

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XV). UN SIGLO DE MUNICIPALISMO. LOS PROYECTOS DE MAURA DE 1903 Y 1907. LAS REFORMAS MUNICIPALES HASTA 1923, por Enrique Orduña Rebollo

[09/03/2012 - 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). En el proyecto de 1903 se reconoce al Municipio como persona jurídica a todos los efectos. El proyecto de 1907 no rompe totalmente con el tradicional programa del partido conservador sobre régimen local, pero incluye muchos puntos de vista de los programas de otros partidos, incluidos el liberal. A partir de ahí y hasta 1923 se suceden las reformas municipales, despertándose además una conciencia generalizada para dotar a los Municipios de medios económicos que los sacasen de la ruina material en que se encontraban.

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XV). UN SIGLO DE MUNICIPALISMO. LOS PROYECTOS DE MAURA DE 1903 Y 1907. LAS REFORMAS MUNICIPALES HASTA 1923, por Enrique Orduña Rebollo

El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). En el proyecto de 1903 se reconoce al Municipio como persona jurídica a todos los efectos. El proyecto de 1907 no rompe totalmente con el tradicional programa del partido conservador sobre régimen local, pero incluye muchos puntos de vista de los programas de otros partidos, incluidos el liberal. A partir de ahí y hasta 1923 se suceden las reformas municipales, despertándose además una conciencia generalizada para dotar a los Municipios de medios económicos que los sacasen de la ruina material en que se encontraban.

III. LOS PROYECTOS DE MAURA DE 1903 Y 1907

En el gobierno conservador formado por Silvela en diciembre de 1902, la cartera de Gobernación fue adjudicada a don Antonio Maura, quien presentó en el Senado un proyecto de Ley y bases para la reforma de la Administración local, el día 26 de mayo de 1903. El proyecto carecía de exposición de motivos, por lo que en la primera sesión Maura pronunció un discurso que suplió ampliamente la no incluida exposición de motivos.

A) El contenido del proyecto de 1903

En el texto se define al Municipio como: <<la asociación natural y legal de todas las personas que residen en su término>> y se le reconocía el carácter de <<persona jurídica para todos los efectos, señaladamente para los enunciados en los artículos 35, párrafo 1.º, 37 y 38, párrafo 1.º del Código Civil>>. Se fijaba en 2.000 el número de habitantes como cifra menor para constituir en lo sucesivo un Municipio, y los existentes formados por más de 200 y menos de 2.000 deberían agruparse con los más inmediatos y afines. Aparecía la

representación corporativa, ya que el Ayuntamiento, según la Base 4.^a, se compondría por dos terceras partes de concejales electivos y la porción restante de concejales natos. Entre éstos se encontraban los presidentes de las Sociedades Económicas de Amigos del País, Cámaras de Comercio, Agrícolas, Ateneos Mercantiles, Sindicatos agrícolas, de riegos, etc., y los presidentes o directores de las asociaciones obreras que legalmente existiesen.

La Comisión Municipal, formada por el alcalde y dos tenientes de alcalde, el de Hacienda y el de Policía, era el verdadero órgano de gobierno del Ayuntamiento. Las competencias de la Comisión no eran exclusivamente ejecutivas, sino que también les correspondía deliberar y acordar sobre: formación de presupuestos, proyectos de ordenanzas y reglamentos, establecimiento del régimen municipal de inmuebles, pliegos de condiciones, proyectos y liquidación de contratos, informes que ocasionasen recursos entablados contra acuerdos de Corporación o autoridad municipal.

El alcalde reunía el doble carácter de jefe de la Administración municipal y delegado del Gobierno. Llama, sin embargo la atención el elevado número de competencias que le correspondían en función del primer cargo: hasta 39. Su nombramiento se regulaba en la Base 9.^a, por el procedimiento de elegirlo entre los concejales, aunque <<el Gobierno podrá nombrar, por excepción, los alcaldes de las capitales de provincia y en Madrid y Barcelona podrá designar vecino que no forme parte del Ayuntamiento>>.

Los acuerdos de los Ayuntamientos que recayesen sobre asuntos de su exclusiva competencia causaban estado en el orden administrativo y podían ser recurridos en vía contencioso- administrativa, no sólo por lesión de derecho subjetivo, sino también por quebrantamiento de ley. Respecto a los acuerdos de los Ayuntamientos que excediesen el límite de la exclusiva competencia municipal, podían ser revisados, anulados, revocados o enmendados por el gobernador civil. En cuanto a la tutela administrativa, quedaba establecida para todos los Municipios, pero posteriormente sólo afectaría <<a las Corporaciones cuyos presupuestos ordinarios se saldasen con descubierto durante tres años consecutivos>>. La caída del gobierno Maura no se hizo esperar y los intentos reformistas de la vida local española tendrían que posponerse hasta 1907.

