

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XVI). UN SIGLO DE MUNICIPALISMO. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE CALVO SOTELO, por Enrique Orduña Rebollo

[12/03/2012](#) - [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 Estatuto municipal de Calvo Sotelo era un verdadero código. Constaba de 585 artículos, más una disposición adicional y 28 transitorias, distribuidas en dos libros, el primero referido a la organización y administración municipal y el segundo a la Hacienda local. Partía de la consideración del Municipio como entidad natural. En el preámbulo ya se afirma que «El municipio no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia anterior al Estado, y anterior también, y además superior a la ley».

V. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE CALVO SOTELO

El sistema político surgido en la Restauración canovista entraría en su crisis definitiva, hasta la total liquidación, en 1923. De cualquier forma la cuestión de las responsabilidades por el desastre de Marruecos proyectó su sombra, acreditando la actual historiografía que fue una de las causas directas del acceso al poder del capitán general Cataluña, el cual se apresuró a disolver, entre otras instituciones, todos los Ayuntamientos de España y nombró a militares retirados o en activo, para ejercer el cargo de delegados gubernativos en todos los partidos judiciales y en las capitales de provincia, con el fin exclusivo de revisar y controlar la gestión de las Corporaciones locales.

A) El Estatuto municipal de 1924

El 23 de diciembre de 1923. Calvo Sotelo fue nombrado Director general de Administración. Inmediatamente puso en marcha el estudio de la reforma local española, para la cual contó con la colaboración de Gil Robles, Vallengano, Jordana de Pozas, Pi i Sunyer, Vidal y Guardiola y su hermano Leopoldo. El trabajo de redacción corrió a su cargo, aunque determinadas ponencias fueron elaboradas directamente por algunos colaboradores. El proyecto quedó ultimado en el breve plazo de mes y medio y debatido en tres sesiones del Directorio, a las que asistió el propio Calvo Sotelo, sintetizando las bases fundamentales de su reforma, defendiéndolas simultáneamente en aquellos puntos que el temor a una excesiva autonomía o a un progreso democrático eran objeto de reservas por parte de los miembros del directorio, como la supresión absoluta de los alcaldes de real orden, incluidos los de Madrid y Barcelona.

Fueron desestimadas otras propuestas, como la de conceder el derecho a voto a todas las mujeres. Sólo lo consiguieron las españolas mayores de veintitrés años, no sujetas a la patria potestad, autoridad marital, ni tutela, que fuesen vecinas con casa abierta en algún término municipal. Tampoco prosperaron la concesión del derecho electoral pasivo a los sacerdotes, ni la municipalización de las fianzas del inquilinato. Finalmente el Estatuto municipal sería sancionado por Alfonso XIII el día 8 de marzo de 1924.

El Estatuto municipal estuvo influido por otros proyectos de reforma local anteriores, como afirma su redactor principal, cuestión ésta sobre la que han existido múltiples opiniones. A partir de una comparación

rigurosa del texto de 1924, por ejemplo con el proyecto de 1907, vemos que fueron varias las coincidencias literales, pero las conceptuales se incrementaron con gran notoriedad. Consideramos que el proyecto citado fue la base sobre la que el Estatuto se alzó. En definitiva la obra municipalista de Maura, siempre inacabada y siempre llegando tarde a su aprobación, fue plasmada en un texto legal, quince o veinte años más tarde de ser diseñada por su autor y cuando éste se encontraba fuera de la vida pública. Pero no podemos olvidar que Maura había concebido sus proyectos de reforma local para ser aplicados siempre en un régimen de libertades públicas y en un entorno democrático. Aquí encontramos el fallo principal del Estatuto, que en definitiva le llevaría a su inoperancia parcial.

B) Contenido y fracaso del Estatuto

El Estatuto municipal era un verdadero código. Constaba de 585 artículos, más una disposición adicional y 28 transitorias, distribuidas en dos libros, el primero referido a la organización y administración municipal y el segundo a la Hacienda local. El Estatuto partía de la consideración del Municipio como entidad natural. En el preámbulo ya se afirma que <<El municipio no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia anterior al Estado, y anterior también, y además superior a la ley>>. Tomando estos conceptos como punto de partida, no discriminó la mayor o menor concentración de ciudadanos para constituir un Municipio, y así veremos que afirma: <<el nuevo Estatuto admite la personalidad allí donde la Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio que nunca han podido tener posible cumplimiento>>. También quedaba admitida la personalidad municipal de los anejos y entidades locales menores y tanto éstas como los Municipios tenían plena capacidad jurídica. Respondiendo a una petición generalizada, el Estatuto derogó definitivamente la legislación desamortizadora que afectaba a Municipios y Entidades locales menores.

