

El Municipio en la Administración española del siglo XIX

352 (46) «18»

por

CARLOS CARRASCO CANALS

SUMARIO: I. INTRODUCCION: LA ADMINISTRACIÓN SE REALIZA Y CIRCUNSCRIBE, EN SU APLICACIÓN, DENTRO DEL ÁMBITO LOCAL: A) *Aportaciones de la primera etapa constitucional a la vida municipal.* B) *El Ayuntamiento y los textos constitucionales del siglo XIX.* C) *Régimen municipal en el siglo XIX:* a) *Tendencias reformistas.* b) *Desorientación de las ideas.* D) *Singularización.* E) *Consideraciones acerca de la importancia del Municipio.*—II. RESUMEN.

I. INTRODUCCION

LA ADMINISTRACIÓN SE REALIZA Y CIRCUNSCRIBE, EN SU APLICACIÓN, DENTRO DEL ÁMBITO LOCAL.

Se puede decir que los problemas de aplicación del Derecho administrativo adquieren una óptica y realidad en el ámbito municipal. En un tiempo, en un lugar y con unas circunstancias determinadas se plantean los problemas. El campo de aplicación, pues, tiene un término que incide sobre el ámbito y problemática de la Administración local.

Derecho es lo que se vive aunque el Derecho se escribe. Por eso la vida municipal constantemente es el catalizador de la problemática administrativa y precipita los acontecimientos, a los que debe darse un trato doctrinal o enmarcar en una normativa vigente en un momento determinado.

El Derecho es historia, como es geografía. Historia en el sentido de que las instituciones actuales se nos explican por insti-

tuciones pretéritas y en cierta forma el presente determina un futuro. Nadie discute la evidencia del proceso histórico y, por ende, la razón del estudio de este devenir, muy significativo en los más variados aspectos para cualquier investigación y aportación doctrinal.

Pero también la geografía, el Derecho comparado, las influencias externas tienen trascendencia y existe una aportación, una incorporación, a veces un esquema de sistemas distintos que se aplican localmente por una importación de instituciones, normas o ensayos que han tenido realidad en lugares distintos.

En definitiva, se puede hacer la afirmación de que el diseño y panorama de una realidad local y municipal, con la trascendencia jurídica, es producto de una devenir histórico, de una incorporación sistemática o asistemática de regímenes, instituciones, normas y aportaciones exteriores a esa realidad vivida.

Por estas circunstancias tratamos de la realidad local en nuestro suelo, en un antecedente próximo e inmediato, como es el siglo XIX.

Adoptamos la perspectiva de estudio decimonónica por ser muy dinámica, en términos económicos operativa, e incluso por su carga y significación en el momento actual.

La investigación la circunscribimos al Municipio del siglo XIX, jalonando los hitos que nos parecen de mayor trascendencia, sin ánimo de profundidad decisiva y con intención de un atisbo y singularización de aspectos que pueden desarrollarse en un futuro.

El diseño, pues, está determinado por la simplificación que en España y en su vida político-administrativa tuvo la institución municipal y, en cierta manera, determina su configuración en nuestros días.

La importancia y predominante papel del Municipio en nuestro país, es obvio nadie lo discute.

La primera fase de nuestra etapa constitucional tiene una serie de antecedentes y principios informadores que conviene señalar.

Las expresiones de los principios manifestados en la Constitución de Cádiz vienen a significar la ruptura total, si bien no

definitiva—se debe recordar que FERNANDO VII, en mayo de 1814, restaura el absolutismo de la Corona—, con el antiguo sistema político-administrativo borbónico.

La Administración española durante el siglo XVIII tiene su problemática peculiar, sus principios informadores, sus características instituciones, típicas, y régimen municipal específico (1).

Las cuestiones proliferan, los antecedentes se suceden y un estudio parciario de la realidad municipal del siglo XIX desemboca necesariamente y por concatenación y propio contenido, tanto en el siglo XX como, por otra parte, en sus antecedentes del XVIII.

Estas reflexiones nos obligan a centrar el tema bajo la rúbrica que califica el objeto e intención del trabajo.

Vamos a intentar una ordenación singular, por acontecimientos, aunque a veces sean necesarias alusiones remotas, pero centrando la cuestión en el régimen municipal español durante la época llamada constitucional.

La guerra de la Independencia en España adelanta el régimen constitucional y dio lugar al nacimiento de las dos primeras Constituciones que inspiradas en los mismos principios, por paradójica, representan tendencias antagónicas, la de Bayona de 1808 que consagra el sometimiento al imperialismo europeo, a tenor de la intención napoleónica, y la de Cádiz de 1812 que implanta la unidad nacional reivindicadora de la soberanía popular.

Un Gobierno constitucional representativo es todo lo contrario a un rey, fuente de todo poder de derecho, soberano y responsable. Por ello MARTÍNEZ MARINA manifestaba que la tradición inmediata al constitucionalismo ofrecía un panorama de «monstruosa reunión de todos los poderes en una sola persona, abandono y abolición de las Cortes y tres siglos de esclavitud y del más horroroso despotismo».

La situación aludida con caracteres más o menos virulentos

(1) El tema lo hemos estudiado en un trabajo para el seminario de Derecho administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Madrid, bajo el título *La Administración española en el siglo XVIII*, 65 págs. en folio.

perdura hasta fines del siglo XVIII bajo dos corrientes de policía, política y religiosa (Inquisición), que con celo controla la exposición y práctica de cualquier doctrina opuesta al despotismo reinante. La situación ha sido manifestada por autores de la época, como SALAS CORTÉS, catedrático en aquel tiempo de instituciones civiles de la Facultad de Leyes, de Salamanca (2).

La etapa constitucional no podía nacer de una revolución interna, el pueblo español no podía luchar por reivindicar unos derechos que no había ejercido nunca y, de otra parte, desconocía. Era necesario se produjera un acontecimiento que posibilitara el nacimiento de una época constitucional. Este evento fue la guerra de la Independencia. Con la salida de FERNANDO VII y las abdicaciones de Bayona, España queda sin rey y el pueblo tiene dos opciones: o sentirse soberano o someterse al imperialismo francés. Los acontecimientos del 2 de mayo fortalecieron un nuevo sentimiento, «la unidad nacional», y se organizó la defensa por las Juntas provinciales. El pueblo intentaba mantener «la independencia».

España, siempre distinta en sus contrastes, proporcionó nuevamente un panorama de paradoja. Se convocan las Cortes en 1810, que ejerce las funciones soberanas del antiguo régimen con gran autoridad y sus representantes conocían y simpatizaban con las ideas revolucionarias francesas, por lo que las pusieron en práctica alumbrando una Constitución, la de 1812; en sus Cortes generales y extraordinarias de 19 de marzo, promulgan una Constitución netamente española, pero inspirada en una ideología francesa, que rompe con el antiguo régimen español, pero sin el asentimiento del pueblo, desconocedor de toda la ideología que no fuera absolutista.

Los principios políticos recogidos en la Constitución de Cádiz

(2) SALAS CORTÉS manifiesta que era tal estado de policía que ni circunstancialmente se permitía hablar de Derecho político ni exponer doctrina alguna que significara un avance en la vieja ideología política española. Los principios inspiradores de la Revolución francesa no penetran en España sino en las clases elevadas y de forma subrepticia, soterrada, solapada en el alumnado de la Universidad. Dice este autor que a partir del año 1795 se leía en la Universidad a MONTESQUIEU y ROUSSEAU e incluso otros autores revolucionarios, pero que la masa popular desconocía la ideología nacida en Francia y extendida ya por gran parte de Europa.

transforman no sólo el régimen político, sino también el administrativo, marcándose una clara ruptura. Si la Corona había invadido con su supremacía total y absoluta los derechos de la Nación (término de la época, y a su contenido específico nos referimos), la Constitución significa una garantía ciudadana frente al poder real.

