

**EL CONTROL POLITICO DE LOS
AYUNTAMIENTOS EN LA ESPAÑA
CONTEMPORANEA**

ELENA GOMEZ-COLLANTES TASCÓN

INDICE

INDICE

	pag.
PROLOGO.....	8
CAPITULO I. LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y MUNICIPAL, 1812 - 1935.....	14
1.1. La revolución liberal (1812-1814).....	17
1.1.1. La obra legislativa de las Cortes de Cádiz.....	17
1.1.2. Normas legales.....	17
1.1.2.1. Constitución de 19 de marzo de 1812.....	17
1.1.2.2. Decreto de 23 de mayo de 1812.....	22
1.1.2.3. Decreto de 10 de junio de 1812.....	23
1.1.2.4. Decreto de 23 de junio de 1813.....	24
1.2. Primer periodo absolutista (1814-1820).....	25
1.2.1. Normas legales.....	26
1.2.1.1. Real Decreto de 4 de mayo de 1814.....	26
1.2.1.2. Real Cédula de 15 de junio de 1814.....	26
1.2.1.3. Real Cédula de 25 de junio de 1814.....	27
1.2.1.4. Real Cédula de 30 de julio de 1814.....	27
1.3. Trienio liberal (1820-1823).....	28
1.3.1. Normas legales.....	28
1.3.1.1. Real Decreto de 9 de marzo de 1820.....	28
1.3.1.2. Ley de 3 de febrero de 1823.....	29
1.4. La década absolutista (1823-1833).....	32
1.4.1. Normas legales.....	32
1.4.1.1. Manifiesto de 1 de octubre de 1823.....	32
1.4.1.2. Real Cédula de 17 de octubre de 1824.....	32
1.4.1.3. Real Decreto de 29 de noviembre de 1832.....	33
1.4.1.4. Real Decreto de 2 de febrero de 1833.....	33
1.5. La regencia de María Cristina (1833-1840).....	33
1.5.1. Fin del absolutismo.....	33
1.5.1.1. Normas legales.....	34
1.5.1.1.1. Real Decreto de 10 de noviembre de 1833.....	34
1.5.1.1.2. Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.....	34
1.5.1.1.3. Estatuto Real de 10 de abril de 1834.....	35

	pag.
1.5.1.1.4. Real Decreto de 23 de julio de 1835.....	36
1.5.2. La revolución de 1836 y sus consecuencias legales.....	38
1.5.2.1. Normas legales.....	38
1.5.2.1.1. Real Decreto de 13 de agosto de 1836.....	38
1.5.2.1.2. Ley de 15 de octubre de 1836.....	39
1.5.2.1.3. Real Decreto de 8 de diciembre de 1836.....	39
1.5.2.1.4. Constitución de 18 de junio de 1837.....	39
1.5.3. Fin de la regencia de M ^a Cristina.....	41
1.5.3.1. La revolución de 1840.....	41
1.5.3.2. Crónica de la revolución.....	44
1.5.3.3. Ley de 14 de julio de 1840.....	46
1.6. La regencia de Espartero y comienzo del reinado personal de Isabel II (1840-1844).....	48
1.6.1. Normas legales.....	48
1.6.1.1. Decreto de la regencia de 13 de octubre de 1840.....	48
1.6.1.2. Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.....	49
1.6.1.3. Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.....	49
1.7. La década moderada (1844-1854).....	49
1.7.1. Normas legales.....	50
1.7.1.1. Ley de 8 de enero de 1845.....	50
1.7.1.2. Constitución de 23 de mayo de 1845.....	51
1.8. El bienio progresista (1854-1856).....	53
1.8.1. Normas legales.....	54
1.8.1.1. Constitución non nata de 1856.....	54
1.8.1.2. Ley de 5 de julio de 1856.....	55
1.9. Segunda etapa moderada (1856-1868).....	56
1.9.1. Normas legales.....	57
1.9.1.1. Real Decreto de 15 de septiembre de 1856. Acta adicional a la Constitución de 1845.....	57
1.9.1.2. Real Decreto de 14 de octubre de 1856.....	57
1.9.1.3. Real Decreto de 16 de octubre de 1856.....	57
1.9.1.4. Real Decreto de 3 de diciembre de 1856.....	57
1.9.1.5. Ley de 21 de abril de 1864.....	58
1.9.1.6. Real Decreto de 21 de octubre de 1866.....	58
1.10. El sexenio revolucionario. (1868-1874).....	59
1.10.1. La revolución de 1868 y sus consecuencias.....	59
1.10.1.1. Normas legales.....	59
1.10.1.1.1. Circular de 13 de octubre de 1868.....	59
1.10.1.1.2. Decreto de 21 de octubre de 1868.....	60
1.10.1.1.3. Constitución de 5 de junio de 1869.....	60
1.10.1.1.4. Ley de 20 de agosto de 1870.....	61
1.10.2. La I República (1873-1874).....	63
1.10.2.1. Normas legales.....	63
1.10.2.1.1. Proyecto de Constitución federal de la República de 17 de julio de 1873.....	63
1.11. La Restauración (1874-1885).....	64
1.11.1. Normas legales.....	65
1.11.1.1. Constitución de 30 de junio de 1876.....	65
1.11.1.2. Ley de 16 de diciembre de 1876.....	66

	pag.
1.11.1.3. Ley de 2 de octubre de 1877.....	67
1.12. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)	69
1.12.1. Normas legales.....	69
1.12.1.1. Real Decreto de 30 de septiembre de 1923.....	69
1.12.1.2. Real Decreto de 20 de octubre de 1923.....	70
1.12.1.3. Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924.....	70
1.13. La II República.....	72
1.13.1. Normas legales.....	74
1.13.1.1. Decreto de 16 de junio de 1931.....	74
1.13.1.2. Constitución de 9 de diciembre de 1931.....	74
1.13.1.3. Ley de 31 de octubre de 1935.....	75
CAPITULO II. CONCEPTO DE MUNICIPIO. CONCEPTO Y CARACTER DEL AYUNTAMIENTO. SUS COMPETENCIAS.....	77
2.1. Concepto de municipio.....	78
2.2. Concepto y carácter del Ayuntamiento.....	86
2.3. Competencias de las Corporaciones locales.....	91
CAPITULO III. REGIMEN ELECTORAL.....	110
3.1. Sistemas electorales.....	111
3.1.1. Sufragio indirecto.....	111
3.1.2. Sufragio directo.....	112
3.1.2.1. Sufragio censitario.....	112
3.1.2.2. Sufragio universal.....	114
3.2. Evolución legislativa.....	114
3.3. Derecho de sufragio.....	128
3.3.1. Derecho de sufragio activo.....	129
3.3.2. Derecho de sufragio pasivo.....	138
3.3.3. Excusas para la aceptación de los cargos municipales.....	147
3.4. Intervención gubernativa en el proceso electoral.....	148
3.5. Sistema de provisión de vacantes.....	153
3.6. Elección y nombramiento del alcalde.....	155
3.6.1. Normas que aluden a la elección exclusivamente vecinal del alcalde.....	155
3.6.2. Normas que recogen la elección vecinal del alcalde con diversas variantes, pero en las que el nombramiento se realiza por la autoridad gubernativa.....	157
3.6.2.1. Nombramiento gubernativo del alcalde de entre los tres vecinos elegidos censitariamente con mayor número de votos.....	158

	Pag.
3.6.2.2. Nombramiento gubernativo del alcalde entre los concejales elegidos censitariamente.....	158
3.6.2.3. Nombramiento del alcalde por la autoridad gubernativa o por los concejales, según los casos.....	159
3.6.3. Normas en las que la elección del alcalde se realiza exclusivamente por los concejales.....	160
3.6.4. Normas que recogen la doble elección del alcalde: concejil y popular...	162
3.6.5. Normas en las que la elección y el nombramiento del alcalde es totalmente controlada por el Poder ejecutivo.....	162
3.7. El alcalde de Madrid.....	163
CAPITULO IV. REGIMEN DISCIPLINARIO MUNICIPAL.....	165
4.1. Régimen disciplinario municipal: suspensión de alcaldes y concejales.....	168
4.2. Disolución de las Corporaciones locales y destitución de sus miembros...	181
CAPITULO V. EL ALCALDE Y SUS COMPETENCIAS.....	189
5.1. El corregidor.....	191
5.2. El alcalde.....	195
5.2.1. Caracterización y evolución de su regulación jurídica.....	195
5.3. Competencias del alcalde.....	206
5.3.1. Competencias político-administrativas.....	207
5.3.2. Competencias judiciales.....	214
5.3.3. Competencias electorales.....	218
5.3.4. Competencias militares.....	222
5.4. Relaciones con el jefe político o gobernador civil.	227
CAPITULO VI. OTROS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO: TENIENTES DE ALCALDE, ALCALDES DE CUARTEL, ALCALDES PEDANEOS Y ALCALDES DE BARRIO.....	232
6.1. Tenientes de alcalde.....	233
6.1.1. Elección y nombramiento.....	236
6.1.2. Suspensión y destitución.....	238
6.1.3. Dependencia.....	242
6.2. Alcaldes de cuartel.....	244
6.3. Alcaldes pedáneos.....	245

	Pag.
6.3.1. Elección y nombramiento.....	245
6.3.2. Dependencia.....	246
6.4. Alcaldes de barrio.....	246
6.4.1. Elección y nombramiento.....	248
6.4.2. Suspensión y destitución.....	248
6.4.3. Dependencia.....	249
CAPITULO VII. FUNCIONAMIENTO DE LA CORPORACION MUNICIPAL.....	251
7.1. Presidencia del Ayuntamiento.....	252
7.1.1. Voto de calidad del presidente de la Corporación.....	259
7.2. Convocatoria a sesiones extraordinarias.....	262
7.3. Autorización de las ausencias de los miembros de las Corporaciones locales.....	264
CAPITULO VIII. LA SUSPENSION DE ACUERDOS MUNICIPALES. RECURSOS Y RECLAMACIONES EN VIA ADMINISTRATIVA.....	269
8.1. Suspensión de acuerdos municipales.....	270
8.2. Recursos administrativos.....	277
8.3. Reclamaciones en materia electoral.....	283
CAPITULO IX. EL CACIQUISMO Y SUS MANIFESTACIONES EN LA VIDA MUNICIPAL.....	290
9.1. Caciquismo y cacique.....	292
9.2. Justificación.....	297
9.3. Factores que dieron lugar a su nacimiento.....	297
9.4. Evolución del fenómeno caciquil.....	301
9.5. Tipología del caciquismo.....	304
9.5.1. Caciquismo tradicional o apoyo deferencial.....	304
9.5.2. Caciquismo transicional o apoyo por compensación concreta.....	304
9.5.3. Caciquismo violento o apoyo por amenazas.....	305
9.5.4. Caciquismo transaccional o apoyo comprado.....	305
9.6. Los métodos del caciquismo.....	306
9.6.1. Participación gubernamental y caciquil en las elecciones.....	306
9.6.2. El encasillado.....	309
9.6.3. El pucherazo. Operaciones más frecuentes.....	313
9.6.3.1. Confección de las listas de electores y de elegibles y del censo electoral.....	314

	Pag.
9.6.3.2. Control de las Juntas del censo.....	316
9.6.3.3. Impedimentos para la campaña electoral.....	316
9.6.3.4. Información falseada previa a la elección.....	317
9.6.3.5. Constitución de las juntas y de las mesas electorales.....	317
9.6.3.6. Elección del local y de la hora de la votación.....	321
9.6.3.7. Operaciones que se realizaban durante el desarrollo de la votación...	323
9.6.3.8. Coacciones sobre los votantes.....	326
9.6.3.9. Recuento de votos y manipulación de las actas electorales.....	329
9.6.3.10. Operaciones posteriores al escrutinio.....	332
9.7. El caciquismo durante la Dictadura de Primo de Rivera.....	334
 CONCLUSIONES.....	 346
FUENTES.....	359
BIBLIOGRAFIA.....	365

PROLOGO

PROLOGO

Esta monografía tiene por objeto el análisis de la intervención del Poder Central en el ámbito municipal para condicionar la actuación de los Ayuntamientos, en el período que va de 1812 a 1935. El interés de la cuestión se encuentra en el hecho de que, a pesar de que son múltiples las obras dedicadas al régimen local en su conjunto y específicamente a alguno de sus aspectos, no se ha encontrado ningún estudio que aborde la Administración Municipal desde este punto de vista. No obstante, son muchos los autores que se han referido al control gubernativo al que estaban sometidas las Corporaciones Locales en aquel momento, desarrollando otros aspectos.

La elección del período examinado se ha realizado por ser la época que corresponde a lo que se ha denominado Estado constitucional, momento especialmente interesante en la Historia de España. Dicho interés se basa fundamentalmente en que, en un espacio de tiempo relativamente corto, fueron varios y muy diferentes los sistemas de Gobierno, se vivieron períodos monárquicos, regencias, dos repúblicas e incluso, una dictadura, siendo además, rapidísimos y continuos los cambios de partido en el poder. No obstante, con independencia de sus variaciones y diferentes denominaciones, durante todo este período, las líneas de pensamiento político se pueden agrupar en dos bloques: el moderado y el progresista. Estas dos tendencias marcaron toda la evolución del siglo XIX y los primeros años del XX. Sobre su concepción de las Corporaciones Locales han girado este trabajo.

Cada vez que una facción política se hacía con el Gobierno, sentía la necesidad de promulgar una nueva Constitución y, correlativamente, una ley municipal como consecuencia del interés de cada partido en regular la Administración Local a su manera. El meollo de las páginas que siguen se encuentra en las manifestaciones del control municipal que se recogen en los textos constitucionales y en las diferentes leyes municipales promulgadas en este período. Conviene destacar qué aspectos de interés para este estudio se recogen en otras normas, especialmente en la legislación electoral y provincial, pero por la propia extensión del trabajo se ha establecido un límite únicamente a efectos prácticos. Tampoco se ha abordado

con absoluta profundidad toda la normativa de rango inferior al legal. Se ha optado por aludir exclusivamente a aquellas normas cuya mención, por su contenido, se ha considerado más relevante. Si por algo ha destacado el período analizado es por su enorme acervo normativo, lo que indudablemente complica su análisis.

Pese a que el control estatal ha estado presente en la práctica totalidad de la actuación de los Ayuntamientos, se ha optado por el estudio de aquellos aspectos en que éste se evidencia de una forma más patente. Asimismo, se ha aludido al caciquismo por constituir un sistema de intervención en el ámbito municipal, tanto de instancias gubernamentales como extra-gubernamentales, lo que no dejó de ser, durante todo el período analizado, un límite a la actuación municipal que pervirtió, además, todo el sistema legal y la Administración Pública en su totalidad, especialmente la local.

La bibliografía tenida en cuenta como base de estudio muestra la laguna existente en el objeto específico descrito. Conviene partir del hecho de que la propia pluridisciplinariedad de este estudio trae como consecuencia que se hayan utilizado obras de muy diversos autores: historiadores, historiadores del Derecho, administrativistas, politólogos, e incluso de sociólogos. Es necesario destacar que resulta, hasta cierto punto, sorprendente el hecho de que hayan utilizado escasamente obras de autores que vivieron y escribieron en el momento en que se promulgaron los textos legales a los que se hace referencia en este estudio. Tal es el caso de Donoso Cortes, Alcalá Galiano, Manuel Colmeiro, Agustín Silvela o Javier de Burgos entre otros muchos. En realidad este tipo de obras se ha consultado, pero con un beneficio muy tangencial para el tema tratado. Estudian el contenido de la legislación local y el funcionamiento de las instituciones municipales, sin ofrecer, no obstante, conclusiones o comentarios relevantes sobre la situación real de los Ayuntamientos respecto del Estado. El control estatal sobre el municipio durante todo el siglo XIX formaba parte de su propia esencia y no admitía discusión alguna, de ahí que los comentaristas no se detuvieran en su análisis. Sin pretender la exhaustividad, es necesario hacer una mención de los trabajos más significativos que se han utilizado.

Para la redacción del primer capítulo, se ha manejado una abundantísima bibliografía. En primer lugar, hay que aludir a monografías históricas de carácter general que han proporcionado los datos para confeccionar el marco del período analizado. Son de señalar las obras de Angostures, José María Escudero, Comellas, Palacio Atard, Javier Paniagua, Ferrán Solvevila o Raymond Carr. También algunas obras colectivas como las dirigidas por Menéndez Pidal, Artola o Jover Zamora. Dentro del ámbito histórico se han manejado también estudios relativos a cada época. Para lo que se dice sobre la revolución liberal (1812-1814) hay que aludir a lo escrito por Artola y Gil Novales. Para el primer período absolutista (1814-1820) mencionar las aportaciones de Artola, Gil Novales, Espadas Burgos y Urquijo Goitia. Las cuestiones relativas al trienio liberal (1820-1823) se han redactado teniendo como referente el estudio dedicado a ese momento histórico de Leandro Álvarez Rey. La década absolutista (1823-1833) se estudia con gran profundidad por José Leonardo Ruiz Sánchez, sin olvidar lo dicho por autores como Artola, Espadas y Urquijo y Gil Novales. Para las regencias de María Cristina y Espartero (1833-1840) se han consultado estudios como los de Carlos Marichalar, Alejandro Díez Torre y Joaquín Tomás Villarroya. Para el análisis de la década moderada (1845-1855) se han utilizado especialmente las obras de Sonsoles Cabeza Sánchez-Albornoz y Casimiro Martí y Martí. El bienio progresista (1856-1858) ha sido analizado tomando en consideración especialmente las obras de Paredes, Tomás Villarroya, y Artola. La segunda etapa moderada (1858-1868) ha sido estudiada tomando como base lo dicho por Estíbaliz Ruiz de Azúa y Casimiro Martí. Para el análisis del sexenio revolucionario (1868-1874) se han utilizado los escritos de Antoni Jutglar i Bernaus, Julio Montero Díez, y Artola. Especial referencia hay que hacer a los autores que han analizado las circunstancias que

rodearon a la proclamación de la I República, hay que referirse a Fernández Rúa, Ferrando Badía y Martínez Cuadrado. Para el análisis de un período tan determinante en la cuestión local como la Restauración (1874-1885) se han manejado los estudios de Juan José Fernández Sáenz, José M^a Jover Zamora, Emilio La Para y Francisco de Luis. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) se estudia tomando como referente los estudios de Ben-Ami, Caro Cancela, Gómez Navarro, Malerbe y Tusell. Finalmente, para lo relativo a la II República se han utilizado los estudios de Fernández Rúa, Ferrary, y Tamames.

Desde otro punto de vista han constituido una orientación fundamental algunas obras generales de Historia del Derecho como las de Escudero, Tomás y Valiente, Montanos y Sánchez-Arcilla, así como los relativos a Historia del constitucionalismo español de Tomás Villarroja, Fernández Segado, Jorge de Esteban y Clavero. No pueden dejar de mencionarse manuales de Derecho local como los de Lliset Borrel, Parejo Alfonso, Pérez Algar, Sosa Wagner, Cazorla Prieto o Benítez de Lugo ni los estudios dedicados a la evolución del municipio en España de Concepción de Castro, Montanos, Sanchez-Arcilla, Antonio Sacristán, Javier García Fernández, Adolfo Posada o Cristina Viñes.

Para la confección del Capítulo segundo ha sido una guía de inestimable valor la publicación de Fernando Albi; el artículo de Carlos Carrasco dedicado al municipio en la Administración española del siglo XIX; el manual de Derecho administrativo de Cazorla Prieto; la obra de Pérez Algar titulada “Los elementos de Derecho local”; los escritos de Adolfo Posada; las obras de Montanos y Sánchez-Arcilla; y el artículo de Gallego Anabitarte “Notas histórico jurídicas sobre el régimen local español”, en lo relativo a la crisis del municipio como entidad natural y al concepto y carácter del Ayuntamiento.

En lo relativo a las competencias de las Corporaciones Locales, ha sido una consulta imprescindible la obra de Mir i Bagó, por su completo análisis del tema, y lo dicho por Guirado Cid sobre la alcaldía, que aborda dicha materia al hilo de las atribuciones del primer regidor municipal.

En la redacción del capítulo III relativo al régimen electoral, se han utilizado fundamentalmente los estudios de Martínez Marín dedicados a la Historia legislativa de la representatividad municipal y a la elección, nombramiento y cese del alcalde; el artículo de Guirado Cid y la obra de inexcusable consulta para el estudio del municipio español del siglo XIX de Concepción de Castro. También son dignos de mención respecto de la elección y nombramiento del alcalde pero ya referidos exclusivamente al sistema diseñado por el Estatuto municipal de 1924, los artículos de Roca y Domínguez Berrueta.

Para la realización del capítulo IV sobre el régimen disciplinario municipal se han manejado fundamentalmente los textos dedicados a la figura del alcalde de Morillo Velarde y Guirado Cid y los trabajos sobre el régimen electoral local de Martínez Marín.

La figura del alcalde desarrollada en el capítulo quinto ha sido profundamente tratada, entre otros, por Guirado Cid, Martínez Marín, Morel Ocaña y Morillo Velarde. También las obras relativas al régimen jurídico general del período analizado como son las de García Fernández, Concepción de Castro y Montanos y Sánchez-Arcilla. Las competencias del primer regidor municipal se han estudiado a la luz de lo dicho especialmente por Mir i Bagó.

Para la redacción del capítulo dedicado al régimen jurídico de los tenientes de alcalde, alcaldes pedáneos, de barrio y de cuartel se ha tomado como base casi

exclusivamente, el artículo de Guirado Cid relativo a la figura de la alcaldía a través de su evolución legislativa.

Por lo que se refiere al capítulo dedicado a la suspensión de los acuerdos municipales por autoridades distintas de las locales y a los recursos y reclamaciones, en vía administrativa, contra resoluciones de órganos municipales, se han manejado las obras de Adolfo Posada y el artículo relativo al control de los entes locales en el Estatuto Municipal de Angel Ballesteros.

En el capítulo dedicado al caciquismo se ha utilizado una abundante bibliografía que es necesario clasificar en varios grupos. En primer lugar hay que referirse a obras de carácter histórico. En esta línea no puede dejar de aludirse a lo relativo al caciquismo en la obra sobre el siglo XIX español de Javier Paniagua, el capítulo dedicado a la Restauración en la Enciclopedia de Historia de España de Tuñón de Lara, del que es autor Jover Zamora, y lo dicho al respecto por Espadas y Urquijo. En esta misma línea, se puede aludir a obras generales como las de Angostures, Carr, Palacio Atard y García Escudero y a estudios dedicados a la Dictadura de Primo de Rivera como los de Ben-Ami y Malerbe. Pero, muy especialmente, hay que referirse a trabajos dirigidos concretamente al estudio del fenómeno caciquil. Este es el caso de los tan mencionados de Varela Ortega, Cuenca Toribio, Manuel Alcantara, Javier Tusell y Juan del Pino Artacho.

El trabajo consta de diez capítulos. El primero de ellos, de carácter introductorio, está dedicado al análisis de la normativa constitucional y municipal en su contexto histórico, así como los planteamientos doctrinales sobre el carácter de cada texto, como trámite previo para el desarrollo de aquellos otros aspectos en los que queda patente la injerencia del Ejecutivo en el ámbito local.

A renglón seguido, en el capítulo II comienza, en expresión de García Gallo, el estudio de problemas con el concepto natural o legal de municipio desarrollado en cada norma, cuestión teórica que deja patente la filosofía que la inspiró, para centrarse, a continuación, en la forma en que cada texto configura a los Ayuntamientos haciendo especial hincapié en el ejercicio de las atribuciones legales conferidas a las Corporaciones Locales.

El tercero y cuarto capítulos constituyen un bloque, al centrarse en aspectos que pueden considerarse el anverso y el reverso de una misma cuestión. En primer lugar, todo lo relativo al régimen electoral y a la elección y nombramiento del alcalde y, en el capítulo siguiente, lo referido al régimen disciplinario municipal, con especial mención a la suspensión y disolución de un Ayuntamiento o a la destitución de la totalidad de una Corporación Municipal o de alguno de sus miembros.

Los dos capítulos siguientes, el quinto y sexto, se dedican al análisis de la injerencia del Poder Central en el régimen jurídico del alcalde, los tenientes de alcalde, los alcaldes de cuartel, los alcaldes pedáneos, y los alcaldes de barrio, considerados todos ellos por su especial protagonismo en el funcionamiento municipal, lo que supone que la presencia de instancias estatales en aquellas cuestiones que les afectan se ha considerado del máximo interés.

A las intervenciones de autoridades distintas de las municipales en el funcionamiento propiamente dicho de las Corporaciones locales se ha dedicado el capítulo séptimo.

El capítulo octavo aborda la suspensión de los acuerdos municipales por autoridades ajenas al ámbito local y la resolución de los recursos administrativos en materia municipal, con especial mención a los denominados jerárquicos.

En el noveno capítulo, se examina un fenómeno de especial influencia en la época estudiada: el caciquismo, poniendo de relieve su repercusión en los Ayuntamientos, especialmente en lo que afecta a su régimen electoral, y finalmente, el décimo y último recoge las conclusiones de todo el análisis.

Para terminar, la autora quiere expresar su agradecimiento a las siguientes personas:

* al director de la tesis, Prof. Dr. Fernando de Arvizu, cuyo nivel de exigencia y apoyo, además de sus conocimientos y experiencia, han permitido que la autora de este trabajo pudiera cumplir todas sus fases con regularidad a lo largo de estos años.

* al Prof. Dr. Francisco Sosa Wagner, por las facilidades dadas en la consulta de todos los materiales del Departamento de Derecho Administrativo.

* al Prof. Dr. Tomas Quintana López, además, por sus orientaciones en la consulta de diversos materiales y acertados comentarios sobre el tema de esta Memoria.

* al personal de la Biblioteca Regional Mariano Domínguez Berrueta, por su ayuda inestimable en la localización de fuentes cuya consulta revistió, en ocasiones, una evidente dificultad.

* a D^a Ana Rodríguez Galindo, por su interés y colaboración en la consulta de los fondos informatizados de las Facultades de Derecho y Filosofía y Letras.

* a la Prof^a. Dra. Rosine Letinier y Michel, por sus observaciones, críticas y consejos que acertadamente formuló durante el transcurso de esta investigación.

Página de gratitud que no por obligada es menos sentida.

CAPITULO I

LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y MUNICIPAL, 1812 - 1935.

SUMARIO

- 1.1. La Revolución liberal (1812-1814).
 - 1.1.1. La obra legislativa de las Cortes de Cádiz.
 - 1.1.2. Normas legales.
 - 1.1.2.1. Constitución de 19 de marzo de 1812.
 - 1.1.2.2. Decreto de 23 de mayo de 1812.
 - 1.1.2.3. Decreto de 10 de junio de 1812.
 - 1.1.2.4. Decreto de 23 de junio de 1813.
- 1.2. Primer período absolutista (1814-1820).
 - 1.2.1. Normas legales.
 - 1.2.1.1. Real Decreto de 4 de mayo de 1814.
 - 1.2.1.2. Real Cédula de 15 de junio de 1814.
 - 1.2.1.3. Real Cédula de 25 de junio de 1814.
 - 1.2.1.4. Real Cédula de 30 de julio de 1814.
- 1.3. Trienio liberal (1820-1823).
 - 1.3.1. Normas legales.
 - 1.3.1.1. Real Decreto de 9 de marzo de 1820.
 - 1.3.1.2. Ley de 3 de febrero de 1823.
- 1.4. La década absolutista (1823-1833).
 - 1.4.1. Normas legales.
 - 1.4.1.1. Manifiesto de 1 de octubre de 1823.
 - 1.4.1.2. Real Cédula de 17 de octubre de 1824.
 - 1.4.1.3. Real Decreto de 29 de noviembre de 1832.
 - 1.4.1.4. Real Decreto de 2 de febrero de 1833.
- 1.5. La regencia de María Cristina (1833-1840).
 - 1.5.1. Fin del absolutismo.
 - 1.5.1.1. Normas legales.
 - 1.5.1.1.1. Real Decreto de 10 de noviembre de 1833.
 - 1.5.1.1.2. Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.
 - 1.5.1.1.3. Estatuto Real de 10 de abril de 1834.
 - 1.5.1.1.4. Real Decreto de 23 de julio de 1835.
 - 1.5.2. La Revolución de 1836 y sus consecuencias legales.

- 1.5.2.1. Normas legales.
 - 1.5.2.1.1. Real Decreto de 13 de agosto de 1836.
 - 1.5.2.1.2. Ley de 15 de octubre de 1836.
 - 1.5.2.1.3. Real Decreto de 8 de diciembre de 1836.
 - 1.5.2.1.4. Constitución de 18 de junio de 1837.
- 1.5.3. Fin de la regencia de M^a Cristina.
 - 1.5.3.1. La Revolución de 1840.
 - 1.5.3.2. Crónica de la revolución.
 - 1.5.3.3. Ley de 14 de julio de 1840.
- 1.6. La regencia de Espartero y el comienzo del reinado personal de Isabel II (1840-1844).
 - 1.6.1. Normas legales.
 - 1.6.1.1. Decreto de la regencia de 13 de octubre de 1840.
 - 1.6.1.2. Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.
- 1.7. La década moderada (1844-1854).
 - 1.7.1. Normas legales.
 - 1.7.1.1. Ley de 8 de enero de 1845.
 - 1.7.1.2. Constitución de 23 de mayo de 1845.
- 1.8. El bienio progresista (1854-1856).
 - 1.8.1. Normas legales.
 - 1.8.1.1. Constitución non nata de 1856.
 - 1.8.1.2. Ley de 5 de julio de 1856.
- 1.9. Segunda etapa moderada (1856-1868).
 - 1.9.1. Normas legales.
 - 1.9.1.1. Real Decreto de 15 de septiembre de 1856. Acta adicional a la Constitución de 1845.
 - 1.9.1.2. Real Decreto de 14 de octubre de 1856.
 - 1.9.1.3. Real Decreto de 16 de octubre de 1856.
 - 1.9.1.4. Real Decreto de 3 de diciembre de 1856.
 - 1.9.1.5. Ley de 21 de abril de 1864.
 - 1.9.1.6. Real Decreto de 21 de octubre de 1866.
- 1.10. El sexenio revolucionario. (1868-1874).
 - 1.10.1. La Revolución de 1868 y sus consecuencias.
 - 1.10.1.1. Normas legales.
 - 1.10.1.1.1. Circular de 13 de octubre de 1868.
 - 1.10.1.1.2. Decreto de 21 de octubre de 1868.
 - 1.10.1.1.3. Constitución de 5 de junio de 1869.
 - 1.10.1.1.4. Ley de 20 de agosto de 1870.
 - 1.10.2. La I República (1873-1874).
 - 1.10.2.1. Normas legales.
 - 1.10.2.1.1. Proyecto de Constitución federal de la República de 17 de julio de 1873.
- 1.11. La Restauración (1874-1885).
 - 1.11.1. Normas legales.
 - 1.11.1.1. Constitución de 30 de junio de 1876.
 - 1.11.1.2. Ley de 16 de diciembre de 1876.
 - 1.11.1.3. Ley de 2 de octubre de 1877.
- 1.12. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).
 - 1.12.1. Normas legales.
 - 1.12.1.1. Real Decreto de 30 de septiembre de 1923.
 - 1.12.1.2. Real Decreto de 20 de octubre de 1923.
 - 1.12.1.3. Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.