Se apuntaba con cierta timidez la diferenciación entre municipios urbanos y rurales. Concepto en el que entraban todos los menores de 500 habitantes, a los que daba una gran importancia tratando de fortalecer la vida municipal; en ellos se instauraba <<la forma más plena de democracia pura: el concejo abierto, institución de castizo sabor nacional>>. En los Municipios mayores de 1.000 habitantes se determinaba que existiesen concejales de elección popular y concejales de representación corporativa. La proporción era de 2/3 los elegidos por los vecinos y 1/3 los procedentes de Corporaciones.

Eran electores en cada Municipio los españoles mayores de veintitrés años y elegibles los mayores de veinticinco. Como novedad importante, se dio el mismo derecho al sufragio de las mujeres cabeza de familia que reuniesen los requisitos expresados anteriormente al mencionar las cuestiones que fueron objeto de discusión por los integrantes del Directorio, pese a estimar éstos, que con el reconocimiento de tal derecho se conmocionaban los principios sociales.

El tercio de concejales de representación corporativa se limitaba a un censo de corporaciones, asociaciones, sindicatos, comunidades, agremiaciones, pósitos, hermandades, etc. elegidos a través del complicado procedimiento previsto en el artículo 72. Con la reforma del procedimiento electoral se pretendió dar la batalla al caciquismo al incorporar un sistema de lista, que existente ya en diversos países europeos, era considerado como un arma adecuada para combatir el caciquismo.

El alcalde representaba al Gobierno y dirigía la Administración. Su procedimiento de elección seguiría la tradición liberal de serlo por los respectivos Ayuntamientos entre los concejales o los electores con capacidad para ser concejales. En el primer caso por mayoría absoluta y en el segundo se precisaba, según el artículo 94, las dos terceras partes. La ruptura con la vieja costumbre del nombramiento de alcaldes por real orden, suponía un avance notable en favor de la autonomía municipal. Se ampliaba el régimen de incompatibilidades, se suprimían las suspensiones y nombramientos de carácter gubernativo, por lo que era preceptiva la decisión de la Audiencia provincial para suspender en su ejercicio a los concejales. Igualmente los acuerdos de los Ayuntamientos no podían ser revocados por ninguna autoridad gubernativa, sino exclusivamente por la judicial, y los recursos tendrían carácter gratuito.

Se atribuían un importante número de competencias a los Ayuntamientos, como, ferrocarriles, suburbanos, obras de ensanche, urbanización, saneamiento, etc. Reconoció también la municipalización de servicios con carácter de monopolio. Respecto a los funcionarios municipales, se creó el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento en sus dos categorías. Así como el Cuerpo de Interventores de la Administración Local, cuyo

puesto en la plantilla municipal era obligatorio para todos los Ayuntamientos cuyo presupuesto de gastos, en cada ejercicio, no bajase de 100.000 pesetas. A partir de ese momento surgieron lo que se conoce como Cuerpos Nacionales de Administración Local, con habilitación para ejercer en todo el territorio nacional. También se reguló el acceso y estabilidad del resto de los funcionarios locales, dando un importante paso en la organización municipal.

Sustrajo el intervencionismo de los gobernadores civiles en la vida financiera municipal, a favor de los delegados de Hacienda, pasando las reclamaciones de los contribuyentes a la jurisdicción de los Tribunales económico-administrativos provinciales. La regulación de los presupuestos extraordinarios y el recurso al crédito público fueron dos novedades aportadas por el Estatuto, ya que el primero de los aspectos citados era la ocasión que se aprovechaba para encubrir el déficit de los ordinarios y el crédito municipal sólo era utilizado por unos pocos Ayuntamientos grandes, que en opinión de Calvo Sotelo contaban con mercado propio.