Los contenidos liberales, el reconocimiento de la igualdad de todos ante la ley, se oponen al significado privilegio en favor de cualquier clase de persona o corporación.

A) *Aportaciones de la primera etapa constitucional a la vida municipal.*

La ley, supremo carisma, debía gobernar de igual manera todas las esferas de relaciones públicas como privadas, que informan la vida jurídica. Pero, además, la idea de justicia y de unidad nacional siempre se encontraba presente a partir de 1812.

En el aspecto municipal los principios constitucionales tendían a unificar el fuero a que se deben sujetar los Municipios españoles. Se acaba con las distinciones nacidas de los antiguos reinos, atribuciones políticas y administrativas, deberes para con el Estado, etc.

Desaparecen las atribuciones señoriales de aquellos Municipios de los pueblos enajenados por la Corona.

La soberanía nacional, supremo criterio, preside y hace desaparecer los privilegios de clase, así como los últimos atisbos y preponderancia en la nobleza. A efectos civiles, políticos y administrativos, desapareció toda distinción de territorios (los realengos y señoríos particulares).

La Constitución de 1812 confía a los Ayuntamientos el gobierno interior y la defensa de los intereses locales. El sistema municipal es el fundamento de las libertades públicas.

La creación de Diputaciones locales es obligatoria en todo núcleo superior a 1.000 almas; se respetan, sin embargo, las antiguas creaciones constituidas anteriormente. En aquellas localidades que no cumplieran los requisitos establecidos se reserva al Gobierno la facultad de dotarlas de Ayuntamiento a instan-

cia de los vecinos interesados y previa la consulta e informe favorable de la Diputación provincial.

Los Ayuntamientos perpetuos de la Monarquía cesaron en sus funciones tan pronto como se promulgó la Constitución, y se sustituyeron con los de origen popular, si bien, como consecuencia lógica del principio de igualdad, los Concejales de nombramiento real podían ser elegidos nuevamente en iguales condiciones que los demás ciudadanos, cumplidos los requisitos de la ley.

Se adoptó por las Cortes el sistema indirecto para el ejercicio del derecho electoral. Los electores vecinos todos del núcleo de población se agrupaban por parroquias y designaban compromisarios. A cada una de ellas se asignaba un número fijo de electores en proporción al vecindario, y se procedía así a la elección primaria; los nombramientos de compromisarios se hacían: nueve para los pueblos menores de mil almas, diecisiete en aquellos otros que tuvieran hasta cinco mil almas, y en los demás, veinticinco. Excepcionalmente se admitía el sufragio directo para los pueblos menores de cincuenta vecinos.

Nombrados los compromisarios, se reunían, bajo la presidencia del Jefe político o Alcalde más antiguo, para la elección definitiva de Concejales, sin que pudiera disolverse esta Junta hasta tanto no cumpliera su misión. El nombramiento de Concejales requería mayoría absoluta de votos. En primer lugar, verificaba la elección de Alcaldes, después Regidores, Síndicos y demás oficios del Concejo.

Respecto al número de Concejales a elegir, se hallaba en directa relación con la importancia y vecindario del Municipio. De un Alcalde, dos Regidores y un Síndico se componían aquellos pueblos menores de doscientos vecinos; hasta quinientos, de un Alcalde, cuatro Regidores y el Procurador; de quinientos a mil: un Alcalde, seis Regidores y un Síndico; ascendiendo de mil vecinos el Municipio: dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Procuradores.

Si el número de vecinos era superior a cuatro mil, se aumentaba a doce el número de Regidores, considerado también como mínimo para capitales de Provincia, siempre que su vecindario

no sobrepasara los diez mil vecinos. En otro caso la representación se ampliaba hasta dieciséis Concejales, además de los Alcaldes y Procuradores.

Como requisitos para el desempeño de cargos concejiles la ley señalaba los siguientes: *a)* ser ciudadano español, *b)* mayoría de edad, y *c)* cinco años, a lo menos, de vecindad en el Municipio. Eran excluidos los empleados de nombramiento real y los que hubiesen desempeñado oficios municipales hasta que pasaren dos años desde su cese. Igualmente no podían ser elegidos los parientes en grados inmediatos, evitando así la perpetuación y vinculación de estos cargos en individuos de una misma familia. Si algún Concejal era elegido para Diputado a Cortes, debería renunciar a aquel cargo.

Por análogas razones preceptuaba la Constitución la renovación en el desempeño de estos cargos.

La prolongación de funciones no se admitía bajo ningún pretexto: los Alcaldes, la mitad de los Regidores y el Síndico deberían renovarse anualmente. A este fin se celebraban elecciones anuales en un día festivo de diciembre—por considerarse como época más oportuna, ya que no se interrumpían los trabajos—, facilitándose la concurrencia de los electores a las Juntas parroquiales o primarias.

Sin investidura especial, el 1 de enero del año siguiente entraban en posesión de sus cargos los elegidos por sufragio universal.

En contra de lo establecido en los fueros, los cargos municipales eran obligatorios y gratuitos, excepto el de Secretario.

No se admitía la delegación. En caso de enfermedad o ausencia justificada, el Concejal refundía su representación entre los demás compañeros.

Los oficios de Secretario y Depositario de los caudales del Municipio se nombraban por el Ayuntamiento reunido en sesión ordinaria y por mayoría de votos. No se requería ser escribano para desempeñar el secretariado y el sueldo se satisfacía de los fondos comunales.

Los votantes del Depositario se consideraban, por este solo hecho, fiadores del elegido por el ministerio de la ley.

Dirigía, en las capitales de Provincia, los debates del Ayuntamiento y hacía conservar el orden de la Corporación el Presidente o Jefe político, y en defecto de éste, ausencia o imposibilidad, el Alcalde. En los pueblos estas atribuciones correspondían al Alcalde y en caso de ser dos, al de mayor edad.

Reconoció el sistema constitucional la autonomía del Municipio, se tendió a la descentralización y se confió a estas Corporaciones el progreso y mejora de los pueblos. No obstante, el poder central ejercía una especie de inspección para evitar que la independencia municipal pudiera originar perturbaciones en el gobierno y llegar a ser causa de anarquía. A tal fin, se crearon las Diputaciones provinciales, cuyo estudio no es objeto del trabajo. No obstante, podemos agregar que las Diputaciones provinciales venían a ser un vínculo de unión entre las municipalidades y una autoridad intermedia entre ellas y el Gobierno central, simbolizando la unidad administrativa y política. Armonizaban las aspiraciones locales con la convivencia general y resolvían con más alto criterio los conflictos de las Corporaciones locales entre sí y con los ciudadanos. Las funciones no coartaban la autonomía municipal: los Ayuntamientos libremente ejercitaban su iniciativa en el círculo extenso de sus atribuciones.

Las atribuciones municipales más importantes eran las siguientes:

a) Conservación del orden público y seguridad de las personas, encomendada al Alcalde, auxiliado por la fuerza pública y caso necesario por todos los individuos del Ayuntamiento.

b) Reparto y exacción, como representantes del Gobierno, de la cuota de contribución correspondiente al Municipio entre todos los vecinos según su riqueza o industria, remitiendo lo recaudado, bajo su responsabilidad, a la tesorería respectiva de la Provincia.

c) Formación de ordenanzas para conservar el orden y buen gobierno interior del Municipio y fomentar el bienestar, presentándolas para su aprobación definitiva a las Cortes por conducto y previo informe de la Diputación provincial.

