

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XVII). UN SIGLO DE MUNICIPALISMO. EL MUNICIPALISMO DE LA II REPÚBLICA, por Enrique Orduña Rebollo

[13/03/2012](#) - [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 la Constitución republicana tanto el Municipio como la provincia fueron objeto de especial atención, introduciéndose conceptos novedosos y sobre todo garantizando su autonomía. Sigue dominando la idea de primordialidad del Municipio como entidad natural, no haciendo ninguna referencia a otras entidades territoriales intermedias a fin de hacer más palpables su origen y base de la organización del Estado.

VI. EL MUNICIPALISMO DE LA II REPÚBLICA

A principios de 1931 se produjeron acontecimientos que marcaron el rumbo del España hacia otros derroteros históricos y políticos. Precisamente el más importante desde principios del siglo XX fue provocado por unas elecciones municipales, que habían sido convocadas por el almirante Juan Bautista Aznar, por medio de un Real Decreto, disponiendo que “las elecciones generales de Ayuntamientos se celebren para la renovación total de sus componentes el día 12 de abril de dicho año, con arreglo al censo electoral vigente de 1930”. Aquellas elecciones supusieron el impulso definitivo en la ruina del sistema y el 14 de abril se proclamó la República.

Las primeras actuaciones del nuevo gobierno comprendían revisar la actuación de la Dictadura, por lo que el 16 de junio de 1931, el ministerio de la Gobernación del Gobierno Provisional promulgó un Decreto sobre revisión y clasificación de la actividad legislativa desde 1923 a 1931. En el artículo 1.º se declararon derogadas una larga serie de normas, sin perjuicio de las situaciones jurídicas creadas a su amparo. En el 2.º fueron totalmente anuladas, con invalidación de sus consecuencias, diversas normas. Por el artículo 3.º se estimaron reducidos al rango de preceptos meramente reglamentarios, válidos si se conformasen con el texto de las leyes votadas en las Cortes otra extensa serie de preceptos. Finalmente en el artículo 4.º se declararon subsistentes, por exigencias de realidad, quedando a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificarlos y la soberanía del Parlamento, a quien debía darse cuenta para resolver definitivamente, diversas normas, entre las que se encontraban:

Real Decreto de 8 de marzo de 1924 (Estatuto municipal) extendiéndose la subsistencia que se decreta al capítulo VI del título V de dicho Estatuto municipal, al capítulo I, Título VI del libro I y al libro II, y quedando restablecida la vigencia de los títulos I, II, III y VI de la Ley municipal de 1877, con excepción de los artículos referentes a las Juntas de asociados y alcaldes de barrio, quedando asimismo en suspensión los preceptos que conferían a los gobernadores y Diputaciones atribuciones jerárquicas o facultades de injerencia en los Ayuntamientos, salvo en los artículos 172 y 182 y concordantes y 189, que continuarán en vigor, y las atribuciones extraordinarias que les confiera el Gobierno de la República.

La supervivencia del Estatuto municipal no terminó aquí. Muchos años después aún continuarían en vigor diversos preceptos e incluso fragmentos muy importantes y amplios de sus Reglamentos.

A) El Municipio en la Constitución de 1931

La cuestión local española alcanzó su máximo interés al discutirse los artículos correspondientes del texto constitucional en los últimos días del mes de septiembre de 1931. La cuestión municipal, la provincial y la regional estaban incluidas en el título I referido a la organización nacional, y comprendían los artículos 8.º a 22.º, ambos inclusive. El reconocimiento de la Región en la Constitución republicana supuso que esta entidad territorial se desgajó de los planteamientos reformistas de la Administración local, bloqueados en el fondo, por esta razón, desde los proyectos de Maura a principios de siglo. Incluso en los mismos debates constitucionales este asunto primó sobre los otros aspectos de la organización nacional.

Sin embargo, tanto el Municipio como la provincia fueron objeto de especial atención, introduciéndose conceptos novedosos y sobre todo garantizando su autonomía, por lo que es conveniente exponer su desarrollo concreto, comenzando por el texto del artículo 8.º que decía: “El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”. Observamos que sigue dominando la idea de primordialidad del Municipio como entidad natural, no haciendo ninguna referencia a otras entidades territoriales intermedias a fin de hacer más palpables su origen y base de la organización del Estado.