1.13. La II República.

1.13.1. Normas legales.

1.13.1.1. Decreto de 16 de junio de 1931.

1.13.1.2. Constitución de 9 de diciembre de 1931.

1.13.1.3. Ley de 31 de octubre de 1935.

CAPITULO I

1.1. LA REVOLUCION LIBERAL (1812-1814).

1.1.1. LA OBRA LEGISLATIVA DE LAS CORTES DE CADIZ.

La obra de las Cortes de Cádiz marca un punto de inflexión importante en la normativa municipal, que arranca en la propia Constitución y en un conjunto de decretos publicados día a día y recogidos en la Colección de los Decretos y Ordenes que comenzó a editarse en 1811. Nada más salir a la calle el texto gaditano, el entusiasmo de la labor concluida y la necesidad de que éste cobrara forma lo más rápidamente posible, hacen que surjan gran cantidad de normas en un corto espacio de tiempo, de ellas las más importantes son los Decretos de 23 de mayo y 10 de julio de 1812 y el de 23 de junio de 1813.

Hay que destacar, como punto de partida, la escasa, por no decir nula, trascendencia práctica de las normas e instituciones del período constitucional. Es sobradamente conocido el divorcio existente entre unas Cortes arrinconadas en Cádiz y el resto del país; España está en guerra y, por lo tanto, en escasas condiciones de aplicar la obra del legislador gaditano.¹ No obstante, su importancia fundamental radica en que las normas a las que se va a aludir a continuación constituyen un modelo determinado de organización local, que tendrá una gran influencia a lo largo de todo el siglo XIX.²

1.1.2. NORMAS LEGALES.

1.1.2.1. CONSTITUCION DE 19 DE MARZO DE 1812.

El hecho de que la Constitución de 1812 supusiese un hito en la normativa local no puede resultar extraño, ya que el carácter liberal de esta Constitución tenía inevitablemente que modificar la anquilosada situación del Antiguo Régimen. Pasaría este documento a la historia como la clave donde fueron fijadas las bases del Estado moderno. Los debates constitucionales se organizaron a partir de dos claros conceptos: el de que la soberanía residía en la nación y el del uniformismo igualitario, binomio que primaría con la abolición de todos

¹ Para más detalles en relación con este período histórico ver: M. ARTOLA GALLEGO, “El reinado de Fernando VII (1808-1833)”, en R. MENENDEZ PIDAL (dir.), *Historia de España, t. XXXII: La España de Fernando VII*, Madrid 1968, 3-953, y “La revolución liberal burguesa (1808-1837)”, en M. ARTOLA GALLEGO (dir.), *Historia de España, t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid 1990, 34-84; R. CARR, “España 1808-1939”, Barcelona 1970, 89-126; M. FERNANDEZ ALMAGRO, “Los orígenes del municipio constitucional”, Barcelona 1976, 78-136; A. GIL NOVALES, “El reinado de Fernando VII”, en M. TUÑÓN DE LARA (dir.), *Historia de España, t. VII: Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, Barcelona 1980, 276-308; V. PALACIO ATARD, “La España del siglo XIX (1808-1898). Introducción a la Historia contemporánea”, Madrid 1981, 51-69 y finalmente, M. PARIAS SAINZ DE ROZAS, “La revolución liberal española”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 109-128.

² J. MIR I BAGO, “El sistema español de competencias locales”, Madrid 1991, 38-39.

los privilegios.³

Los autores han puesto de relieve el aislamiento de la asamblea legislativa de Cádiz respecto de la propia nación en guerra, así como el problema de la legitimidad de las normas, empezando por la propia constitución de unas Cortes no convocadas por el Rey.

Ahora bien, en primer lugar es necesario plantearse: ¿qué llevó a los diputados de Cádiz a elaborar este texto? Representando los constituyentes variadas y aun opuestas opiniones y siendo de diferentes categorías sociales, respondieron a varios “estímulos”, que pueden resumirse en tres: ante todo, el convencimiento casi unánime de que era necesaria una reforma de las estructuras institucionales del Antiguo Régimen; por otro lado, la situación económica de España a principios del siglo XIX, que era grave y propicia a fomentar malestar a causa de varios factores, entre los que se pueden destacar: el alza de los precios, provocada por las guerras napoleónicas, y la recesión consiguiente; el hambre de los años 1802 y 1803, la presión fiscal creciente y la carestía del período 1806-1808 y sobre todo, el deseo de arrebatar a los franceses la iniciativa reformadora que, teóricamente, se había ya anunciado en la Constitución de Bayona, y con la que José I procuraba tentar a los españoles en las ocasiones que le parecían propicias.⁴

La materia local se recoge en esta Constitución en el Título VI que se denomina “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos” (arts. 309 a 337). Este Título se divide a su vez en dos Capítulos. El primero de ellos es el dedicado a los Ayuntamientos (arts. 309 a 323), y el segundo a las Diputaciones (arts. 324 a 337). Además de esta pormenorizada y amplia regulación del Título VI, fruto de la vocación reglamentista de esta Constitución, artículos dedicados al régimen local aparecen en otros Títulos, como es el caso de las competencias judiciales de los alcaldes que se recogen en el Título V, denominado “De los Tribunales, y de la Administración de Justicia en lo civil y lo criminal” o lo relativo a la Milicia Nacional recogido en el Título VIII: “De la fuerza militar nacional”.

Las Cortes de Cádiz realizaron una reforma substancial del régimen local español y, en cierto modo, la profundidad del cambio que se produjo justifica la extensión del citado Título VI, ya que la labor de uniformidad legislativa y de modernización de las estructuras del poder municipal fue una de las parcelas más importantes de las que se ocuparon los diputados gaditanos.⁵ No puede olvidarse el carácter reglamentista con el que se ha calificado a la Constitución de Cádiz, hemos de destacar aquella mención doctrinal que la califica de “larga, detallada, minuciosa, comprensiva”.⁶

El contenido de esta Constitución en materia local puede resumirse en las siguientes notas:

a) Unificación del régimen municipal y abolición de los oficios perpetuos y señoríos jurisdiccionales. Los principios constitucionales en materia local van encaminados a unificar el fuero al 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.

³ E. ORDUÑA REBOLLO, “Centralización y descentralización en España. Perspectiva histórica”, *Revista Documentación Administrativa*, 214, abril/junio, Madrid 1988, 199.

⁴ PALACIO ATARD, “La España”, 66-67.

⁵ R. BARRACO VELA, “Creación y segregación de municipios”, Madrid 1993, 49.

⁶ A. POSADA, “Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)”, Madrid 1982, 49.

b) Generalización de los Ayuntamientos. Se generaliza la fórmula de los Ayuntamientos, cada pueblo, por sí o con su comarca que llegue a mil almas, tendrá un Ayuntamiento. Se reconoce como un hecho la existencia de los núcleos locales, entonces pueblos, a los que se les va a dar una expresión legal y una ordenación uniforme. Se plantea un sistema uniformista muy al estilo francés.

c) Régimen electoral. La Constitución de 1812 retoma el principio electivo sancionado en los tiempos de Carlos III, al establecer la figura de diputados y síndicos en el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, pero aplicando la fórmula indirecta. Esta es una vía de escape para que las Constituciones que la siguen en el tiempo jueguen con este principio a su antojo. Existe un temor, consciente o no, a que un marco electoral excesivamente amplio lleve a los Ayuntamientos a posturas no coincidentes con las que se consideran miras generales.⁷

d) Enumeración de competencias municipales. En el municipio liberal se observan dos niveles de actuación: uno de carácter corporativo, el Ayuntamiento, que encarna la representación popular, y un segundo de carácter personal -el jefe político o en su defecto el alcalde-, que es derivación del Poder Central, plasmación, indudablemente, del doble tipo de atribuciones que se confiere a los entes locales: las propias y las delegadas.

e) Regulación de la provincia y el municipio. La existencia de la provincia es, sin duda alguna, el primer medio de control del municipio. La provincia se sitúa por encima del municipio, ejerciendo un papel intermedio entre éste y el Gobierno. Así engranados, municipio y provincia giran en torno al poder último del Estado, canalizado a través del jefe político, presidente nato, tanto de Ayuntamientos como de Diputaciones, y en cuyas manos se concretarán todos los resortes. A estos efectos, ambas instituciones están sometidas a un similar control, aunque éste sea en la práctica mucho más férreo para los Ayuntamientos.⁸

f) Ordenación jerárquica. Los municipios se encuentran en el nivel más bajo de una escala en la que el jefe político, nombrado por el Rey, es la base del sistema, actuando asesorado por la Diputación Provincial. Se plantea esta ordenación con el fin de conservar expedita la acción del Gobierno en el municipio.⁹

Finalmente, es necesario resumir cuál es el posicionamiento doctrinal frente a la Constitución de Cádiz. Una gran mayoría de autores aluden a la importancia que tuvo este texto para el desarrollo posterior del régimen local, no sólo por el modelo de Administración Local que alumbra, sino por la influencia y el condicionamiento que ese modelo ha supuesto para los diferentes planteamientos y soluciones que se han dado en esta materia prácticamente hasta la actualidad.¹⁰ Todo ello, a pesar de que la situación en que se encontraba en aquel momento el país, sumido en una guerra, no ofrecía las mejores condiciones para la puesta en

⁷ C. VIÑES MILLET, "El municipio en España. Evolución histórica", Granada 1994, 175.

⁸ VIÑES MILLET, "El municipio", 174.

⁹ En esta idea abunda Posada al decir que todas las instituciones locales quedan engranadas en una jerarquía mecánica, según un sistema de subordinación, que contiene el germen de la futura "estructura administrativa centralizada, uniforme y simétrica", A. POSADA, "Escritos municipalistas y de la vida local", Madrid 1979, 190, y "Evolución", 107. Por su parte, Parejo afirma que el municipio queda incardinado en el Poder Ejecutivo nacional, en la medida en que no es más que "la pieza terminal del Gobierno de la Nación" y debe quedar por tanto subordinado a él, L. PAREJO ALFONSO, "Derecho básico de la Administración Local", Barcelona 1988, 31.

¹⁰ VIÑES MILLET, "El municipio", 161.

práctica del texto gaditano.¹¹ De su importancia posterior da fe el hecho de que se puso teóricamente en vigor durante el llamado trienio liberal (1820-1823) y entre 1836 y 1837, durante la regencia de M^a Cristina.¹²

Otro amplio sector doctrinal ha puesto de manifiesto el carácter innovador de este texto. Esta Constitución incorpora a España al movimiento y a la idea constitucional,¹³ surge así un concepto de municipio influido por la adhesión a los principios democráticos, unitarios y liberales.¹⁴ Pero, a pesar de su carácter innovador, paga también un tributo a la tradición histórica, como se pone de manifiesto en el Discurso Preliminar de esta Constitución: *“Sentadas ya las bases de la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos en las dos primeras partes de la Constitución, arreglando el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil a pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la Monarquía con la introducción de dinastías extranjeras”*.

Este romanticismo político y el deseo de empalmar el gobierno local con las antiguas tradiciones medievales es la razón que dan algunos autores para justificar el régimen esencialmente democrático instaurado en Cádiz.¹⁵ Ahora bien, no parece que esta opinión deba tenerse en cuenta, toda vez que posiblemente la mención del Discurso Preliminar sólo tratase de conseguir la adhesión de la Cámara legislativa a una cuestión que en ese momento podía haber sido rechazada por el cambio que suponía su aceptación frente a la situación anterior.¹⁶

Algún autor ha señalado que el régimen local iniciado en las Cortes de Cádiz no significó una ruptura con nuestra tradición municipalista, que recibió su inspiración de la Francia revolucionaria. Toda la tarea legislativa de 1812 obedeció a dos exigencias: la continuidad histórica y la adaptación continua a los nuevos signos de los tiempos. En esta normativa hay un gran respeto y una añoranza muy marcada de las instituciones del pasado, pero también un espíritu reformista nacido de la necesidad de recoger las aspiraciones de una nueva sociedad muy diferente de la medieval, que en tres siglos de absolutismo había sufrido una inmensa decadencia hasta llegar a su práctica desaparición.¹⁷

Finalmente, el carácter centralista o autónomo de esta Constitución divide profundamente a la doctrina. Algunos autores opinan que la Constitución gaditana reconoció la autonomía del municipio y tendió a la descentralización.¹⁸ Ahora bien, la gran mayoría

¹¹ MIR I BAGO, “El sistema”, 39.

¹² C. GUIRADO CID, “El alcalde en la legislación española”, Madrid 1991, 33.

¹³ PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 29.

¹⁴ E. ORDUÑA REBOLLO, “El concejo abierto en la Edad Moderna y Contemporánea”, en *Jornadas sobre el concejo abierto*, Burgos del 4 al 6 de mayo de 1987, Junta de Castilla y León (ed.), Valladolid 1989, 28.

¹⁵ L. MORELL OCAÑA, “El alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano y Fos*, Madrid 1982, 355.

¹⁶ Palacio Atard, por su parte, opina que cualquiera que fuese el grado de espontaneidad o sinceridad de los doceañistas al apelar a las antiguas leyes españolas, las formulaciones que aparecían envueltas en una “aureola restauradora” eran más fácilmente admisibles en el ambiente de la época de exaltación patriótica, nacionalista, y antifrancesa, PALACIO ATARD, “La España”, 59.

¹⁷ J.L. DE SIMON TOBALINA, “El régimen local de la primera Restauración”, *Revista de Estudios de la vida local*, 189, abril/junio, Madrid 1978, 301-302.

¹⁸ Autores como Carrasco Canals se alinean en esta postura, señalando además, que en ese momento se tendió a la descentralización y se confió a los Ayuntamientos “el progreso y la mejora de los pueblos”, C. CARRASCO CANALS, “El municipio en la Administración española del siglo XIX”, *Revista de Estudios de la vida local*, 173, enero/febrero/marzo, Madrid 1972, 78. En este mismo sentido, Martínez Marín señala que la Constitución de Cádiz “será siempre la bandera del movimiento descentralizador”, A. MARTINEZ MARIN, “La

coincide en tildar a la Constitución gaditana de centralista. Centralización que supuso un límite a la autonomía municipal inicialmente reconocida, limitando el grado de libertad de actuación de los órganos municipales.¹⁹ Incluso, se ha llegado a decir que para los constituyentes de Cádiz la centralización se expresaba en una auténtica jerarquización.²⁰ La razón está, para algún autor, en que la racionalización y la homogeneización administrativa, de la que sin duda alguna estaba España en ese momento muy necesitada, condujeron, aunque no de una forma buscada, a la centralización.²¹

La concreción doctrinal de este límite a la autonomía municipal se hace desde diferentes perspectivas. Se establece que el municipio queda incardinado en el Poder Ejecutivo nacional, ya que para algunos autores el municipio no es más que la pieza terminal del Gobierno de la nación, y por tanto ha de quedar subordinado a éste. Esta subordinación se articula a través de una relación de jerarquía entre el jefe político, representante del Poder Central y el alcalde, y entre la Diputación y el Ayuntamiento, así como mediante las técnicas de tutela y control²² a las que se irá aludiendo a lo largo de este trabajo. Algún autor, aun reconociendo la autonomía del municipio, no deja de poner de manifiesto la existencia de una “especie de inspección” del Poder Central para evitar que la independencia municipal pudiera originar perturbaciones en el gobierno y llegar a ser causa de anarquía; para ello se crean las Diputaciones Provinciales, que se conciben como un vínculo de unión entre las municipalidades y una autoridad intermedia entre ellas y el Gobierno, pero sin coartar directamente la autonomía municipal, pues los Ayuntamientos ejercitaban libremente su iniciativa dentro de su extenso círculo de atribuciones.²³ No obstante, este papel se ve fuertemente alterado por el hecho de estar presididas por el jefe político,²⁴ personaje que ejercía “un control inexorable sobre la vida municipal”.²⁵

Se ha venido manteniendo que el origen de esta subordinación está en un clima de desconfianza del Gobierno central hacia las instituciones territoriales.²⁶ Pero este carácter centralizador, según otras opiniones, no debe ser criticado, más bien al contrario, puesto que en este momento la centralización supuso una situación de progreso frente a los criterios que imperaban en el período anterior.²⁷

representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente”, Murcia 1989, 28.

¹⁹ A. EMBID IRUJO, “Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español”, Madrid 1978, 90-91. En este carácter centralista insiste Benítez de Lugo al opinar que no debe mitificarse la obra legislativa de las Cortes gaditanas, pues los Ayuntamientos siguen estando subordinados al Poder Ejecutivo durante su vigencia, J.M. BENITEZ DE LUGO, “El municipio y sus elementos esenciales: territorio, población y organización”, Madrid 1986, 27. Igualmente, se manifiesta García-Trevijano, que señala que su carácter centralista lo patentiza el hecho de que la presidencia de los Ayuntamientos correspondía al jefe político donde lo hubiera, J.A. GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación Estado-entes locales”, *Revista de Estudios de la vida local*, 153, mayo/junio, Madrid 1967, 325. Garrido Mayol considera que la Constitución gaditana diseña una organización absolutamente controlada por el Poder Central, GARRIDO MAYOL V. “La organización territorial del Estado en la historia constitucional española”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Estudios de Historia Política y Derecho en Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, 9/10 (Otoño 1994/Invierno 1995), Valencia 1995, 172.

²⁰ A. NIETO, “Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón”, Barcelona 1996, 316.

²¹ J.L. COMELLAS GARCIA-LLERA, “Historia de España contemporánea”, Madrid 1988, 74.

²² PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 31 y POSADA, “Evolución”, 112.

²³ CARRASCO CANALS, “El municipio”, 78.

²⁴ C. de CASTRO, “La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)”, Madrid 1979, 83.

²⁵ E. MONTANOS FERRIN, y J. SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia del Derecho y de las Instituciones”, t. III, Madrid 1991, 335, y J. SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y E. MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)”, Madrid 1994, 335.

²⁶ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 27.

²⁷ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 91.

Ahora bien, el carácter centralizador de este texto se encuentra, según ha señalado algún sector doctrinal, con una serie de elementos que se pueden considerar como “disonantes” con el mantenimiento de esta posición centralista. Pueden señalarse fundamentalmente tres: la elección o designación de las autoridades locales es uno de los factores determinantes de la descentralización. Es la elección la que otorga a una autoridad la independencia necesaria para decidir conforme a su propio criterio, para ejercer el poder de acuerdo con la representación que ostenta. El principio electivo de la Constitución de Cádiz quedaba en cierto modo limitado por el hecho de que se trataba de una elección indirecta no universal, aunque bastante amplia. Por otra parte, el Ayuntamiento constitucional va a tener la posibilidad de ejercer un poder único en el mundo occidental: el poder militar representado por la Milicia Nacional, que la historia se encargó de demostrar que no fue únicamente una posibilidad y finalmente, el análisis de las competencias municipales que no aporta luz sobre esta cuestión. El artículo 321 de la Constitución establece los principios fundamentales en orden a las competencias de los Ayuntamientos con bastante amplitud, lo que en principio haría peligrar este planteamiento, pero la escasa precisión con que están redactadas dichas atribuciones y la ambigüedad del papel de los jefes políticos en esta materia, dejan entrever una dependencia excesiva de los municipios respecto de esta autoridad, con la consiguiente centralización que ello conlleva, “pues no se podrá hacer nada en un municipio sin el beneplácito del Gobierno”. Pese a todo lo anterior, los autores que hacen estas precisiones insisten en el mantenimiento de la posición centralista respecto de esta Constitución.²⁸

Por último, hay que destacar que la aplicación de este régimen centralista, si se hubiese puesto en práctica, no hubiese supuesto una restricción de la autonomía municipal, si de la misma se tiene un concepto amplio, incluso podría haberse visto acrecentada, ya que Cádiz acaba con los oficios perpetuos y ordena una elección democrática de los cargos, aunque sea a través de un sufragio indirecto y no universal.²⁹

Analizadas todas estas opiniones, hay que llegar a la conclusión de que estas diferencias interpretativas tienen su origen en la presencia en este texto de elementos muy contradictorios como son, la electividad popular y la dependencia jerárquica del municipio respecto del Gobierno.

1.1.2.2. DECRETO DE 23 DE MAYO DE 1812.³⁰

El proyecto de este decreto fue presentado a las Cortes poco después de aprobarse el Título VI de la Constitución, concretamente en la sesión del 27 de febrero de 1812, y llegó a ratificarse su artículo primero; pero la Cámara no volvió a retomar el tema hasta la sesión de 25 de abril, de modo que hasta los últimos días de mayo no se llegó a su aprobación definitiva.

En esta norma, el legislador gaditano aborda una serie de cuestiones: por un lado ordena el establecimiento de Ayuntamientos con la mayor brevedad en aquellos pueblos que, no habiéndolos tenido hasta ese momento, conviene que en adelante los tengan, y resuelve la situación en la que quedan los pueblos que no reuniesen las condiciones exigidas para tener Ayuntamiento; por otro, recalca la obligación de cesar que tienen los regidores y demás oficios perpetuos de Ayuntamiento y por último, crea una regla uniforme para la composición, nombramiento, sistema de elección y número de individuos que deben formar cada Corporación.

²⁸ J. TUSELL GOMEZ, y D. CHACON ORTIZ (colab.), “La reforma de la Administración Local Española (1900-1936)”, Alcalá de Henares 1987, 256-258.

²⁹ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 90-91.

³⁰ Decreto sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales.

Este texto es, en definitiva, un desarrollo, una ampliación en 13 artículos, de lo prevenido en la Constitución de Cádiz en estas materias. Pretende, tal y como se establece en su propio texto, “evitar las dudas que pudieran suscitarse en la ejecución de lo sancionado por la Constitución”. Este decreto (junto con su complementario de 10 de junio) es la primera norma electoral que se dicta en desarrollo de la Constitución gaditana.³¹ En estos decretos, por primera vez, se establece la electividad de todos los oficios municipales, ello a pesar de la deficiente redacción de ambos.

Uno de los mayores alicientes de esta norma se encuentra en el hecho de que contiene fórmulas que van a cuajar indefinidamente en nuestra legislación municipal, sobre todo el artículo 3, en el que se establece el cese de los regidores y oficios perpetuos y la elección de todos los miembros del Ayuntamiento.³² Efectivamente, en la propia parte expositiva del Decreto se insiste en la necesidad que plantean las Cortes de establecer “una regla uniforme para realizar el nombramiento, forma de elección y número de sus individuos”.

Algún sector doctrinal, por su parte, destaca que el mayor interés de esta norma radica en que traduce a Derecho aplicable el principio uniformador que la Constitución había establecido.³³ Ahora bien, lo verdaderamente importante está en que ambas cuestiones: la uniformización de todos los Ayuntamientos y el carácter electivo de todos sus miembros, van a dotar al municipio gaditano de un halo de modernidad, que le despejaría de la anquilosada situación que se vivía en España durante el Antiguo Régimen.

1.1.2.3. DECRETO DE 10 DE JUNIO DE 1812.³⁴

Las Cortes dictan este decreto con el fin de evitar que las dudas que se le habían presentado al gobernador de la Isla de León se extendieran al resto del país. No quedaba claro en el Decreto de 23 de mayo, ni en el artículo 321 de la Constitución, qué antiguos representantes de las Corporaciones municipales debían ser sustituidos, de ahí las consultas y la decisión de las Cortes de insistir en esta materia aprobando un nuevo decreto. Es una norma de escasa extensión, tres artículos, y con una finalidad prácticamente instrumental de cara a la formación de los nuevos Ayuntamientos.

Se insistía en que cesasen en sus funciones no sólo los regidores perpetuos, sino todos los individuos que componían los Ayuntamientos. Es necesario plantearse cuál fue la razón de este cese. Bien pudiera deberse a un intento de eliminar la presencia de regidores perpetuos en los Ayuntamientos, que podían suponer un grave problema de cara a su posible control gubernamental. No parece que ésta deba ser la razón: la situación de privilegio y el “statu quo” de los regidores perpetuos hace suponer que no intentarían modificar la situación del Antiguo Régimen, que sin duda alguna les era muy beneficiosa, más bien al contrario y precisamente por este deseo de mantener las cosas tal y como estaban, estos sujetos se plegarían con toda facilidad a los deseos del Poder Central. La verdadera razón se encuentra en el deseo de modernidad del que estaban imbuidos los hombres de Cádiz, sin que en ese momento se planteasen las posteriores consecuencias de esa decisión. Al mantenimiento de esta postura colabora el hecho de que los regidores perpetuos no perdieron su condición de elegibles, pudiendo recuperar el puesto que ocupaban si eran votados por los vecinos de su localidad.

³¹ J. GARCIA FERNANDEZ, “El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España”, Madrid 1983, 274.

³² POSADA, “Evolución”, 80.

³³ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 274.

³⁴ Decreto dictando reglas sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales.

Señala también que para ser elegido secretario municipal no es necesaria la cualidad de escribano, circunstancia que no había quedado definida en el artículo 320 de la Constitución y además, que las Juntas de Sanidad continuarían desempeñando sus funciones hasta que el ministro de la Gobernación preparase un plan, y éste fuese aprobado por las Cortes.

Este decreto es una ampliación y adecuación de algunos aspectos que la Constitución no había dejado claros y tampoco habían sido abordados por el Decreto de 23 de mayo, del que éste puede considerarse complementario. Ambas normas serán objeto de análisis detenido al contener preceptos relativos al cese y la elección de miembros de los Ayuntamientos, en los capítulos relativos al régimen disciplinario y al régimen electoral municipal, respectivamente.

1.1.2.4. DECRETO DE 23 DE JUNIO DE 1813.³⁵

Hay que advertir, ante todo, la escasa conflictividad de su discusión, pues el único sector de la Cámara que podía mostrar oposición estaba en una posición de debilidad a causa de la insurrección de Ultramar y porque además, la norma debía adaptarse necesariamente a la Constitución. Esta norma realiza un amplio desarrollo del artículo 321 del texto gaditano dedicado a las competencias de los Ayuntamientos y determina algunos aspectos de los artículos 322 y 323. Es un texto con mucha más entidad y extensión que los mencionados hasta este momento.

Está compuesto por tres Capítulos. El Capítulo I, relativo a las obligaciones de los Ayuntamientos, consta de 25 artículos. Está formado, en su mayor parte, por preceptos que detallan las competencias municipales en materia, entre otras, de: policía de salubridad, censos de población, salubridad contra epidemias, abastos, salubridad en las aguas y de las calles, caminos y obras públicas, beneficencia, montes y plantíos, pósitos, auxilio al alcalde en cuestiones de orden público, administración de propios y arbitrios, repartimiento y recaudación de contribuciones, y establecimientos de educación. La simple relación de estas competencias muestra que son solamente un desarrollo del artículo 321, parece que esta norma, en dicho sentido, constituye un reglamento de la propia Constitución.³⁶

El Capítulo II, con 28 artículos, está dedicado a las “obligaciones y cargos de las Diputaciones Provinciales”. Recoge el grueso de las atribuciones de las Diputaciones que no corresponden a competencias ejercitables discrecional y libremente por estas Corporaciones, sino que se refiere a atribuciones para la tutela y el control de los Ayuntamientos de la provincia.

El Capítulo III por su parte, se refiere a los jefes políticos. Es el más extenso de los tres con 38 artículos. Se dedica a realizar una relación de sus competencias en relación con los Ayuntamientos y las Diputaciones y a desarrollar el carácter de esta autoridad frente a los municipios.

Esta norma es calificada por la mayor parte de la doctrina de centralista.³⁷ Algún

³⁵ Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

³⁶ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 276.

³⁷ En este sentido, hay que destacar la opinión de una serie de autores, como son: Enrique Orduña quien señala que de esta norma se deduce “la clara y terminante supeditación” de las municipalidades a las Diputaciones, y que todas las competencias serían ejercidas bajo la vigilancia e inspección de la Diputación y del jefe político, ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 200; igualmente, Emma Montanos y José Sánchez-Arcilla ponen de manifiesto esta idea con las siguientes palabras: “La Instrucción cerraba toda puerta al autogobierno, estableciendo rígidos controles sobre la actuación de los Ayuntamientos por parte del jefe político y la Diputación”, MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 334 y SANCHEZ-

autor ha profundizado en esta cuestión, diciendo que se trata de un texto técnicamente deficiente, con grandes lagunas y totalmente centralizador. Una lectura serena de esta norma ofrece la impresión de que sus redactores sólo tenían una preocupación: acentuar la dependencia del municipio con relación al Poder Ejecutivo. La práctica totalidad de su articulado está dirigida a establecer controles y tutelas sobre las Corporaciones Locales, preocupación que lleva a desatender otros aspectos exigibles en una norma de estas características. Así, puede destacarse, la ausencia de un criterio que permita definir y delimitar el alcance de las competencias municipales que se insertan en esta norma, sin más justificación aparente que el mero mandato del artículo 321 de la Constitución. Y si esto es lo más grave, hay que añadir la total ausencia de una noción bien definida de la figura del alcalde, que aparece en la Instrucción únicamente como instancia tuteladora del Ayuntamiento, y la ausencia de la estructura orgánica de la Corporación, cuya organización no es ni mencionada, ni tratada.³⁸

La mayoría de la doctrina pone el acento en el hecho de que los Ayuntamientos no ejercen las competencias libremente sino bajo la inspección de las Diputaciones y del jefe político. Se establece al menos sobre el papel, “una formidable máquina administrativa que está al servicio del Gobierno central y que extiende su poder a cualquier rincón de España”.³⁹ Todos estos extremos serán examinados más adelante; baste ahora señalar la coincidencia con esta opinión. La propia estructura de la norma plantea ya la idea del legislador, que fue controlar a los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias.

No obstante todo lo anterior, existen algunas opiniones en cierto modo disidentes con la anterior postura. Se ha afirmado que si se considera el ámbito material sobre el que los Ayuntamientos pueden intervenir, y el grado de representatividad que ostentan en su respectiva colectividad, el carácter centralista se diluye en gran medida. Lo cierto es que a partir de la década de 1830, la obra de Cádiz es, para todo el siglo, el paradigma de la descentralización.⁴⁰ Por ello es lógico lanzar ya varias preguntas: ¿cómo se conjuga esta norma en principio tan centralizadora, con el carácter liberal de las Cortes de Cádiz?; ¿de qué manera se manifiesta un férreo control de los Ayuntamientos en una norma que inicialmente se dedica a enumerar y a regular con una cierta extensión las competencias municipales?; ¿cómo una norma en teoría garantizadora puede convertirse en una norma limitadora?. Este será el eje de comentarios posteriores.