Estas normas constituyen códigos municipales con carácter

de verdaderas leyes propias y exclusivas de la localidad, de gran eficiencia, pues al elaborarse se tenían muy en cuenta las necesidades particulares y la índole especial de cada población.

Otras funciones ejercidas por el Ayuntamiento versaban sobre vigilancia y dirección de las escuelas públicas de primeras letras y otros establecimientos sostenidos con los fondos comunales. Existía el deber de procurar por todos los medios posibles la difusión de conocimientos útiles entre los vecinos y promover el conveniente desarrollo de la agricultura, industria y comercio, removiendo cuantos obstáculos se opusieran a todas las reformas útiles y beneficiosas.

Al Ayuntamiento también correspondía el cuidado y dirección de hospitales, casas de expósitos y demás establecimientos locales de beneficencia, sujetándose en este punto a las leyes generales del reino. Privativa de la municipalidad fue la policía de salubridad y ornato de las poblaciones, con facultad de publicar bandos en armonía con las ordenanzas que formaban la legislación particular del Concejo.

Igualmente se dejaron a cargo de las Corporaciones locales la construcción y reparación de edificios públicos, caminos, puentes, montes, etc., propios del Municipio, y en general todas las obras de necesidad, utilidad y ornato, aplicando a este objeto los caudales necesarios.

La ejecución de obras municipales se adjudicaba en subasta pública, para obtener así las mayores ventajas en provecho general.

En la gestión económica de los intereses comunales no existía una gran independencia para los Municipios, quedando subordinados a las Diputaciones provinciales y al Gobierno.

El régimen constitucional abolió la contaduría central y facultades del Concejo para administrar los bienes de los pueblos, devolviendo a las Corporaciones municipales el derecho de recaudar e invertir los caudales de propios y arbitrios, pero se reservó a las Diputaciones provinciales la facultad de aprobar las cuentas municipales, que hubieron de rendirse anualmente por los Concejales. Si los bienes de propios no aportaban recursos suficientes, el Ayuntamiento debía recurrir a las Cortes para

la imposición de arbitrios o derramas sobre los vecinos. Por conducto de la Diputación respectiva, y sólo en caso de suma urgencia, se podía establecer por la Corporación municipal un nuevo gravamen, sin perjuicio de dar cuenta inmediata a las Cortes, única autoridad competente para establecer de manera definitiva cualquier clase de tributos.

Así se emancipaba, sin alcanzar la independencia consagrada por el antiguo sistema foral, la Administración municipal de la tutela del poder ejecutivo.

La revolución estaba consumada: el elemento popular, vuelto a la vida pública después de tres siglos de opresión, hacía alarde de un progreso considerable en ideas y tendencias, la igualdad sustituía al privilegio, los ciudadanos gozaban todos de iguales derechos.

La desaparición de los Ayuntamientos perpetuos y la institución de los Corregidores, evitó el influjo directo de la Corona en la constitución del Municipio.

La consideración de la ley como expresión de la voluntad general, equivalía al reconocimiento de la voluntad del pueblo como origen y fuerza del Derecho.

Los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y Cortes, eran otras tantas manifestaciones de la soberanía popular y la interdependencia entre ellos no acrecentaba las facultades de la Corona, reducidas al ejercicio del poder ejecutivo.

B) *El Ayuntamiento y los textos constitucionales del siglo XIX.*

Veamos ahora los distintos textos constitucionales que, vigentes por un determinado período o simplemente proyecto, aludieron a los problemas municipales durante el pasado siglo XIX, pues es muy revelador el rastrear el significado de estas disposiciones para llegar a consecuencias del régimen municipal español en la etapa constitucional y como antecedente lógico del régimen actual.

El concurso preliminar en las Cortes al presentar el proyecto de Constitución por la Comisión librada al efecto en 24 de diciembre de 1811, en su apartado LXVII y de la libertad civil y política intenta arreglar el gobierno del pueblo, estableciendo

en todo el gobierno español una forma fija y uniforme. Los Ayuntamientos deben tener probidad, interés e inteligencia para mayor eficacia, bajo los principios de elección libre del pueblo. Estas son las normas para hacer útil una institución tan antigua, nacional y análoga a nuestro carácter, a nuestros usos y costumbres.

Las Cortes generales y extraordinarias reunidas en Cádiz (19 de marzo de 1812).

Decretan la Constitución política, que en el título VI, capítulo primero (artículos 309 al 323, ambos inclusive), habla de los Ayuntamientos, define sus funciones y establece el sistema electoral a seguir.

La Constitución de la Monarquía española (23 de mayo de 1845).

En su título XI, artículo 73, «Habrà en los pueblos Alcalde y Ayuntamiento. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quien la ley confiera este derecho».

En la Constitución de la Monarquía española de 1856 (no promulgada).

Título XI, artículos 75, 76 y 77, exigen la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, determinan la organización y atribuciones de los mismos, así como aluden a la posible sanción de los funcionarios públicos de todas clases que cometan abusos o pretendan alterar el sistema electoral.

El proyecto de Constitución federal de la República española (presentado a las Cortes Constituyentes el 17 de julio de 1873).

En su título II, «De los españoles y sus derechos», en su artículo 36, alude a la prohibición de subvencionar directa o indirectamente ningún culto, tanto a los Municipios como a los Estados regionales o al Estado federal.

En el título XIV, «De los Municipios», artículos 106, 107, 108 y 109, establece la autonomía administrativa, económica y política de los Municipios en todo lo municipal. Estos nombrarán por sufragio universal sus Gobiernos y sus Alcaldes, sus Ayuntamientos y sus Jueces. Asimismo, expresa la obligación por parte de los Ayuntamientos de dar cuenta de sus gastos al Concejo o Común de vecinos. Alude igualmente a la posibilidad de derecho de alzada y denuncia criminal en los casos de reparto desigual de contribuciones o desproporción en las exigencias.

La Constitución de 1876.

En su exposición de motivos del proyecto del Gobierno a las Cortes, alude a la organización de Ayuntamientos remitiéndose al título I, «De los españoles y sus derechos», y título III, «Del Senado».

La Constitución de la Monarquía española (30 de junio de 1876).

En su título X, «De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos», artículos 82, 83 y 84, señala los principios a los que deberá ajustarse la organización y atribuciones de Diputaciones y Ayuntamientos:

1. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la Provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones.
2. Publicaciones de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.
3. Intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.
4. Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

Ley electoral de Senadores (8 de febrero de 1877).

Capítulo IV, «De la formación de las listas por los Ayunta-

mientos y elección de Senadores por las Diputaciones provinciales y compromisarios», regula la confección de listas de sus individuos y de un número cuádruple de vecinos del mismo pueblo con casa abierta, que serán los que paguen mayor cuota de contribuciones directas, sin acumularse lo que satisfagan en ningún otro. Estas listas permanecerán expuestas del 1 al 20 de enero; las reclamaciones deberán serlo antes del 1 de febrero.

Asimismo regula la formación de la Mesa y señala los trámites y procedimientos a seguir durante la elección (fórmulas, papeletas, escrutinios y demás incidentes posibles).

Ley Electoral (22 de diciembre de 1878).

Título II, «Los Diputados». El artículo 9 en su apartado 5) alude a la incapacidad para ser admitidos como Diputados los incluidos en el apartado segundo relativo a los Ayuntamientos, a los Alcaldes y tenientes de Alcalde, respecto a los votos del Municipio.