B) El gran debate nacional del municipalismo español 1907-1909

El proyecto de 1907 era producto del desarrollo y la maduración del de 1903, que no rompía totalmente con el tradicional programa del partido conservador sobre régimen local, pero que incluyó muchos puntos de vista de los programas de otros partidos, incluidos el liberal (TUSELL, La Reforma..., pág. 129), el republicano, los catalanes y los carlistas de Barrio y Mier. En el proyecto eran palpables las innovaciones y fórmulas de solución que aportaba el mismo a los endémicos males tradicionales y que hacían referencia, tanto a una verdadera reorganización de la estructura local española, como a un auténtico rearme ideológico frente al caciquismo.

Los puntos de coincidencia en este proyecto de ley entre el gobierno y todos los partidos de la oposición, eran tan numerosos, como señaló don Gumersindo de Azcárate, que no resultaba difícil obtener la concordia suficiente para sacar el proyecto adelante con la ayuda de todos (Municipalismo..., págs. 282 y 298 a 303). No obstante, el proyecto tenía numerosos puntos donde los debates serían muy intensos. Las novedades que presentó el proyecto respecto a la legislación vigente en aquel momento, ascendían a treinta y una según Posada (Evolución):

En el artículo 1.º el Municipio era definido como la <<Asociación natural reconocida por la Ley, de familias y casas dentro del término municipal>>. La personalidad de las entidades locales menores se encontraba reconocida en el artículo 4.º, pero se condicionaban en el artículo 31 <<a los poblados, aldeas y caseríos anejos que tengan territorio propio, agua, pastos, montes o cualesquiera derechos peculiares>>. Los Municipios menores de 2.000 habitantes pasaban a ser Entidades locales menores, pues se les imponía la agrupación forzosa para los servicios, funciones y facultades, que no fuesen de la exclusiva competencia municipal (art. 8.º), aunque esta cuestión será ampliada en el capítulo referente a pueblos, aldeas, lugares y parroquias.

La composición de los Ayuntamientos se formaba por <<concejales electivos que lo son por elección directa, y de concejales delegados, por elección indirecta>> (art. 36). Y aquí nos encontramos con uno de los

aspectos más conflictivos del proyecto. Tengamos en cuenta que la fórmula ofrecida por Maura, era mixta, pues no rechazaba el sufragio universal en el sistema electoral local, pues en el orden general su propósito había quedado muy claro al reconocer con exclusividad y sin ninguna duda el procedimiento único del sufragio universal, libre, secreto y directo contenido en la Ley Electoral de 1908, a la que anteriormente nos hemos referido.

Las razones que impulsaron a Maura a proponer la solución mixta en el proceso de elección de concejales, había que buscarlas, precisamente en las fuentes de inspiración regeneracionistas. No era ninguna novedad y se pensaba que en una sociedad marcadamente rural, con elevado índice de analfabetismo, aquellos sectores sociales con una conciencia más permeable, como los que se agrupaban alrededor de las asociaciones de obreros o patronos, ateneos, etc., podían ejercer una representación en los Ayuntamientos que equilibrase, e incluso pusiera freno al caciquismo local.

Contra la propuesta se levantaron voces desde los diversos puntos del arco político parlamentario, destacando una vez más Azcárate, que unió su opinión más rigurosa con la más sincera, manifestando su postura a favor del sufragio universal como único sistema verdaderamente válido para la elección de concejales, aun reconociendo lo valioso de la propuesta y de sus fines, pero como muy bien sabía el problema no era sólo del sistema electoral, sino de los mecanismos intervencionistas del Ministerio de la Gobernación, que soportaron durante muchos años el entramado caciquil.

Los Municipios de Concejo Abierto se regirían por el sistema de democracia directa con la participación de todos sus vecinos. El alcalde reunía a la vez la cualidad de representante municipal y delegado del poder central. Su elección tendría lugar entre los concejales de la Corporación, excepto en los Municipios de más de 150.000 habitantes, en los cuales su nombramiento podría ser realizado por el Gobierno entre sus vecinos (art. 62). Asimismo, los Ayuntamientos elegirían el número de tenientes de alcalde que les correspondiese en función de sus habitantes, oscilando entre dos y seis, como figuró en anteriores proyectos. El artículo 68 admitía la posibilidad de que el alcalde nombrase alcaldes de barrio, que actuaban como verdaderos delegados del mismo. En los Municipios superiores a los 50.000 habitantes se preveía la existencia de un concejal jurado, que tenía a su cargo la aplicación de sanciones determinadas en las ordenanzas y bandos (art. 69).

