

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XIV). UN SIGLO DE MUNICIPALISMO. EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1876. LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL DE LA RESTAURACIÓN, por Enrique Orduña Rebollo

[08/03/2012 - 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). La Constitución de 30 de junio de 1876 preveía que la Administración local recayese en las Diputaciones y Ayuntamientos, cuya organización quedaba remitida a los respectivos regímenes orgánicos. La característica fundamental de la legislación local surgida de la Restauración fue el centralismo y su aspecto más falible, el incumplimiento práctico de la misma.

UN SIGLO DE MUNICIPALISMO: DE LA RESTAURACIÓN CANOVISTA AL FIN DEL AUTORITARISMO

La Restauración se produjo con la proclamación de Alfonso XII como rey de España, el 29 de diciembre de 1875 en Sagunto, a iniciativa del general Martínez Campos. Este hecho no supuso profundas reformas en la sociedad española, sino más bien todo lo contrario, pues pese a los indudables propósitos modernizadores del Estado y de España en general, que animaban al artífice civil de la operación, Cánovas del Castillo, a la larga fueron desvirtuados, al consagrarse la continuidad de una oligarquía dominante, plagada de defectos y con muy pocas de las virtudes de sus homónimas en los países europeos industrializados.

En las ciudades las manipulaciones eran más difíciles, precisamente por la existencia paulatina de una conciencia política más desarrollada, así en Madrid en las primeras elecciones legislativas después de la promulgación de la Ley del Sufragio Universal (1891) obtuvo la mayoría la candidatura republicana o en Barcelona, diez años más tarde fue la Lliga quien resultó ganadora. Pero el sistema, aun tenía otro mecanismo para no perder nunca unas elecciones, pues la ley primaba la representación de los distritos rurales. Si éste era el medio en el que se desarrollaban las elecciones generales, las locales ofrecían pocas variantes, pues la designación de candidatos pasaba obligatoriamente por el criterio y la voluntad de los partidos, y si los caciques y agentes electoreros manejaban a la masa de electores, no podían existir dudas sobre los resultados finales, que incluso estaban supeditados a todo tipo de alteraciones, compra de votos y manipulaciones diversas, coacciones, etc.

I. El régimen municipal en la Constitución de 1876

La Constitución de 30 de junio de 1876 preveía que la Administración local recayese en las Diputaciones y Ayuntamientos, cuya organización quedaba remitida a los respectivos regímenes orgánicos. Los principios generadores de la orientación del régimen municipal estaban contenidos en el título 10 de la Constitución, cuyo artículo 83 determinaba que en los pueblos habría alcaldes y Ayuntamientos y que éstos serían nombrados por los vecinos a quienes la ley confiriese este derecho. Su organización y atribuciones se remitían a posteriores leyes.

Una regulación escueta, donde vemos claramente que se pretendía dejar al legislador la mayor flexibilidad para poder adoptar la normativa local a las conveniencias del momento político. Por otro lado, ante las prescripciones constitucionales de la Restauración en el orden local, debemos señalar el aspecto negativo que consagraba el intervencionismo gubernamental, con su corte de suspensiones de acuerdos, concejales y hasta de Ayuntamientos enteros.

La normativa municipal emanada de la Constitución de 1876

En el modelo de Estado que diseñó Cánovas del Castillo se optó por una modificación de la Ley de 1870, reforma que supuso un notorio retroceso, confirmado por la Ley Municipal de 1877. Las consecuencias que estas reformas tuvieron sobre el régimen local español fueron negativas e inmediatas. El sistema electoral, sin volver a criterios censitarios, se restringió nuevamente; ya no podían elegir sus Ayuntamientos todos los vecinos del Municipio, sino que se condicionó a los que llevasen dos años con residencia fija en el término o estuviesen pagando por bienes propios alguna cuota de contribución de inmuebles, cultivos o ganadería, o de subsidio industrial y de comercio, con un año de anterioridad a la formación de las listas electorales, o fuesen funcionarios en activo o jubilados, así como los que se encontrasen en posesión de un título oficial.

Con este sistema de sufragio restringido, se redujo el censo electoral a 850.000 personas con derecho a voto, que debían ser varones y mayores de 25 años, aproximadamente el 5 por 100 de la población española. El sufragio universal se reservaba para los pueblos menores de 100 vecinos (art. 40). También eran sólo elegibles los mayores contribuyentes en los Municipios superiores a cuatrocientos habitantes, con lo cual quedaban evidentemente condicionadas las clases menos favorecidas por la fortuna a no ocupar nunca los cargos locales electos en los Municipios superiores a los cuatrocientos habitantes. Con ello el caciquismo municipal, manipulado por las oligarquías locales, alcanzó un desmesurado desarrollo que a la larga resultó nefasto para toda la sociedad española y para el propio sistema político de la Restauración. La situación trató de resolverse con una importante medida que democratizó la participación electoral y que se aprobó con un gobierno liberal: la Ley de Sufragio Universal de 26 de junio de 1890, que afectaba a todos los varones mayores de veinticinco años, aunque el paso definitivo se dio con la Ley electoral de 1907, con Maura, un conservador, al frente del Gobierno.