Título IV, «Procedimiento electoral», capítulo primero, «Constitución de los colegios electorales», artículos 62 al 75, ambos inclusive, establecen la constitución de estos colegios, designación del edificio electoral, convocatoria a los electores, designación de interventores para las Mesas electorales; describe el formato de las cédulas y actas notariales.

La Ley Electoral para Diputados a Cortes de 26 de junio de 1890.

En su título II, «Del Censo electoral», en su artículo 12, reglamenta la confección de las listas del año anterior, de los inscritos en la anterior, de los que aun siendo vecinos consten en la primera, los que hayan perdido el ejercicio del derecho electoral. Estas listas contarán con el certificado de ratificación del Alcalde y del Secretario del Ayuntamiento.

El artículo 13 establece el procedimiento a seguir durante la sesión pública de la Junta municipal del Censo, firma de las actas por los individuos de la Junta y los reclamantes si hubiera, confección de las listas siguientes:

1. De los electores que hayan fallecido después de la última rectificación.

2. De los que por incapacidad hubiesen perdido el derecho electoral.

3. De los que no consten en las listas definitivas del año anterior pese a estar incluidos en los comprendidos en el artículo 1.º

4. De los inscritos que hubieran perdido la vecindad.

5. De los electores cuya capacidad o suspensión hubiese terminado.

6. De los electores cuyo derecho se hubiese suspendido.

7. De las reclamaciones de inclusión.

8. De las reclamaciones de exclusión.

El artículo 14 regula la presentación de estas listas ante la Junta provincial en el salón de sesiones de la Diputación.

El artículo 15 se refiere a las apelaciones y recursos ante la Audiencia territorial, y en el artículo 16 se establece la confección de las listas definitivas una vez obtenidas las certificaciones de la Audiencia en virtud del contenido de aquéllas y de sus acuerdos no apelados, determinando los nombres de los electores cuyo derecho quedase reconocido.

Título IV, «De la constitución de las Mesas electorales». El artículo 45 señala lugar donde deberá realizarse la elección (sala capitular del Ayuntamiento). Caso de no ser suficiente se designarán otros locales (escuelas públicas y otros si fuera preciso).

Título V, «Del procedimiento electoral», capítulo primero, «De las votaciones». Artículo 64: «La Junta general de escrutinio se reunirá a las diez de la mañana, precisamente, en la sala principal del Ayuntamiento, o en otro local que el Alcalde ponga a su disposición, que habrá de ser en tal caso igualmente decoroso y más capaz que aquélla; pero no podrá entrar en funciones sin la concurrencia de la mayoría de los interventores, si el número de secciones en que esté dividido el distrito electoral fuese menor a cincuenta, o sin la concurrencia de veinticinco en caso de que el número de secciones sea mayor».

El capítulo VI habla de la sanción penal; su capítulo primero, de los delitos; el capítulo II, de las infracciones, y tiene unas disposiciones generales en su capítulo III, donde delimita las cuantías de las multas a imponer por Alcaldes, Presidente

del Colegio electoral o de la Junta de escrutinio y Juntas municipales (no superiores a 100 pesetas, artículo 108).

Las disposiciones transitorias en su apartado segundo dicen, entre otras cosas: El día 15 del mes inmediato al siguiente a la publicación de esta Ley, el Ayuntamiento con los Alcaldes y demás Concejales que dejaron de pertenecer a aquél en la última renovación, se constituirán en sesión y procederá de la manera prevenida en el artículo 12, formando las siguientes listas:

1. De todos los vecinos a quien corresponda el derecho electoral según el último empadronamiento.

2. De los fallecidos con anterioridad a dicho empadronamiento, formada por los datos remitidos por los Jueces municipales respectivos.

3. De los que se hallan en caso de incapacidad.

4. De los que no teniendo incapacidad no pueden ejercer el derecho electoral por suspensión.

5. De los vecinos mayores de veinticinco años que no cuenten dos años de residencia.

C) *Régimen municipal en el siglo XIX.*

En la historia no se dan los hechos aislados ni revolucionarias instituciones sin que matices, aún no sospechados, influyan. Por eso, en unas cuantas líneas tratamos de reflejar el cambio ideológico que se introdujo en España, y que, en definitiva, vino a cambiar el pensamiento tradicional. Como consecuencia inevitable, cambiaron las instituciones.

Las transformaciones del Municipio español en este siglo característico por las Constituciones, golpes de Estado, revoluciones, pronunciamientos, devienen en que el Municipio es zarandeado de un extremo a otro, según las distintas corrientes ideológicas que ocupan el poder. Aventuramos, y es un tema no estudiado, que los cambios en el Municipio sólo son artilugios políticos, de rivalidad de partido. Más claramente, sólo salvo raras excepciones, el afán de conseguir votos, evolución del derecho de sufragio, hace que se modifique esa institución.

a) *Tendencias reformistas.*

Los sucesos del año 1808 pusieron de manifiesto la debilidad

interna de la Monarquía española. El malestar causado por el desgobierno, por ausencia de criterio en la dirección de los negocios políticos de todo orden, se había manifestado ya desde años antes. El grupo de los ilustrados, poco numeroso, pero extraordinariamente selecto, comulgaba con las ideas de allende el Pirineo y soñaba quizá con una reforma profunda de la gastada y vieja Monarquía. Los escritos de JOVELLANOS lo indican con frecuencia, más o menos veladamente.

En los años 1810 a 1812 es cuando se percibe con toda crudeza el choque entre dos mundos de ideas opuestas, con ocasión de las Cortes de Cádiz. Los liberales—afrancesados o patriotas—aprovecharon el momento de confusión, de quiebra de las instituciones, para crear un orden nuevo. La conmoción, como dice SUÁREZ VERDAGUER, de la guerra de la Independencia había dejado la Nación como cera virgen: se podía moldear de nuevo. No fueron ellos solos, sin embargo, los que quisieron conformar un nuevo mundo político.

Los contradictores del liberalismo, en Cádiz, tenían también ideas propias y las querían imponer, y si entonces no se nos aparece este grupo con la fuerza del primero, quizá deba achacarse, entre otras causas, a que no se les ha prestado la debida atención. En cambio, cuando en 1814 aparece el manifiesto y representación de los Diputados a FERNANDO VII (Manifiesto de los Persas), documento cuya significación para los realistas es análogo a lo que la Constitución de 1812 fue para los liberales, las líneas que sustentan su posición se aparecen firmes y claras.

Es tal la confusión de aquellos años en el orden de las ideas, que difícilmente se puede explicar. Hay algunos puntos que aparecen claros. Uno de ellos, es que existía un orden político—el del siglo XVIII—vigente hasta el momento de la guerra (1808) que carecía de base y, quizá, hasta de legalidad. Este orden político era repudiado por la parte más culta del país, cuya visión del problema era unánime en lo negativo—imposibilidad de que siguiera el régimen en el cual habían vivido—pero discrepado en cuanto a la solución específica. Lo que buscaban los liberales, formados en los principios de la Ilustración, consistía esencialmente en una importación de fórmulas ajenas; lo que pro-

pugnaban los realistas descansaba en la aplicación, con ligeras modificaciones que requiriese, de la tradicional constitución política de la Monarquía española vigente, pero sólo de derecho, ya que de hecho se venía gobernando a sus espaldas y como si no existiese.