1.2. PRIMER PERIODO ABSOLUTISTA (1814-1820).

Tras la revolución de Cádiz, es necesario plantearse cómo desapareció la obra gaditana. La Constitución había sido obra de una minoría: clérigos, magistrados, intelectuales... y la mayoría del pueblo español no comprendía aquellas reformas o las aborrecía, considerándolas contrarias a la tradición española, o sospechosamente afines a las que los invasores franceses trataban de imponer.⁴¹ Bastó la noticia del regreso de Fernando

ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 334; también son interesantes las palabras de Javier García Fernández que califica esta norma de “técnicamente deficiente, con grandes lagunas y totalmente centralizadora”, GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 280 y finalmente, se puede destacar que Adolfo Posada señala que la Instrucción de 1813 coloca a los Ayuntamientos “en relación de dependencia respecto del Gobierno y de los jefes políticos”, POSADA, “Evolución”, 112.

³⁸ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 288.

³⁹ ID., *ibidem*, 280.

⁴⁰ MIR I BAGO, “El sistema”, 38.

⁴¹ Para conocer los datos históricos de este período ver: ARTOLA GALLEGO, “El reinado de Fernando VII (1808-1833)”, t. XXXII: *La España de Fernando VII*, 3-953 y “La revolución liberal burguesa (1808-1837)”, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 34-84; CARR, “España 1808”, 127-159; J.L. COMELLAS GARCIA-LLERA, “El sexenio de plena soberanía real (1814-1820)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de*

VII “el Deseado” para que el país entendiera que había llegado el anhelado momento de la normalidad.⁴² Las gentes alimentan la esperanza de un futuro feliz, una esperanza indiscriminada basada en una confianza ciega en la persona del Rey.⁴³

1.2.1. NORMAS LEGALES.

La obra legislativa de este período no tiene un excesivo contenido, fue una pura abolición de lo que habían llevado a cabo las Cortes, intentando con ello volver a la sociedad estamental del Antiguo Régimen.⁴⁴ Mediante cuatro normas se restituyeron los Ayuntamientos a la situación que tenían en 1808: el Real Decreto de 4 de mayo de 1814, el Real Decreto de 15 de junio de 1814, la Real Cédula de 25 de junio de 1814 y la Real Cédula de 30 de julio de 1814. Se dictan en un corto espacio de tiempo y suponen un cambio escalonado de la Administración Local gaditana por la del Antiguo Régimen en cuatro fases.

1.2.1.1. REAL DECRETO DE 4 DE MAYO DE 1814.

Los liberales no perdonaron nunca a Fernando VII este decreto que calificaron de “monumento de ignominia para su nombre”. Se le ha considerado una consecuencia directa del Manifiesto de los Persas. Esta norma es totalmente expresiva de la voluntad real de volver al Antiguo Régimen, representa una primera fase en el proceso de restablecimiento total de la estructura municipal de 1808. Fernando VII declara en este decreto no sólo que estaba en su ánimo el no jurar la Constitución sino que la anulaba, así como los decretos de las Cortes de Cádiz.

Mantiene a los Ayuntamientos en la misma situación en que se encontraban en ese momento hasta que se realizase una nueva determinación legal: *“Es mi voluntad entretanto continúen... en lo político y gubernativo los Ayuntamientos de los pueblos según de presente están, y entretanto que se establece lo que convenga guardarse, hasta que, oídas las Cortes que llamaré se asiente el orden estable de esta parte del gobierno del reino”*.

1.2.1.2. REAL DECRETO DE 15 DE JUNIO DE 1814.

En una segunda fase, con este decreto se corrigen las manifestaciones realizadas en el anterior, en el que se mantuvieron con carácter interino los Ayuntamientos en la situación que tenían en ese momento, para señalar que, aunque efectivamente continúan siendo los mismos Ayuntamientos y regidos por las mismas personas, su funcionamiento debía adaptarse a lo prevenido en las leyes vigentes en 1808. Es una norma de muy pequeña extensión, pero su contenido es muy expresivo de los fines que pretendían lograrse: *“he venido en mandar que los Ayuntamientos se arreglen en el uso de sus facultades económicas y demás que les correspondan a lo prevenido en las leyes que regían en 1808”*. Otro decreto de la misma fecha suprime las Diputaciones por considerarlas *“no necesarias”*.

España contemporánea (1808-1939), Barcelona 1996, 129-142; M. ESPADAS BURGOS, y J.R. URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, en A. MONTENEGRO DUQUE (coord.), *Historia de España, t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, Madrid 1990, 9-117; GIL NOVALES, “El reinado de Fernando VII”, t. VII: *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, 276-308; PALACIO ATARD, “La España”, 95-114 y F. SOLDEVILA, “Historia de España”, t. III, Barcelona 1995, 173-219.

⁴² COMELLAS GARCIA-LLERA, “El sexenio”, 129.

⁴³ PALACIO ATARD, “La España”, 98.

⁴⁴ MIR I BAGO, “El sistema”, 39. En este sentido, conviene tener en cuenta lo dicho por Artola, que alude a esta situación con palabras como “volver a la legitimidad prerrevolucionaria” y todas las demás precisiones que hace al respecto, ARTOLA GALLEGU, “El reinado de Fernando VII (1808-1833)”, t. XXXII: *La España de Fernando VII*, 546.

1.2.1.3. REAL CEDULA DE 25 DE JUNIO DE 1814.

En un tercer momento, esta norma mantiene la misma situación expresada en las dos normas anteriores, insistiendo en el hecho de que los individuos de los Ayuntamientos no podían ejercer más funciones que las que tenían encomendadas en 1808, pero además, ordena que se borren de los libros de los Ayuntamientos las actas de elecciones.⁴⁵ Se restablecen los alcaldes mayores o corregidores y las Audiencias o Chancillerías en las condiciones que tenían en 1808.⁴⁶ Se refiere a las Diputaciones insistiendo en su desaparición: “*que desde luego queden extinguidas las Diputaciones Provinciales, y sus funciones vuelvan a las autoridades a que pertenecían antes de su establecimiento*”.⁴⁷ Pero hay que destacar que considera provisional el hecho de que los Ayuntamientos continúen regidos por las personas que lo hacían en 1814, anunciando que en un futuro próximo modificaría dicha cuestión.⁴⁸

1.2.1.4. REAL CEDULA DE 30 DE JULIO DE 1814.⁴⁹

Es ésta una norma de 9 artículos, y sin duda, de las señaladas hasta ahora, es la que diseña una situación más cercana a la de 1808. Establece que se disuelvan y extingan los Ayuntamientos constitucionales y que se anulen los oficios de los alcaldes ordinarios elegidos en aplicación de las normas dictadas por las Cortes gaditanas. Se declaran nulas las normas emanadas por las Cortes de Cádiz en todo lo que sean contrarias a las leyes, costumbres y ordenanzas municipales.⁵⁰

Se ordena también el restablecimiento en todo el territorio español de los Ayuntamientos, corregidores y alcaldías mayores que existían en 1808 con idénticas competencias. Los Ayuntamientos serán servidos por quienes lo hacían en 1808, los actuales Corregidores y alcaldes mayores continuarán en sus puestos hasta que se presenten a reemplazarlos quienes ostenten título legítimo para ello.⁵¹ Ordena esta norma que “*se restablezcan los Ayuntamientos en los pueblos donde los había en el año 1808, en la planta y forma que entonces tenían*”,⁵² y “*a fin de acelerar su restablecimiento y evitar los embarazos e inconvenientes de nuevas elecciones, sean puestos en posesión de sus respectivos empleos los que los obtenían y servían en el año de 1808*”.⁵³ Además impone que deben restablecerse todos los corregimientos y alcaldías mayores de real nominación al ser y estado que tenían en el propio año de 1808, con las mismas facultades en lo gubernativo y en lo contencioso.⁵⁴ Y finalmente, señala “*que los actuales corregidores y alcaldes mayores continúen por ahora sirviendo estos empleos hasta que se presenten los sucesores con legítimo título*”.⁵⁵

La regulación municipal de este período histórico no plantea más que una vuelta a la situación anterior sin más contenido; ahora bien, estos decretos eliminan todos los rasgos de modernidad y de autonomía municipal que se observaron en la legislación gaditana (con independencia de las críticas que sobre ella ha vertido la doctrina). Supuso sin duda una

⁴⁵ R.C. 25 junio 1814, art. 1.

⁴⁶ *ibidem*, art. 2.

⁴⁷ *ibidem*, art. 2.

⁴⁸ *ibidem*, art. 1.

⁴⁹ Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo, de 30 de julio de 1814, por la cual se manda se disuelvan y extingan los Ayuntamientos y alcaldes constitucionales, que se restablezcan los Ayuntamientos, corregimientos y alcaldes mayores en la planta que tenían en el año de 1808, con lo demás que expresa.

⁵⁰ R.C. 30 julio 1814, arts. 1 y 2.

⁵¹ *ibidem*, art. 7.

⁵² *ibidem*, art. 3.

⁵³ *ibidem*, art. 4.

⁵⁴ *ibidem*, art. 7.

⁵⁵ *ibidem*, art. 9.

vuelta atrás que no admite mayores comentarios, salvo en lo relativo a las cuestiones electorales, a las que se hará referencia en el capítulo dedicado a ello.

1.3. TRIENIO LIBERAL (1820-1823).

El pronunciamiento de Riego en Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820 y la capitulación de Cádiz ante los Cien Mil Hijos de San Luis, al mando del Duque de Angulema, el 1 de octubre de 1823, enmarcan una etapa que se conoce con el nombre de Trienio constitucional o liberal.⁵⁶ Durante este período, los partidarios del liberalismo intentarán una vuelta al sistema consagrado en la obra de las Cortes gaditanas e interrumpido tras el retorno de Fernando VII. El triunfo del liberalismo en 1820 fue más una consecuencia de la inoperancia, la incapacidad y los errores de los Gobiernos absolutistas que se habían sucedido desde 1814, que el resultado de la existencia en el país de un estado de opinión mayoritariamente identificado con los principios liberales. El mal gobierno y la gravedad de la recesión económica difundieron, entre los españoles, un clima de malestar que hizo posible que una sublevación muy localizada, pésimamente coordinada y peor ejecutada acabase obligando a Fernando VII a jurar la Constitución de Cádiz.⁵⁷

1.3.1. NORMAS LEGALES.

1.3.1.1. REAL DECRETO DE 9 DE MARZO DE 1820.

El 7 de marzo de 1820, Fernando VII jura la Constitución de Cádiz, abriéndose así la segunda etapa constitucional por la que atravesaría el país en este agitado y complejo primer tercio del siglo XIX. El tema local tiene un carácter prioritario para los diputados del trienio liberal, como lo pone de manifiesto el hecho de que el día 9 del mismo mes y año se promulga un Real Decreto firmado por Fernando VII, muy breve en su contenido, donde se establece: *“Para que el sistema constitucional que he adoptado y jurado tenga la marcha rápida y uniforme que corresponde, he resuelto que ... en todos los pueblos de la monarquía se hagan inmediatamente las elecciones de alcaldes y Ayuntamientos constitucionales, con arreglo en todo a lo prevenido a la Constitución política sancionada en Cádiz y a los decretos que de ella emanan, y establecen el modo y forma de verificar dichas elecciones”*.

Pero, a pesar de esta manifestación, cargada de buenas intenciones, el sistema no se implantó automáticamente. España estuvo gobernada por los Ayuntamientos constitucionales que existían en 1814 y que se restablecieron inmediatamente. La estructura político-administrativa con la que se configura el Ayuntamiento en estos tres años es, con algunas pequeñas modificaciones, prácticamente la misma que la vigente de 1812 a 1814.

Pero en este momento y antes de nada es necesario preguntarse: ¿es la labor de las Cortes de 1820 una continuación de las de Cádiz? Las opiniones al respecto no son unánimes, existen planteamientos doctrinales para los que la respuesta debe ser totalmente negativa. Los motivos que aducen son que la España de 1820 no es la de 1808, ni tampoco los hombres que se sientan en el Parlamento: el tiempo transcurrido, el exilio padecido y las diferentes ideas

⁵⁶ Para conocer más detalles sobre la situación histórica del trienio ver: L. ALVAREZ REY “El trienio constitucional (1820-1823)”, en J. PAREDES (dir.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 143-153; ARTOLA GALLEGU, “El reinado de Fernando VII (1808-1833)”, t. XXXII: *La España de Fernando VII*, 3-953, y “La revolución liberal burguesa (1808-1837)”, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 34-84; CARR, “España 1808”, 127-159; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. XI: *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; GIL NOVALES, “El reinado de Fernando VII”, t. VII: *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, 276-308; PALACIO ATARD, “La España”, 115-135, y SOLDEVILA, “Historia”, 173-219.

⁵⁷ ALVAREZ REY, “El trienio”, 143.

que afloran, son datos que en su conjunto permiten percibir que algo ha comenzado a cambiar de forma importante. Los doceañistas quedaban atrás por el empuje del tiempo y también por el hecho de que para alguno de ellos, la prolongada estancia en el extranjero había serenado sus ardores revolucionarios, además en Europa en aquel momento las corrientes eran otras. Si la composición de los diputados de 1812 no fue homogénea, tampoco lo fue la de 1820. En su seno se ramifican dos posturas que reflejan dos concepciones, la de los moderados y la de los exaltados. Por otro lado, hay que destacar que, en la restauración liberal, el Monarca juega un papel inexistente en las Cortes de Cádiz y además, en el continente, la Europa posterior al Congreso de Viena mantiene una discreta vigilancia, muchas cosas han cambiado respondiendo a los nuevos tiempos.⁵⁸

Otros autores plantean una opción menos radical: la normativa que aprobaron las Cortes liberales supone “una cierta rectificación de la obra municipal de Cádiz”.⁵⁹ Efectivamente, aunque los principios que inspiraron estas normas fueron los mismos que inspiraron la legislación gaditana, su implantación en el período que abarcan los años 1820-1823, y, lo que es más importante, sus resultados, fueron completamente diferentes. A lo largo de estas páginas, se tendrá ocasión de corroborar esta afirmación al ir comparando la Instrucción de 1813 con la de 1823, norma fundamental de este período.

1.3.1.2. LEY DE 3 DE FEBRERO DE 1823.⁶⁰

Tras el levantamiento de Riego, pronto se demostraron los defectos de la Instrucción de 1813, por lo que hubo un rápido consenso entre los sectores liberales más exaltados y los más conservadores para proceder a su reforma. Una vez realizada la restauración de la legislación municipal, los Ayuntamientos empezaron a cumplir las funciones político-administrativas que les asignaban las leyes de Cádiz, especialmente la Instrucción de 1813, pero inmediatamente, se observa un cierto desfase e inadecuación a la nueva situación, ya que pronto surge un clima favorable a la descentralización en favor de los municipios y se empieza a apuntar la necesidad de revisar esta norma en ese sentido descentralizador. A este objetivo responde fundamentalmente la Instrucción de 1823. Se promulga como Decreto de 3 de febrero de 1823, “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, siendo sancionada como ley, el 2 de marzo del mismo año.

Tiene una considerable extensión, sus 291 artículos quedan agrupados en los cuatro Capítulos siguientes: “De los Ayuntamientos”, se refiere a los Ayuntamientos y a sus obligaciones (arts. 1 a 82); “De las Diputaciones Provinciales”, (arts. 83 a 182) trata de las Diputaciones, autoridades inmediatamente superiores de los Ayuntamientos; “De los alcaldes”, (arts 183 a 237) regula la figura del alcalde y sus obligaciones y finalmente, el cuarto, relativo a los jefes políticos. Se refiere a ellos como personas nombradas por el Rey en cada una de las provincias que presidían, aunque sin voto, los Ayuntamientos de las capitales de provincia y que desde luego eran los presidentes de las Diputaciones Provinciales, abarcando hasta el artículo 291.

Se ha venido manteniendo que la propia estructura de esta norma da idea del sentido poco coherente de su contenido,⁶¹ ahora bien, este hecho no implica que no se aborden ciertas

⁵⁸ VIÑES MILLET, “El municipio”, 191-192. En este mismo sentido, hay que destacar la opinión de Posada cuando señala que las Cortes del período liberal no se limitaron, en materia local, a resucitar las obras de las Cortes de Cádiz, sino que “revisaron amplia y razonablemente todo el sistema formulado por la Instrucción de 1813, acentuando sus principales rasgos y rectificando algunos otros en cierto sentido descentralizador”, POSADA, “Evolución”, 116-117.

⁵⁹ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 305.

⁶⁰ Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

⁶¹ J.A. GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Tratado de Derecho Administrativo”, t. II, Madrid 1967, 996, y

materias en profundidad, aunque quizá su número sea excesivo para un texto de estas características. Su contenido puede resumirse en los siguientes aspectos: formulación explícita y mínimamente desarrollada de la distinción entre competencias municipales propias y delegadas; substantivación del papel y de las atribuciones del alcalde; mantenimiento de importantes controles estatales o provinciales sobre la actividad de los municipios y subordinación de los Ayuntamientos respecto a las Diputaciones y, a través de éstas, al jefe político.

En un primer momento, esta norma tuvo una vida efímera, apenas tuvo ocasión de ser aplicada, duró en ese período lo que el régimen constitucional tardó en caer, es decir de febrero a octubre de 1823. La Instrucción de 1823 estuvo en vigor un total de nueve años y medio con derogaciones y rehabilitaciones periódicas. Pese a estar en vigor menos de 10 años, de un total de 33 (1823-1856), en opinión de algún autor marcó con su impronta toda una época.⁶² Algún sector doctrinal ha señalado que su vida fue inesperadamente larga ya que su restablecimiento estuvo marcado por el signo de la provisionalidad, desde el primer momento empezó a elaborarse una ley municipal que había de sustituirla.⁶³

Son destacables las críticas que sobre ella ha vertido la doctrina. Se pueden clasificar las más destacadas manifestaciones doctrinales sobre ella en cuatro grupos.

a) En primer lugar, hay algunos autores que ponen el acento en la trascendencia posterior que para el régimen local tuvo esta norma. Esta ley puede considerarse como la que propiamente genera las bases reales del régimen local en el período constitucional, se ha considerado que establece la estructura básica del sistema municipal hasta nuestros días.⁶⁴ Las instituciones que en ella se especifican: Ayuntamientos, alcaldes, Diputaciones y jefe político, son las que van a funcionar, mejor o peor, en lo sucesivo hasta la época actual.⁶⁵ Esta norma fue la que vertebró nuestro régimen local, ya que las normas de contenido municipal, promulgadas posteriormente, mejorando la sistemática e incluso el contenido, continúan en la misma línea.⁶⁶

b) Otro conjunto de opiniones pone el acento en considerar a esta norma como la primera Ley de régimen local propiamente dicha de toda la historia legislativa española.⁶⁷

“Articulación”, 526.

⁶² ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 200.

⁶³ NIETO, “Los primeros”, 318.

⁶⁴ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 309.

⁶⁵ La regulación de estas instituciones va a constituir lo que podríamos llamar en palabras de Adolfo Posada, “la trama jurídico política del régimen local de base constitucional en España”, POSADA, “Evolución”, 145.

⁶⁶ POSADA, “Evolución”, 145. En esta opinión coincide García-Trevijano, GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Tratado”, 997 y “Articulación”, 328. También abunda en ello García Fernández, quien señala que “la Instrucción de 1823 establece la estructura del sistema municipal español hasta nuestros días”, GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 309. Igualmente, Cristina Viñes dice que “es en el régimen municipal gaditano, reafirmado en el trienio, donde hay que fijar la mirada para ver donde se encuentran los fundamentos de toda la legislación de la centuria”, VIÑES MILLET, “El municipio”, 196.

⁶⁷ En opinión de Bullón Ramírez, esta norma ofrece el interés de haber sido la primera ley municipal de notable influencia en las posteriores por abarcar su regulación a Ayuntamientos y Diputaciones, y por sus continuados períodos de vigencia, A. BULLON RAMIREZ, “Historia del secretariado de Administración Local”, Madrid 1968, 128. En idéntico sentido, se expresa Martínez Marín, MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 33. Pérez Algar, por su parte pone el acento en que se trata de la primera ley de régimen local de la historia española, F. PEREZ ALGAR, “Elementos de Derecho local”, Madrid 1991, 9. También Posada se incluye en este sector doctrinal, POSADA, “Evolución”, 122. Finalmente, conviene señalar que Cristina Viñes dice que “este texto se puede considerar como la primera ley de régimen local del constitucionalismo español”, VIÑES MILLET, “El municipio”, 195.

c) Se pueden destacar también las manifestaciones doctrinales que comparan esta norma con la Instrucción de 1813 y con el resto de la legislación de Cádiz. Se ha señalado, en este sentido, que en esta norma queda definitivamente establecido, en términos mucho más depurados que en la Instrucción de 1813, el sistema de administración municipal,⁶⁸ y que pretendió corregir los defectos de la Instrucción de 1813, especialmente en lo que a distribución de competencias entre las entidades y autoridades gubernamentales y las locales se refiere,⁶⁹ y dotar al municipio de una cierta autonomía.

Otras líneas de opinión plantean que esta norma coincide, en esencia, con lo legislado por las Cortes de Cádiz, obedece al mismo criterio y adopta las mismas soluciones innovadoras en ella planteadas. La coincidencia es efectiva en multitud de detalles concretos, aunque la Ley de 1823 “es más perfecta en su técnica, denotando una mayor precisión y firmeza”.⁷⁰

Esta ley, frente a la Instrucción de 1813, persiguió fundamentalmente dos objetivos: por un lado, dar un carácter más ejecutivo a las Diputaciones y por otro, delegar en ellas el poder de resolución de las reclamaciones relativas a las elecciones locales.

d) Finalmente, debe hacerse alusión a aquellas opiniones que señalan que la idea de centralización late en todo el texto de esta norma,⁷¹ frente a aquellas otras que plantean exactamente lo contrario. Consideran que esta norma pretendió, en gran medida, moderar la excesiva centralización recogida en la Instrucción de 1813,⁷² tratando, por un lado, de satisfacer el descontento de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y por otro, de aliviar al Poder Central de un aluvión de informes, recursos y consultas de los municipios,⁷³ que de otra forma le hubieran inundado. Se la ha calificado de “radicalmente democrática y bastante descentralizadora”,⁷⁴ aunque otros autores se conforman con calificarla únicamente como “en cierto modo descentralizadora”.⁷⁵

⁶⁸ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 308.

⁶⁹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 33.

⁷⁰ VIÑES MILLET, “El municipio”, 196.

⁷¹ En este sentido, se manifiesta García-Tervijano, al considerar que el sometimiento del municipio a la Diputación es lo que da a esta norma un matiz centralizador, jerarquizando a los municipios y considerándolos creaciones artificiales de la ley, GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación”, 327 y “Tratado”, 997. Guirado Cid abunda en esta misma idea, GUIRADO CID, “El alcalde”, 47. Igualmente, Cazorla Prieto dice que esta norma “reguló municipios, Diputaciones, alcaldes y jefes políticos con un carácter netamente centralizador” L.M. CAZORLA PRIETO, “Temas de Derecho Administrativo”, Madrid 1978, 579. Por su parte, Gascón Marín dice que esta ley “sometió las entidades locales a jerarquía”, J.A. GASCON MARIN, “Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española”, t. II, Madrid 1947, 120. Su carácter centralizador, en opinión de Alejandro Nieto, queda patente en el intenso control que ejercían las Diputaciones provinciales y los jefes políticos sobre los Ayuntamientos, NIETO, “Los primeros”, 322.

⁷² Al carácter descentralizador alude M^a. Angeles Hijano que califica esta norma de “ley descentralizadora”, M^a.A. HIJANO PEREZ, “La pérdida del poder político de los Ayuntamientos tras la revolución liberal”, en *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, t. III, Madrid 1995, 163. Igualmente, Parejo Alfonso, se apunta a esta opinión siguiendo la opinión de Posada, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 33.

⁷³ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia” 335 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 335.

⁷⁴ ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 201.

⁷⁵ CARRASCO CANALS, “El municipio”, 90.

1.4. LA DECADA ABSOLUTISTA (1823-1833).

Tras el nuevo, breve e intenso paréntesis constitucional que supusieron los tres años de régimen liberal, abortado con la entrada en España de los Cien Mil Hijos de San Luis, se vuelve al absolutismo.⁷⁶ Desde que el Ejército francés invade España y devuelve a Fernando VII el poder absoluto, hasta la rebelión de los sargentos de la Granja en julio de 1836, transcurren 13 años de continuos, aunque lentos, cambios. Estos cambios tienen dos flujos diferentes: en un primer momento, se trata de dismantelar rápidamente la organización político-administrativa del Estado liberal, y posteriormente, de reconstruir esa misma organización a un ritmo cada vez más rápido.⁷⁷

El período inmediatamente posterior a la invasión del Ejército del duque de Angulema no tiene mayor interés, por cuanto es una repetición de lo ocurrido en 1814. Se vuelve, por segunda vez en el reinado de Fernando VII, a la organización administrativa del Antiguo Régimen, es decir, a la variedad de regímenes, a los privilegios y a la venta de oficios municipales. La época absolutista que comienza en 1823 se caracteriza, aun más que la anterior (entre 1814 y 1820), por una represión feroz de todo lo liberal y por un intento enfermizo de volver a las estructuras políticas y sociales del Antiguo Régimen.

1.4.1. NORMAS LEGALES.

1.4.1.1. MANIFIESTO DE 1 DE OCTUBRE DE 1823.⁷⁸

Al período liberal le pone fin bruscamente el Manifiesto regio de 1 de octubre de 1823, con el que se inicia el segundo y último período de gobierno absolutista de Fernando VII. En dicho documento el Rey declara “nulos y de ningún valor” todos los actos del llamado Gobierno constitucional y la labor de las Cortes en todos sus ámbitos. Esta norma no se refiere exclusivamente a la materia local, aunque lógicamente incide en ella. Se dice: “*Son nulos de ningún valor todos los actos del gobierno llamado constitucional (de cualquier clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos, desde el día 7 de marzo de 1820 hasta hoy 1 de octubre de 1823, declarando, como declaro, que en toda esta época he carecido de libertad, obligado a sancionar las leyes y a expedir las ordenes, decretos y reglamentos que contra mi voluntad se meditaban y expedían por el mismo Gobierno*”.⁷⁹

1.4.1.2. REAL CEDULA DE 17 DE OCTUBRE DE 1824.⁸⁰

Se destinó a regularizar la organización de las Corporaciones Locales sobre la base de los Ayuntamientos perpetuos de nuevo restablecidos. En esta norma se dictaban las reglas

⁷⁶ En relación con esta época histórica ver: ARTOLA GALLEGO, “El reinado de Fernando VII (1808-1833)”, t. XXXII: *La España de Fernando VII*, 3-953, y “La revolución liberal burguesa (1808-1837)”, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 34-84; CARR, “España 1808”, 127-159; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. XI: *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; GIL NOVALES, “El reinado de Fernando VII”, t. VII: *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, 276-308; PALACIO ATARD, “La España”, 149-168; J.L. RUIZ SANCHEZ, “La década absolutista (1823-1833)”, en J. PAREDES, *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 129-142 y SOLDEVILA, “Historia”, 173-219.

⁷⁷ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 309.

⁷⁸ Manifiesto de S.M. declarando que por haber carecido de entera libertad desde el día 7 de marzo de 1820, hasta el 1 de octubre de 1823, son nulos y de ningún valor todos los actos del Gobierno llamado constitucional; en cuanto a lo decretado y ordenado por la Junta provisional y la Regencia, aquella creada en Oyarzun, y ésta en Madrid, lo aprueba S.M., entendiéndose interinamente.

⁷⁹ M. 1 octubre 1823, art. 1.

⁸⁰ Real Cédula fijando las reglas que deben observarse en lo sucesivo para la elección de alcaldes ordinarios y demás capitulares y oficiales de los Ayuntamientos de los pueblos del reino.

por las que se debían regir las elecciones de alcaldes y demás oficios municipales. En su virtud, el 1 de octubre de los años sucesivos se reunirían, en todos los reinos, todos los individuos de Ayuntamiento y, a pluralidad de votos, propondrían tres personas para cada uno de los oficios de alcaldes, regidores e incluso, los de diputados del común, procuradores, síndico general, personero, alcalde de barrio etc. Estas propuestas debían ser remitidas al respectivo Tribunal territorial para que se procediera a hacer los nombramientos en nombre del Rey. Se prevenía que los oficios enajenados por la Corona continuaran siendo servidos por sus dueños, en tanto no revertisiesen a ella.

1.4.1.3. REAL DECRETO DE 29 DE NOVIEMBRE DE 1832.⁸¹

Se promulga en las postrimerías del reinado de Fernando VII, tratando de “suavizar” lo establecido por la Real Cédula de 17 de octubre de 1824, ya que comenzaba a observarse un cierto aperturismo político en este momento. Establece esta norma que continúen en el ejercicio de sus funciones los actuales miembros del Ayuntamiento y hasta nueva “*resolución*”, queden sin efecto las propuestas y los nombramientos hechos para el año siguiente. Diseña una especie de régimen transitorio hasta la regulación efectiva de esta materia que se realizaría mediante el Real Decreto de 2 de febrero de 1833. Supuso el punto de partida de una reforma tantos años detenida, y que ya se antojaba inevitable.⁸²

1.4.1.4. REAL DECRETO DE 2 DE FEBRERO DE 1833.⁸³

Esta norma, en la línea abierta por el decreto antes citado, procedió a realizar algunos cambios respecto de lo que venía rigiendo desde 1824. Se ordenaba que se procediera a efectuar elecciones por los actuales Ayuntamientos, juntamente con un número igual de vecinos al de los miembros que componían la Corporación; estos vecinos serían los mayores contribuyentes de cualquier género de impuestos, “*sin poderse exceptuar de ser electores, aunque gocen fuero*”.⁸⁴

Se introducía una importante novedad frente al texto de 17 de octubre de 1824, en éste eran únicamente los miembros de la Corporación Municipal quienes confeccionaban las ternas para los oficios, en cambio ahora se daba cabida a los mayores contribuyentes para la elaboración de dichas ternas, pudiendo además éstos ser elegibles, y se añadían algunas otras novedades de matiz. Con los Reales Decretos de 29 de noviembre de 1832 y de 2 de febrero de 1833 no es posible hablar de retorno de la democracia municipal, pero al menos se detecta un cierto interés por reorganizar la Administración Local, aunque desde los presupuestos oligárquicos imperantes.⁸⁵

1.5. LA REGENCIA DE M^a CRISTINA (1833-1840).

1.5.1. FIN DEL ABSOLUTISMO.

Tras el fallecimiento de Fernando VII, el 29 de septiembre de 1833, quedó su esposa M^a Cristina como regente, al contar su hija Isabel con sólo tres años de edad.⁸⁶ La legitimidad

⁸¹ Real Decreto mandando que por ahora continúen desempeñando sus funciones los Ayuntamientos del reino, quedando sin efecto las propuestas y elecciones hechas.