Continuaba el artículo 9.º en los siguientes términos: “Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto. También, Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento”.

Por primera vez en un texto constitucional español se reconoce la autonomía plena de todos los Ayuntamientos en las materias de su competencia, ya que incluso la de 1869 pecaba de imprecisa, pues remitía la organización y atribuciones de los Ayuntamientos a regirse por sus respectivas leyes, ajustándose a una serie de principios, algunos francamente intervencionistas. En este sentido la Constitución de 1931 reconoció la verdadera importancia del Municipio y la manifestación real de su autonomía, verdadera clave para ser auténticamente eficaz. Otro reconocimiento constitucional fue el del Concejo Abierto. Esta forma de gobierno municipal originaria de la edad media y manifestación auténtica de la democracia directa, se había conservado en numerosos lugares de España. Circunstancia que influyó en el ánimo de los constituyentes para incluir esta institución que debe inscribirse en el marco del municipalismo tradicional español auténtico.

En cuanto al sistema electivo quedó muy claro que debía ser por sufragio universal, igual directo y secreto, cuestión ésta que tampoco había sido concretada en anteriores Constituciones, remitiéndolo para los textos de régimen local posteriores. Con ello se evitaban drásticamente los sistemas corporativos ya planteados en 1903-1907, habían sido realidad en el Estatuto municipal y volverían a serlo posteriormente hasta 1978. Respecto al Concejo Abierto, recogía la tradición española de una figura jurídica, que en realidad nunca había dejado de existir, que también ha llegado hasta nuestros días y obtenido, como en 1931, reconocimiento constitucional.

B) El Municipio catalán en los años 30

Aprobado en septiembre de 1932 el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 10 determinaba que correspondía a la Generalidad la legislación sobre el régimen local “que reconocerá a los Ayuntamientos y demás corporaciones que cree plena administración en el gobierno y dirección de los intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender los servicios de su competencia “. En virtud de su contenido, por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 14 de enero de 1933, se traspasaron a la Generalidad de Cataluña los servicios de régimen local.

Poco después, el 26 de mayo de 1933, fue presentado al Parlamento de Cataluña un proyecto de Ley municipal, redactado conjuntamente por las Consejerías de Justicia y Gobernación. Este proyecto tuvo la singularidad de que su texto fue discutido por etapas, publicándose de igual forma lo aprobado en el período comprendido entre el 14 de agosto de 1933 y el 16 de julio de 1934 (Butlletí de 17 de agosto).

La primera parte de la Ley comprendía los títulos referentes a Organismos municipales y a Régimen electoral. La segunda parte de la Ley, de 5 de enero de 1934, se refería a los siguientes títulos: Territorio municipal; Asociaciones de municipios; Submunicipios; Población y empadronamiento; Competencias y

obligaciones municipales; Atribuciones de los organismos municipales; Iniciativa, consulta y referéndum popular; Cartas municipales; Actividad municipal en materia de obras y servicios públicos; Municipalización de servicios y Bienes municipales. Simultáneamente, el 8 de enero de 1934, el Parlamento catalán aprobó otra Ley que modificó el artículo 71 y el párrafo 1.º del 78. Y por último, el 16 de julio del mismo año, se completó la publicación de la Ley Municipal de Cataluña, con el capítulo XV, referido a los funcionarios municipales. Pero en el verano de 1934 la situación política era ya de por sí muy complicada con la Ley de Contratos y Cultivos recurrida ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, y preludio de los sucesos de octubre siguiente.

C) La Ley Municipal de la República

Las convulsiones políticas y la discusión de proyectos de ley mucho más conflictivos, como el Estatuto de Cataluña, la de Congregaciones religiosas o la Reforma agraria, fueron posponiendo la estructuración y desarrollo de un texto legal que regulase la vida de los Municipios españoles. A esto había que añadir el acuerdo generalizado de las fuerzas políticas en las dos cuestiones vitales que debían inspirar el funcionamiento de los Ayuntamientos: su autonomía y el espíritu democrático. Las discrepancias surgirían en cuestiones de forma y en algunos puntos aislados.