En los comienzos, pues, de la reanudación de la normalidad (1814) existían en lo político tres posiciones definidas: el Antiguo Régimen, que las fuentes liberales llaman absolutismo y las realistas, despotismo ministerial; la corriente reformista liberal; por último, la corriente reformadora realista. La primera de ellas era pura inercia: el pasado simplemente. No tenía fuerza ni virtualidad alguna; se limitó a subsistir. Las otras dos eran fuerzas jóvenes, con un propósito preciso, pero inmaduras. Cayó el Antiguo Régimen y ambas pervivieron y continuaron su pugna por modelar el nuevo régimen.

b) *Desorientación de las ideas.*

La paulatina formación que brota a la luz de los años 1810-14 es muy oscura. El estudio que PAUL HAZARD realizó acerca de la mutación del pensamiento francés, falta en España. Es necesario, pues, ir situando las manifestaciones de la crisis del pensamiento, sin que los necesarios precedentes nos sean bien conocidos.

La falta de criterio se manifestó ya en 1808, cuando se comenzó a pensar en la reunión de Cortes. Primero, la idea gravitó: es importante observar que JOVELLANOS defendió este criterio en el mundo español. Hubo casi tantos pareceres como opinantes, sobre el modo, sobre cuándo debían reunirse, la duración... al final, terminó por hacerse al modo revolucionario francés: una Cámara y representación general. La Constitución de 1812 es una copia servil y a veces literal de la francesa.

En 1814, tras la vuelta del Rey a raíz del Manifiesto, FERNANDO VII dio el muy censurado y poco conocido Decreto de Valencia prometiendo reinar conforme a la antigua costumbre, pero cuando sobrevino la revolución de 1820, ni un solo paso se había dado todavía para salir del «despotismo ministerial», contra el que se había pronunciado lo más selecto del país.

Ninguna de las empresas de los innovadores tuvo calor popular; el pueblo las veía dirigidas contra los mismos principios que había defendido en su guerra contra los franceses. Por el contrario, los movimientos realistas, en nombre y defensa del Rey, se hicieron siempre sin otro apoyo que el proporcionado por el pueblo, y estas afirmaciones son válidas hasta finales de siglo.

Con esto llegamos a la intervención de la Santa Alianza en 1823. ¿Por qué los españoles que se alzaron contra las tropas francesas en 1808, permanecieron impasibles ante la entrada de 100.000 franceses en 1823? La única razón fundamental es la posición del Rey, cuyas relaciones con el Gabinete y las Cortes eran públicamente conocidas. ALCALÁ GALIANO dice que las fuerzas del duque de Angulema «fueron favorecidas por la parte más numerosa del pueblo español, aunque cierto, no la más respetada e ilustrada».

Como dice SÁNCHEZ AGESTA, «las causas de la violenta explosión del siglo XIX en las Cortes de Cádiz y su Constitución de 1812 (son cosas distintas la convocatoria y establecimiento de las Cortes y su redacción; las convocatorias fueron populares, la redacción no lo fue) debe buscarse en el ambiente espiritual del siglo XVIII. Pues su crítica de la nobleza y la revisión del honor social abrió el paso a la idea democrática de igualdad».

Porque lo que el *Contrato social* tiene de símbolo de una nueva etapa del pensamiento político, no es tanto el que difunda o fundamente determinadas orientaciones, como la forma de enfrentarse con los problemas políticos. Las instituciones no se aceptan como buenas por el solo hecho de que existan y fueran las instituciones de las generaciones pasadas, desde una fecha que se pierde en el tiempo, sino que se pregunta y se quiere responder por una justificación racional y actual del orden político.

Para todos los pensadores han caducado ya los títulos de una justificación tradicional; todo derecho, todo poder ha de dar razón de su legitimidad, sin que le basten los títulos de una prescripción inveterada. Por eso no importan tanto las ideas concretas como esta atmósfera, en que se respira el sentimiento de la

caducidad de un orden y de la necesidad de trazar *ex novo* los nuevos principios y la nueva estructura del que le ha de suceder. Y aún más, precisamente el sentimiento de que las instituciones, los poderes y los derechos se han de justificar y regular por la razón humana.

Esta inquietud por la fundamentación y articulado racional de la institución municipal, es de la que vamos a tratar después de aludir a las notas de ambientación política e ideológica que preceden.

D) *Singularización.*

La corriente encaminada a democratizar las Corporaciones municipales, iniciada ya durante el reinado de CARLOS III con la intervención de los Diputados del común, plenamente se realiza por las Cortes españolas en 1812, al sustituir los antiguos Ayuntamientos integrados de Regidores hereditarios y de nombramiento real, por Corporaciones libremente elegidas por los vecinos. Pero los legisladores gaditanos que decían inspirar su reforma del régimen local en la antigua y gloriosa historia del Municipio español, al organizar los Ayuntamientos bajo reglas fijas y uniformes y al reconocerles una representación no histórica y natural, sino puramente legal, ponían de manifiesto la antinomia existente entre aquellos procesos y la realidad objetiva del articulado constitucional. Y es que su concepto centralista de Nación sola y única, pugnaba con el de Patria mayor, compleja e interiormente diferenciada.

A tenor de los artículos 309 al 323 de la Constitución de 1812, estarían compuestos los Ayuntamientos «del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador síndico y presididos por el Jefe político donde los hubiese y, en su defecto, por el Alcalde...» y elegidos por los vecinos en sufragio de segundo grado. La renovación de los Alcaldes se haría anualmente y la de los Regidores por mitad de cada año. Atribuciones propias de la Corporación municipal serían, entre otras, la policía de salubridad; la administración de los caudales de propios y arbitrios, así como su inversión; el repartimiento y recaudación de contribuciones; el cuidado de las escuelas de primeras letras, hospitales, hospi-

cios y casas de expósitos; la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cancelas, y de la preparación de la agricultura, la industria y el comercio. Como limitaciones de su autoridad, hallamos, aparte de la presidencia del Jefe político, la prohibición de imponer nuevos arbitrios sin la aprobación de las Cortes y la obligación de rendir cuentas anualmente a la Diputación provincial de aquellos caudales públicos e invertidos. Estos principios constitucionales tuvieron su desarrollo en la «Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias» de 23 de junio de 1813, y en los Decretos de 23 de mayo y 10 de junio de 1812, relativos a la organización de los Ayuntamientos.

La reacción de 1814 obligó por el Decreto de 1815 y la Real Cédula de junio del mismo año, ordenando que los pueblos se sometieran, en materia de organización y atribuciones municipales, a las normas que regían en marzo de 1808.

Instaurado en 1820 el régimen constitucional, volvieron a ponerse en vigor los preceptos del Código de 1812, completados ahora por la Ley de 23 de marzo de 1821, aclaratoria de la de 23 de mayo de 1813, y por la «Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias» de 3 de febrero de 1823. Esta importantísima Instrucción fue en cierto modo descentralizadora y supuso un positivo avance respecto de la del año 1813, pues destacó la institución del Alcalde de la Corporación municipal, a cuya cabeza se hallaba, otorgándole facultades ejecutivas dentro del organismo general del Estado.

Con la reacción de 1823, nuevamente se vio retrotraída España a la situación de 1808. Por Real Cédula de 18 de octubre de 1824 se dispuso que fueran los individuos de cada Ayuntamiento quienes propusieran ternas para ocupar los oficios concejiles, quedando encargadas las Audiencias de elegir uno de los tres propuestos para cada cargo. El régimen fue modificado por el Decreto de 2 de marzo de 1823 que amplió la base electoral, disponiendo que se agruparan los Ayuntamientos en número igual de contribuyentes que de cargos concejiles, y que unidos contribuyentes y Concejales, procedieran a proponer en terna las personas que podían desempeñar los oficios; correspondía al Jefe político efectuar los nombramientos.