⁸² NIETO, “Los primeros”, 304.

⁸³ Real Decreto mandando proceder a las elecciones de Ayuntamientos del modo que se ordena.

⁸⁴ R.D. 2 de febrero 1833, art. 2.

⁸⁵ GARCIA FERNÁNDEZ, “El origen”, 311.

⁸⁶ Para más detalles sobre este período histórico ver: M. ARTOLA GALLEGU, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, en M. ARTOLA GALLEGU (dir.), Historia de España, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid 1990, 129-219; CARR, “España 1808”, 160-210; ESPADAS BURGOS, y

de la Reina niña fue más que desconocida por los partidarios del pretendiente al trono Don Carlos y fue la consecuencia última de la primera guerra civil española de la Edad Moderna. Pero es necesario destacar que, a pesar de las muchas razones aducidas para explicarla, el verdadero origen de esta contienda, fue, en el fondo, la permanencia o no del Antiguo Régimen frente a las reformas liberales que la Regente iba progresivamente implantando. A partir de septiembre de 1832, comenzaron a ponerse las bases de lo que fue una transición interna, burocráticamente dirigida desde un Estado formalmente absoluto.⁸⁷

1.5.1.1. NORMAS LEGALES.

1.5.1.1.1. REAL DECRETO DE 10 DE NOVIEMBRE DE 1833.⁸⁸

Tras morir Fernando VII, la Reina Gobernadora, por Real Decreto de 10 de noviembre de 1833, dispuso algunas medidas sobre el régimen electoral de los Ayuntamientos, aplicables mientras se elaboraba un proyecto de ley de Ayuntamientos. Este decreto, debido a Javier de Burgos, no se aplicó totalmente. Sustituyó los organismos judiciales (corregidor y Chancillerías o Audiencias) por los intendentes y, después, por los subdelegados de Fomento. Estableció que el ministro de Fomento fuese el órgano que tutelase a los Ayuntamientos,⁸⁹ y ordenó la celebración de elecciones siguiendo las normas del Real Decreto de 2 de febrero de 1833 con algunas modificaciones.⁹⁰ Los intendentes, antecesores de los subdelegados de fomento, “*entenderán en todo lo relativo a Ayuntamientos, como atribución peculiar del Ministerio de vuestro cargo*”.⁹¹

La doctrina ha señalado que el carácter centralista de esta norma queda ya claramente de manifiesto en su propio artículo 1, ya que establece la urgencia en la presentación de un proyecto de ley de Ayuntamientos “*concebido de manera que puedan estos cuerpos auxiliar completamente la acción de la administración provincial, y uniformar y facilitar la de la general del reino*”.⁹²

1.5.1.1.2. REAL DECRETO DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1833.

Las experiencias centralizadoras francesas se reciben directamente de manos de los exiliados que regresan a España con el cambio de régimen. Un personaje influido en grado sumo por las realizaciones del país vecino, Javier de Burgos, llega al Ministerio de Fomento y desde allí se le encarga que dirija la construcción de una nueva división del territorio. Su organización provincial responde netamente a objetivos racionalizadores y uniformistas, como instrumento para facilitar la acción del Ejecutivo en todo el territorio del Estado; en

URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. XI: *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; A.R. DIEZ TORRE “Las regencias de M^a Cristina (1833-1840) y de Espartero (1840-1843)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 209-246; C. MARICHALAR, “La revolución liberal y los partidos políticos en España (1834-1844)”, Madrid 1980; PALACIO ATARD, “La España”, 191-203; SOLDEVILA, “Historia”, 247-287 y J. TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1834-1843)”, en J.M^a JOVER ZAMORA (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 5-66.

⁸⁷ DIEZ TORRE, “Las regencias”, 209-211.

⁸⁸ Real Decreto sobre propuestas de individuos de Ayuntamiento con la instrucción que para ello se inserta enseguida.

⁸⁹ La Exposición de Motivos de esta norma dice expresamente: “*Creé en 5 de noviembre del propio año, con su noticia y soberana aprobación, el Ministerio de Fomento, movida por altas consideraciones de conveniencia pública; y en 9 del mismo mes y año fijé sus atribuciones, de las cuales fue una el cuidado y régimen de los Ayuntamientos*”.

⁹⁰ R.D. 10 noviembre 1833, art. 1.

⁹¹ *ibidem*, art. 2.

⁹² MIR I BAGO, “El sistema”, 67.

absoluto, se piensa que las divisiones resultantes deban ser también la base territorial de entidades con intereses propios. La provincia será el quicio donde se apoyará el régimen local, un régimen local centralizado.⁹³

En este decreto se fijó la planta de los subdelegados de Fomento, estableciéndose un subdelegado principal en cada capital de provincia, quedando los subdelegados subalternos sólo para las grandes poblaciones donde se considerasen necesarios. Sus funciones eran el conocimiento en todas las provincias de los asuntos de competencia del Ministerio de Fomento.

El Capítulo V de esta norma se refiere a los Ayuntamientos, en él establece, entre otras cosas, el deseo del Gobierno de superar la situación en la que se encontraban los Ayuntamientos en el período absolutista.⁹⁴ La Instrucción a los subdelegados de Fomento de 30 de noviembre de 1833 fijó ciertas cuestiones relativas a los Ayuntamientos que posteriormente se desarrollarán, ahora bien, no se puede dejar de aludir, en este primer momento, al criterio de profunda subordinación de los municipios respecto del Poder Central que subyace en esta norma. Se les califica doctrinalmente a los Ayuntamientos de piezas de la Administración General del Estado y, en consecuencia, sometidos casi jerárquicamente a los agentes periféricos de la misma.⁹⁵

1.5.1.1.3. ESTATUTO REAL DE 10 DE ABRIL DE 1834.

España había vivido desde 1810 dando bandazos entre el maximalismo liberal de Cádiz y el maximalismo neoabsolutista de Fernando VII, y era necesario que llegara la hora de la moderación, del compromiso, de una línea aperturista equilibrada que surgió con el Gobierno de Martínez de la Rosa y de su principal obra, el Estatuto Real. La opinión pública liberal pedía la redacción de una nueva Constitución alegando difusamente que, sin ella, no podía existir una sociedad bien organizada. El objetivo de Martínez de la Rosa era realizar una transformación del sistema político restableciendo una Monarquía constitucional, pero la Constitución de Cádiz aparecía en 1834 como un instrumento inviable, probablemente no creía en el valor mágico de una Constitución, pero consideraba que las fuerzas que habían contribuido a su llegada al poder, y la situación misma del país, exigían que se dotase a éste de un Código fundamental que conjugase equilibradamente las prerrogativas del trono y los derechos de la nación.⁹⁶

⁹³ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 95.

⁹⁴ Es interesante destacar estas palabras textuales del Decreto: *“Una ley que actualmente se elabora dispondrá lo conveniente para refundir en una, multitud de categorías de que se componen los Ayuntamientos actuales, donde ocasionando una confusión lastimosa, y acusando de desorden a la Administración, se ven regidores perpetuos, vitalicios, bienales, añales, nobles por constitución unas veces, plebeyos por constitución otras, síndicos de varias denominaciones, diputados, etc.; presididos ora por letrados de fuera, que no conocen las necesidades ni los usos locales, ora por alcaldes ordinarios o pedáneos, que, aunque sacados por lo común de las clases laboriosas, no sabiendo leer las más de las veces, administran la justicia no sin grave detrimento del respeto que la es debido. Mientras cesan estas deplorables y ruinosas anomalías, los subdelegados de Fomento se aplicarán a atenuar sus tristes efectos y desde luego formarán estados de la composición de cada Ayuntamiento...”*

⁹⁵ En este sentido, es necesario aludir a lo manifestado por Josep Mir i Bagó que señala que a esta conclusión hay que llegar, a la vista de lo establecido en el artículo 25 de esta norma. Indudablemente, su texto es sumamente expresivo: *“los Ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extiende desde el palacio del grande a la choza del labrador. ... Deben por tanto ser constantes y frecuentes sus relaciones con los subdelegados de Fomento, sus jefes inmediatos, los cuales por su parte deben ver en los Ayuntamientos los cooperadores natos del bien que están encargados de promover”*, MIR I BAGO, “El sistema”, 67.

⁹⁶ TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1834-1843)”, t. XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 9-10.

Pocos años antes, durante el trienio constitucional, ya se había pensado llevar a cabo una reforma del texto gaditano. Esta Constitución había demostrado su incapacidad para encontrar el equilibrio en la práctica del poder entre la Corona y las Cortes, instituciones ambas básicas en una monarquía constitucional. Por otra parte, no podían ignorarse los riesgos de un proceso constituyente en plena guerra civil, de ahí que Martínez de la Rosa y Javier de Burgos concibieran y redactaran el Estatuto Real como medio de poner en marcha el nuevo régimen; de esta manera, a finales de enero de 1843, comenzó la preparación de dicho Código político.

Mediante esta norma se restablece definitivamente el régimen constitucional, aunque su forma de Carta otorgada y lo sumamente restringido de su base electoral, lo reducen al punto de partida de la subsiguiente evolución liberal.

Es ésta una Constitución otorgada e incompleta, un texto tímido y aun receloso, pero, como dato positivo frente a estas limitaciones hay que señalar que puso fin, de manera definitiva, al régimen absolutista en España.⁹⁷ No regula directamente la materia local, no hay ningún artículo dedicado ni a los Ayuntamientos ni a las Diputaciones, cuestión sorprendente, toda vez que detentar el poder local tenía unas consecuencias del más alto calado, ya que los Ayuntamientos participaban activamente en la elección de los representantes nacionales. El Estamento de Procuradores o Cámara Baja era elegido, en un primer grado, por una Junta compuesta por los miembros del Ayuntamiento y un número igual de mayores contribuyentes, designados por la Corporación Local; los dos electores por partido, elegidos por esta Junta, se reunían en la correspondiente capital de provincia donde, bajo la presidencia del jefe político, elegían a los procuradores.

1.5.1.1.4. REAL DECRETO DE 23 DE JULIO DE 1835.⁹⁸

A la vista de la situación antes descrita, durante la vigencia del Estatuto Real los progresistas plantean la urgente sustitución de los Ayuntamientos (que siguen siendo los absolutistas de Fernando VII, a través de lo establecido en el Real Decreto de 2 de febrero de 1833, y posteriormente, según lo que recogió Javier de Burgos en el Decreto de 10 de noviembre del mismo año) por otros de carácter constitucional. Aunque ambos partidos compartían el riesgo de la elección, el peligro era notoriamente mayor para los progresistas, y el Gobierno moderado no parecía recelar más de unos Ayuntamientos absolutistas que de otros hipotéticamente planteados al modo gaditano. Va por ello aplazando la petición progresista de elecciones y la correspondiente presentación de un proyecto de ley de régimen local, sin que la moderación de las aspiraciones progresistas le proporcionasen la suficiente garantía para ello.⁹⁹

Esta norma tiene su origen en una petición presentada por 15 procuradores el 1 de octubre de 1834, en la que, tras analizar el estado de postración que sufren los Ayuntamientos, se pide una ley que establezca Corporaciones moderadamente democráticas. Pero el proyecto no se presenta por el Gobierno de Martínez de la Rosa hasta el 23 de abril de 1835 y se limita a pedir un voto de confianza para legislar sobre el tema por real decreto. Mediante esta norma se lleva a cabo el “arreglo provisional” de los Ayuntamientos, vigente hasta que el sistema político que toma como base el Estatuto Real, no proceda a la elaboración de una ley definitiva. No obstante, pese a su inicial carácter transitorio, se recogieron en este decreto las nuevas bases de la organización municipal.

⁹⁷TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1834-1843)”, *t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 28.

⁹⁸ Real Decreto para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del reino.

⁹⁹ CASTRO, “La Revolución”, 133-134.

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 etc. El Real Decreto de 1835 aspiró a suprimir estas anomalías reorganizando los Ayuntamientos, que habían de componerse de alcaldes, tenientes de alcalde, regidores y procuradores síndicos. Esta supresión es uno de los aspectos más progresistas del decreto,¹⁰⁰ y de ello da fe el hecho de que la composición de los Ayuntamientos aparece en el artículo 1 de esta norma. No obstante, algún sector doctrinal ha señalado que el hecho de que queden suprimidos los cargos perpetuos (regidores, veinticuatro, jurados alféreces, escribanos, etc.) no supone ningún avance, ya que en esta norma se acentúa, por otros medios, el régimen centralista.¹⁰¹

Según la doctrina mayoritaria,¹⁰² son notas definitorias del carácter centralista de esta norma: la designación del alcalde de entre los tres candidatos que más votos hayan obtenido; el nombramiento real del alcalde de Madrid; la posibilidad de suspensión de los alcaldes; el sufragio censitario; la acentuación el carácter del alcalde como delegado del Gobierno; la sustitución del control judicial sobre la actividad local por el control administrativo; la consolidación de la fórmula de las obligaciones municipales en coherencia con la concepción de la Administración Local como un apéndice al servicio de la Administración Pública; la supresión la Milicia Nacional que había sido uno de los principales factores de poder de los Ayuntamientos en el trienio constitucional; la despolitización formal de los Ayuntamientos, que pasan de ser responsables del gobierno interior de los pueblos, a serlo sólo de su administración y a los que se les prohíbe terminantemente tratar asuntos políticos.

El Real Decreto de 1835 es una verdadera Ley Orgánica de Ayuntamientos.¹⁰³ Refleja sobre todo la ideología conservadora de la transición, aunque contiene ciertos elementos que pueden considerarse antif feudales y modernizantes, como son: la supresión de oficios perpetuos, la elección directa de toda la Corporación Municipal y la definición de la naturaleza del Ayuntamiento, siguiendo la Instrucción de 1823. Introduce también elementos regresivos que serán el antecedente del modelo moderado de Ayuntamiento.¹⁰⁴ Positiviza esta norma la contradicción de mayor importancia en la historia de la representatividad municipal: regula la elección de los oficios municipales, pero establece la dependencia político-administrativa de éstos respecto del Gobierno Central.¹⁰⁵

A pesar de su escasísima vigencia, esta norma erige un sistema municipal bastante acabado, caracterizado por la desconfianza de la Administración Central hacia el municipio y por las limitaciones de su representatividad democrática, si bien tiene el mérito de articular con cierto rigor jurídico la figura del alcalde, representante de la Administración Central, con la institución del Ayuntamiento.¹⁰⁶ Se establece la dependencia total del Ayuntamiento

¹⁰⁰ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Historia", 338, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), "Historia", 338.

¹⁰¹ CARRASCO CANALS, "El municipio", 91.

¹⁰² La generalidad de la doctrina alude al carácter centralista de esta norma. Puede señalarse a García-Trevijano GARCIA-TREVIJANO Y FOS, "Articulación", 528 y "Tratado", 998. También Parejo Alfonso se apunta a este sector doctrinal defensor del carácter centralizador del Real Decreto de 1835, PAREJO ALFONSO, "Derecho", 34. Mir i Bagó se manifiesta en igual sentido, y se refiere a la "orientación centralista general" de este texto, MIR I BAGO, "El sistema", 69. Por su parte, Pérez Algar lo califica de decreto de "signo centralizador", PEREZ ALGAR, "Elementos", 9.

¹⁰³ POSADA, "Evolución", 153. Martínez Marín coincide también con esta opinión, MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 35.

¹⁰⁴ GARCIA FERNÁNDEZ, "El origen", 311-313.

¹⁰⁵ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 35.

¹⁰⁶ GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 313.

respecto del gobernador civil (así denominado desde el Real Decreto de 13 de mayo de 1834).

1.5.2. LA REVOLUCION DE 1836 Y SUS CONSECUENCIAS LEGALES.

Durante la menor edad de Isabel II se produce una marcha continua hacia el progresismo.¹⁰⁷ La crisis de conciencia que originan a la Reina gobernadora los Decretos desamortizadores de Mendizábal, publicados en febrero de 1836, le impulsan a intentar frenar este desplazamiento;¹⁰⁸ por otra parte, las disposiciones del Real Decreto de 1835 marcaron una evidente tendencia al progreso en la organización municipal, pero estaban lejos de satisfacer las exigencias de la opinión pública, al considerarse esta norma más restrictiva que la Instrucción de 1823. Por todo ello, fue creciendo el descontento de los liberales que se vieron en la necesidad de recurrir a la insurrección como medio de obtener el restablecimiento del sistema constitucional en toda su integridad. La fuerza progresista encontrará su freno en M^a Cristina, que encarga formar Gobierno a Javier Isturiz (antiguo masón y progresista exaltado, pero que había templado mucho sus ánimos juveniles en los ambientes cortesanos), pero la pugna entre estas dos fuerzas se rompe con el pronunciamiento de los sargentos de la Granja.¹⁰⁹ Tras momentos de gran tensión, la Reina accedió a las pretensiones de los sublevados y firmó el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, que estaría vigente hasta la reunión de las Cortes constituyentes. Puede decirse que en 1836 la revolución burguesa se desarrolla al socaire de los Ayuntamientos, que actúan como impulsores del movimiento.¹¹⁰ En el aspecto al que se viene aludiendo, este movimiento está protagonizado por dos instituciones de carácter municipal: las Juntas y la Milicia Nacional. El tratamiento político y jurídico que recibe el municipio durante este período puede dividirse en dos etapas diferentes: la primera y la más breve, la protagoniza la resurrección de la legislación gaditana y del trienio liberal, y la segunda, a partir de 1837, se caracteriza por la búsqueda de fórmulas nuevas para encauzar la situación municipal.¹¹¹

1.5.2.1. NORMAS LEGALES.

1.5.2.1.1. REAL DECRETO DE 13 DE AGOSTO DE 1836.¹¹²

Por el Real Decreto de 13 de agosto de 1836 se restableció, por tercera vez, la Constitución de Cádiz y se convocaron las Cortes constituyentes. Este restablecimiento tuvo un carácter únicamente transitorio hasta que las Cortes abordaran la redacción de un nuevo texto constitucional. La resurrección de la Constitución de Cádiz, aun con carácter provisional, resultó ya en ese momento un “disparatado anacronismo”,¹¹³ y por ese motivo se propuso enseguida la elaboración de una nueva Constitución.

¹⁰⁷ Para ampliar los sucesos históricos de este período ver: ARTOLA GALLEGO, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, *t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 129-219; CARR, “España 1808”, 160-210; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, *t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; DIEZ TORRE, “Las regencias”, 209-246; MARICHALAR, “La revolución”; PALACIO ATARD, “La España”, 191-203; SOLDEVILA, “Historia”, 247-287 y TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1834-1843)”, *t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 5-66.

¹⁰⁸ PALACIO ATARD, “La España”, 192.

¹⁰⁹ ID., *ibidem*, 192.

¹¹⁰ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 314.

¹¹¹ ID., *ibidem*, 315.

¹¹² Real Decreto mandando S.M. publicar la Constitución de 1836.

¹¹³ PALACIO ATARD, “La España”, 199.

1.5.2.1.2. LEY DE 15 DE OCTUBRE DE 1836.¹¹⁴

Responde al mismo carácter transitorio que el Real Decreto de 13 de agosto y su fin fue restablecer las municipalidades en la forma prevista por la Ley de 3 de febrero de 1823. Pone en vigor la Instrucción de 1823 con dos pequeñas salvedades. Dichas modificaciones se refieren a la materia económica, al sueldo de los jefes políticos y al porcentaje que reciben las Diputaciones Provinciales sobre el uso de propios. Esta norma estuvo vigente hasta el 14 de julio de 1840.

1.5.2.1.3. REAL DECRETO DE 8 DE DICIEMBRE DE 1836.¹¹⁵

En el mismo sentido que en las normas anteriores, se restablecen ahora los Decretos de 10 de julio de 1812 y de 11 de agosto de 1813, relativos a la forma de constituir Ayuntamientos y Diputaciones.

La importancia de este conjunto de normas radica en que están en vigor hasta 1843, a pesar de los intentos de los moderados por derogarlos. Esto significa que, hasta comienzos de la época moderada, los Ayuntamientos están gobernados por un sistema atemperadamente descentralizador y de composición democrática. En cierto modo el período 1836-1843 es el momento de la plena democracia municipal en España, cuando el Ayuntamiento se convierte en caja de resonancia de la política nacional, y en un escalón de la democracia, no en una institución represora de las libertades populares.¹¹⁶ Las primeras elecciones municipales democráticas se celebraron en 1836, con el triunfo de los progresistas, con muchos regidores, incluso, de extracción popular.

1.5.2.1.4. CONSTITUCION DE 18 DE JUNIO DE 1837.

A finales de agosto de 1836, el Gobierno convocó Cortes constituyentes con el fin de enmendar la Constitución de 1812 o de redactar un nuevo texto. Se planteó una curiosa situación: quienes se habían manifestado a favor de la Constitución de Cádiz, pedían su reforma inmediata, y aun más, su sustitución por otra Ley fundamental, más acorde a la mentalidad y a las necesidades de ese momento.¹¹⁷ Los progresistas plantean, en el propio decreto de convocatoria de Cortes, su intención de promulgar una nueva Constitución, tal y como queda patente en esta frase de su texto. Se convocan Cortes para que *“la Nación manifieste expresamente su voluntad acerca de la Constitución que ha de regirla o de otra conforme a sus necesidades”*.

Pero dado el prestigio que tenía la Constitución gaditana y que los liberales la habían esgrimido como bandera de partido, la nueva Constitución se presentó como reforma o revisión de la de Cádiz, de la que puede considerarse, hasta cierto punto, heredera.¹¹⁸ Los hombres del 37 tomaron como punto de partida el documento gaditano, pero adecuándolo a los nuevos tiempos y a su concreta ideología.¹¹⁹

Es una Constitución breve (sólo 77 artículos), directa, pragmática y no se pierde en

¹¹⁴ Ley relativa al gobierno político de las provincias.

¹¹⁵ Real Decreto restableciendo los que se citan sobre establecimiento de Ayuntamientos y gobierno de estos y de las Diputaciones Provinciales.

¹¹⁶ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 315.

¹¹⁷ TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1834-1843)”, t. XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 31.

¹¹⁸ MIR I BAGO, “El sistema”, 66.

¹¹⁹ VIÑES MILLET, “El municipio”, 216.

frases retóricas. Es, en este sentido, lo más contrario a la Constitución de Cádiz que pudiera imaginarse.¹²⁰ Su número de artículos no llega ni con mucho a una cuarta parte de los que tiene el texto gaditano, lo que se debe fundamentalmente a dos motivos: por un lado, por el hecho de que las conquistas del liberalismo no hacían necesaria la proclamación de ciertos principios y porque se creyó, no sin razón, que algunos asuntos incluidos en ella, no merecían estar en un Código fundamental.¹²¹ La materia local se regula en el Título XI, compuesto exclusivamente por tres artículos: el 69, el 70 y el 71, que se limitan a proclamar la electividad de las Diputaciones y Ayuntamientos y se remiten a una ley para la determinación de su organización y funciones, a diferencia de lo que sucedía en la Constitución de Cádiz. Este planteamiento formal es compartido por la práctica totalidad de las Constituciones posteriores hasta la actualidad.

El artículo 69 se refiere a las Diputaciones, el artículo 70 preceptúa, que para el gobierno interior de los pueblos, habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley les conceda ese derecho, y finalmente, el artículo 71, prevé que la ley establecerá la organización y funciones de las Diputaciones y Ayuntamientos. Como complemento a esta regulación el artículo 77, en el Título XIII dedicado a la fuerza militar nacional, establece la Milicia Nacional en cada provincia. Esta concisión no debe interpretarse como desinterés, sino como resultado de las concepciones que imperaban en la época acerca de la técnica constitucional. Se justificaba la brevedad y la remisión a la legislación ordinaria porque el régimen local necesitaba con frecuencia reformas que eran incompatibles con la estabilidad constitucional.¹²² Consagra, pues, dos elementos que van a convertirse en caballo de batalla de las tensiones políticas durante largos años: el carácter electivo de las Corporaciones y la Milicia Nacional como su vehículo de defensa.¹²³

En estos años de gobierno de los progresistas, se consumó la revolución burguesa por medio de leyes; sin embargo, en el aspecto estrictamente constitucional, la burguesía revolucionaria y progresista hizo importantes concesiones a los moderados. Por esta razón, opinan algunos autores, la reforma que se realizó de la Constitución de 1812 en 1837, no consistió en acentuar su radicalismo liberal, sino más bien en atenuarlo. El texto de 1837 puede considerarse fruto de ese moderantismo.¹²⁴

Aunque esta Constitución introduce algunos elementos más conservadores que la Constitución de 1812, fruto de las concesiones a los moderados, este conservadurismo no afecta a la regulación de la Administración Local, que se mantiene en la línea aprobada en Cádiz (elección democrática de miembros del Ayuntamiento, descentralización, delimitación conceptual del poder municipal, y confirmación de la Milicia Nacional). Cabe entonces preguntarse por qué una norma constitucional, que hace evidentes concesiones a la derecha, se mantiene incólume en un tema tan conflictivo como el municipal. La razón puede estar en el hecho de que los progresistas eran conscientes de su relativa debilidad y de su incapacidad para detentar la hegemonía de las instituciones del Estado, por lo que prefirieron ceder en aquello que no podían dominar por completo, resguardando las áreas en las que su predominio era indiscutible y desde las que podían presionar a la derecha.¹²⁵

¹²⁰ COMELLAS GARCIA-LLERA, "Historia", 161.

¹²¹ F. COS GAYON, "Historia de la Administración Pública en España", Madrid 1976, 240-241.

¹²² GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 317-318.

¹²³ VIÑES MILLET, "El municipio", 216-217.

¹²⁴ F. TOMAS Y VALIENTE, "Manual de Historia del Derecho español", Madrid 1983, 444. En este sentido, son muy expresivas las palabras de Tomás Villarroya que la considera "un texto de transacción doctrinal; los progresistas fueron sus arquitectos; pero, aparte el principio de soberanía nacional, los materiales utilizados procedían, en manera considerable, de la cantera doctrinal moderada", TOMAS VILLARROYA, "El proceso constitucional (1834-1843)", t. XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 43.

¹²⁵ GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 318-319.

Con un parco articulado, contiene toda una teoría progresista del gobierno municipal, que puede resumirse en lo siguiente: electividad de toda la Corporación, sin injerencia centralista en la designación del alcalde. Este punto es el núcleo del pensamiento progresista y el que lo distingue de las concepciones moderadas.¹²⁶

Algún autor ha señalado que se trata de una Constitución generada por una concepción positivista que lleva a hacerla más moderada, pero a la vez más práctica, reducida estrictamente a lo necesario y útil en estos momentos.¹²⁷ Probablemente, se encuentre en este carácter pragmático la razón de que todas las Constituciones subsiguientes fueran ediciones revisadas de la Constitución de 1837 en un sentido liberal o conservador,¹²⁸ cuestión esta última, que se ha venido señalando reiteradamente por la doctrina.

No obstante, es necesario destacar que existen opiniones doctrinales que señalan que, pese a su carácter transaccional antes destacado, se aprecian en su texto huellas de su origen progresista.¹²⁹ Incluso, se ha dicho que esta Constitución ha quedado en nuestra historia como síntesis del liberalismo más avanzado.¹³⁰ Su carácter progresista no admite duda alguna, sobre todo, si comparamos este texto con el redactado íntegramente por el Partido Moderado en 1845.

1.5.3. FIN DE LA REGENCIA DE M^a CRISTINA.

1.5.3.1. LA REVOLUCION DE 1840.

En este momento histórico, la materia local adquiere un protagonismo innegable, la sanción real de una ley municipal lleva a M^a Cristina a renunciar a la regencia y a marcharse al exilio, abriéndose un nuevo período de regencia protagonizado por Espartero. El hecho de que una cuestión local produzca tan importantes consecuencias para el país, hace imprescindible detenerse en ello.¹³¹

Las disposiciones del Real Decreto de 1835 marcaron una evidente tendencia al progreso en la organización municipal, pero estaban lejos de satisfacer las exigencias de la opinión pública, al considerarse más restrictivo que la Instrucción de 1823. Por otra parte, desde el cambio de instituciones ocurrido en 1836, las Corporaciones populares se regían por la legislación de 1812, pero, una vez modificada la Constitución gaditana, era preciso reformar también la legislación local para establecer la necesaria armonía.¹³²

En el otoño de 1837, el Partido Moderado se lanzó a una gran campaña para lograr el control del Congreso y del Senado. La excesiva confianza que depositaron los progresistas en su triunfo tuvo el resultado que era de prever, los moderados ganaron las elecciones consiguiendo 150 escaños, mientras que los progresistas sólo lograron 60.

¹²⁶ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 318.

¹²⁷ M. RODRIGUEZ ALONSO, “El Estado liberal español (1834-1874)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1839)*, Barcelona 1996, 199.

¹²⁸ MARICHALAR, “La revolución”, 143.

¹²⁹ ARTOLA GALLEGO, “La revolución liberal burguesa (1808-1837)”, *t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 130.

¹³⁰ VIÑES MILLET, “El municipio”, 216.

¹³¹ Para ampliar los datos en esta materia ver: ARTOLA GALLEGO, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, *t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 129-219; CARR, “España 1808”, 160-210; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, *t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; DIEZ TORRE, “Las regencias”, 209-246. MARICHALAR, “La revolución”; PALACIO ATARD, “La España”, 19-203 y SOLDEVILA, “Historia”, 247-287.

¹³² A. SACRISTAN Y MARTINEZ, “Municipalidades en Castilla y León”, Madrid 1981, 532.

En 1838 y 1839, el Gobierno moderado presentó sendos proyectos de ley de organización de los Ayuntamientos para desarrollar los preceptos constitucionales, proyectos, como todos los que surgen a partir de 1837, de orientación centralista y que por ello no pudieron aprobarse. Durante el invierno y el verano de 1840, se trató de poner en vigor un paquete de medidas ultraconservadoras, entre las que destacan los proyectos de dos leyes orgánicas, una de organización y atribuciones de Ayuntamientos¹³³ y otra, en el mismo sentido, para las Diputaciones. El debate de estos proyectos, presentados por Esteban Calderón Collantes, al frente del Ministerio de la Gobernación, es uno de los principales puntos conflictivos de la época, hasta el punto que el Gobierno pronto renuncia al proyecto sobre las Diputaciones, y el municipal tuvo una accidentada vida parlamentaria, con unas imprevisibles consecuencias a las que se hará referencia a continuación.