Respecto a la Hacienda Municipal, de la que ya hemos hecho mención por su insuficiencia, se suprimían el 10 por 100 de los aprovechamientos forestales y el 20 por 100 de los bienes de propios. Se reconocía la autonomía municipal para fijar los aprovechamientos, arbitrios, imposiciones y percepciones, pero en realidad se trataba de una autonomía muy limitada, por cuanto que no se podía oponer a las competencias tributarias estatales. La tutela de un Municipio podría ser declarada, según los artículos 223 y 224, cuando aquél no supiese adaptarse al régimen de transición, en los casos de déficit crónico o insolvencia probada. El régimen de tutela podría llegar a terminar con la supresión del Municipio objeto de la misma.

Al tener los Ayuntamientos la consideración de entidades administrativas autónomas, contra los acuerdos de su exclusiva competencia sólo era posible la vía contencioso-administrativa o la contencioso-judicial. El resto de los actos administrativos ajenos a la competencia municipal eran recurribles en alzada. También podía darse el gubernativo de nulidad ante el gobernador, contra los acuerdos que implicasen extralimitación en la competencia municipal. La suspensión de alcaldes, como atentatoria a la autonomía municipal, no podía hacerse gubernativamente, aunque las facultades delegadas podrían serle sustraídas y traspasadas a un alcalde delegado tampoco olvidemos su condición de corporación económico-administrativa.

C) Tramitación del proyecto

El proyecto fue presentado al Congreso de los Diputados el 7 de junio de 1907, pasando seguidamente para su estudio y dictamen a la Comisión del Congreso, proceso que concluiría el siguiente 7 de julio. El 14 de octubre de 1907 comenzó la discusión del proyecto de Ley. En el curso de estos debates Maura, propuso un examen más detallado del proyecto por parte de la Comisión y por las figuras políticas más representativas de los partidos. Esta excepcionalidad se conoció irónicamente con el apelativo del <<Cine>>, y efectivamente a la Comisión, presidida por Sánchez Guerra se incorporaron Moret, Azcárate, Canalejas, Barrio y Mier y Cambó. En el Congreso de los Diputados concluirían los debates el 13 de febrero de 1909 con la aprobación del proyecto.

Mientras tanto en el Senado continuó el debate del articulado, siendo posible comprobar que el más vivo obstruccionismo frenó en todo momento una dinámica mayor para su posible aprobación (MARTÍN-RETORTILLO, S.; ARGULLOL, E., Descentralización..., pág. 278). Las discusiones se prolongaron hasta fines de mayo, y el 25 de dicho mes quedó aprobada la parte correspondiente a la organización municipal. Pero en julio se produjeron los sucesos de Barcelona conocidos por la Semana trágica, que a corto plazo provocaron la caída del gobierno de Maura, liquidando las expectativas que este proyecto de ley había despertado en la conciencia nacional. Las ilusiones, los debates y los discursos eran ya historia parlamentaria.

IV. Las reformas municipales hasta 1923

En estos catorce años los proyectos de reforma del régimen local, avalados por uno u otro color político, no se detuvieron; además, se despertó una conciencia generalizada para dotar a los Municipios de medios económicos que los sacasen de la ruina material en que se encontraban, en un proceso de deterioro imparable desde la desamortización general de Madoz a mediados del siglo anterior, razón en la que coincidían todos para responsabilizarla de la crisis económica local permanente, por lo que con oportuno criterio político, Canalejas presentó en noviembre de 1910 un proyecto de Ley regulando las exacciones municipales. Meses más tarde, el Ministro de Hacienda de un gobierno Canalejas, llevó, el 12 de junio de 1911, a la Gaceta una Ley suprimiendo el impuesto de consumos, sal y alcoholes. La Ley preveía un sistema gradual para que en un corto plazo quedasen suprimidos estos impuesto, de acuerdo con una escala temporal que tenía su límite en el 1 de enero de 1916.

La Ley autorizó a los Ayuntamientos a que fuesen suprimiendo el impuesto y establecer con carácter ordinario los gravámenes siguientes: a) Arbitrio sobre los solares sin edificar. b) Recargo del impuesto de timbre de Estado sobre los billetes de los espectáculos públicos. c) Recargo del impuesto del Estado sobre el consumo de gas y electricidad. d) Arbitrios sobre inquilinatos. e) Arbitrios sobre las bebidas espirituosas, espumosas y alcoholes. f) Arbitrios sobre carnes frescas y saladas. g) El repartimiento general. La Ley fue objeto de revisiones, modificaciones y ampliaciones, a lo largo de la década siguiente.