Al terminar el reinado de FERNANDO VII, la vida municipal se hallaba representada por una multitud de Ayuntamientos compuestos desigualmente por Regidores perpetuos, vitalicios, bienales, anuales, nobles unas veces, plebeyos otras, Síndicos de varias denominaciones, Diputados, etc. etc. El Real Decreto de 23 de julio de 1835 aspiró a suprimir estas anomalías reorganizando los Ayuntamientos, que habían de componerse de Alcaldes, tenientes de Alcalde, Regidores y Procurador síndico. Tales oficios debían de ser de elección libre, se conservarían los Ayuntamientos en los pueblos que ya los hubiesen tenido, aunque su población no llegara a cien vecinos y podrían constituirse aquellos otros que lo solicitaran, contando con este último número, bien por sí solo o uniéndose a otros pueblos limítrofes.

De la antigua organización quedaban suprimidos los cargos perpetuos (Regidores, Veinticuatro, Jurados, Alféreces, Escribanos, etc.); pero con la nueva se acentúa el régimen centralista, patentizado en la dependencia de los Alcaldes respecto de los Gobernadores, en la facultad que el Monarca tiene de destituir a los Ayuntamientos, en la de suspenderlo que se atribuye al Gobernador, y en el derecho que asiste al Rey de nombrar para Madrid y demás capitales o ciudades Presidentes de las respectivas Corporaciones municipales, con el título de Corregidores, derecho éste que constituyó el precedente natural, como dice ZABALA, de los Alcaldes de real nombramiento, posteriormente desarrollado por las leyes.

Derrocado el régimen político del Estatuto Real de 1834, restablecióse el 15 de octubre de 1836 la «Ley para el gobierno económico-político de las Provincias» de 1823.

Al año siguiente la Constitución de 1837 limitó a muy pocos capítulos los principios relativos a la organización del régimen local, principios que el Gabinete del conde de OFALIA quiso desarrollar en un proyecto de ley, en el que teniendo presente el carácter excesivamente popular de las municipalidades, dirigía la reforma «hacia una centralización que recientes sucesos—decía el Ministro de la Gobernación—han hecho todavía más precisa y que sin destruir la justa intervención del pueblo en los asuntos propios, contribuya a que no sea ilusoria la existencia

del poder supremo, dándole la fuerza suficiente para oponerse a la disolución de la sociedad, inevitable siempre donde falta su influencia tutelar y organizadora». No llegó a ser aprobado el proyecto de aquella legislatura de 1837-1838. Se produjo en la siguiente de 1839, aunque también sin éxito. En las Cortes de 1840, el señor CALDERÓN COLLANTES, titular de la cartera de Gobernación, presentó un proyecto sobre «Organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales» y otro sobre «Organización y atribuciones de los Ayuntamientos». El primero no llegó a presentarse, y el segundo, reproducción del anteriormente citado, tuvo una vida parlamentaria si no larga, sí accidentada. En efecto, el Gobierno quiso abreviar su discusión recabando una autorización para aplicar la Ley (una técnica hoy equivalente a un Decreto legislativo), pero combatido por acudir a tal procedimiento, que reducía proyecto tan importante a un solo artículo, e igualmente impugnados los principales extremos del mismo, singularmente el de atribuir a la Corona el nombramiento de los Alcaldes y Tenientes de Alcalde de las capitales de Provincia, la discusión empeñada en tales extremos sirvió para dividir profundamente a moderados y progresistas. No obstante, Doña MARÍA CRISTINA, ligada a los primeros, sancionó la llamada Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840. Tal determinación la obligó a abandonar la Regencia e hizo posible que asumiera ésta el general ESPARTERO, que llevó a la dirección del país al partido progresista.

Triunfantes los amigos del Progreso, suspendieron la ejecución de la ya famosa Ley de Ayuntamientos (13 de octubre de 1840), pero victoriosos al cabo los moderados, pusiéronla nuevamente en vigor (Real Decreto de 30 de diciembre de 1843).

Posteriormente, y en virtud de la Ley de 1 de enero de 1845, el Gobierno fue autorizado para arreglar la organización y fijar las atribuciones de las Diputaciones y Ayuntamientos. El 3 de enero de 1845 se promulgó una Ley inspirada en los conocidos principios centralizadores, característica más que ninguna otra de la agrupación moderada, a saber: Alcaldes, y en su caso Alcaldes Corregidores de real nombramiento; actuación de los Ayuntamientos bajo la presidencia del Jefe político o del Alcal-

de; subordinación de éste como delegado del Gobierno a la autoridad inmediata de aquél, y constante vigilancia de la Administración superior sobre la gestión de la Corporación municipal. La conclusión fue de prevención y desconfianza respecto de la Vida local cuya autonomía estaba muy lejos de quererse.

La labor de las Constituyentes durante el período comprendido entre 1854 a 1856 está representado, con relación a la Vida local, por los artículos 74 a 77 de la Constitución *nonnata* de 1856 y por los proyectos de leyes orgánicas, municipal y provincial, presentados a las Cortes el 7 de mayo de 1856, sancionado el primero el 24 de junio del mismo año, publicado como Ley de 5 de julio.

La reforma a que aludimos, que por el momento no llegó a regir, contenía como novedades: la extensión del derecho electoral a tenor de una escala de población; la representación de las minorías en la elección de Concejales y la intervención en la formación, examen y censura de los presupuestos y de las cuentas de los Ayuntamientos de un número doble de electores que de Concejales, fiscalización, pues, de los asociados.

Movidos los legisladores de 1856 por el hecho de concebir la libertad de las Corporaciones locales con los intereses generales del país, de los que el Gobierno estaba exclusivamente encargado, elaboraron una norma que se limitó a significar la mera orientación rectificadora del régimen de centralización; pero presidida por el mismo espíritu de uniformidad y subordinación que sus inmediatos precedentes.

Durante los años 1859 y 1860, el Ministro de Gobernación, don JOSÉ POSADA HERRERA, presentó dos proyectos sobre economía y organización municipal. Les informaba la idea de sustituir la desconfianza del poder central respecto de los organismos locales, por el propósito de dilatar su esfera de acción, disminuyendo la intensidad de la vigilancia y tutela que desde 1845 ejercía sobre los Ayuntamientos el Estado. En la realización de tal designación advierten las siguientes peculiaridades: el concepto de sufragio como un deber cívico, que se deduce de la disposición por la cual si no hubiesen tomado parte en las elecciones municipales la mitad de los electores, se proce-

dería a otra nueva dentro de diez días; la mayor mediatización de la autoridad de los Ayuntamientos en el nombramiento de Alcaldes, representada por la facultad que se concede al poder central para separarlos y para nombrar individuos extraños que desempeñen la Alcaldía en localidades cuya población exceda de 400.000 habitantes, y la declaración de inmediatamente ejecutivos que se hace a favor de los acuerdos municipales sobre asuntos de perentoria y reconocida urgencia.

Carácter marcadamente centralizador tuvo, en cambio, la reforma sobre Ayuntamientos, llevada a cabo por el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, reforma que restauró sin reservas la facultad plena del Monarca para nombrar Alcaldes Corregidores.