La renovación de los Ayuntamientos se efectuaba por mitad cada dos años, con lo cual se trataba de conseguir una cierta continuidad, pero el problema más indicativo era el del alcalde. Éste, en la reforma de 1876, era considerado como Delegado del Gobierno y como administrador de los pueblos y sobre esta dualidad se constituyó todo el régimen municipal (MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización...*, pág. 194). En cuanto a la fórmula de elección del alcalde, tanto en la Ley de 16 de diciembre de 1876, como en el Real Decreto de 2 de octubre de 1877, se preveía que los Ayuntamientos elegirían de su seno a los alcaldes y tenientes de alcalde, pero quedó reservado al rey el nombramiento, de entre los concejales, a los alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de todos los pueblos mayores de seis mil habitantes.

II. La reforma del régimen local de la Restauración

La característica fundamental de la legislación local surgida de la Restauración fue el centralismo y su aspecto más falible, el incumplimiento práctico de la misma. Ambos presupuestos conectarían directamente con el caciquismo, lo que produjo una sensación de provisionalidad de la legislación local de la Restauración, planteándose criterio permanente de reforma desde sus orígenes hasta la promulgación de los Estatutos de mediada la década de los veinte, así leemos en la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal que: <<Durante los cuarenta y siete años de vida que cuenta la Ley de 2 de octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces>>

A) Las propuestas de reforma local hasta 1900

Tres meses después de promulgarse la segunda y definitiva Ley provincial de la Restauración, el 16 de diciembre de 1882, Venancio González, ministro de la Gobernación, presentó en el Senado un proyecto de ley municipal. Como aportaciones fundamentales se encontraban: la extensión del sufragio, la elección

democrática de los alcaldes, los acuerdos municipales sólo serían recurribles ante la jurisdicción ordinaria y establecía un cuadro de incompatibilidades referentes a la reelección. Pío Gullón retiró el proyecto anterior y presentó el suyo también en el Senado el 23 de junio de 1883. Le seguirían los proyectos de Segismundo Moret en 1884. En el mismo año presentará un nuevo proyecto Romero Robledo, reiterado en 1886 y 1893. Los de Sánchez de Toca en 1891, que no llegaron a tener estado parlamentario. Finaliza esta síntesis decimonónica con dos proyectos de ley presentados en 1899. El primero por Silvela y el segundo por Dato como ministro de la Gobernación, el día 8 de diciembre de 1899, de ámbito muy limitado y que realmente sólo trataba de llevar a buen término algunas reformas parciales, tales como la unificación presupuestaria, cuestiones descentralizadoras, etc.

B) Las corrientes históricas del municipalismo

En el siglo XIX se pusieron de moda los estudios medievales y la recuperación del pasado histórico municipalista. El origen de esta corriente, surgió con el preámbulo de la Constitución de 1812 y por la obra de Martínez Marina. Lo municipal llamó el interés de la doctrina y la investigación de las instituciones municipales se manifestó a partir de 1850 con las obras de Muñoz y Romero o de Colmeiro, en un proceso que no se ha cerrado hasta la fecha, entre ellas:

La de Martínez Sacristán, abogado de Madrid, autor de un solo libro *Municipalidades de Castilla y León*, editado en 1877, que recogió la historia del Municipio desde la época de Roma a la Restauración canovista, estaba dividida en cuatro períodos (romano-visigodo, invasión árabe-reconquista, Austrias y Borbones, guerra de la independencia-constitucionalismo). Martínez Sacristán era un liberal, comprometido con la causa de la libertad y la democracia, sin cortapisas ni adjetivos, que en su obra ejerció una crítica sin paliativos hacia la monarquía de Isabel II.

En las *Municipalidades*, revisó los estudios históricos sobre el Municipio realizados durante el siglo XIX y formuló cuestiones que han pasado al estado actual del conocimiento, como la confirmación del carácter novedoso del proceso repoblador, sin conexión con instituciones anteriores, la existencia de clases sociales, la anulación de la autonomía municipal por la enajenación del dominio de la Corona en virtud de las donaciones a los nobles, la aparición de élites locales, reconoció la crisis de las instituciones del Antiguo Régimen en 1808 que supuso la destrucción del Estado, recuperado por el deseo popular de salvación nacional.