A) Las Haciendas locales. González Besada y Flores de Lemus

En los últimos años de la década fue la Hacienda local el eje sobre el que giró la actuación legislativa y política del ámbito local. El 31 de diciembre de 1917, Ventosa, ministro de Hacienda, llevó a la Gaceta de Madrid un Real Decreto regulando las Haciendas locales. Se trató de un texto que recogía y conservaba no sólo los principios, sino incluso los mismos términos del proyecto de 1910 (Canalejas), en cuanto era compatible con el carácter reglamentario de la norma ahora promulgada. La imposición de contribuciones especiales era posible al producirse un aumento determinable del valor de la finca a consecuencia de obras e instalaciones. También en el caso de que las obras e instalaciones costeadas por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas.

El 19 de julio de 1918, el ministro de Hacienda González Besada presentaba al Congreso un proyecto de Ley sobre regulación de las exacciones locales. Proyecto que sirvió como inspiración en la década siguiente para la redacción del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, en la parte correspondiente a la Hacienda. Era un intento de adaptar los problemas financieros municipalistas a las necesidades del momento. Propuesta realista, que incluía aspectos de modernización fiscal posteriormente tenidos en cuenta (ESTÉVEZ, Las contribuciones).

B) El proyecto de Ley de grandes ciudades

En noviembre de 1919, el ministro conservador Burgos y Mazo presentó al Senado un proyecto de Ley sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades. Su interés por las cuestiones sociales tendría influencia definitiva en la redacción del proyecto, ya que en el fondo latía un deseo de resolver el problema de la Administración local, no sólo en lo que se refería a las ciudades mayores de 100.000 habitantes, sino en su totalidad.

A la experiencia acumulada en anteriores proyectos se sumó la aportación de una serie de criterios de unanimidad obtenidos después de una reunión celebrada en Madrid por los representantes de los Ayuntamientos de Barcelona, Bilbao, Málaga, Murcia, Sevilla, Valencia, Zaragoza y la propia capital del reino y oídas las Cámaras de la Propiedad Urbana de Madrid, Barcelona, Bilbao, Málaga y Zaragoza, pues como fase previa a la discusión, las Corporaciones y entidades citadas, habían estudiado un cuestionario propuesto por el Ministerio de la Gobernación.

En el proyecto de Ley se recogían con ligeras variantes las conclusiones aprobadas por los representantes de los Ayuntamientos interesados, con lo cual se pretendía evitar prolijas discusiones, oposición y demora en la tramitación del proyecto. Éste daba opción a todos los Ayuntamientos menores de 100.000 habitantes que lo solicitasen, a acogerse al ámbito de la ley, siempre que reuniesen determinadas condiciones.

Los órganos rectores eran el Ayuntamiento, el Consejo permanente, la Junta municipal y el alcalde. El Ayuntamiento estaría formado por 40 concejales. Se preveía el sufragio universal directo para su elección. Para el mejor régimen de los Municipios se creaba un Consejo permanente, cuyo fin era evitar los inconvenientes del parlamentarismo municipal, asumiendo las facultades del Ayuntamiento para la tramitación y despacho de los asuntos que no se reservan a aquél como de mayor trascendencia. La elección del alcalde se realizaba igualmente por sufragio universal directo. La representación del Gobierno, se atribuía a un delegado especial <<que cuidará del cumplimiento de las leyes, especialmente en materia de orden público, a fin de evitar extralimitaciones, no por improbables, menos dignas de atención para el Estado en el ejercicio de la alta tutela que le corresponde>>.

Respecto a la autonomía municipal, podemos considerar que sus límites en este proyecto eran bastante aceptables, pues contra los acuerdos de los Ayuntamientos en materia de su competencia, no cabía, en cuanto no perjudicasen concretamente intereses particulares, más medio de defensa que la petición de referéndum, cuando lo autorizase la ley. En los casos en que el Ayuntamiento invadiese materias que no fuesen de su competencia, o que utilizase medios a que no le autorizasen las leyes, la resolución municipal sería recurrible ante el Ministerio de la Gobernación, cuya resolución acababa la vía gubernativa. Asimismo todos los que se considerasen perjudicados en sus derechos o intereses por acuerdos de la Junta o del Ayuntamiento podían recurrir en las vías contencioso- administrativo, civil o criminal, según el carácter del derecho violado.