Con la llegada de Martínez Barrio a la Presidencia del Gobierno se comenzó a tramitar la elaboración de un anteproyecto de Ley municipal, a cuyos efectos fue designada una Comisión de técnicos procedentes de las diversas tendencias que existían en la Administración local española, en la que también participó la UME. La cuestión quedó paralizada hasta marzo de 1934 cuando el ministro Salazar Alonso, sin seguir las pautas de su antecesor, redactó un proyecto de 39 bases que fue el presentado en las Cortes, con gran inoportunidad el día 1 de octubre de 1934, pues tres días más tarde comenzaron los graves sucesos de Asturias y Cataluña, circunstancias que retrasaron notablemente la tramitación del proyecto.

El dictamen que contaba con 36 Bases, tres menos que en el proyecto, comenzó a discutirse en las Cortes el 12 de febrero, discusiones que continuaron en diversas sesiones hasta el 9 de mayo de 1935. La práctica ausencia de fuerzas políticas de izquierda en el Parlamento, provocó que la oposición al proyecto se realizase casi únicamente por los grupos situados en las proximidades del ámbito político centrista del gobierno radical-cedista, que ostentaba el poder, como la Lliga, los nacionalistas vascos, el pequeño grupo de Martínez Barrios, separado del Partido Radical desde mayo de 1934 y otros instalados a su derecha como los monárquicos o el futuro Bloque Nacional, encabezado por Calvo Sotelo.

Estas circunstancias privaron de vigor a los debates, teniendo en cuenta también, que las posturas políticas sobre el tema local cada vez estaban más próximas, fundamentalmente a partir de la separación de la cuestión regional en la Constitución como vimos anteriormente. El ambiente del debate era de absoluta indiferencia, no sólo en los medios políticos, sino también en la prensa. Los debates alcanzaron altura, únicamente, con las intervenciones de Calvo Sotelo, el vasco Irujo, Royo Villanova o Cambó; lo demás fue un largo trámite. La impresión que se obtiene del proyecto, con la lectura de estos discursos, es negativa. Todos coincidían en señalar que el Estatuto le superaba en calidad técnica y grado de autonomía municipal. Cambó en una intervención de calidad, manifestó su sorpresa, porque era un “proyecto que en materia de autonomía municipal representa un enorme retroceso respecto a cuantos proyectos se han formulado desde 1903...”.

Después de las vacaciones parlamentarias se redactó el texto articulado con algunas protestas de los diputados de Unión Republicana Por fin el 31 de octubre apareció en la Gaceta, siendo rectificadas por errores el 3 de noviembre. Constaba de 242 artículos y once disposiciones transitorias. Prueba del escaso impacto que causó la Ley en la doctrina y en los medios de opinión de la época es la práctica ausencia de su cita en la historiografía del período republicano. Aunque la cercanía de la fecha de su aprobación a 1936 debe ser también tenida en cuenta. Al margen de las consideraciones sobre su menguada oferta autónoma, o el interés de las Bases dedicadas a las Haciendas locales, hemos de señalar las previsiones del artículo 198 y siguientes para la creación de una Escuela de Funcionarios de Administración local, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública, idea recogida años después y plasmada en el Instituto de Estudios de Administración Local.

Era evidente que la Ley municipal de la República, como se ha reiterado en numerosas ocasiones, carecía de un contenido tan democrático y autonómico como el que presentó el Estatuto municipal, pero compartiendo

la opinión de Tusell, no hemos de olvidar que: “... La carencia de efectividad de las disposiciones de la época de Primo de Rivera, que de hecho, quedaron en el Olimpo de las idealidades incumplidas” (pág. 211). La realidad es que el texto republicano, al margen de su inoperancia en el tiempo, no aportó nada nuevo al factor de la autonomía municipal respecto de textos anteriores, el Estatuto como hemos visto, y sobre todo el proyecto de Maura de 1907. Además las estructuras sociales habían evolucionado, la población se asentaba en las grandes ciudades, etc. Por otro lado, los grupos más a la derecha del espectro político, unido a los totalitarismos tan en boga en la época, iban a abandonar la defensa de la democracia y la autonomía municipal, para asumir los principios corporativistas y la llamada democracia orgánica.