Es necesario conocer, como punto de partida cómo eran en este momento histórico el Partido Progresista y el Moderado, por quién estaban formados, qué intereses representaban y cual era su ideología en lo relativo a la materia local. Antes de nada, hay que destacar que ambos eran partidos oligárquicos y no de masas, que buscaban afianzar su poder y promover los intereses materiales de los grupos, relativamente restringidos, que representaban. La lucha por el poder no se limitó a la pugna por controlar el Parlamento o el Ejecutivo, se extendió también al terreno municipal, ya que los Ayuntamientos representaban una importantísima fuente de poder político. Además de la Administración Local, las Corporaciones Locales controlaban la organización de la Milicia Nacional, el reclutamiento para el Ejército, tenían amplias facultades en materia de impuestos y un protagonismo decisivo en materia electoral, ya que elaboraban los censos y organizaban las elecciones. Durante el período que va de 1837 a 1840, ambos partidos tuvieron un notable desarrollo y su creciente fuerza desató el antagonismo entre ellos.¹³⁴ Sus diferencias se centraban fundamentalmente en lo relativo a las libertades municipales.

En este momento, el Progresista era un partido más heterogéneo socialmente que el Moderado. Estaba integrado por las clases medias y por cierta burguesía de las ciudades más desarrolladas y contaba con las simpatías y el apoyo social. Fiel a las ideas de 1812, y partidario de la soberanía nacional, era el adalid de los derechos del pueblo. Consideraba al municipio como una institución eminentemente popular, no admitía en la constitución de los Ayuntamientos otro elemento que la elección directa por los vecinos, reservando únicamente al Poder Central, la vigilancia necesaria para impedir las transgresiones a la ley y conservar la unidad política y administrativa. Los progresistas veían en la relativa autonomía municipal un instrumento fundamental para lograr el apoyo popular, necesario para llevar a cabo las reformas todavía pendientes. A los artesanos y a la pequeña burguesía mercantil el acceso al gobierno municipal les daba la oportunidad de romper el monopolio de poder ejercido tradicionalmente por los grupos social y económicamente pudientes.

El Moderado, en cambio, era el partido defensor de las regalías de la Corona y temeroso de las reformas. Los moderados pretendían extender en lo posible el principio de autoridad representado por la Corona, concedían al Poder Ejecutivo una participación directa en todos los asuntos comunales, por medio de atribuciones propias, y el nombramiento de los oficios concejiles encargados de la presidencia y dirección de las Corporaciones Locales. Para los grandes terratenientes, la democracia local representaba una seria amenaza para sus intereses e implicaba que podían perder el control sobre las estructuras administrativas y

¹³³ En realidad, se trataba de dos proyectos: uno referido a la ley propiamente dicha, sobre organización y atribuciones de los municipios, y el otro que otorgaba autorización al Gobierno para aplicar el primero sin más dilaciones. Huelga decir que la oposición se manifestó en contra tanto del proyecto material como del de la autorización.

¹³⁴ MARICHALAR, "La revolución", 169.

judiciales provinciales.

En principio, el Partido Moderado, contando con las simpatías de la Reina gobernadora, creyó poder realizar, sin obstáculos, una organización municipal de signo conservador. Nada más lejos de la realidad, como se demostró luego. El Gobierno quiso abortar su discusión a través de una ley de autorización, técnica semejante al actual decreto legislativo, pero no lo logró. Pronto se combatió, tanto el hecho de acudir a tal procedimiento como, principalmente, el nombramiento real de los alcaldes en las capitales de provincia, base fundamental de la discrepancia.

La discusión dividió profundamente a moderados y progresistas. Los moderados sopesaron el proyecto no sólo en provecho propio, sino como una dirección ineludible de centralización al modo francés, con Ayuntamientos gestores y alcaldes dependientes del Gobierno. La oposición vio en la reforma municipal, además de una derivación partidista de la ley propuesta, un elemento de revisión constitucional inadmisibles. La Ley de 1840 se sanciona en plena vigencia de la Constitución de 1837, cuyo artículo 70 preceptúa; *“Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley les conceda este derecho”*. No hay una mención específica a la alcaldía, por lo que en opinión de los progresistas, el alcalde quedaba incluido en el Ayuntamiento y, por tanto, lo establecido en su artículo 45 de la Ley de 1840 sobre el nombramiento de alcaldes sería inconstitucional. Dado que la mayoría de los diputados era moderada triunfó su opción, a pesar de que la razón era progresista.¹³⁵

Los principios de esta ley, que fueron el motivo de los enfrentamientos pueden resumirse en dos: por un lado, la reducción del número de electores, quedando limitados solamente a los ciudadanos que pagaban contribuciones considerables, a quienes se llamó “propietarios residentes en el municipio” y por otro, el nombramiento de los alcaldes. Los moderados pensaban que los alcaldes debían ser de designación regia. El primer punto relativo al número de electores se consideró aceptable para los progresistas, no así el nombramiento real del alcalde, porque suponía la imposición del Poder Central sobre los Ayuntamientos. La Ley de 1840 estableció que en las capitales de provincia a los alcaldes y a los tenientes de alcalde les nombraría *“el Rey por el Ministro de la Gobernación”*, previo informe de los jefes políticos, de entre los elegidos para formar el Ayuntamiento. En los pueblos cabeza de partido o que excedan de 500 vecinos, el nombramiento de alcaldes y tenientes de alcalde correspondía al jefe político, también de entre la lista de elegidos y en el resto de los pueblos serían alcaldes y tenientes de alcalde los individuos que hubiesen reunido mayor número de votos, por orden de mayor a menor, y serían nombrados por los Ayuntamientos.¹³⁶

La ley municipal propuesta por la mayoría moderada en las Cortes parecía ir dirigida, según diversos indicios, a dotarse de un monopolio permanente del poder, en contra de sus oponentes políticos. Los moderados, con su implantación, podrían seguir gobernando el país indefinidamente, siempre que se asegurasen el control del mecanismo electoral, y éste se encontraba en los Ayuntamientos, donde las autoridades municipales, como ya se ha dicho, elaboraban los censos y organizaban el proceso electoral; para los progresistas resultaba esencial, sobre todo en las ciudades, donde sus alcaldes habían sido elegidos según la Constitución de 1837, y donde se localizaba un número importante de sus seguidores. Por lo cual, para ambas corrientes, lo que se estableciese en la Ley de Ayuntamientos era fundamental. En este momento histórico, los moderados gozaban del favor de la Corona, pero los progresistas contaban con una fuerte masa de seguidores en las ciudades. Con la

¹³⁵ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 45.

¹³⁶ L. 14 julio 1840, art. 45.

aplicación de la ley municipal propuesta, los moderados conseguirían paliar la fuerza electoral progresista urbana, consiguiendo así el monopolio del poder, de ahí que para los progresistas abortar el proyecto de 1840 fuera una cuestión de vida o muerte.¹³⁷ Los progresistas dando por perdida la batalla parlamentaria en razón a la debilidad numérica de sus diputados, decidieron plantearla primero en la calle, luego en el seno de los Ayuntamientos y, por fin, con el apoyo del sable de Espartero.

El mismo día en que se presentó el proyecto las masas ocuparon el edificio de las Cortes e insultaron violentamente a los diputados moderados hasta llegar a impedirles con sus gritos que hicieran uso de la palabra. Los representantes de la Nación fueron literalmente sitiados sin que la Milicia Nacional hiciera mucho para despejar las calles y puertas. Aplacados al fin los ánimos callejeros, acudieron los progresistas a otro nivel extra-parlamentario: el de los Ayuntamientos. Un enorme número de Corporaciones se dirigió simultánea y “espontáneamente” a la Reina gobernadora oponiéndose al proyecto. El Gobierno cortó en seco tales actitudes devolviendo sin leer estas exposiciones. Cerrado este camino, indicaron los progresistas a los Ayuntamientos de su confianza que dirigieran las exposiciones al general Espartero, sometiéndose prácticamente a su arbitraje y tutela: lo que colaboró todavía más al enrarecimiento del panorama político.¹³⁸

A pesar de ello, los moderados trataron de conseguir que la ley fuera discutida y aprobada rápidamente: el debate comenzó en abril y continuó durante los meses de mayo y junio. Los progresistas presentaron nada menos que 123 enmiendas, todas desechadas por la mayoría parlamentaria moderada. Los progresistas estaban dispuestos a hacer algunas concesiones y llegar a un acuerdo, pero los moderados se opusieron a ello. Al prolongarse los debates y percibirse, cada vez más claramente, que nada impediría la aprobación de esta ley, empezaron a surgir luchas dentro de las mismas filas progresistas. Las discusiones y los insultos personales proliferaron en las reuniones del partido. Numerosos diputados dimitieron, y a principios de julio no quedaba más que un puñado de progresistas que seguían participando activamente en la Cámara, y creían en las virtudes de la transacción y el compromiso como instrumentos políticos. Pero cuando llegó el momento decisivo del voto final, los moderados no aceptaron ninguna modificación e impusieron la ley municipal por 117 votos a favor y 17 en contra. Al recibirse las noticias de su ratificación, estallaron la cólera y el miedo entre los partidarios de los progresistas; aunque el proyecto obtuvo la aprobación de las Cortes el día 5 de junio de 1840, no llegó a entrar en vigor, pues al sancionarse como ley, el 14 de julio en Barcelona, se produjeron tales pronunciamientos que resultó imposible.

1.5.3.2. CRONICA DE LA REVOLUCION.

Tan pronto como la ley municipal fue aprobada, la Reina regente comenzó a recibir centenares de peticiones solicitando que no la firmara, ya que aún faltaba el trámite de la sanción regia. El 2 de junio de 1840 el Ayuntamiento de Madrid publicó un manifiesto exponiendo su firme oposición a la ley. La prensa progresista lanzó una rigurosa ofensiva contra el Gobierno. Dentro del Parlamento, algunos diputados quisieron testimoniar su oposición renunciando al escaño.

A finales de junio, la Reina decidió repentinamente salir de la capital. Se trasladó, con la excusa de que su hija tomase baños de mar y termales, al cuartel general de Baldomero Espartero en Cataluña. Su objetivo era encontrarse con Espartero, quien, gracias a sus victorias militares, se había convertido en el árbitro de los destinos de España, para tratar de

¹³⁷ CARR, “España 1808”, 189.

¹³⁸ NIETO, “Los primeros”, 328 y 329.

negociar una solución a la crisis política que había estallado. El viaje de M^a Cristina fue una última medida desesperada para tratar de convencer al general de que debía apoyarla a ella y al Ejecutivo. Dado que sus relaciones personales con él siempre habían sido buenas (le escribía con frecuencia y les mandaba regalos a él y a su mujer), la Reina regente sin duda creyó que podría convencerle. Al llegar a Lérida se encontró con Espartero y celebró una larga reunión con él. Le ofreció la Presidencia del Gobierno pero se reservó el nombramiento de los otros ministros.

El Duque de la Victoria rechazó el ofrecimiento y contestó que era necesario convocar nuevas elecciones para el Congreso y que además, era imperativo que se negase a sancionar la ley municipal. Tuvieron una acalorada discusión, tras la cual la Reina partió hacia la Ciudad Condal, acordando volver a entrevistarse con él en el mismo lugar en un futuro próximo. El 30 de junio, M^a Cristina entró en Barcelona y fue calurosamente recibida por las clases altas barcelonesas, pero su recepción fue totalmente eclipsada por el entusiasmo de más de 80.000 personas que salieron a las calles a vitorear a Espartero en Barcelona dos semanas más tarde. Este acontecimiento parece que hirió profundamente el amor propio de la Reina, quien la noche del 14 de julio tomó la imprudente decisión de firmar la ley y enviarla, por barco, a Valencia, para que saliese hacia Madrid por correo extraordinario, ganando unas horas. Con esta decisión pretendió afianzar su posición frente al duque de la Victoria, pero su reacción no se hizo esperar, el general dimitió de todos sus cargos y pasó abiertamente a la oposición.

La revuelta popular se inició rápidamente. La noche del 18 de julio, en Barcelona, grupos de progresistas y milicianos organizaron manifestaciones contra la Reina regente. Espartero, después de consultar con las autoridades municipales de Barcelona, se entrevistó nuevamente con la Reina y le pidió la dimisión del Gabinete y la anulación de la ley municipal, haciéndole notar que estaba respaldado tanto por el Ejército como por la Milicia de la ciudad. M^a Cristina se vio forzada a aceptar la primera demanda pero no concedió la segunda. Tres días más tarde, los moderados locales organizaron una contramanifestación en favor de la Reina que degeneró en una pelea callejera con serios altercados. Don Baldomero se vio obligado a intervenir para restablecer el orden y declaró el estado de sitio de la Ciudad Condal. M^a Cristina permaneció unos días más en Barcelona partiendo el 23 de agosto para Valencia. Mientras tanto, había dimitido en Madrid el Gobierno Moderado, el 28 de julio. A continuación, se produjo un fuerte caos político durante un mes, ya que ningún grupo parecía hacerse con la situación.

El 1 de septiembre de 1840 el Ayuntamiento de Madrid se declaró a favor de la revolución, la Milicia Nacional ocupó los principales edificios públicos y constituyó, sin mayores dificultades, una Junta de Gobierno designada por la Diputación y el Ayuntamiento y presidida por el propio alcalde de Madrid, Joaquín M^a Ferrer. La capital de España, aunque optó tarde por rebelarse, apoyó el más radical de los proyectos revolucionarios.¹³⁹ Tres días después, la Junta de Madrid formuló sus aspiraciones a la Reina en una exposición en la que le solicitaba no sólo que anulara la ley municipal, sino que renegara públicamente de sus pecados constitucionales, e incluso que se instituyera una nueva regencia. Esta fue devuelta sin abrir. M^a Cristina insistió al Duque de la Victoria en que marchase sobre la capital de España para reprimir la insurrección, a lo que éste respondió el día 7 de septiembre, haciendo suyos los planteamientos de la Junta de Madrid, en una exposición que le envía desde Barcelona. La respuesta de Espartero alentó el movimiento y dejó desarmada a la Regente frente a las peticiones de los insurrectos. El 10 de septiembre llegan a Madrid noticias sobre el establecimiento de Juntas revolucionarias en la mayoría de las provincias de España, el

¹³⁹ CARR, “España 1808”, 185.

ejemplo de Madrid se había extendido a todo el territorio. Las Juntas provinciales y locales ejercían el gobierno en sus circunscripciones quedando el Gabinete prácticamente aislado en Valencia.

La Reina se negó a reconocer a las Juntas. M^a Cristina, tratando de enderezar la situación, nombró a Espartero Presidente del Gobierno, facultándole para elegir a todos los ministros y a tomar todas las medidas que considerase oportunas. Pero éste, en vez de acudir a Valencia, donde estaba la Reina, se dirigió a Madrid. La revolución había triunfado, los moderados no sólo habían sido totalmente derrotados, sino que incluso muchos tuvieron que exiliarse. En estas circunstancias, la Reina regente, que seguía en Valencia, se vio obligada a nombrar un nuevo Gabinete compuesto exclusivamente por progresistas y encabezado por Joaquín M^a Ferrer, presidente de la Junta Central de Madrid.

El 6 de octubre, Espartero y los nuevos ministros abandonan Madrid rumbo a Valencia para presentar su programa de gobierno a la Reina, una revisión algo modificada del programa de la Junta revolucionaria de Madrid. Solicitaban el nombramiento de corregentes; la disolución de la Asamblea legislativa de 1840 y la convocatoria de una nueva y la abrogación de la ley municipal. La comitiva llega a Valencia el 8 de octubre con la creencia de que sus nombres y la amplitud de facultades concedida a Espartero eran suficiente programa de gobierno; sin embargo, la Regente pidió que le entregaran el programa por escrito, a lo que accedieron el día 9 de octubre. En él se consignaba que era necesario que la Reina diese un manifiesto a la Nación que hiciese recaer la responsabilidad de lo pasado sobre sus anteriores consejeros, anunciando que tal responsabilidad podría hacerse efectiva; que era necesario ofrecer que la ley de Ayuntamientos no sería aplicada y que era imprescindible disolver las Cortes. Pero sobre todo, se afirmaba que lo que la opinión pública más deseaba era que M^a Cristina “se acompañase en su regencia de hombres prácticos en la ciencia de gobierno y talentos acreditados en el Parlamento para que le ayudaran a llevar la carga de la regencia durante la minoría de edad de la Reina”.

Humillada por esa decisión, decidió abandonar la regencia, publicó su abdicación oficial el 12 de octubre, e inmediatamente, se preparó para marchar al exilio a Francia. Cinco días más tarde, a bordo del vapor Mercurio, abandonó Valencia con destino a Marsella. El gobierno del país pasó a manos de Baldomero Espartero como jefe de una regencia provisional, entre octubre de 1840 y mayo de 1841, tal y como se establecía en el artículo 58 de la Constitución.

1.5.3.3. LEY DE 14 DE JULIO DE 1840.

Como se ha dicho, se presentó el proyecto por el entonces ministro de la Gobernación, Calderón Collantes, como resultado de la fusión de dos proyectos anteriores, el de 3 de febrero de 1838 sobre “Organización de los Ayuntamientos” y el de 23 de febrero del mismo año, relativo a “Atribuciones de los Ayuntamientos”, el día 21 de marzo de 1840, bajo la denominación unificada de “Organización y atribuciones de los Ayuntamientos”.¹⁴⁰ Esta ley como ya se ha señalado, no fue publicada en su momento,¹⁴¹ motivo por el cual, cuando se aluda a ella, se utilizará el proyecto de 21 de marzo del mismo año.

¹⁴⁰ El proyecto se recogió en el Diario de Sesiones, Tomo I, nº 26, apéndice 5º, páginas 586 a 593.

¹⁴¹ En el Diario de Sesiones de las Cortes de la legislatura de 1840, el Tomo V que recoge las sesiones del Congreso (nº 124 a 136; páginas 3171-3492) en la página 3417, relativa a la sesión del 21 de julio de 1840 se dice en el sumario: “Se lee; queda publicada como Ley, y se acuerda archivar la relativa a organización y atribuciones de los Ayuntamientos, sancionada por S.M.”. Posteriormente, se dice en el propio texto: “Se leyó y quedó publicada como Ley en el Congreso, anunciándose que se archivará el original que de la misma remitía el Sr. Ministro de Gracia y Justicia, la sancionada por S.M. en 14 del actual, relativa a la organización y atribuciones de los Ayuntamientos”.

Algún sector doctrinal ha reconocido que, con independencia de sus fibras polémicas, la Ley de 1840 era una obra técnicamente madura hasta tal punto que puede decirse que con ella alcanzó el derecho local español su mayoría de edad. Su influencia (en buena parte literal) ha sido enorme en la legislación posterior llegando prácticamente hasta la actualidad.¹⁴²

Los moderados se encontraron apoyados en su fuerza parlamentaria y realizaron un fraude constitucional, adulterando y transgrediendo los principios breves, pero tajantes de la Constitución de 1837.

Pueden señalarse como notas características de esta ley: el establecimiento del sufragio censitario, aunque eso sí relativamente amplio; la atribución al alcalde de la formación del censo electoral; la prohibición al Ayuntamiento de intervenir en negocios políticos limitando sus competencias a las atribuciones definidas legalmente; la designación del alcalde por el Rey o el jefe político y, por último, la facultad del jefe político de suspender al alcalde o al Ayuntamiento.

La opinión mayoritaria de la doctrina se centra en poner de manifiesto el carácter moderado y centralista¹⁴³ de esta ley. Es ésta una norma moderada con algunas concesiones al progresismo, pero que sigue fiel al pensamiento moderado en el punto irreconciliable referido a la designación del alcalde.¹⁴⁴ Supuso el triunfo parlamentario de los moderados frente a los progresistas, pero además significa la adopción de un modelo estatal monocrático centralista frente a otro monocéntrico descentralizado.¹⁴⁵ Expresa con toda claridad la preocupación del Gobierno por controlar estrechamente a los municipios y, a través de ellos, la orientación de las elecciones,¹⁴⁶ pero sin llegar a los extremos de la Ley Municipal de 1845. Aunque no se dice explícitamente, está ya en el ambiente la idea de despolitizar los Ayuntamientos y arrebatarles el gobierno interior de los pueblos que establecía la Constitución de 1837. Se sigue manteniendo la prohibición, ya recogida en el Real Decreto de 1835, respecto de las cuestiones políticas, y se añade, además, que los Ayuntamientos tampoco podían inmiscuirse

¹⁴² NIETO, “Los primeros”, 333.

¹⁴³ Francisco Lliset Borrel se sitúa en el sector doctrinal que considera a esta ley como conservadora. Es interesante la comparación que hace de esta norma con la Instrucción de 1823, “si la Instrucción de 1823 es el paradigma de las soluciones descentralizadoras, la ley de 1840 representa precisamente el papel contrario”, F. LLISSET BORRELL, “Manual de Derecho local”, Madrid 1985, 89. Parejo Alfonso también defiende esta opinión y dice que esta ley fue promulgada para “erigirse en expresión de la postura de los moderados”, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 36. Pérez Algar señala también este carácter centralista diciendo que se trata de “una ley de tendencia centralizadora”, PEREZ ALGAR, “Elementos”, 9. Consideran Montanos Ferrín y Sánchez-Arcilla Bernal que se trata de “una ley presidida por la centralización”, MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 342 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 342. Cristina Viñes establece que se trata de una ley inspirada por un “criterio centralizador puro, establece, por tanto, la dependencia jerárquica y la desconfianza hacia los organismos locales, a los que no se les concede ningún derecho soberano”, VIÑES MILLET, “El municipio”, 218. Se puede destacar también la opinión de Antonio Sacristán que pone el acento en su “carácter reaccionario y anticonstitucional”, SACRISTAN Y MARTINEZ, “Municipalidades”, 536. A este aspecto alude también Jordana de Pozas que dice que esta norma municipal, junto a la de 1845, marca el período álgido del centralismo, L. JORDANA DE POZAS, “Significación del Estatuto en la historia del municipalismo”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios Conmemorativos*, Madrid 1975, 15, y finalmente, puede destacarse también a Cristóbal Guirado que insiste en esta idea diciendo que se trata de una ley “básicamente moderada”, GUIRADO CID, “El alcalde”, 77.

¹⁴⁴ C. GUIRADO CID, “Aproximación al estudio de la alcaldía a través de su evolución histórica”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 252, octubre/diciembre, Madrid 1991, 886, y “El alcalde”, 71.

¹⁴⁵ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 39.

¹⁴⁶ ARTOLA GALLEGU, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 142.

en otros asuntos distintos a los comprendidos en su articulado.¹⁴⁷

1.6. LA REGENCIA DE ESPARTERO Y EL COMIENZO DEL REINADO DE ISABEL II (1840-1844).

Después de irse M^a Cristina al exilio, tampoco se consiguió la tranquilidad. La reina y Espartero fueron víctimas de los mismos errores políticos y merecieron idéntica expiación.¹⁴⁸ En vez de sostener su dignidad sobre las aspiraciones de los partidos políticos, se presentaron como caudillos de cada bando, sometiéndose por este hecho a participar en sus vicisitudes políticas y en su ruina.¹⁴⁹

Baldomero Espartero se instaló en el poder por dos causas: por su choque con la Reina gobernadora, que le hizo inclinarse hacia el progresismo, y por su carácter de ídolo popular.¹⁵⁰ Fue el regente del Partido Progresista, pero sin imbuirse de su ideología y sin conseguir la adhesión de sus miembros. Los moderados combatieron la Dictadura de Espartero mediante innumerables conspiraciones y disturbios, dirigiendo fundamentalmente sus esfuerzos a corromper la fidelidad del Ejército, haciéndolo intervenir como arbitro de las contiendas políticas. Se produjeron varios alzamientos reprimidos a costa de combates y sangrientas ejecuciones. Por último, una disidencia en el seno del Partido Progresista, producto de ambiciones y rencillas personales, allanó el camino a los moderados. La coalición contra el regente fue protagonizada en las Cámaras por Olozaga y en los cuarteles por Narváez. La rebelión cuajó rápidamente. Los sublevados, con el apoyo del Ejército, consiguieron en breve apoderarse del Gobierno. Espartero se vio obligado a abandonar el territorio español tres años después. La forzada expatriación del Duque de la Victoria dejaba de nuevo vacante la regencia y por no sufrir los peligros de un nuevo nombramiento de regente, el Gobierno optó por anticipar la mayoría de edad de la Reina, siendo Isabel coronada a los 13 años, jurando fidelidad a la Constitución y respeto a las libertades públicas. Aunque la victoria era realmente del Partido Moderado, en la rebelión había participado el elemento disidente del Partido Progresista y por tanto, una coalición entre moderados y progresistas asumió el poder. De esta manera, los coalicionistas procedentes del progresismo aceptaban prácticamente teorías opuestas a sus principios políticos que tres años antes, sirvieron de motivo al alzamiento de 1840.

El cambio político a nivel local se manifestó en la renovación de los Ayuntamientos y Diputaciones constituyéndose estos cuerpos con individuos nombrados por real orden, además, el Real Decreto de 30 de diciembre restableció la Ley Municipal de 1840.

1.6.1. NORMAS LEGALES.

1.6.1.1. DECRETO DE LA REGENCIA DE 13 DE OCTUBRE DE 1840.¹⁵¹

Tras el triunfo del progresismo, se suspendió la ejecución de la Ley de 1840 por Decreto de 13 de octubre de 1840. Este decreto firmado por Espartero en Valencia suspende

¹⁴⁷ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 322-323.

¹⁴⁸ SACRISTAN Y MARTINEZ, “Municipalidades”, 540.

¹⁴⁹ Para ampliar los datos en esta materia ver: CARR, “España 1808”, 160-210; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. *XI Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; DIEZ TORRE, “Las regencias”, 209-246; MARICHALAR, “La revolución”; C. MARTI Y MARTI, “Afianzamiento y despliegue del sistema liberal 1834-1874”, en M. TUÑÓN DE LARA (dir.), *Historia de España, t. VII: Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona 1990, 173-262; PALACIO ATARD, “La España”, 223-229 y SOLDEVILA, “Historia”, 288-321.

¹⁵⁰ PALACIO ATARD, “La España”, 224.

¹⁵¹ Decreto suspendiendo la ejecución de la Ley Orgánica de atribuciones de los Ayuntamientos.

la Ley de Ayuntamientos por considerarla inconstitucional. Los motivos para esta suspensión, tal y como figuran en el Preámbulo de esta norma, fueron dos: por un lado, la infracción del artículo 70 de la Constitución de 1837, que ya sería suficiente motivo para no ponerla en ejecución, a lo que hay que unir el alzamiento que se produjo por este mismo motivo y por otro, el hecho de que se consideró indispensable poner la ley municipal en “*contacto y mutua dependencia*” con la ley sobre Diputaciones que debía ser redactada en un futuro. Se procedió, con fecha 27 de noviembre, a la renovación de los cargos municipales con arreglo a los Decretos de 1812 y 1813, y se reinstauró la Instrucción de 1823. Este decreto dice textualmente que “*se suspende la ejecución de la Ley Orgánica y de atribuciones de los Ayuntamientos, sancionada en 14 de julio último, la cual se someterá de nuevo a las Cortes con las reformas que sean necesarias para ponerla en armonía con la Constitución de la monarquía y los principios en ella consignados*”.

1.6.1.2. REAL DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1843.¹⁵²

Tras abandonar España el regente, inmediatamente reapareció la Ley Municipal de 1840, si bien desprovista de la espoleta de su artículo 45 original. La puso en vigor el decreto de 30 de diciembre de 1843. En su Preámbulo, se pone de manifiesto que la Ley Municipal de 1840 no estaba en armonía con la Constitución de 1837. La modificación afectó fundamentalmente al nombramiento de los alcaldes: se abandonó la regalía para su nombramiento. El cargo de alcalde correspondía por derecho propio al candidato favorecido por los electores con mayor número de votos, siguiendo el mismo orden correlativo los tenientes, síndicos y regidores, renovándose la Corporación por mitad y no pudiendo ser reelegidos los concejales sin intervalo. En definitiva, lo que se hizo fue extender a todos los Ayuntamientos la fórmula respetuosa con los electores que aparecía antes referida sólo a los municipios de menos de 500 habitantes.¹⁵³

Se recoge en el artículo 1 de esta norma que se modificarán los “*artículos 31, 35, 49 y 76, para que el nombramiento de las autoridades municipales sea enteramente de elección popular*”, además del citado artículo 45.

1.7. LA DECADA MODERADA (1844-1854).

Desde el 10 de mayo de 1844, al constituirse el primer Gobierno Narváez y por espacio de 10 años, los moderados se asientan en el poder.¹⁵⁴ En este primer momento, el país tenía necesidad de tranquilidad y sosiego. En los 10 años precedentes, se había desmantelado el Estado del Antiguo Régimen, pero apenas se había hecho otra cosa que afirmar, por la fuerza de las armas, la posibilidad de la monarquía constitucional y delinear los principios políticos de la misma. En ese momento, no había más alternativa que el vacío o la construcción institucional y administrativa del nuevo Estado. Esta fue la perspectiva sobre la

¹⁵² Real Decreto mandando que se ponga en ejecución la Ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos sancionada en Barcelona con algunas modificaciones.

¹⁵³ NIETO, “Los primeros”, 341.