Triunfante la revolución de 1868, se estableció el sufragio universal a favor de los varones mayores de edad para la elección de los Ayuntamientos (acuerdo de la Junta Superior del Gobierno, de 13 de octubre de 1868), y por Decreto de 21 del mismo mes y año se reprodujo con pequeñas variantes la Ley municipal de 5 de julio de 1856. Después, la Constitución de 1869, en su artículo 99, limitóse a decir: «la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes», añadiendo que éstas se ajustarían a determinados principios que enumeraba. Tras ello, las Cortes Constituyentes acometieron el problema de la reorganización local al discutir, primeramente, el proyecto de Ley del Ministro de Hacienda, señor FIGUEROA, sobre el modo de cubrir los Presupuestos provinciales y municipales (10 de enero de 1870), y después los proyectos relativos a organización provincial y municipal presentados en la sesión del 18 de febrero del mismo año. Tendía el primero de ellos a reconstruir la Hacienda local, mediante el reconocimiento en pro de los Ayuntamientos y Diputaciones de completa independencia para apreciar y fijar sus gastos respectivos; pero en materia de ingresos era el Gobierno el que proponía un sistema general de impuestos locales en armonía con el del Estado.

Los citados proyectos dieron lugar a las Leyes de 20 de agosto de 1870, que constituyen en buena parte las bases del régimen local, en vigor hasta el final de la Regencia.

En virtud de las nuevas normas, las Corporaciones populares obrarían con independencia en lo relativo a la ordenación de sus servicios, pero tendrían solamente delegación en lo referente al orden político. Ahora bien, el Municipio como asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal, seguía siendo, como para los legisladores de Cádiz de 1812, «no una realidad objetiva consagrada por la historia», no una «expresión natural» producida en ella, en vista de necesidades positivas de los pueblos, sino «una mera institución» del legislador puesta al servicio del Estado.

Las aludidas Leyes de 20 de agosto de 1870 siguieron en vigor hasta 1876, en que la Ley de 16 de diciembre de este año, tras de confirmar aquéllas, introdujo en las mismas algunas variantes (restricción del sufragio; nombramiento por el Rey de Alcaldes correspondientes a pueblos de más de 30.000 vecinos; necesidad de que los Presupuestos municipales fuesen aprobados por el Gobernador o por el Gobierno, etc.).

Por último, la Ley de 2 de octubre de 1877 autorizó al Ministro de la Gobernación para publicar la Ley Orgánica municipal de 1870, incorporando a su texto la reforma de 1876. Tal ha sido la encargada de presidir la vida municipal española hasta el año 1902, con el que damos fin al presente trabajo. Con arreglo a dicha Ley, el gobierno interior de cada término municipal se halla encomendado a un Ayuntamiento compuesto de Concejales divididos en tres categorías: Alcalde, Tenientes y Regidores. En todo término municipal ha de haber, además del Ayuntamiento, una Junta municipal compuesta de los Concejales y de un número igual de Vocales asociados, a la cual corresponde la aprobación de los Presupuestos municipales, el establecimiento y la obtención de arbitrios en el tiempo y forma que la Ley ordena y la revisión y censura de las cuentas del Ayuntamiento. El Alcalde tiene el doble carácter de representante del Gobierno y de Jefe de la Administración local, en razón del doble aspecto del Municipio como parte de un todo superior y como todo que es en sí mismo.

A tenor de la reforma que analizamos, el nombramiento de Alcalde obedece a tres sistemas distintos, ya que, de un lado,

el Rey tiene la facultad de nombrar de entre los Concejales a los Alcaldes de las capitales de Provincias, capitales, cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario que aquéllos dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 6.000 habitantes, y de otro, los Ayuntamientos eligen de su seno a los Alcaldes en los demás casos.

Se puede concluir, después de esta panorámica apresurada y las referencias al régimen jurídico-administrativo, que lo característico es el vaivén tantas veces denunciado de las instituciones decimonónicas.

E) *Consideraciones acerca de la importancia del Municipio.*

Si intentásemos un estudio total de la idea, concepto, definición y organización del Municipio sería necesario remontarse a épocas anteriores, incluso lejanas.

El Municipio históricamente ha tenido una configuración en la época romana, existía una división de sociedades en colonias libres, Municipios, confederadas, latinas y estipendiarias. Las atribuciones del Municipio eran típicas y delimitadas. El concepto municipal sufre una expansión en un primer período durante la invasión de los godos y los árabes y se puede plantear la problemática de si subsistiese la organización municipal de Roma.

Durante la época de la Reconquista aparecen singulares disposiciones en relación con el Municipio. La pujanza de los Concejos es muy grande. El Municipio era sinónimo de libertad y constituía la antítesis del feudalismo.

Pero también se produce una decadencia, a partir del siglo xv, que comenzó con la política centralizadora de los Reyes Católicos.

No vamos a intentar el estudio singular de cada una de estas épocas: dominación romana, invasión de los godos, Edad Media, decadencia del régimen municipal a partir de la centralización, política de la Casa de Austria hasta llegar al período constitucional que nos interesa.

Se puede manifestar, sin embargo, que la noción de Municipio ha sido siempre discutida en su esencia en cuanto a su existencia. Es decir, si es una sociedad racional anterior a la

voluntad del Estado y de los individuos o, por el contrario, es producto de creación del Estado o del pueblo (3).

El concepto de Municipio, su organización, nacimiento del Municipio ha sido objeto de discusión y opinión por parte de los autores.

COLMEIRO dice que significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes (4).

ABELLA manifiesta que la reunión de habitantes que al mismo tiempo constituye o forma parte del Estado tiene sus derechos propios como ser moral y colectivo instituido por la ley (5).

La naturaleza del Municipio reúne las siguientes características:

a) Se constituye con el asentimiento del Estado, al tener una cierta trascendencia y libertad política.

b) La legislación y el ordenamiento jurídico de un país señala los caracteres fundamentales de la constitución municipal.

c) El poder del Estado no sólo tutela, sino que a veces hace una labor inspectora del Municipio (6).

El Estado, pues, no crea la institución municipal, sino que él organiza, reconoce y da una cierta unidad al criterio municipal.

Las definiciones constitucionales no revelan la naturaleza del Municipio, durante todo el siglo XIX se evita, en cierta manera, la definición del Municipio.

Se puede estudiar la organización, la institución y la natura-

(3) AHRENS en su *Curso de Derecho natural*, completa más la idea del Municipio: «es la segunda sociedad fundamental en la que se realizan todos los fines humanos; no es una simple circunscripción territorial, un término más o menos extenso llevado a cabo con un fin político, sino una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, en una palabra, cuanto ha de cumplir el hombre, se desarrolla y da medios para su consecución».

GINER da en su obra sobre *Derecho natural* una noción más completa. «El Municipio—dice—es una sociedad total que abraza la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; sociedad de segundo grado, compuesta a su vez de otras sociedades que en concepto de miembros la constituyen, naciendo su necesidad de la limitación de la familia, ya que no ofrece suficiente amplitud para dar complemento en su seno a todas las oposiciones producidas por el carácter, profesión, etc.».

(4) Véase *Derecho administrativo*, tomo II.

(5) Véase *Derecho administrativo*, tomo I.

(6) Estas afirmaciones corresponden a la formulación realizada por BLUNTSCHLI en su *Derecho público universal*.

leza municipal a través de las funciones y atribuciones que le corresponden.

No vamos a hacer un estudio sobre las atribuciones y facultades administrativas o políticas en la vida municipal.

En el Municipio existe una faceta orgánica constitutiva y otra funcional y de administración.

Los problemas más importantes pueden detectarse con el estudio desde los dos puntos de vista anteriormente citados del Municipio.

Se pueden señalar distintos aspectos como sintomáticos, lo que nos dará una descripción a través de la actividad, de la dinámica del Municipio y de su estática y organización.