Para Calvo Sotelo, el problema no es que un Ayuntamiento debiera mucho, sino que no lo pagara y que las emisiones de Deuda fueran invertidas infructuosamente. El instrumento para conseguir el adecuado desarrollo crediticio fue, como es sabido, el Banco de Crédito Local, entidad creada a partir de lo dispuesto en el artículo 68 del Reglamento de Hacienda municipal, y que en un principio tuvo carácter estrictamente privado, frente a la opinión del propio Calvo Sotelo, el cual optaba por su condición oficial, con aportaciones del Estado y de las propias Corporaciones.

A pesar de la gran extensión del Estatuto municipal, fue preciso el desarrollo del mismo por medio de los Reglamentos. Promulgados entre el 2 de junio de 1924 y el 2 de febrero de 1925, fueron los siguientes: los de Población y términos municipales y Contratación (2 de julio de 1924); Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos (10 de julio); Obras, servicios y bienes municipales (14 de julio); Secretarios, interventores de fondos y empleados municipales; Procedimiento en materia municipal y Hacienda municipal (23 de agosto 1924). Finalmente, el de Sanidad municipal sería promulgado el 9 de febrero de 1925.

El Estatuto municipal era un texto de muy aceptable perfección técnica, dotaba de importantes cotas de autonomía a los Municipios, pero todo desde un plano absolutamente teórico, pues en cuanto salió del ámbito de sus redactores, fue un instrumento inutilizado por los encargados de su aplicación, que no sólo no creían en él, sino que temían la puesta en vigor de la autonomía municipal que se desprendía de su texto.

Un aspecto considerado clave por los más solventes autores, incluido el propio redactor del Estatuto, como eran los preceptos relativos a la constitución y designación democrática de los Ayuntamientos y los alcaldes, nunca fueron puestos en práctica. Por tanto, el Estatuto municipal, promulgado y desarrollado en un régimen restrictivo de las libertades públicas, se le despojó, a la hora de hacerse realidad, de los principios de autonomía y de esa misma libertad que lo había inspirado. Entonces se produjo en los Municipios españoles la paradójica situación del intervencionismo más absoluto por parte de los delegados gubernativos y del propio gobierno.

El caciquismo, objetivo fundamental de la reforma local de Primo de Rivera, siguió campando, alimentado por un sistema que en la práctica protegió los intereses de sus protagonistas. A lo más que se llegó fue a la sustitución de las élites, pero no a la erradicación del sistema. Tuvieron que pasar cuarenta años, hasta llegar en la década de los sesenta, para que en un proceso, al margen de los poderes públicos, de industrialización y urbanización de la sociedad española, hasta entonces eminentemente rural, comience a desaparecer con lentitud esta verdadera lacra, extinción que se aceleró a partir de entonces cuando la dinámica social, el aumento del nivel de vida y sobre todo el sistema de libertades públicas, cooperasen eficazmente a su erradicación.

C) La Unión de Municipios Españoles

En un contexto de cierta euforia producida en el otoño de 1926 y pese a la ausencia de libertades públicas, debida principalmente a la solución de la guerra de Marruecos, llegó a España el flujo del movimiento asociacionista municipal, surgido en Europa después de la guerra. En nuestro país encontró un ambiente propicio, primero por la tendencia de los autoritarismos a proyectar una imagen de normalidad y eficacia, y segundo, porque entre algunos redactores del Estatuto, se apoyaba todo lo que supusiera un reforzamiento

de las condiciones democráticas y participativas del Municipio.

Con el propósito de constituir una asociación de municipios, se convocó en octubre de 1926 el I Congreso Nacional Municipalista, al que concurrieron 429 delegados que representaban a 85 Ayuntamientos. Aceptada la idea, se acordó someter el proyecto a estudio y aquiescencia del resto de los Municipios españoles, posponiendo la creación oficial y la aprobación del Estatuto de la Unión de Municipios Españoles al II Congreso, celebrado en abril de 1926 y en el que participaron representantes de más de 600 Ayuntamientos. La asociación municipalista creada en 1926 tenía tres finalidades, expuestas en el llamamiento del otoño anterior: la defensa de los derechos y la autonomía de los Ayuntamientos, dentro de la <<superior unidad política y administrativa del Estado español>>, el establecimiento de servicios de carácter consultivo y ejecutivo para colaborar con los Municipios y, por último, el fomento de los estudios locales.