¹⁵⁴ Para conocer más detalles sobre este período histórico ver: ARTOLA GALLEGO, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, *t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 129-219; S. CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, “La década moderada (1844-1854)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1839)*, Barcelona 1996, 109-128; CARR, “España 1808”, 211-253; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, *t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 74-81; MARTI Y MARTI “Afianzamiento y despliegue del sistema liberal 1834-1874”, *t. VIII: Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, 173-262; PALACIO ATARD, “La España”, 237-285; SOLDEVILA, “Historia”, 323-375 y J. TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1843-1868)”, en J.Mª JOVER ZAMORA (dir.), *t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 199-368.

que se proyectó la obra de los moderados,¹⁵⁵ que, como algún autor ha señalado, supuso una marcha atrás en los planteamientos descentralizadores y una acentuación de la línea centralista ya marcada por la fallida Ley de 1840.¹⁵⁶

Se ha venido manteniendo que en esta época la idea centralizadora respecto de la Administración Municipal llega a uno de sus momentos más álgidos, en cuanto opción de la clase dominante en la misma para consolidar su preeminencia, y como instrumento para hacer frente a las convulsiones que experimenta una sociedad, en la que se producen profundas transformaciones económicas, experimenta las consecuencias del inicio de la industrialización, y ve nacer el movimiento obrero. Frente al poder constituido y en adelante, van a ser las clases populares y la burguesía industrial ascendente los que se apropien, como bandera reivindicativa, de las ideas autonomistas y descentralizadoras.¹⁵⁷

1.7.1. NORMAS LEGALES.

1.7.1.1. LEY DE 8 DE ENERO DE 1845.

Con lo establecido en el Real Decreto de 1843, la exigencia de la Constitución de 1837 estaba ya cumplida, pero el pensamiento moderado permanecía inalterable y muy pronto tuvo ocasión de demostrarlo. La fórmula de transacción que supuso el Real Decreto de 1843 fue poco duradera, pues tan pronto como los moderados se encontraron con suficientes fuerzas para excluir del Gobierno a la facción progresista, que habían aceptado en los días de peligro, manifestaron claramente su propósito de modificar, en provecho de la Corona, la Constitución y todas las demás leyes orgánicas. Rápidamente, los moderados se plantearon la necesidad de una ley municipal más acomodada a los adelantos de la ciencia y a las circunstancias de la época, y que respondiera a su deseo de controlar toda la actividad política del país.¹⁵⁸

Esta ley nace bajo hechos anómalos que ponen de manifiesto la desconsideración que los moderados demostraron, tanto hacia la Constitución de 1837, como hacia el Poder Legislativo mismo. Se promulga formalmente durante la vigencia del texto de 1837 y en abierta contradicción con ella, ya que la Constitución de 1845 no ve la luz hasta el 23 de mayo de ese año.¹⁵⁹ Supuso esta norma un grave fraude constitucional desde el punto de vista del artículo 70 de la Constitución progresista del 37.¹⁶⁰ Las Cortes moderadas legitiman al Gobierno para dar luz verde a la ley de Ayuntamientos mediante una ley de autorización, sin ni siquiera ver el texto, y sólo Javier de Burgos se opuso a la autorización, aunque es presumible pensar que esa actitud no fuera debida a su espíritu parlamentario, sino a su disconformidad con algunas disposiciones concretas del texto gubernamental y a su posible enemistad con el ministro de la Gobernación. Es interesante resaltar el dato de que en las Cortes de 1844-1845 la oposición progresista se reduce a un sólo diputado.¹⁶¹

Concedida por las Cortes autorización al Gobierno por la Ley de 1 de enero de 1845, se le autorizaba para arreglar la organización y fijar las atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones, dando después cuenta a las Cortes. No anduvo perezoso el Gobierno para hacer caso a tan amplia posibilidad: apenas 7 días después, se publicó la nueva Ley de

¹⁵⁵ PALACIO ATARD, “La España”, 237.

¹⁵⁶ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 121.

¹⁵⁷ PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 37.

¹⁵⁸ MARTI Y MARTI, “Afianzamiento y despliegue del sistema liberal 1834-1874”, t. VIII: *Revolución, burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, 215.

¹⁵⁹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 49.

¹⁶⁰ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 324.

¹⁶¹ CASTRO, “La Revolución”, 169, y MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 49.

Ayuntamientos, el 8 de enero de 1845, norma que no es obra del Parlamento sino del Ejecutivo.

Se ha considerado que ésta es una verdadera ley de las llamadas orgánicas, en la cual se unificaba y sistematizaba el régimen de los Ayuntamientos.¹⁶²

Son sus notas características (que indudablemente dan muestra de su carácter centralista) las siguientes: la base y sus miembros; quedaba perfectamente determinado que el nombramiento de los alcaldes en las ciudades de más de 2.000 habitantes correspondía al Rey; no existía cláusula general de atribución de competencias municipales, sino una enumeración casuística de ellas; se establecía el sometimiento estricto de los Ayuntamientos al control del Estado; se deslindaban las competencias del alcalde, como delegado del Poder Central, y sus competencias como administrador del municipio; se reforzaba la dependencia del alcalde respecto del jefe político y, finalmente, se preveía la posibilidad de presidir el jefe político el Ayuntamiento.

La práctica totalidad de la doctrina subraya el carácter centralista de esta norma.¹⁶³ No obstante, se alzan algunas voces que señalan que esta ley no sólo fue centralista, sino además, “antidemocrática y antiprogresista”.¹⁶⁴

1.7.1.2. CONSTITUCION DE 23 DE MAYO 1845.

La reacción contra Espartero unió a moderados y progresistas. En principio, el levantamiento no puso en tela de juicio la vigencia y continuación de la Constitución de 1837, tampoco la coalición entre moderados y progresistas que asumió el poder. En los últimos meses de 1843, cuando los moderados empiezan a desplazar a los progresistas del Gobierno, se empezó a hablar, en algunos sectores moderados, de la necesidad de reformar dicho Código. Una razón añadida a la necesidad de esta modificación está en el hecho de que una vez promulgada la ley municipal se hacía necesario un respaldo constitucional acorde con la misma. En el seno del gabinete moderado, se planteó la discusión entre quienes querían una

¹⁶² POSADA, “Evolución”, 193.

¹⁶³ Se puede destacar que la totalidad de la doctrina coincide en destacar el sentido centralista de esta norma: Javier García Fernández, alude a que se trata de una ley centralizadora, GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 325-327. José Antonio García-Trevijano, por su parte, dice que esta ley es “centralista y doctrinaria como lo fue la Constitución del mismo año”, GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación”, 328 y “Tratado”, 998. También, Cristóbal Guirado, GUIRADO CID, “El alcalde”, 99-100. Igualmente, Josep Mir, MIR I BAGO, “El sistema”, 66. Manuel Rodríguez, RODRIGUEZ ALONSO, “El Estado”, 202. Javier Tusell y Diego Chacón. TUSELL GOMEZ, y CHACON ORTIZ (colab.), “La reforma”, 261. En este sentido, son interesantes las palabras de Carrasco Canals que opina que esta ley está inspirada en los conocidos principios centralizadores, característica, más que ninguna otra, de la agrupación moderada; demuestra la “prevención y desconfianza respecto de la vida local, cuya autonomía estaba muy lejos de quererse”, CARRASCO CANALS, “El municipio”, 92-93. Conviene recoger, la opinión de Posada que señala que esta norma expresa “el criterio centralizador de dependencia jerárquica y desconfianza más puro”, POSADA, “Evolución”, 193. Bullón Ramírez alude a esta opinión de Posada haciéndola suya, BULLON RAMIREZ, “Historia”, 141. Igualmente, Cazorla Prieto la conceptúa de “centralista y opuesta a la autonomía municipal”, CAZORLA PRIETO, “Temas”, 579. Parejo Alfonso la considera como un “texto de corte netamente centralizador”, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 36. Pérez Algar la califica como “de signo centralizador”, PEREZ ALGAR, “Elementos”, 9. Guirado Cid opina que ésta es, la ley moderada por excelencia, GUIRADO CID, “Aproximación”, 887 y finalmente, conviene aludir a las palabras de Emma Montanos y José Sánchez-Arcilla que sobre el carácter centralista de esta norma hacen una original manifestación al compararla con la Instrucción de 1823, señalando que se trata de una “antítesis” de la misma, MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 341 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 341.

¹⁶⁴ Martínez Marín señala que esta norma es antidemocrática, pero no antiliberal, sino antiprogresista, ya que ni un sólo liberal, durante las legislaturas de 1837-38, 1839 y 1840, se declara partidario del sufragio universal, no obstante, sí señala que ésta es una ley centralista, MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 50.

reforma del texto de 1837 y quienes ansiaban volver al Estatuto Real.

Tres fueron las fundamentales razones esgrimidas para justificar el cambio: por un lado, el que la Constitución de 1837 se había mostrado poco apta para el gobierno porque fue necesario incumplirla frecuentemente; por otro, que los moderados, en el fondo, no podían tolerar que en la génesis del texto estuviera el Motín de la Granja y, finalmente, la opinión preponderante de que una Constitución debía ser modificada cuando así lo exigiesen las circunstancias. Se presentó esta Constitución como una reforma de la anterior y no como un texto nuevo. Si bien se respetó su estructura, las modificaciones introducidas en sus contenidos hacen de ella un texto completamente diferente. No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que el temor a la revolución social impulsada desde los Ayuntamientos, elegidos democráticamente, es el que lleva a endurecer el control de los mismos; junto a esto, la existencia de la Milicia, verdadero Ejército privado de los Ayuntamientos, se consideró como una mezcla explosiva para los moderados y, desde luego, absolutamente contraria a sus intereses. Los Ayuntamientos electos y la Milicia puesta a su servicio significaban, sin ningún género de dudas, el fin del dominio de los prohombres locales, y eso era algo que no estaban dispuestos a tolerar, arbitrando las medidas necesarias para impedirlo.¹⁶⁵

El 4 de julio se convocan elecciones, entre otras cosas, para realizar la reforma y mejora de la Constitución. Las nuevas Cortes estaban integradas por una mayoría de moderados que, junto a realistas y excarlistas, completaban la casi totalidad de los parlamentarios debido al abstencionismo de los progresistas. El día 25 de mayo de 1845, la Reina sancionaba la nueva Constitución. Adaptó su texto a la Ley de Ayuntamientos de 1845 a fin de salvar la constitucionalidad de ésta, lo que supuso el inicio de las Constituciones de partido.

La materia local se recogía en esta Constitución en los artículos 72 a 74, redactados con la suficiente vaguedad para dejar en manos del legislador la determinación de los aspectos fundamentales del régimen local. Se señala que en los pueblos habrá Ayuntamientos que serán nombrados por los vecinos a quienes la ley conceda este derecho.¹⁶⁶ La organización y atribuciones de los Ayuntamientos, así como la intervención que en los mismos deban tener los delegados del Gobierno, se establecerá por la ley municipal.¹⁶⁷ El hecho de que se aluda a los delegados del Poder Central a nivel constitucional no debe sorprender en un texto obra del Partido Moderado. Se suprimió la, siempre conflictiva, Milicia Nacional ya que, en su lugar, se había constituido un cuerpo controlado por el Estado para asegurar el orden interior del Reino: la Guardia Civil.

Desde el punto de vista formal, esta Constitución supone una reforma de la de 1837, los 80 artículos de la Constitución de 1845 se copian casi al pie de la letra de la de 1837.¹⁶⁸ A pesar de que se mantuvo prácticamente el mismo texto, fue una versión más conservadora de su predecesora.¹⁶⁹ En la materia local, se limitó a retocar el artículo 70 de la anterior Constitución, que se convirtió en el artículo 73 de la de 1845. Supone esta pequeña modificación un cambio de signo entre uno y otro texto, ya que la de 1837 alude a que para “*el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos*”, mientras que el texto de 1845 dice sólo “*Habrà en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos*”. Esta supresión está directamente relacionada con la tesis que sobre el gobierno local tiene el Partido Moderado: se pretendió de este modo, limitar la actuación autónoma de los municipios, no atribuyéndoles expresamente

¹⁶⁵ VIÑES MILLET, “El municipio”, 220-221.

¹⁶⁶ C. 23 mayo 1845, art. 73.

¹⁶⁷ *ibidem*, art. 74.

¹⁶⁸ COMELLAS GARCIA-LLERA, “Historia”, 186.

¹⁶⁹ MARICHALAR, “La revolución”, 143.

el gobierno interior de los pueblos. Los moderados no sólo habían hecho su propia ley municipal sino su propia Constitución.¹⁷⁰ Establecía una organización piramidal del Estado cuya cúspide residía en el Monarca y descendía sucesivamente, sin ningún intersticio, al Gobierno y al Ayuntamiento, un poder estatal único desde el Rey hasta el alcalde que no preveía ninguna quiebra o desviación.¹⁷¹

La mayoría de la doctrina ha incidido en el carácter centralista de esta Constitución.¹⁷²

1.8. EL BIENIO PROGRESISTA (1854-1856).

En el mes de julio de 1854, concluían los 10 años de gobierno del Partido Moderado; su propio desgaste y división interna, después de tanto tiempo, hizo que se produjera el relevo, aunque éste no se realizó de una forma pacífica.¹⁷³ La Revolución de 1854 tiene un doble origen: por un lado, una conspiración militar protagonizada por O'Donell y alentada por políticos moderados de la línea puritana, y por otro, una conspiración progresista propicia a secundar cualquier golpe militar contra el Gobierno.¹⁷⁴ La sublevación del Ejército, acaudillado por Leopoldo O'Donell y secundado por un movimiento popular dio, la victoria al Partido Progresista en julio de 1854. El pronunciamiento se produjo el día 28 de junio de 1854 en Vicálvaro, de ahí el nombre con el que tradicionalmente se le ha conocido, “la Vicalvarada”. Se han señalado como causas del levantamiento militar, por un lado, la profunda crisis que atravesaba el Gobierno, consecuencia en parte de las propias disensiones del Partido Moderado,¹⁷⁵ y por otro, el mismo error político de M^a Cristina y de Espartero y que se reprodujo en Isabel II, al adoptar una aptitud más propia de un jefe de partido que de una institución permanente e irresponsable, como es la Corona.¹⁷⁶ La Revolución de 1854 presenta la misma tipología que los demás movimientos progresistas: de un lado, un pronunciamiento militar por inducción de la burguesía y, por otro, sucesivos arranques populares protagonizados por las Juntas locales y provinciales. Estas cuestiones no sólo influyen en el éxito inicial de la rebelión, sino en su orientación posterior, ya que la burguesía ha de acceder a que las clases populares dominen una cierta área de poder, como son los Ayuntamientos y la Milicia.

El bienio progresista es un corto paréntesis entre los casi cinco lustros de gobierno moderado entre 1843 y 1868. En este período se pretendió arrancar a los pueblos de la

¹⁷⁰ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 50.

¹⁷¹ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 327.

¹⁷² Destaca la mención de García-Trevijano quien señala que la tutela a los municipios “que siempre había existido, se constitucionalizaba”, GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación”, 328. Señala también este autor que esta Constitución procuró, tan sólo, acentuar el tibio moderantismo de la Constitución anterior, hasta hacer que ésta fuese el más puro modelo de la ideología doctrinaria en versión hispánica, “Manual”, 447. Por su parte, Hijano Pérez señala que este es un texto “declaradamente moderado”, HIJANO PEREZ, “La pérdida”, 169. Tusell y Chacón señalan que con esta Constitución se restauró el orden constitucional moderado, TUSELL GOMEZ, y CHACON ORTIZ (colab.), “La reforma”, 261.

¹⁷³ Para ampliar los datos sobre este período histórico ver: ARTOLA GALLEGO, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 173-262 ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. XI: *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; MARTI Y MARTI, “Afianzamiento y despliegue del sistema liberal 1834-1874”, t. XXXIV: *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, 173-262; PALACIO ATARD, “La España”, 285-292; J. PAREDES, “Los bienios progresista y moderado (1854-1858)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 263-270; SOLDEVILA, “Historia”, 323-3745 y TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1843-1868)”, t. XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 199-219.

¹⁷⁴ PALACIO ATARD, “La España”, 285.

¹⁷⁵ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 74.

¹⁷⁶ SACRISTAN MARTINEZ, “Municipalidades”, 542.

centralización que los devoraba, dándoles la independencia local necesaria para que conservasen y aumentasen sus intereses propios, y, como garantía de todo ello, se reivindicaba la Milicia Nacional, que los moderados habían suprimido y sustituido por la Guardia Civil.¹⁷⁷

Se ha puesto de manifiesto doctrinalmente, la escasa efectividad de la obra legislativa del bienio, en especial, la Constitución de 1856 que no llegó a publicarse, y la propia ley municipal, que es derogada ese mismo año.¹⁷⁸ Ahora bien, a pesar de ello se la ha considerado como el antecedente más inmediato de la legislación local posterior a 1868.¹⁷⁹

1.8.1. NORMAS LEGALES.

1.8.1.1. CONSTITUCION NON NATA DE 1856.

La Reina firmó, el día 11 de agosto de 1854, un decreto por el que se convocaban Cortes constituyentes. Se reunieron el día 8 de noviembre de 1854, nombrando una comisión para que preparase las bases sobre las que debía girar la nueva Constitución. Las Cortes comenzaron, el día 23 de enero de 1855, el examen de tales bases, y pasaron luego al del articulado. Los debates fueron largos, prolijos y de valor desigual. La discusión constitucional se alternó con la de otras leyes y asuntos, de tal manera que, sólo en enero de 1856, quedó concluido el estudio y aprobación de la nueva ley fundamental; sin embargo, los sucesos políticos motivaron que la misma no entrara en vigor. Su estudio resulta particularmente interesante por las doctrinas expuestas en sede parlamentaria: por su contenido, que refleja netamente el ideario progresista y por exteriorizar, en algunos planteamientos radicales, un cambio de mentalidad política y un anticipo de ideas y temas que madurarían en la Revolución de 1868.¹⁸⁰ La Constitución debía completarse, tal y como establecía su artículo 92, con 7 leyes orgánicas que se consideraron parte integrante de la misma; ello unido a la posibilidad de que las Cortes fueran disueltas, retrasó su promulgación. Pero las revueltas en Zaragoza, Valencia y en toda Castilla, pusieron fin, en julio de 1856, al Gobierno de Espartero, sin que la Constitución llegara a ser promulgada, de ahí su apelativo de “non nata”.

La materia local se regula el Título XI denominado “De las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos”, compuesto de cuatro artículos (arts. 74 a 77). El primero de ellos se refiere a las Diputaciones y los tres restantes a los Ayuntamientos. Por su parte, el artículo 85 alude a la Milicia Nacional, dentro del Título XIII: “De la fuerza militar nacional”. Se establece que para el gobierno interior de los pueblos, conforme a su población, sólo habrá Ayuntamientos compuestos de alcaldes y concejales nombrados directamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales en la cantidad que establezca la ley. La organización y atribuciones de los Ayuntamientos se deja en manos de la ley ordinaria, y finalmente, es necesario destacar que se establece que los Ayuntamientos formarán las listas electorales a diputados a Cortes, de ahí el interés de todos los partidos por controlar la administración local. Por otra parte, hay que poner de manifiesto que esta Constitución, en su último artículo, atribuía a las futuras leyes orgánicas provincial y municipal el carácter de parte integrante de la Constitución, “*considerándose para su reforma y todos sus efectos como artículos constitucionales*”.¹⁸¹ Se eleva el rango de la materia local a nivel constitucional, circunstancia novedosa en toda la

¹⁷⁷ LLISSET BORREL, “Manual”, 90.

¹⁷⁸ GUIRADO CID, “Aproximación”, 889.

¹⁷⁹ LLISSET BORREL, “Manual”, 90.

¹⁸⁰ TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1843-1868)”, t. XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 264.

¹⁸¹ C. 1856, art. 92.

historia legislativa española.

Doctrinalmente no hay fisuras, la mayor parte de los autores que se han referido a esta cuestión coinciden en que se trata de una Constitución de corte progresista.¹⁸² Algún autor plantea, incluso, que recuperó el sentido autonomista de la Constitución de 1812 y la Instrucción de 1823.¹⁸³ No obstante, hay alguna opinión que considera que este texto representa un planteamiento intermedio, que podríamos llamar de centro, intentando separarse tanto de la excesiva centralización como de la descentralización excesiva.¹⁸⁴

1.8.1.2. LEY DE 5 DE JULIO DE 1856.

El régimen local del bienio progresista se plasma fundamentalmente en este texto, que se ajustaba a los principios que se habían reflejado en el texto de la Constitución non nata. Rápidamente se demostró que la Instrucción de 1823, a estas alturas de siglo, había quedado en muchos puntos obsoleta, por ello, el Gobierno presentó un proyecto de ley municipal en 1855 que fue promulgado como ley el 5 de julio de 1856, norma que no llegaría a tener aplicación práctica por la caída de Espartero ese mismo mes. Es la única ley municipal elaborada y aprobada por unas Cortes enteramente progresistas, producto de una revolución y un golpe militar.¹⁸⁵

Consta de 5 Títulos divididos en sus correspondientes Capítulos y artículos. Se introducen al final de la misma 6 artículos a los que denomina transitorios, donde se ordena derogar todas las leyes municipales y provinciales anteriores, así como su puesta en ejecución del modo más rápido posible.

Un aspecto importante es que la normativa relativa a las Diputaciones Provinciales no estaba integrada en la misma ley, sino que Ayuntamientos y Diputaciones contaban con un “corpus” legal separado, lo cual, en principio, daba mayor notoriedad a los Ayuntamientos o, al menos, les permitía perder su tradicional subordinación a la Diputación. Dependencia ficticia o formal, pues se seguía recurriendo a la obligación de que la Diputación fuera uno de los organismos decisivos a la hora de resolver los problemas que les surgieran a los municipios, como se verá más adelante.¹⁸⁶

La doctrina ha destacado como elementos configuradores y más novedosos de esta norma los siguientes: se extiende el derecho electoral a tenor de una escala de población; se

¹⁸² En este sentido, García Fernández dice que esta Constitución representa, con gran pureza, la ideología progresista, GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 331. Es interesante la opinión de Embid Irujo que señala que este texto vuelve a los criterios de 1837, olvidando la indeterminación de 1845, y que marca un evidente deseo descentralizador, como pone de manifiesto el hecho de haber restaurado la Milicia Nacional, EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 128. Parejo Alfonso opina que los postulados liberales y de descentralización informan los artículos de esta Constitución, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 38. Finalmente, destacar la opinión de Tomás y Valiente que dice que esta Constitución era un texto de carácter progresista, emparentado con el de 1837, pero sin notables novedades respecto a éste, TOMAS Y VALIENTE, “Manual”, 449.

¹⁸³ MIR I BAGO, “El sistema”, 106.

¹⁸⁴ Cristina Viñes opina que toda la legislación del bienio responde a un planteamiento intermedio, de centro podría decirse, que intenta separarse tanto de la excesiva centralización como de la autonomía excesiva, VIÑES MILLET, “El municipio”, 227, y Lliset Borrel, en esta misma línea utiliza el término descentralización en vez de autonomía, LLISSET BORRELL, “Manual”, 90. En un planteamiento intermedio puede incluirse también, lo manifestado por Posada cuando dice que representa “la obra entera de las Cortes constituyentes, en el proceso de formación de nuestro régimen local, un intento de rectificación del sentido estrictamente centralizador y absorbente, dominante en la legislación, en las prácticas administrativas y en la doctrina, unido al intento político de orientar las instituciones en una dirección democrática”, POSADA, Evolución, 223.

¹⁸⁵ GUIRADO CID, “El alcalde”, 115 y “Aproximación”, 888.

¹⁸⁶ HIJANO PEREZ, “La pérdida”, 170.

establece la representación de las minorías, sobre todo en lo que se refiere a la elección de concejales; se reconoce un sufragio censitario relativamente amplio, que además no establece distinciones entre electores y elegibles; reaparece fugazmente la Milicia Nacional; surge un cierto grado de independencia en el desenvolvimiento del ámbito de gestión atribuido a las municipalidades; se reconoce un ámbito económico-administrativo propio a los municipios; se recoge un catálogo de materias que son inmediatamente ejecutivas; aparece la responsabilidad objetiva de los miembros de la Corporación; se amplían las garantías en la facultad de suspensión de Ayuntamientos alcaldes y regidores y se reserva la destitución de los miembros de las Corporaciones Locales a los Tribunales de Justicia.

Se ha puesto de relieve por la doctrina que esta ley, igual que la Constitución del mismo año, trata de conseguir un equilibrio entre centralización y descentralización¹⁸⁷ pero sin olvidar la dependencia del municipio respecto del Poder Central. Esto es lo que se ha denominado una “descentralización centralizada”.¹⁸⁸ Se ha señalado también que se trata de un texto representativo de la ideología del Partido Progresista. No obstante, hay que destacar que éste era el máximo nivel al que podía llegar una burguesía que ya se veía amenazada por un proletariado ascendente.¹⁸⁹ Así todo, algún autor ha puesto de manifiesto su carácter “progresista y antidoctrinario”,¹⁹⁰ o ha señalado su vocación descentralizadora sin más matizaciones.¹⁹¹

1.9. SEGUNDA ETAPA MODERADA (1858-1868).

Apartados los progresistas definitivamente del Gobierno, la última época isabelina es gobernada por los moderados, renovados bajo la denominación de Unión Liberal.¹⁹² Rige la legislación de 1845 hasta el año 1868, en el que se promulga el Real Decreto de 21 de octubre, por el que la organización y atribuciones de los Ayuntamientos establecida en 1845, sufría importantes modificaciones y adiciones, con el fin de hacer frente al movimiento revolucionario que estaba adueñándose de las Corporaciones Locales, y que terminaría por destronar a Isabel dos años más tarde.

¹⁸⁷ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 212.

¹⁸⁸ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 331.

¹⁸⁹ En esta postura intermedia se puede situar un amplio sector doctrinal. En este sentido, se manifiesta Parejo Alfonso que opina que “las soluciones descentralizadoras quedan notoriamente atemperadas a la hora de la concreta articulación del régimen municipal”, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 39. También son interesantes las palabras de Carrasco Canals que señala que los legisladores de 1856 “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”, CARRASCO CANALS, “El municipio”, 93. Igualmente, Javier García Fernández, GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 332.

¹⁹⁰ GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Tratado”, 1.000 y “Articulación”, 331.

¹⁹¹ Así se manifiesta Pérez Algar, PEREZ ALGAR, “Elementos”, 9. Emma Montanos y José Sánchez-Arcilla se expresan en este mismo sentido, MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 342, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 342.

¹⁹² Para ampliar los datos sobre este período histórico ver: ARTOLA GALLEGO, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*; 119-219; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. XI: *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; MARTI Y MARTI, “Afianzamiento y despliegue del sistema liberal 1834-1874”, t. VIII: *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, 173-262; PALACIO ATARD, “La España”, 299-309; PAREDES, “Los bienios”, 263-270; E. RUIZ DE AZUA Y MARTINEZ DE EZQUERECOA, “La Unión Liberal y el agotamiento del modelo moderado (1858-1868)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 271-290; SOLDEVILA, “Historia”, 323-375 y TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1843-1868)”, t. XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 199-368.

1.9.1. NORMAS LEGALES.

1.9.1.1. REAL DECRETO DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1856. ACTA ADICIONAL A LA CONSTITUCION DE 1845.

A mediados de julio de 1856, concluía el régimen progresista por la inoperancia de sus Gobiernos y por el empuje de las armas en las calles madrileñas cercanas al Congreso de los diputados.¹⁹³ El Gobierno, dirigido por O'Donnell, en estos primeros momentos de vacilación, trató de contentar tanto a progresistas como a moderados, a los primeros mediante una reforma de la Milicia Nacional, que posteriormente fue disuelta, y a los moderados, restableciendo la Constitución de 1845, a la que añadió un Acta Adicional que ampliaba las libertades establecidas en el texto moderado.

En materia local, sólo hay que hacer mención al artículo 13 en el que se establece que el Rey sólo podrá nombrar alcaldes en los pueblos que tengan 40.000 almas y en los demás intervendrá según lo determine la ley. Fue ésta una concesión a los progresistas en su reivindicación de recuperación de poder para los pueblos,¹⁹⁴ limitando la intervención real al nombramiento del alcalde en las poblaciones de una cierta entidad.

Se ha puesto de manifiesto, por algunos autores, que esta norma es inconstitucional, ya que modifica la Constitución mediante un simple decreto. La discusión fue estéril, ya que el mismo apenas estuvo en vigor un mes:¹⁹⁵ fue derogado en cumplimiento del Real Decreto de 14 de octubre de 1856, por considerar que era oportuno seguir manteniendo en su integridad el texto constitucional de 1845.

1.9.1.2. REAL DECRETO DE 14 DE OCTUBRE DE 1856.

Este decreto deroga el anterior de 15 de septiembre, poniendo en vigor la Constitución moderada, tal y como fue proclamada el 23 de mayo de 1845. Las razones aducidas para ello fueron que el método utilizado para la modificación constitucional no fue el adecuado; aunque ello no deja de ser cierto, lo que en definitiva se pretendió fue retomar la legislación moderada en su integridad.

1.9.1.3. REAL DECRETO DE 16 DE OCTUBRE DE 1856.¹⁹⁶

Restableció en toda su fuerza y vigor la Ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, así como las disposiciones adoptadas para la ejecución de la misma, normativa que habría de regir hasta 1866, año en que se promulgaría el Real Decreto de 21 de octubre.

1.9.1.4. REAL DECRETO DE 3 DE DICIEMBRE DE 1856.¹⁹⁷

Hace alusión a la situación irregular que vienen soportando los municipios en este período: establece la necesidad de que con fecha 5 de febrero de 1857 se realice la elección de Ayuntamientos. Es interesante la modificación que se recoge en esta norma al señalar que quedan autorizados los gobernadores de las provincias a nombrar interinamente a los alcaldes,

¹⁹³ PAREDES, "Los bienios", 269.

¹⁹⁴ HIJANO PEREZ, "La pérdida", 169.

¹⁹⁵ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Historia", 78.

¹⁹⁶ Real Decreto restableciendo en toda su fuerza y vigor las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Consejos Provinciales y Consejo Real.

¹⁹⁷ Real Decreto, mandando que el 5 de febrero próximo se proceda a la elección general de Ayuntamientos.

en aquellas poblaciones donde debiera hacerlo la Reina, con la excepción del Ayuntamiento de Madrid. Una Real Orden de la misma fecha establece los pasos que deben seguirse en la elección.

1.9.1.5. LEY DE 21 DE ABRIL DE 1864.

Esta ley salía al paso de una cuestión suscitada en torno a la facultad concedida al Monarca por la Ley de Ayuntamientos de 1845, consistente en la posibilidad de nombrar alcaldes-corregidores en las ciudades que estimase oportuno. En virtud de esta disposición esa facultad de nombramiento quedó limitada a las ciudades de más de 400.000 habitantes.

1.9.1.6. REAL DECRETO DE 21 DE OCTUBRE DE 1866.¹⁹⁸

Frente a la Ley de 1864, este decreto supone una reforma de la legislación de 1845, que tiende a concentrar los resortes del Gobierno y a acentuar su intervención en la vida local, restaurando, sin reservas, entre otras cosas, la facultad plena del nombramiento de alcaldes-corregidores por el Rey en aquellas poblaciones en las que lo conceptuara conveniente.¹⁹⁹ Firmado por el ultraconservador González Bravo, justificaba su necesidad en los avances “*revolucionarios en los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, lo que ha provocado la desorganización del Estado y la necesidad de disolver muchas Corporaciones*”. No le faltaba razón a González Bravo, si se tiene en cuenta que al promulgarse este decreto ya habían ocurrido la sublevación del cuartel de San Gil y el pacto de Ostende. Además, los moderados estaban totalmente aislados, de modo que sólo podían utilizar la vía de la represión. Sin embargo, las reformas municipales no fueron excesivas, porque en su opinión la ley municipal vigente no podría empeorarse.²⁰⁰ Esta reforma atiende fundamentalmente a acentuar el control del Gobierno sobre los municipios.²⁰¹

Las reformas que realiza esta norma en materia municipal no son excesivas, ya que a la Ley de 1845 difícilmente podía dársele un sentido más centralizador, pues era una norma ultra-conservadora. Se pueden destacar como medidas tendentes a los fines centralizadores pretendidos por esta norma las siguientes: autorización al Gobierno o a sus delegados para el nombramiento (para el año siguiente), como alcaldes de personas que hubiesen ostentado el cargo en el año precedente; restablecimiento de la facultad real de nombramiento de alcaldes-corregidores en las poblaciones en que así se conceptúe conveniente; restricción importante del sufragio en las Corporaciones municipales, en función de su población y ampliación muy significativa de las obligaciones municipales.