Algunos autores han dedicado interesantes monografías al estudio del Derecho municipal en el siglo XIX (7). COLMEIRO, ABELLA, GINER DE LOS RÍOS, POSADA, AZCÁRATE, HINOJOSA, etcétera, matizaron aspectos interesantes acerca del Derecho municipal.

II. RESUMEN

Después de la visión histórica, referencia al régimen jurídico del Municipio en el siglo XIX, alusiones a los antecedentes y momentos críticos de la institución municipal, vamos a hacer un esbozo de las cuestiones más importantes que pueden plantearse y susceptibles todas ellas de un estudio parcial, pormenorizado, que puede aclarar aspectos no suficientemente estudiados y huérfanos de un tratamiento doctrinal.

La primera pregunta que se ha venido repitiendo, pero insistentemente en los estudios del pasado siglo y por inercia en el momento actual es la de ¿qué es el Municipio? La respuesta siempre entre dos extremos de su naturaleza independiente de la voluntad del legislador o, por el contrario, que es creación artificial de la ley. Entre estas dos posturas es posible mediar,

(7) Así, por ejemplo, EULOCIO VARELA y RAFAEL RAMOS en 1882 publican su *Derecho municipal*, que contiene breve reseña histórica del Municipio bajo sus distintas fases, desde la época de los romanos hasta nuestros días. Ley municipal de la Península, Cuba y Puerto Rico, presentada en cuadros sinópticos. Jurisprudencia establecida en la aplicación de las mismas, en sus diferentes casos; y disposiciones referentes a su planteamiento en las Provincias vascongadas.

aludiendo a que tal vez en un momento se crea artificialmente en el ordenamiento jurídico, pero luego parece adquirir una entidad propia y natural.

Gran parte de la doctrina se inclina por considerar el origen natural del Municipio y que la voluntad expresada por la ley no es sino una conformación de esta naturaleza. La institución permanece históricamente en unos momentos pujante, en otros decadente, según las influencias políticas, pero su existencia no puede ser desconocida como la de la entidad primaria, familia y las agrupaciones de las familias, el Ayuntamiento.

Acotado, pues, el campo de estudio del nacimiento y existencia del Municipio, y buscando su origen en la ley o en la voluntad de lo popular, lo que sí es evidente es su realidad y existencia transida de historia. Toda historicidad de la institución ha determinado el bosquejo del Municipio durante la época del siglo XIX, etapa constitucional en nuestro país.

Prescindimos de una definición, determinación conceptual, pues los manuales de Derecho administrativo al uso ofrecen un abanico de posibilidades para hacer un diseño, perfil y fotografía de lo que sea el Municipio.

Hemos intentado resaltar no el ente en sí, sino su actividad, funcionamiento y organización. Es decir, el propósito del trabajo se circunscribe a observar la realidad municipal en un momento estático (orgánico) y un momento dinámico (funcional). Discutida la realidad en estas dos posturas, podemos sacar consecuencias de lo que el Municipio es y su trascendencia para las actuales instituciones.

Lo hemos señalado ya, pero conviene remarcarlo, el Municipio considerado jurídicamente como institución que agrupa tanto el espacio (término), las personas que lo gobiernan (Ayuntamiento) y el propio ser global (Municipio), tiene una vida *per se* y una conformación, cauce legal; en definitiva, una historia y un ordenamiento jurídico.

Durante el siglo XIX la vida municipal es el trasunto de la vida política. Aquellas cuestiones que se pueden predicar de la vida decimonónica, del ordenamiento jurídico administrativo en aquella época, de la política, son atributos también del mo-

mento municipal. Todos los autores coinciden en el hecho evidente de lo que se ha llamado «vaivén». Este movimiento de ida y vuelta, que más que de progreso y de regreso es lateral o pendular, refleja también estas características en la vida municipal del siglo XIX. No vamos a insistir, pero conviene nuevamente marcar el énfasis sobre la cuestión de que las realidades, los problemas del complicado mundo de la actividad administrativa tienen un campo de experimentación, ensayo y aplicación en el término de la vida de lo que comúnmente se llama «pueblo». Es en el cotidiano vivir municipal donde los actos administrativos se aplican y todo administrado en una u otra categoría de la población es habitante, con las matizaciones pertinentes de un Municipio.

El administrado del siglo XIX en su condición de vecindado de un pueblo sufre las consecuencias de los principios, de las ideas del espíritu de este momento histórico. La idea de Nación es el tema con la libertad que se plantea desde niveles eruditos a la vida cotidiana. La existencia de un régimen anterior, lo que se ha llamado el Antiguo Régimen, es otro dato polémico que trasciende en el espíritu de la época. La idea de libertad es el trasfondo que determina cualquier actitud y corriente ideológica.

Pero ha de pensarse también en que el momento del XIX es codificador por razones históricas y esta manifestación de uniformidad de reglas frente a la plurinormación se manifiesta desde los inicios con un afán de una normación fija, uniforme y sólo en casos excepcionales un régimen peculiar.

Las ideas ilustradas, la influencia de la revolución, los principios programáticos de libertad y elección traspasan las instituciones municipales para configurar esta realidad.

No se desconoce en ningún momento el carácter tradicional nacional, propio de nuestra idiosincrasia, usos y costumbres y el beneficio superior de la comunidad frente a la de los individuos.

El constitucionalismo en sus diversas etapas no hace más que configurar según el momento político predominante con unas atribuciones, funciones y organización típicas que determinan esta Vida local.

Una crisis de la Monarquía, la restauración, la crisis de la

restauración, afectan a la vida municipal, de tal manera que la configura según el cauce del momento en que se desenvuelve.

La entidad permanece por su voluntad, pero los avatares y circunstancias la conforman con los aspectos típicos que le caracterizan.

Tal vez una etapa próxima de la realidad puede conducir a argumentaciones erróneas y es conveniente el despegue de dicha realidad para conocer en sus justos términos su trascendencia.

Sí se puede afirmar que las instituciones municipales durante el siglo XIX se potencian con las características apuntadas y es más eje y centro de la vida de la Administración que la propia Administración central.

Se opera una transformación que puede ser discutida, pero aparece objetivamente demostrado que a medida de que la Administración se hace social, que el concepto de lo público se privatiza, que la pujanza de la Administración central es más grande, decrece la relevancia del Municipio.

En líneas generales puede decirse que el Municipio natural tradicional, con sus altibajos y configuraciones históricas, tiene más importancia en épocas pasadas que en el presente. No obstante, sigue siendo el catalizador de la problemática administrativa.

Hemos aludido a la Administración moderna, Administración social, intervencionista bajo las más diversas especies de actividades, con una función de fomento no lo suficientemente estudiada, a pesar de los trabajos de JORDANA; esto debilita la importancia municipal, aunque sigue siendo el marco de esta vida en el que se realiza una serie de problemas de aplicación. Pero la Administración central frente a la Administración local se convierte como consecuencia, tal vez, de esta disyuntiva del siglo XIX, en un sistema de tutela, patrocinio e indirectamente supremacía se quiera o no considerar este matiz.

Si se considera la realidad jurídica como vida, derecho vivido, es cierto y evidente que a pesar de lo escrito las instituciones, el funcionamiento, la organización, tienen una configuración primaria en el ámbito local.

Señaladas, pues, las características anteriores se ofrece este abanico de oportunidades para su estudio, tratamiento científico y doctrinal sin desconocer siempre esa realidad de que están transidas todas las instituciones históricas y todas las realidades contrastadas.