, previo informe del Consejo de Estado. En cuanto las materias que era preceptiva su aprobación por la Comisión provincial estaban, la reforma y supresión de establecimientos municipales de Beneficencia e Instrucción, las podas y cortas de los montes municipales. La aprobación del Gobierno, previo informe de la Comisión provincial era preceptiva para los contratos de los bienes inmuebles, derechos reales y títulos de la Deuda.

Finalmente, vemos que por primera vez los Ayuntamientos podían formar con los inmediatos asociaciones para la resolución de problemas compartidos, como la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Dichas comunidades se regirían por una Junta compuesta por un delegado de cada Ayuntamiento, presidida por el Vocal que la Junta elija (art. 75). Martín-Retortillo lo considera “precedente indiscutible del sistema de Mancomunidades Intermunicipales” (Descentralización..., pág. 172). Lamentablemente, esta Ley, tuvo una corta vigencia. Pero no se pueden hacer pronósticos sobre los posibles resultados que hubiesen tenido estas leyes en caso de haber sido aplicadas por un cierto período de tiempo. De cualquier forma no podemos ser excesivamente optimistas, pues el artículo 170 de esta Ley dejaba bien claro que “El Ministro de la Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos...” lo que aleja cualquier duda sobre las posibilidades de autonomía municipal.

A estos efectos hemos de recordar que desde hace bastantes años la doctrina ha verificado que la diferencia entre los textos legales del siglo XIX surgidos por las dos inspiraciones progresistas y moderadas, tenían escasas diferencias, salvo en la cuestión de la elección de los alcaldes y concejales, pues mientras los segundos defendían el nombramiento real de los alcaldes y el sistema de elección censitario para los concejales, los progresistas rechazaban tal nombramiento y defendían la ampliación del censo electoral, hasta llegar en 1870 a la implantación del sufragio universal.