Esta norma fue una respuesta a la situación de crisis política en la que ya se presentía la Revolución de 1868.²⁰² Con este decreto se clausuró el último período del Ayuntamiento moderado, que resultó definitivamente superado.

¹⁹⁸ Real Decreto reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias.

¹⁹⁹ POSADA, “Evolución”, 266. A esta idea aluden también Montanos Ferrín y Sánchez-Arcilla que dicen que con este real decreto se “intensificó nuevamente el intervencionismo”, MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 344 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 344. Igualmente, Gascón Marín dice que esta norma “acentuó” el intervencionismo del Poder Central en los Ayuntamientos, mitigado en 1856, GASCON MARIN, “Tratado”, 120. Por su parte, Hijano Pérez opina que esta norma “es uno de los exponentes más nítidos de la pérdida de poder de los Ayuntamientos”, HIJANO PEREZ, “La pérdida”, 171.

²⁰⁰ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 335.

²⁰¹ R.D. 21 octubre 1866, art. 10.

²⁰² PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 39.

1.10. EL SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874).

La inestabilidad política de esta época se manifiesta por una serie de sucesos que pueden resumirse en los siguientes: Una revolución, un período de existencia de un régimen político indeterminado entre 1868 y 1869, una monarquía con Rey entre 1870 y 1873, una república 1873-1874, un nuevo período de inestabilidad en 1874 y, finalmente, la restauración del régimen monárquico. A la vista de esta situación, se llega a la conclusión de que el problema más importante para el país, en este período, es la institucionalización de un régimen político determinado. Sin embargo, la cuestión municipal continúa estando presente y regulándose en consonancia con las fuerzas políticas en el Gobierno en cada momento, en la medida que éstas dispusiesen de tiempo para realizar dicha tarea.²⁰³ La complejidad histórica de estos momentos lleva a hacer varias subdivisiones dentro de este período.

1.10.1. LA REVOLUCION DE 1868 Y SUS CONSECUENCIAS.

Esta revolución fue rápida y convincente en sus primeros objetivos: poner fin a la monarquía isabelina y al monopolio moderado, pero ya no lo fue tanto en el intento de dotar al país de un nuevo marco legal y de convivencia.²⁰⁴ Con la Revolución de 1868, se abre un período, el sexenio de 1868 a 1874, denominado como sexenio democrático o sexenio progresista, etapa particularmente activa y caracterizada por su signo liberal democrático. La Revolución de 1868 es de signo radicalmente descentralizador, incluso con un componente federalista.²⁰⁵ Sin duda alguna, el año 1868 marca una línea divisoria en la evolución del siglo XIX. Ahora bien, a pesar de todo lo dicho, de la labor llevada a cabo en este período quedó poco a efectos prácticos, pero sirvió, al menos, para que muchas ideas maduraran.²⁰⁶

Los Gobiernos que se suceden a partir de 1856 son cada vez más reaccionarios y colocan por ello a la mayoría de las formaciones políticas en la oposición al régimen, oposición que acabará uniéndose ante un sistema político, el de la Constitución de 1845, que se demostró agotado y falto de credibilidad. A estas circunstancias hay que unir la crisis financiera que vivía España. Se inició así una revolución en Cádiz, el 17 de septiembre de 1868, dirigida por Prim y apoyada por otros altos cargos del Ejército (Serrano) y de la Armada (Topete). Se la ha denominado Revolución “Septembrina” o “La Gloriosa”.

1.10.1.1. NORMAS LEGALES.

1.10.1.1.1. CIRCULAR DE 13 DE OCTUBRE DE 1868.

Esta Circular del Ministerio de la Gobernación de 13 de octubre de 1868, ordena a las Juntas revolucionarias provinciales y locales que nombren Ayuntamientos y Diputaciones donde no lo hayan hecho todavía, mientras se convocan elecciones para elegir estas

²⁰³ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 62.

²⁰⁴ VIÑES MILLET, “El municipio”, 231.

²⁰⁵ MIR I BAGO, “El sistema”, 113.

²⁰⁶ Sobre esta época ver: M. ARTOLA GALLEGO, “La experiencia democrática (1868-1874)”, en M. ARTOLA GALLEGO (dir.), *Historia de España, t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid 1990, 331-368; R. CARR, “España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980”, Barcelona 1983, 19-37; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. XI: *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 90-105; A. JUTGLAR I BERNUS, “La revolución de septiembre, el Gobierno provisional y el reinado de Amadeo I”, en J. M^a JOVER ZAMORA (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 645-699; MARTI Y MARTI, “Afianzamiento y despliegue del sistema liberal 1834-1874, t. VIII: *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, 253-262; J. MONTERO DIAZ, “La crisis del moderantismo y la experiencia del sexenio democrático”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 291-306; PALACIO ATARD, “La España”, 433-457 y SOLDEVILA, “Historia”, 376-416.

Corporaciones. Se convocan elecciones municipales por sufragio universal, circunstancia que no puede tomarse al pie de la letra, ya que de éste estaban excluidas las mujeres, quedando limitado a los varones mayores de 25 años.

1.10.1.1.2. DECRETO DE 21 DE OCTUBRE DE 1868.²⁰⁷

Obliga esta norma al Gobierno provisional a derogar la legislación de 1845, y, ante la exigencia municipal de disponer de un régimen propio, se restablece la vigencia de la legislación de 1856, puesta en vigor con las algunas pequeñas modificaciones.²⁰⁸ Se rechaza expresamente la legislación de 1845 en términos muy radicales, y se abraza la legislación de 1856. Establece criterios de mayor descentralización y libertad para las Corporaciones Locales,²⁰⁹ pero a pesar de ello esta norma no ha sido bien “tratada” por la doctrina al considerarla exclusivamente una nueva puesta en vigor de la legislación de 1856.²¹⁰

1.10.1.1.3. CONSTITUCION DE 5 DE JUNIO DE 1869.

El marco legal emanado de la Revolución de 1868 tiene su plasmación más acabada en la Constitución de 1869. Esta norma no surge de la nada, no supone una modificación tajante de todo lo anterior, no se mueve en el vacío; sus precedentes hay que situarlos en el bienio progresista y en la Constitución non nata. Prueba de ello lo da el hecho de que una de las primeras medidas del Gobierno provisional, en espera de un marco definitivo y propio, fue volver a la legalidad estructurada en este período. Mantiene en parte el esqueleto del modelo de 1837, pero se radicaliza en sus señas de identidad, ampliando el sufragio universal hasta el máximo permitido en aquella época.²¹¹ Se constitucionaliza el sufragio universal masculino establecido en el Decreto de 9 de noviembre de 1868.

Esta Constitución dedica a la materia local el Título VIII que contiene un sólo artículo, el 99. En él se hace una remisión a las leyes ordinarias para la organización y atribuciones de las Corporaciones Locales, pero establece cinco principios a los que deben ajustarse las normas relativas a los Ayuntamientos y Diputaciones.²¹² Se ha considerado

²⁰⁷ Decreto declarando obligatorias y en vigor las adjuntas Leyes municipal y provincial.

²⁰⁸ A ambas cuestiones se alude en el Preámbulo de dicha norma con palabras que conviene destacar. A la escuela doctrinaria inspiradora de la legislación de 1845 la considera “...generadora con su sistema centralizador, de todos los males que han sobrevenido a nuestra patria por el abatimiento y la muerte del sentimiento político en todas las localidades, sentimiento que es preciso resucitar y rejuvenecer, porque sin él no hay prosperidad posible para los pueblos...”. Se ensalza, en cambio, la legislación surgida tras la revolución de 1854 con estas palabras “...el Gobierno provisional se ha creído en el caso de utilizar una obra que no puede menos de ser grata a los ojos del país, puesto que, sobre evocar un recuerdo gloriosísimo, es fruto del trabajo y del saber, puestos a contribución en la Asamblea de 1854, a la vez que la expresión de la voluntad nacional, solemnemente expresada. Aquellas Cortes, que la España liberal recuerda con orgullo y entusiasmo, dejaron votadas las bases de todas las leyes político-administrativas, con que complementaron y desarrollaron la gran obra de su Constitución no promulgada, llegando a discutir y publicar la municipal; y el Ministro que suscribe, al ponerla de nuevo en vigor con las modificaciones que indispensablemente exigen las nuevas necesidades del país...”.

²⁰⁹ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 152.

²¹⁰ Mir i Bagó señala que este decreto se trató de “una simple actualización de obras legislativas anteriores”, MIR I BAGO, “El sistema”, 116. Otros autores, como Francisco Sosa Wagner y Pedro de Miguel han sido menos tajantes, al señalar que “consolidaba algunas de las novedades de 1856 y 1866, al tiempo que introducía otras de factura propia”, F. SOSA WAGNER, y P. DE MIGUEL GARCIA, “Creación, supresión y alteración de términos municipales”, Madrid 1987, 29.

²¹¹ J. DE ESTEBAN, “Constituciones españolas y extranjeras”, Madrid 1979, 22.

²¹² Los autores han utilizado distintos términos para referirse a estos principios constitucionales, aspecto curioso que debe mencionarse pero, sin perder de vista que dicha diferenciación carece de efectos prácticos, Barraco Vela se refiere a “garantías”, BARRACO VELA, “Creación”, 62. Hijano Pérez alude a “recomendaciones”, HIJANO PEREZ, “La pérdida”, 172. Posada utiliza el término “fundamentos”, POSADA, “Evolución”, 276. Finalmente, podemos señalar que Embid Irujo se refiere a “notas”, EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 153.

doctrinalmente que estos principios no pueden ser más sencillos ni más vagos. Los constituyentes dejaban en franca libertad al futuro autor de la legislación local,²¹³ pero doctrinalmente se ha insistido también en el hecho de que tales principios se han recogido de una forma “harto concisa”.²¹⁴ Estos postulados a los que ha de atenerse la legislación ordinaria y, en concreto, en la materia a la que se viene aludiendo, son los siguientes: gobierno y dirección de los intereses particulares de los pueblos por los Ayuntamientos, mención esta que tiene una fuerte carga ideológica en lo que a un cierto reconocimiento de la autonomía municipal se refiere; publicidad de sus sesiones dentro de los límites legales. Se establece esta cuestión, probablemente, para dejar constancia al más alto nivel de esta necesidad de publicidad de las sesiones municipales, puesta en tela de juicio en otros momentos históricos, (aunque el texto constitucional no sea el lugar más adecuado para ello, en lo que a técnica legislativa se refiere. No obstante, hay que poner de manifiesto que es llamativo el hecho de que, a nivel legal, pueda limitarse este carácter público de las sesiones, como se deduce de la redacción del precepto comentado) y además, se recoge la intervención del Rey y, en su caso de las Cortes, para impedir que los Ayuntamientos se extralimiten en sus funciones, en perjuicio de los intereses generales y permanentes. Esta mención no parece que deba ser entendida como una limitación a la actuación autónoma del municipio, al que corresponde el gobierno y dirección de los intereses particulares del pueblo, sino como una defensa del Poder Central frente a las posibles injerencias o abusos municipales que puedan afectar a intereses generales.

Al régimen local alude también el artículo 37, cuyo contenido es interesante, ya que establece que “*la gestión de los intereses peculiares de los pueblos... corresponde... a los Ayuntamientos*”, manifestación sin duda alguna de gran trascendencia por lo que de gobierno autónomo municipal implica; pero la doctrina ha venido señalado reiteradamente que la importancia de este artículo se encuentra en su ubicación sistemática dentro del texto constitucional, ya que forma parte del Título II denominado “De los poderes públicos”, después de los artículos 34 y 35 relativos al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, respectivamente. Se consagra así, a nivel constitucional, un cierto poder municipal al que se le considera con la sustantividad suficiente para colocarlo al lado de los poderes del Estado clásico.²¹⁵

La doctrina se ha hecho eco mayoritariamente del carácter descentralizador de esta Constitución.²¹⁶

1.10.1.1.4. LEY DE 20 DE AGOSTO DE 1870.

Después de los acontecimientos de septiembre de 1869, las Cortes, reunidas en Madrid el 11 de febrero de 1869, procedieron bien pronto a la confección de una nueva ley municipal en armonía con los principios de la Constitución de 1869. Se ha considerado esta

²¹³ POSADA, “Evolución”, 276.

²¹⁴ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 155.

²¹⁵ ID., *ibidem*, 153.

²¹⁶ En este sentido, se puede aludir a lo dicho por Enrique Orduña que señala que esta Constitución tenía “un matiz verdaderamente descentralizador”, ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 208. Igualmente, Parejo pone el acento en este carácter señalando que este texto “sanciona los postulados descentralizadores a los que ha de atenerse la legislación ordinaria”, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 40. Hijano pone de manifiesto el carácter marcado por la descentralización y la modernidad al señalar que, con las excepciones de la de 1812 y la de 1869, las Constituciones del siglo XIX eran claramente conservadoras, HIJANO PEREZ, “La perdida”, 165. Mir i Bagó ha señalado que este texto tiene “una orientación resueltamente descentralizadora”, MIR I BAGO, “El sistema”, 116. También alude a una tendencia descentralizadora Vicente Garrido, al proclamar que el gobierno y dirección de los intereses particulares del pueblo corresponden a su Ayuntamiento, GARRIDO MAYOL, “La organización”, 176.

norma como la aportación fundamental, en materia local, de la Revolución de 1868.²¹⁷ La legislación de 1870 constituye, hasta cierto punto, la base de la legislación sobre régimen local promulgada hasta ese momento.²¹⁸ Estuvo en vigor, en su total integridad, hasta 1876. Pero la ley local de ese año no fue entendida como una legislación nueva, sino como una modificación de la Ley de 1870. Se ha puesto de manifiesto que la razón de que resistiera el establecimiento de un nuevo régimen como fue la República federal (1873-1874), hay que buscarla en la brevedad de su texto, ya que únicamente contenía 195 artículos, divididos en 6 Títulos.²¹⁹ Pero no puede considerarse ésta la única razón, ya que el mantenimiento de esta norma, obedeció, por un lado, a su carácter progresista, y por otro, a la poca duración del régimen republicano.

Sus características fundamentales son: formulación de un concepto legal abstracto de municipio; adopción del sufragio universal; electividad de todos los cargos municipales; robustecimiento de las Diputaciones; asignación a los Ayuntamientos (conceptuados como Corporaciones económico-administrativas) de un ámbito de asuntos de su exclusiva competencia, quedando definido dicho ámbito de forma abierta, gracias a la cláusula de “*gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos*” y finalmente, la configuración de los acuerdos de los Ayuntamientos como inmediatamente ejecutivos (con algunas excepciones que requieren aprobación previa).

La mayoría de la doctrina ha puesto de manifiesto el carácter descentralizador de esta ley,²²⁰ incluso se ha señalado que dicho carácter se traspasa desde la propia Constitución de 1869.²²¹ No obstante, existen opiniones contrarias, defendidas con palabras como las siguientes: “la Ley de 20 de agosto de 1870 puso en práctica los dictados de la Constitución, pero no dejó de ser centralista, manteniendo las alzadas y no emancipando a los pueblos”.²²²

La reglamentación de 1870, considerada globalmente, constituye el esfuerzo más decidido y sistemático para dotar al régimen local de una entidad adecuada a la misión que le está confiada. En ella cristaliza un ideario que, a lo largo de lo que ya iba transcurrido del siglo XIX, conoció avances y retrocesos notables, hasta convertirse en una demanda social y en objetivo de ciertos sectores políticos.²²³ Como dice su Preámbulo, recoge las aportaciones de la revolución de septiembre a la legislación local, y que pueden resumirse en tres: la adopción del sufragio universal, la electividad de todos los cargos municipales y una considerable atenuación del centralismo.

²¹⁷ LLISET BORREL, “Manual”, 91.

²¹⁸ POSADA, “Evolución”, 299.

²¹⁹ BENITEZ DE LUGO, “El municipio”, 31.

²²⁰ PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 40. Pérez Algar señala que se trata de una “ley de signo descentralizador”, PEREZ ALGAR, “Elementos”, 9. Embid Irujo mantiene que esta ley intenta caminar “en el sentido descentralizador que anima a los hombres de la Gloriosa”, EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 156. Hay que destacar también las palabras de Montanos Ferrín y Sánchez-Arcilla; en esta norma “por primera vez, el principio de descentralización administrativa se recogía claro, taxativamente y sin reservas”, SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 345 y MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 345. Por su parte, Hijano Pérez la considera como “netamente progresista”. HIJANO PEREZ, “La perdida”, 173. Posada alude también a su carácter descentralizador, POSADA, “Evolución”, 277.

²²¹ ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 208.

²²² GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación”, 331 y “Tratado”, 1001.

²²³ VIÑES MILLET, “El municipio”, 237.

1.10.2. LA I REPUBLICA.

Los militares que derrocan a Isabel, el regente Serrano y Prim el jefe del Gobierno provisional no desean una revolución social, disuelven las Juntas y la Milicia y tratan de instalar en el país una monarquía al estilo inglés. La elección de un rey es muy difícil, pues hay muchos candidatos y la necesidad de encontrar un personaje extranjero que sea capaz de terminar con las tradiciones, y que sea reconocido por todos, es bastante complejo. Este monarca es Amadeo de Saboya, que fue coronado a finales de 1870. No consigue que funcione una Monarquía de ese tipo en un país sacudido por una crisis económica y política, y que además, en abril de 1872, debe afrontar la tercera guerra carlista. El Rey Amadeo de Saboya abdica a comienzos de 1873, tras la renuncia del general Serrano, al no gozar de la simpatía popular. Se proclama la República el 11 de febrero de ese año como única alternativa a la situación. Estanislao Figueras, primer Presidente del Gobierno, deseaba una revolución social y política, y preconizaba una solución federal para el país. Esta propuesta, que coincide con las aspiraciones regionales, logra un gran éxito entre los republicanos y cristaliza en una Constitución.²²⁴

1.10.2.1. NORMAS LEGALES.

1.10.2.1.1. PROYECTO DE CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA DE 17 DE JULIO DE 1873.²²⁵

La proclamación de la República planteó inmediatamente un problema de orden constitucional, dado el cariz monárquico del texto de 1869. En ese momento, algún sector sostuvo que debían considerarse derogados todos aquellos artículos que guardasen relación con la institución monárquica, pero éstos eran muchos y tal propuesta se consideró inviable. En cualquier caso, durante los casi dos años que duró la República, la Constitución de 1869 nunca fue derogada expresamente, por lo que en algunos aspectos se debía considerar vigente.²²⁶

En las primeras sesiones de la Asamblea Nacional, se abordó el tema del nombramiento de una comisión encargada de redactar un nuevo texto constitucional. En realidad, se llegaron a redactar dos proyectos de Constitución, si bien, el proyecto más radical en cuanto a la concepción federal que debía dársele al Estado, ni siquiera fue tenido en consideración en la Cámara.

A la materia local se refiere el Título XIV de este proyecto, compuesto de 4 artículos (arts. 106 a 109), en los que se establece el sufragio universal para el nombramiento de alcaldes y Ayuntamientos.²²⁷ Los últimos organismos que integraban la República eran los municipios, éstos disfrutaban en todo lo municipal de autonomía administrativa, económica y política.²²⁸ Las Constituciones de los Estados podían poner en manos de los municipios

²²⁴ Para ampliar los datos sobre este período histórico ver: ARTOLA GALLEGO, “La experiencia democrática (1868-1874)”, t. V: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 361-368; J.L. FERNANDEZ RUA, “1873. La Primera República”, Madrid 1975; J. FERRANDO BADIA, “La Primera República”, en J.M^a. JOVER ZAMORA (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 703-768; M. MARTINEZ CUADRADO, “La República presidencialista de 1874”, en M. ARTOLA GALLEGO (dir.), *Historia de España, t. VI: Restauración y crisis de la monarquía (1874-1931)*, Madrid 1990, 9-23; MONTERO DIAZ, “La crisis”, 291-306; PALACIO ATARD, “La España”, 433-457 y SOLDEVILA, “Historia”, 417-448.

²²⁵ Proyecto de Constitución federal de la República.

²²⁶ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 86.

²²⁷ C. 17 julio 1873, art. 106.

²²⁸ *ibidem*, art. 106.

competencias tan variadas como: la administración de justicia civil y criminal; la policía de orden, de seguridad y de limpieza; los caminos vecinales, las calles, veredas, hospitales, y demás institutos de beneficencia local; así como las rentas, fondos y medios de crédito necesarios para llevar a cabo la ejecución de estos fines. Se recoge, además, que ni los alcaldes ni los demás miembros del Ayuntamiento podían ser separados más que por sentencia dictada por un Tribunal competente, ni sustituidos más que por sufragio universal.²²⁹

Supone este proyecto, tal y como ha señalado la doctrina, una solución profundamente descentralizadora y además democratizadora.²³⁰

1.11. LA RESTAURACION (1874-1885).

Algún sector consideró insuficiente el texto de 1873, y por ello, en julio de ese año, estallan las revueltas cantonalistas de Andalucía y Levante. El movimiento es breve, desorganizado, e incluso diferente según las ciudades. Estos hechos no tienen capacidad suficiente para desestabilizar permanentemente al Estado pero demuestran que la República había muerto, privada de apoyos. Los generales enviados a reprimir la rebelión cantonalista son los inspiradores del golpe de Estado de 3 de enero de 1874, que disuelve las Cortes e instaura un Gobierno provisional, y de la proclama, el 29 de diciembre, por la cual en Sagunto el general Martínez Campos ofrece el trono a Alfonso XII, hijo de Isabel II, en quien la Reina había abdicado. El pueblo permanece indiferente ante este pronunciamiento que no encuentra una contestación seria. La Primera República desaparece por la oposición de la práctica totalidad de las fuerzas políticas, asustadas por los excesos cantonalistas. La experiencia demostró que España no era republicana y Alfonso XII se hace con el poder sin resistencia.

La Restauración es el período de la historia de España que se inicia con la incorporación de nuevo al trono de un Rey Borbón. Abarca desde 29 de diciembre de 1875 hasta el 13 de septiembre 1923.²³¹ El sistema de la Restauración es instaurado por Cánovas. Deseaba éste evitar el autonomismo y la anarquía y establecer una zona de coexistencia entre las grandes corrientes ideológicas del siglo, consiguiendo lo que no se había logrado entre 1868 y 1870: una monarquía parlamentaria inspirada en la británica.²³² Para ello, crea el sistema de turnos, tratando de evitar que el cambio de Gobierno fuera producido o seguido de

²²⁹ C. 17 julio 1873, art. 108.

²³⁰ Parejo Alfonso señala que “el gobierno municipal alcanza con esta Constitución el reconocimiento de una autonomía plena”, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 42. Igualmente, se manifiestan autores como Barraco Vela al señalar que esta Constitución “es realmente progresista en el tratamiento del régimen local”, BARRACO VELA, “Creación”, 65. Tusell y Chacón ponen de manifiesto que supuso “la radicalización de la tendencia descentralizadora”, TUSELL GOMEZ, y CHACON ORTIZ (colab.), “La reforma”, 266.

²³¹ Para conocer más datos sobre este periodo histórico ver: A. ANGOUSTURES, “Historia de España en el siglo XX”, Barcelona 1995; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, t. IX: *Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 9-117; J.J. FERNANDEZ SANZ, “La Restauración: El reinado de Alfonso XII (1874-1885)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 405-424; J.Mª JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, en M. TUÑÓN DE LARA (dir.), *Historia de España, t. VIII: Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1823)*, Barcelona 1981, 271-393; F. DE LUIS MARTIN, “Quiebra de la Monarquía (1917-1923)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1898)*, Barcelona 1996, 484-496; E. LA PARA LOPEZ, “Alfonso XII: los intentos de renovación del sistema (1902-1916)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 448-467; M. MARTINEZ CUADRADO, “La Restauración. Reinado de Alfonso XII y la Regencia de Mª Cristina”, en M. ARTOLA GALLEGO (dir.), *Historia de España, t. VI: Restauración y crisis de la monarquía (1874-1931)*, 25-90; PALACIO ATARD, “La España”, 489-532; SOLDEVILA, “Historia”, 449-618 y M. SUAREZ CORTINA, “La regencia de Mª Cristina (1885-1902)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 425-445.

²³² ANGOUSTURES, “Historia”, 41.

los violentos trastornos políticos que habían sido tradicionales durante todo el siglo XIX.²³³ Este sistema consiste en el respeto formal al multipartidismo y a la alternancia de poder, pero con participación sólo de aquellos que aceptaban la fórmula de la monarquía constitucional encabezada por Alfonso XII. Los que no admitían esa premisa básica quedaban excluidos del sistema.

La Restauración, en materia local, opta por enlazar con la legislación de 1870, aunque modificándola en ciertos aspectos y acentuando especialmente el carácter centralizador. Esta normativa, tanto en el aspecto formal como en el contenido, comprende todos los elementos de un sistema de organización local.²³⁴ Durante este período, el régimen local será uno de los focos permanentes de interés en la vida política, llegándose a debatir, como pone de manifiesto la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal, más de 20 proyectos de ley sobre Administración Local, sin que ninguno llegase a ser aprobado. Tal profusión de proyectos responde a una insatisfacción generalizada acerca de la situación vigente, que tanto liberales como conservadores trataban de corregir.²³⁵

La Restauración monárquica en la persona de Alfonso XII supuso un claro retroceso de signo reaccionario y centralizador que se materializó en la Constitución de 1876 y la Ley Municipal de 1877.²³⁶

1.11.1. NORMAS LEGALES.

1.11.1.1. CONSTITUCION DE 30 DE JUNIO DE 1876.

Cánovas se encontró al frente del Gobierno con el problema de articular constitucionalmente el nuevo orden restaurado. Algunos sectores de su partido propugnaban el restablecimiento de la Constitución de 1845, pero los progresistas y demócratas eran partidarios de la Constitución de 1869. Alfonso XII, en vísperas de regresar a España, había considerado abolidas tanto una como otra (Manifiesto de Sandhurst, 1 de diciembre de 1874). Cánovas optó por un nuevo texto constitucional. Las elecciones generales para Cortes constituyentes se realizaron mediante el sufragio universal masculino, tan manipuladas por el Gobierno desde el Ministerio del Interior, que no llegó a votar ni el 50% del censo. Se formaron unas Cortes a la medida que elaboraron un nuevo texto constitucional, que es la manifestación más clara del proyecto de Cánovas.²³⁷

Es escaso el interés que muestra la Constitución de 1876 por el régimen local, tan sólo tres artículos de contenido bastante ambiguo. El artículo 82 se refiere a las Diputaciones, el artículo 83 establece que en los pueblos habrá alcaldes y Ayuntamientos y éstos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley les confiera este derecho, y finalmente el artículo 84, que es prácticamente una copia literal del artículo 99 de la Constitución de 1869. Esta última Constitución aludía a la obligación de dar publicidad a las sesiones de los Ayuntamientos y las Diputaciones, circunstancia que no aparece en la de 1876, lo que se debe posiblemente a cuestiones de técnica normativa, ya que una mención de este tipo debería hacerse en la ley municipal y no a nivel constitucional. Por otra parte, el texto de 1869 estableció la publicación de los *“presupuestos, cuentas y acuerdos importantes”* de las Corporaciones Locales, en cambio en 1876 se elimina el requisito de que se trate de acuerdos

²³³ S. BEN-AMI, “Los orígenes de la Segunda República española; anatomía de una transición”, Madrid 1990, 20.

²³⁴ POSADA, “Evolución”, 305.

²³⁵ MIR I BAGO, “El sistema”, 128.

²³⁶ GUIRADO CID, “Aproximación”, 890.

²³⁷ ANGOUSTURES, “Historia”, 42.

importantes, estableciendo la obligatoriedad de publicar todos los acuerdos de Ayuntamientos y Diputaciones.²³⁸

Se ha puesto de manifiesto doctrinalmente su carácter nada original ni innovador²³⁹ respecto de textos anteriores. Se ha dicho que en ella se aprecia una cierta continuidad respecto de la Constitución de 1869, hasta el punto de que parte de su artículo 84 es una reproducción textual del artículo 99 del ese texto. Se ha señalado que la Constitución de 1876 se limita a recoger, incluso literalmente, las determinaciones ya establecidas en 1869, con la excepción antes señalada de la publicidad de las sesiones de Ayuntamientos y Diputaciones.²⁴⁰ Hay sin embargo ciertas diferencias significativas que no pueden obviarse y que afectan principalmente al carácter, más o menos democrático, de uno y otro modelo.²⁴¹ Hay que señalar que desaparece en esta Constitución el significativo artículo 37 de la de 1869, que atribuía la gestión de los intereses peculiares de los pueblos a los Ayuntamientos, mención sin duda alguna de importancia capital en lo que a la autonomía municipal se refiere.

No obstante, este carácter conciliador con los textos constitucionales anteriores tiene algunos aspectos positivos que se han destacado por otros autores. Se ha puesto de manifiesto que se realizó una síntesis de la Constitución moderada de 1845 y la democrática de 1869. Se pretendió conjugar la tradición doctrinaria con los principios liberales del sexenio.²⁴²

Un importante sector doctrinal ha puesto el acento en su carácter flexible.²⁴³ Este carácter flexible y ecléctico es lo que dio lugar a que esta Constitución fuese la de más larga vida de toda la Edad contemporánea, ya que no se sustituyó hasta 1931 con el advenimiento de la República, además de servir de base al turno pacífico entre los partidos.²⁴⁴

Se la ha considerado por algún sector la Constitución más respetuosa con los entes locales después de la de 1931, propiciando leyes, como la de 1877, que siguieron tal tendencia, aunque subsistiesen abundantes técnicas de control jerárquico con actos administrativos locales que no agotaban la vía administrativa.²⁴⁵

1.11.1.2. LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1876.²⁴⁶

Alfonso XII, como representante de la nueva monarquía, consideró que debía acabar con las Leyes Municipal y Provincial de 1870. Los gobernantes de la Restauración, en sus

²³⁸ C. 5 junio 1869, art. 84.2.

²³⁹ En este sentido, es interesante lo dicho por Juan Luis de Simón al decir que esta Constitución dedica “escasos y nada originales artículos al régimen de los Ayuntamientos” con arreglo “a idénticos principios que Constituciones anteriores, especialmente la de 1845”, SIMON TOBALINA, “El régimen”, 305.