Aunque su punto de referencia fue el discurso histórico del Municipio, entendía éste como parte integrante del poder del Estado, frente al carácter exclusivamente administrativo, que pretendían darle los políticos reaccionarios. Frente a ello Sacristán, señaló reiteradamente su vinculación a la constitución política del Estado, del que formaba y forma parte. Aportó conceptos novedosos, que hoy son términos al uso y constituyen principios irrenunciables: la autonomía municipal como barómetro para medir el desarrollo de las libertades públicas.

La obra de Eduardo Hinojosa estuvo presidida en su totalidad por el rigor, con la utilización de una metodología de influencias germanas, dotada de un sentido totalmente científico al basarla en el estudio de fuentes directas que pusieron en claro muchas zonas opacas de nuestra historia medieval, modificando con una revisión profunda, múltiples interpretaciones pretéritas, que a la luz de sus investigaciones fueron arrinconadas para siempre.

Su actividad iniciada tempranamente, durante el disfrute de una beca en Alemania en 1878, no se interrumpió nunca, pese a ocupar, bajo diversos gobiernos conservadores, cargos y responsabilidades políticas. Por el contrario mantuvo el ritmo de investigaciones y de publicaciones, aprovechando sus estancias en provincias para contactar con los estudiosos locales, como Pérez Pujol en Valencia o los Bofarull en Barcelona.

Sus estudios se centraron desde 1887 en la historia del Derecho español visigodo y de la alta edad media, con especial atención al municipal, no por una actitud de tintes nostálgicos, como había ocurrido con los doceañistas y algunos de sus sucesores románticos, sino por la necesidad científica de dotar al Derecho medieval español de los instrumentos historiográficos necesarios para su conocimiento riguroso del que carecía. Si la trascendencia de sus estudios fue decisiva para varias instituciones, en la del Municipio

medieval resultó definitiva, pues formuló y demostró las teorías sobre su origen y funcionamiento en unos términos que en los tiempos posteriores sólo tuvieron revisiones mínimas.

Con la crisis de las Leyes Municipal y Provincial de la Restauración eran muchas las cuestiones que planteaban los municipalistas más rigurosos a finales del siglo pasado: autonomía municipal, descentralización, liquidación del intervencionismo gubernativo, democracia local sin subterfugios, etc. La defensa de estos principios fue una de las banderas de los regeneracionistas, que veían en el ejercicio auténtico de esa democracia, la fórmula para erradicar el caciquismo y otras corruptelas, por lo que en los años inmediatamente posteriores a la publicación de la obra de Sacristán, se desarrolló en determinados sectores intelectuales y docentes un gran interés por conocer las formas del gobierno municipal y sus peculiaridades, en un deseo de búsqueda de las raíces de aquel pasado local. En tal sentido, la obra municipalista de Gumersindo de Azcárate tiene singular importancia, como pudo verse al editar el conjunto de trabajos y discursos, algunos inéditos, *Municipalismo y Regionalismo*, cuyo título era suficientemente expresivo. Se mostró siempre muy receptivo a las manifestaciones del problema local y al fortalecimiento del poder municipal.

C) La reforma del régimen local a principios del siglo XX

Al comienzo de la nueva centuria, los problemas políticos, económicos y sociales se habían agravado considerablemente en la España de la Restauración. Junto a los males endémicos, reseñados, apareció una verdadera quiebra, más moral que material, producida por la pérdida de los vestigios del imperio colonial, en condiciones humillantes. El régimen local, por no ser menos, seguía hundido en la misma ciénaga de años anteriores, e inmediatamente vamos a contemplar la ininterrumpida cadena de proyectos de reforma, de decretos parciales, etc., que sólo van a suponer buenas intenciones y propósitos.

El primer intento de reforma local del siglo XX fue el proyecto de Ley Municipal presentado al Senado por el ministro de la Gobernación Alfonso González el 19 de octubre de 1901, de escaso contenido autonómico y de amplia tónica intervencionista. A continuación el Real Decreto del Ministerio de la Gobernación, de 15 de agosto de 1902, sobre reformas en el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales. El Decreto era una muestra de los problemas que planteaba el intervencionismo y la tutela de los órganos de la Administración central en el ámbito local. Ya se advierte en el preámbulo que no se trata de una <<reforma brillante y de inmediato efecto>>, así como reconoce que <<es deber del Gobierno hacer cuanto esté a su alcance para fortalecer la vida local y emanciparla de la tutela del Estado>>.

En realidad se trataba de un intento de agilizar los procedimientos y simplificar trámites. En el Decreto se determinaban una larga serie de asuntos cuyo término era la providencia del Gobernador y contra ésta no procedía otro recurso que el contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial, por lo que el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación quedaba excluido. Por último, el 22 de octubre de 1902, el ministro de la Gobernación, don Segismundo Moret, presentó al Senado un proyecto de Ley de Bases sobre reforma de la Ley Municipal.