²⁴⁰ SOSA WAGNER, y MIGUEL GARCIA, “Creación”, 31.

²⁴¹ MIR I BAGO, “El sistema”, 128-129.

²⁴² JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político (1875-1902)”, *t. VIII: Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, 288.

²⁴³ José Luis Comellas la ha calificado como la Constitución más flexible de nuestra legislación, COMELLAS GARCIA-LLERA, “Historia”, 255; Orduña Rebollo coincide con esta opinión y señala que se trata de una Constitución “poco explícita dejando al legislador flexibilidad para adaptar la normativa provincial y municipal a las conveniencias del momento político”, ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 209. También Jover Zamora alude también a este carácter flexible, JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, *t. VIII: Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo*, 288.

²⁴⁴ A esta cuestión se ha referido Cristina Viñes que opina que esta Constitución sirvió de soporte, por su carácter flexible, al turno pacífico entre los partidos, pero lo que es más, hubiera servido para amparar cualquier otra situación, VIÑES MILLET, “El municipio”, 242.

²⁴⁵ I. SEVILLA MERINO., “La autonomía municipal en la Constitución”, en *Estudios en Homenaje al Prof. Diego Sevilla Andrés, Historia, Política y Derecho, t. II*, Valencia, 1984, 941.

²⁴⁶ Ley reformando las Leyes Municipal y Provincial de 20 de agosto de 1870 con arreglo a las bases que se consignan.

primeras incursiones en el campo del régimen local, se rigen por un notable pragmatismo. En vez de oponer a legislación de 1870, de talante progresista, un modelo legal distinto, optaron por mantener la normativa anterior introduciendo modificaciones, que pueden considerarse todas ellas de carácter centralista y antidemocrático. Las Leyes de 1870 fueron derogadas al año siguiente del comienzo de la Restauración y bajo la presidencia del Gobierno de Cánovas.

La nueva orientación de la Administración municipal se justificaba por la incompatibilidad de la Ley de 1870 con la nueva Constitución y la ingobernabilidad de los Ayuntamientos con aquella norma, algunos de cuyos preceptos se calificaron por la mayoría parlamentaria del Congreso de impracticables y anárquicos, y se les hace responsables de la actitud rebelde de algunas municipalidades del país. En consecuencia, la reforma se presentó como una medida necesaria de gobierno para la normalidad, el orden y la administración a la que aspiraba la opinión pública, pero aun cuando existió un cierto consenso en la procedencia de introducir determinadas modificaciones en la ley anterior, la discrepancia entre la mayoría conservadora y las minorías constitucional y republicana respecto del alcance de aquellas es absoluta y total, dando lugar, en la discusión del nuevo texto en el Congreso, a un denso debate.

Es una ley aprobada por unas Cortes mayoritariamente conservadoras. La reforma que supuso esta norma para el régimen local genera un cambio brusco de signo reaccionario y conservador y, en consecuencia, centralizador del sistema anterior, por más que se presente como una solución transaccional y conciliadora, de orientación liberal conservadora.²⁴⁷ Los fines de la promulgación de esta ley son restringir el sufragio e incrementar las potestades de intervención del Gobierno en el nombramiento de las autoridades locales. Ahora bien, dado su escaso período de vigencia y la refundición que supuso la Ley de 1877, a su contenido se alude a continuación.

1.11.1.3. LEY DE 2 OCTUBRE DE 1877.

Era indispensable dar una forma más adecuada, desde el punto de vista de la claridad y de la ordenación de los textos, a la reforma de 1876, elaborando el oportuno cuerpo legal unificado.²⁴⁸ Esta norma vendrá a ser la articulación ordenada de la Ley de 1870, incorporando las modificaciones dispuestas por la de 1876. La reforma, iniciada por el Gobierno de Cánovas mediante el proyecto de ley, presentado a las Cortes el 23 de mayo de 1876, no fue concebida, según declaración expresa del Ministro de la Gobernación cuya firma figuraba al pie del proyecto, como una legislación nueva sino como una modificación de las Leyes de 20 de 1870 y 1876. La Ley Municipal de 1877 no fue, en realidad, más que una refundición de las expresadas leyes. La regulación de 1877 modifica en la Ley de 1870 cuestiones vitales, aunque no nuevas, como son: la restricción del sufragio y la designación de alcaldes por el Gobierno de entre los concejales en poblaciones de más de 6.000 almas.

Se han señalado como notas características de esta norma las siguientes: restricción del sufragio a los cabezas de familia con casa abierta, que lleven por lo menos dos años de residencia y vengán pagando por bienes propios alguna cuota de contribución de inmuebles, de cultivo y ganadería, de subsidio industrial o de comercio, con un año de antelación a la formación de las listas, o que acrediten ser empleados civiles del Estado, la provincia o el municipio, y los que justifiquen su capacidad profesional o académica por medio de título oficial. El sufragio universal sólo existe en los municipios de menos de 100 habitantes. La restricción es aun mayor para los elegibles, en los que cobra realidad la ecuación canovista ciudadano igual a propietario; por otra parte, se señala que el alcalde es, a la vez, delegado del

²⁴⁷ GUIRADO CID, "El alcalde", 151.

²⁴⁸ POSADA, "Evolución", 306.

Gobierno, presidente del Ayuntamiento y jefe de la administración municipal. El primer aspecto hace referencia a la necesidad de que exista un agente del Poder Central garante en cada municipio de los intereses generales, mientras que los otros dos, aluden a la gestión de los intereses peculiares de los pueblos; en las capitales de partido y en los municipios de más de 6.000 habitantes, el Rey nombra al alcalde de entre los concejales, adoptando así un sistema mixto, acorde con la doble naturaleza de la institución; se establece un sistema tasado de competencias, enmarcado en el carácter económico-administrativo de las Corporaciones Locales y, finalmente, la subordinación jerárquica de los Ayuntamientos respecto de las Diputaciones y las autoridades superiores. Esta subordinación se realiza a través de distintos medios de tutela en los que se profundizará más adelante (aprobaciones, autorizaciones, suspensiones de acuerdos, sistema de recursos, supervisión genérica del gobernador civil y del Ministerio de la Gobernación, y suspensión y separación de alcaldes, tenientes de alcalde y regidores).

Es innegable, en opinión de la gran mayoría de la doctrina, el carácter centralista de la legislación de la Restauración de la que esta norma es expresión.²⁴⁹ Mantiene esta ley los criterios elitistas, centralistas y burocráticos que tanto perduraron en la regulación de los entes locales.²⁵⁰ Otros autores señalan este carácter, aunque de una forma mucho menos rotunda, señalando que esta norma otorgó ciertas concesiones a la autonomía municipal, pero que no llegaron a constituir una auténtica descentralización, ya que continúa manteniéndose un rígido control jerárquico sobre los actos emanados de los municipios, protagonizado por la entidad provincial o por el Estado.²⁵¹

Su largo período de vigencia se explica por la dificultad de su sustitución a partir de la inestabilidad de los Gobiernos. Más de 20 proyectos de reforma son suficientemente expresivos del clima absolutamente desfavorable a su derogación.²⁵² Su característica fue el centralismo, pero su carácter más falible, en opinión de algún sector doctrinal, fue el incumplimiento práctico de la misma.²⁵³

²⁴⁹ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 166. Igualmente, García-Trevijano señala que esta norma mantiene el sentido centralizador de las normas anteriores, con ciertas concesiones a la ideología liberal, GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación”, 331 y “Tratado”, 1001. Posada ha señalado que el régimen de la Restauración es un régimen centralista dominado por principios de uniformidad, subordinación al Poder Central, jerarquía administrativa y falta autonomía de los entes locales”; POSADA. “Evolución”, 113. A esta opinión de Posada aluden también Javier Tusell y Diego Chacón, la citan expresamente y se adhieren a ella incondicionalmente, TUSELL GOMEZ, y CHACON ORTIZ (colab.), “La reforma”, 33. Orduña Rebollo ha señalado que esta norma supone un retroceso frente a la legislación anterior, ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 209. Ortiz Diez califica a esta ley de “centralizadora y uniformista”, J. ORTIZ DIEZ, “La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto de Calvo Sotelo (su vigencia y sentido actual)”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 310. Parejo Alfonso señala que se trata de una ley que, aún respondiendo substancialmente a la de 1870, intensifica los rasgos centralizadores del sistema como consecuencia de la incorporación de las reformas introducidas por la Ley de 1876, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 43.

²⁵⁰ BENITEZ DE LUGO, “El municipio”, 36.

²⁵¹ CAZORLA PRIETO, “Temas”, 579. En este mismo sentido de que se trata de una ley caracterizada por una centralización en cierto modo atenuada, podemos mencionar las palabras de Simón de Tobalina que dice que “respondía a la tendencia centralizadora aunque con una tímida apertura a los principios del self government”, J.L. SIMON TOBALINA, “El gobierno municipal en el Estatuto de 1924”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 323.

²⁵² GUIRADO CID, “Aproximación”, 891.

²⁵³ ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 209.

1.12. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA (1923-1930).

Este período se inicia con la toma del poder por el Ejército el 23 de septiembre de 1923 y finaliza con la renuncia de Primo de Rivera el 30 de enero de 1930; dura pues, seis años y tres meses.²⁵⁴

Primo de Rivera, durante su gobierno, concedió una especial importancia a dos cuestiones íntimamente relacionadas con la Administración Local y que habían sido objeto de debate permanente durante la Restauración: por una parte, en los primeros momentos, consideró al caciquismo, coincidiendo en parte con el regeneracionismo, como la principal lacra de nuestra vida política y social, tratando de hacerlo desaparecer para, posteriormente, alentar y, en cierto sentido, servirse de él y, por otra, el tema regional, para el que el dictador tuvo una actitud inicial de respeto y comprensión, hasta llegar a una actitud del más firme rechazo, en probable reacción a las acusaciones de que fue objeto, y que provocaron el cambio de sus planteamientos al más rígido centralismo. Pero lo más decisivo de su labor fue, sin duda alguna, la elaboración de una nueva legislación de régimen local, tarea en la que puso todo su ahínco.

Del régimen local de la Dictadura fue el principal artífice Calvo Sotelo, y la reforma que introdujo puede calificarse de extensa e intensa. Intensa por su profundidad, afán renovador y por la vehemencia puesta en ella, y extensa porque no sólo comprendió dos leyes fundamentales: los dos Estatutos, el Municipal y el Provincial, sino hasta 12 reglamentos y otros muchos reales decretos y ordenes complementarias y aclaratorias de los mismos.²⁵⁵

1.12.1. NORMAS LEGALES.

1.12.1.1. REAL DECRETO DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1923.²⁵⁶

Por este real decreto se disuelven todos los Ayuntamientos de España. Los concejales son sustituidos por vocales asociados (designados por el Gobierno), entre los que se elige al alcalde por votación secreta entre ellos. Estos cargos recayeron muchas veces en un militar y siempre en un hombre afecto al Ejército; muy pronto se vio el error de esa medida, ya que estos nuevos órganos quedaron formados por personas que representaban a los mismos grupos sociales que habían apoyado el sistema caciquil.²⁵⁷

²⁵⁴ Para más información sobre éste período histórico véase: ANGOUSTURES, “Historia”, 89-100; S. BEN-AMI, “La Dictadura de Primo de Rivera”, Madrid 1983; D. CARO CANCELA, “La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)”, en J. PAREDES (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996; CARR, “España”, 139-162; J.M^a. GARCIA-ESCUADERO, “Historia política de las dos Españas”, t. II, Madrid 1976, 759-833; J.L. GOMEZ NAVARRO, “El régimen de Primo de Rivera: Reyes, Dictaduras y Dictadores”, Madrid 1991; P. MALERBE, “El advenimiento de la Dictadura”, en M. TUÑÓN DE LARA (dir.) *Historia de España, t. XI: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 29-42; “El nuevo régimen: el Directorio militar”, en M. TUÑÓN DE LARA (dir.) *Historia de España, t. XI: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 43-59; “El Directorio civil y el fomento de la economía, 1925-1929”, en M. TUÑÓN DE LARA (dir.) *Historia de España, t. XI: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 61-73 y “Hacia un Estado nuevo, 1926-1929”, en M. TUÑÓN DE LARA (dir.) *Historia de España, t. XI: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 75-91 y finalmente, J. TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, en J.M^a. JOVER ZAMORA (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXVIII: La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931), vol. II*, Madrid 1995, 167-261.

²⁵⁵ BULLON RAMIREZ, “Historia”, 232.

²⁵⁶ Real Decreto disolviendo todos los Ayuntamientos que serán remplazados instantáneamente por los vocales asociados, y dictando disposiciones para la elección de alcaldes y designación de los nuevos vocales asociados.

²⁵⁷ CARO CANCELA, “La Dictadura”, 502.

1.12.1.2. REAL DECRETO DE 20 DE OCTUBRE DE 1923.²⁵⁸

Crea este decreto la figura de los delegados especiales de los gobernadores en las cabezas de partido judicial. Para este cargo eran nombrados jefes o capitanes del Ejército cuya misión principal era intervenir en el funcionamiento de los Ayuntamientos “*sin merma de sus prestigios ni facultades*”. Su misión fundamental era informar de las deficiencias de funcionamiento de los Ayuntamientos de su partido judicial al gobernador, proponiéndole los remedios adecuados.

Durante los últimos meses de 1923 y los primeros de 1924, se distribuyeron por todo el país unos 1.400 delegados militares para supervisar (en una atmósfera de pánico entre los funcionarios del Antiguo Régimen) la sustitución de los Ayuntamientos elegidos por otros nuevos, mucho más complacientes. El nombramiento de estos delegados se había realizado por el plazo de un año pero a finales de 1924, con un Estatuto Municipal nuevo y con la Unión Patriótica organizándose con personal civil, las tareas del delegado gubernativo fueron perdiendo importancia, hasta quedar convertidos en un mero apéndice administrativo de los gobernadores civiles.²⁵⁹

1.12.1.3. ESTATUTO MUNICIPAL DE 8 DE MARZO DE 1924.

Esta norma, aunque fue obra de la Dictadura, no fue un producto ideológico de ella: en muchos de sus aspectos era avanzado, e incluso progresista, lo que resulta en cierto modo paradójico. La causa de la ahistoricidad de este texto se debe fundamentalmente a que sus redactores se basaron en proyectos precedentes, que ya poseían estas cualidades. Prueba de ello es el hecho de que una norma de la extensión y complejidad de una ley local, sin un fuerte apoyo en estos precedentes, no podría nunca haberse elaborado en el escaso lapso de tiempo que va desde el golpe de estado de Primo de Rivera, el 13 de septiembre de 1923, a la promulgación del Estatuto Municipal el 8 de marzo de 1924, incluso aunque, en una dictadura, una ley no tuviese que pasar por el Parlamento.²⁶⁰ Algún autor ha considerado que el Estatuto ha sido ponderado en exceso, con olvido de sus antecedentes, tanto doctrinales como legislativos (a nivel de proyecto), acumulando en él un mérito indudable, pero que debe ser compartido;²⁶¹ de otra manera, no es concebible que bastasen tres días al Consejo de Ministros para discutirlo, frente a la ineficacia del parlamentarismo de la época de la Restauración, que no había sido capaz de llevar a término la elaboración de una ley municipal en casi cinco decenios de continuos debates.²⁶²

La falta de sintonía entre el contenido del Estatuto y la situación política del país se pone de manifiesto fundamentalmente por dos datos: en primer lugar, hay que recordar que en aplicación del Decreto de 30 de septiembre de 1923 se disolvieron todos los Ayuntamientos del país, elegidos por votación popular, y se sustituyeron por los compuestos por vocales asociados; por otra parte, hay que destacar la total inaplicación de los preceptos relativos a la constitución y designación democrática de los Ayuntamientos y alcaldes, que sólo fue superada con la celebración de las elecciones municipales de abril de 1931.²⁶³

Esta norma consta de 585 artículos (más una disposición adicional y 28 transitorias)

²⁵⁸ Real Decreto creando en las cabezas de partido judicial delegados especiales de los gobernadores civiles para los cuales serán nombrados jefes o capitanes del Ejército, cuya misión principal era intervenir el funcionamiento de los Ayuntamientos.

²⁵⁹ CARO CANCELA, “La Dictadura”, 502.

²⁶⁰ BENITEZ DE LUGO, “El municipio”, 38-40.

²⁶¹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 175.

²⁶² SOSA WAGNER, y MIGUEL GARCIA, “Creación”, 35.

²⁶³ BENITEZ DE LUGO, “El municipio”, 38-40.

distribuidos en dos Libros, el primero referido a la organización y administración municipal, y el segundo a la hacienda local. Cada Libro está dividido en Títulos y éstos a su vez en Capítulos y Secciones. El Primer Libro es el que es objeto de este estudio, y se refiere a entidades locales, términos municipales, población y empadronamiento; organización; administración y régimen jurídico municipal.

Se han considerado como elementos definidores de esta norma los siguientes: se reconoce al municipio como una entidad natural anterior al Estado, y anterior y superior a la ley; surge la diversidad local como consecuencia del principio antes mencionado: se insinúa una diferenciación entre el municipio rural y el urbano, se reconoce el régimen de concejo abierto, y se establece la posibilidad de un régimen de carta; se proclama la autonomía municipal, con supresión de las medidas estatales de tutela y se configura el recurso de abuso de poder; se adopta la cláusula general para determinar la competencia local, instaurando un sistema de competencias compartidas sobre determinadas materias; se reforma la función pública local; se crea el cuerpo de secretarios, cuyo ingreso se realiza directamente por oposición nacional y cuyo nombramiento corresponde a los Ayuntamientos, previo concurso; se procura un sistema de burocracia local, basada en la capacitación y la estabilidad; se instaura un sistema de representación mixta, con dos tercios de concejales elegidos por sufragio popular, y otro tercio de representación corporativa; se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo para las mujeres cabeza de familia; se eligen los alcaldes por los respectivos Ayuntamientos, entre los ediles o los electores con capacidad para ser concejales; se establece la posibilidad de destituir al alcalde por acuerdo de los dos tercios de los regidores o por referéndum vecinal; se suprimen las suspensiones y destituciones de carácter gubernativo y, finalmente, se señala que los acuerdos de los Ayuntamientos no podrían ser revocados por ninguna autoridad gubernativa, sino exclusivamente por la judicial.

Un amplio sector doctrinal ha puesto de manifiesto que el Estatuto fracasó rotundamente en sus resultados respecto de la vida local.²⁶⁴ Es esta una norma que nació muerta, ya que el dictador no quería correr el riesgo de llevar a cabo las elecciones que le hubieran dado vida;²⁶⁵ no obstante, recibió en su momento, y recibe hoy en día, muy favorables consideraciones por parte de la doctrina. Su importancia y acierto ha sido reconocido incluso por tratadistas que militaban en el campo contrario a la Dictadura.²⁶⁶ Se le ha considerado como un texto de gran calidad técnica, obra fundamental dentro de la evolución del régimen local, que consagra soluciones que habrían de inspirar normas posteriores.²⁶⁷

La mayor parte de los autores ponen de manifiesto el carácter autónomo de esta norma.²⁶⁸ Hasta entonces, la situación en la que se encontraba el municipio era la de tutela

²⁶⁴ En esta opinión coinciden, entre otros autores, Benítez de Lugo, Guirado Cid y Tusell Gómez, BENITEZ DE LUGO, "El municipio", 40; GUIRADO CID, "El alcalde", 175 y TUSELL GOMEZ, "La Dictadura regeneracionista", t. XXXVIII: *La España de Alfonso XII, El Estado y la política (1902-1931)*, 208.

²⁶⁵ CARR, "España 1808", 141.

²⁶⁶ A esta cuestión alude Bullón Ramírez que cita la opinión favorable de Posada, como personaje contrario a la Dictadura, que calificó al Estatuto como "un serio intento doctrinal y teórico de renovación municipal", BULLON RAMIREZ, "Historia", 231-232.

²⁶⁷ PEREZ ALGAR, "Elementos", 10.

²⁶⁸ Cazorla Prieto ha señalado que fue necesario llegar al Estatuto Municipal para que comience a plasmarse la autonomía y se aplique la descentralización a los municipios, CAZORLA PRIETO, "Temas", 579. García-Trevijano se manifiesta en esta misma línea, GARCIA-TREVIJANO Y FOS, "Articulación", 335 y "Tratado", 1007. Parejo Alfonso mantiene también idéntica opinión, señala que en esta norma la directriz básica se resume en las palabras "descentralización y autonomía", PAREJO ALFONSO, "Derecho", 46. Javier Tusell y Diego Chacón señalan "el carácter extremadamente autonómico del Estatuto", TUSELL GOMEZ, y CHACON ORTIZ (colab.), "La reforma", 179. Josep Mir i Bagó recoge textualmente estas mismas palabras a las que se adhiere, MIR I BAGO, "El sistema", 155. Ballesteros Fernández señala que el "Estatuto Municipal está todo él animado

administrativa, asemejando los entes locales a los menores e incapaces, y sometiéndoles a una serie de condicionamientos, traducidos en ciertas limitaciones. El Estatuto en cambio, tenía como piedra angular la idea de autonomía, invocando a instituciones de otros países. Se reconocía a los órganos municipales la facultad de decidir y obrar en uso de sus facultades, sin intromisión ajena, y de ejecutar lo decidido con todas las consecuencias jurídicas consiguientes.²⁶⁹ Esta opinión mayoritaria es lógica, sobre todo, a la vista de lo que se recoge en la Exposición de Motivos de esta norma.²⁷⁰

No obstante, existen autores que han señalado que durante su período de vigencia la autonomía fue meramente teórica: los alcaldes y concejales fueron nombrados por los gobernadores civiles en sus sucesivas renovaciones, ya que los Ayuntamientos fueron disueltos, con carácter general, en dos ocasiones durante la vigencia del Estatuto; el intervencionismo llegó a cotas desmesuradas, no sólo por parte de los gobernadores sino por los delegados gubernativos, y “*la autonomía de municipios y provincias brilló por su ausencia durante todo el período*”.²⁷¹

1.13. LA II REPUBLICA.

A finales de 1929, la Dictadura no contaba con el apoyo de ninguna fuerza política, ni del Gobierno, ni siquiera la del Rey. Alfonso XIII comprende que la única forma de salvar la monarquía es renunciando a la dictadura. Así se lo hace saber a Primo de Rivera a quien le propone que se retire y constituya una especie de Gobierno de transición, pero el general rechazó tal propuesta. Tampoco contaba ya el dictador con el apoyo del Ejército. Un grupo de militares y civiles preparaba un pronunciamiento para finales de enero de 1930. El general, concededor de esta situación, se anticipa y solicita un voto de confianza a los principales jefes del Ejército. La respuesta fue negativa y el 30 de enero dimitió. El Rey depositó en manos del general Dámaso Berenguer la labor de dirigir la transición hacia un régimen constitucional. Berenguer se convirtió en el defensor de una monarquía precaria, que, a partir de entonces, sería objeto de constantes ataques de sus enemigos por haber amparado a la Dictadura. Se esforzó en mantener dicho régimen en un país cuyas expectativas eran que se le preguntara si quería seguir siendo monárquico. Esta situación duró sólo un año, el 14 de febrero de 1931 se ve obligado a dimitir. Tras muchas dificultades se consigue formar un nuevo Gobierno, presidido por el almirante Juan Bautista Aznar.

En materia local, por Real Decreto de 15 de febrero de 1931, se cesa a todos los

por un espíritu autonomista. Principio que se afirma en la Exposición de Motivos e informa luego todo el articulado”, A. BALLESTEROS FERNANDEZ, “El control sobre los entes locales en el Estatuto Municipal y sus antecedentes más inmediatos”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 233. También Emma Montanos y José Sánchez-Arcilla se adhieren a estas opiniones señalando que el Estatuto “tomaba como punto de partida la autonomía de los municipios”, SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 346 y MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 346. Guirado Cid apuesta por esta teoría señalando que con el Estatuto desaparece el control jerárquico, cortando toda dependencia entre Ayuntamientos y Diputaciones y rompiendo la jerarquía entre el gobernador y el alcalde, GUIRADO CID, “El alcalde”, 173 y en otra obra, se limita a reconocer este principio sin matizaciones, GUIRADO CID, “Aproximación”, 891. Por último, hay que aludir a Sevilla Merino que considera al Estatuto un máximo exponente del autonomismo local, aun partiendo de presupuestos hoy superados, como el carácter natural del municipio, SEVILLA MERINO, “La autonomía”, 941.

²⁶⁹ JORDANA DE POZAS, “Significación”, 20.

²⁷⁰ Son sus primeras palabras: “*El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en municipios libres*”, y se pueden señalar entre otras menciones la siguiente: “*nuestra reforma aspira ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española...*”.

²⁷¹ ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 216-217. Embid Irujo comparte esta opinión ya que señala que los principios del Estatuto “se quedan en un nivel meramente teórico”, EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 205.

miembros de los Ayuntamientos. La nueva representatividad municipal transitoria asocia a los mayores contribuyentes del municipio y a los concejales, que en el momento anterior a 1923, hubieran desempeñado el cargo en virtud de sufragio popular. Los Ayuntamientos así constituidos, rigen y administran los intereses del municipio con arreglo al Estatuto Municipal, cuya vigencia subsiste en todo lo no incompatible con el Decreto citado. El nuevo régimen no supone un cambio significativo frente a la representatividad municipal primorriverista.

El nuevo Consejo de Ministros, concienciado de que sólo unas elecciones suficientemente libres podían reconstruir el consenso nacional en torno al régimen,²⁷² anunciaba, al día siguiente de su formación, su decisión de convocar unas elecciones municipales a las que seguirían otras generales, con carácter constituyente. El Real Decreto de 13 de marzo de 1931 convoca elecciones municipales para el 12 de abril. La representatividad es la anterior a la Dictadura, la de la Ley de 1877 y la de la Ley electoral de 1907, el sufragio universal masculino activo y pasivo de los mayores de 25 años. La trascendencia de estos comicios es decisiva en la historia de España, pues aunque jurídicamente resulta esperpéntico, hay una conciencia generalizada de que lo que se juega realmente no es la elección de alcaldes y concejales, sino la forma de estado monárquica o republicana: en realidad se presentaron como un referéndum para la monarquía por parte del bloque republicano y socialista. Esta conciencia del envite y los propios resultados electorales, donde los republicanos obtienen una gran mayoría en las capitales de provincia (41 de las 50 capitales), determinan proclamaciones espontáneas de la Segunda República y la salida de Alfonso XIII al exilio, al conocerse el resultado de las mismas, el 14 de abril. A las ocho de la noche de ese día, un Gobierno provisional presidido por Alcalá Zamora proclamaba la II República.²⁷³ El primer dato fáctico para sentar la importancia con que los municipios aparecen en la República es que ésta llega precisamente, a consecuencia de unas elecciones municipales.

Se ha puesto de manifiesto doctrinalmente que, en el período que va desde 1930 a 1936, en materia local surge en una situación completamente anormal, en base a una serie de circunstancias: anormalidad en la instauración de la República a través de unas elecciones locales; anormalidad que se desprende del hecho de que la Ley Municipal de la República sea de 31 de octubre de 1935 y que, hasta ese momento, la vida municipal se rigiese por la Ley de 1877, el Estatuto de 1924 y la Ley electoral de 1907. El Decreto de 16 de junio de 1931, que da fuerza a la Ley de 15 de septiembre del mismo año, declara subsistentes parcialmente las normas antes citadas; anormal es que se volviesen a celebrar elecciones en todos aquellos municipios en que los comicios hubiesen sido protestados (decisión recogida en el Decreto de 13 de mayo de 1931); anormal fue también que no se convocaran elecciones municipales durante el período republicano. Los comicios de 23 de abril de 1933 se limitaron únicamente a los municipios administrados por comisiones gestoras, constituidas a causa del cese de los concejales elegidos en virtud del artículo 29 de la Ley electoral de 1907 (el cese se realiza por Decreto de 30 de diciembre de 1932 y la convocatoria de elecciones por Decreto de 28 de

²⁷² M. ARTOLA GALLEGO, "Partidos y programas políticos 1808-1936", t. I, Madrid 1974, 593.

²⁷³ Para conocer mas detalles de este período histórico véase: ANGOUSTURES, "Historia", 108-116; BEN-AMI, "Los orígenes"; CARR, "España", 163-184; J.L. FERNANDEZ RUA, "1931. La Segunda República", Madrid 1977; A. FERRARY, "La Segunda República", en J. PAREDES (dir.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 515-549; P. MALERBE, "El hundimiento de la Monarquía", en M. TUÑÓN DE LARA (dir.), *Historia de España, t. IX: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 93-100; R. TAMAMES, "La Constitución y los problemas políticos", en M. ARTOLA GALLEGO (dir.), *Historia de España, t. VII: La era republicana. La era de Franco*, Madrid 1975, 79-87; R. TAMAMES, "Dinámica histórica de la II República", en M. ARTOLA, *Historia de España, t. VIII: La era republicana. La era de Franco*, Madrid 1975, 115-121 y finalmente, M. TUÑÓN DE LARA, "La Segunda República", en M. TUÑÓN DE LARA (dir.), *Historia de España, t. XI: La crisis de Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939)*, Barcelona 1983, 107-227.

marzo de 1933).²⁷⁴ Hay que destacar que en esos comicios, por primera vez en la representatividad española, votaron las mujeres mayores de 23 años, pues la Constitución de 1931 les había reconocido el derecho de sufragio.²⁷⁵

Es necesario destacar lo mucho que tarda la República en promulgar una legislación propia de régimen local, estando vigentes desde 1931 a 1935 regulaciones anteriores. El advenimiento de la II República supone, como es obvio, una clara ruptura institucional y política con el orden anterior, pero se trata de una ruptura pacífica, como ponen de manifiesto normas como el Decreto de 16 de junio de 1931.

1.13.1. NORMAS LEGALES.

1.13.1.1. DECRETO DE 16 DE JUNIO DE 1931.

Proclamada la República, el primer acto dispositivo fue la revisión de la obra legislativa de la Dictadura en materia local. Se mantuvo la vigencia, por evidentes razones de pragmatismo, de algunas normas promulgadas entre 1923 y 1931, entre ellas, parte de los Estatutos Provincial y Municipal, hasta que se proporcionara al régimen local una nueva regulación. Concretamente, los preceptos del Estatuto Municipal relativos a los funcionarios, al régimen de recursos contra acuerdos municipales y todo lo relativo a hacienda. En cuanto a los demás aspectos del régimen municipal, se declara de nuevo vigente la mayor parte de la legislación de 1877, corregidos sus aspectos más incompatibles con la autonomía municipal.

1.13.1.2. CONSTITUCION DE 9 DE DICIEMBRE DE 1931.

El nuevo régimen convocó inmediatamente Cortes constituyentes, ante las cuales el Gobierno provisional resignó los poderes y, éstas consiguieron aprobar una Constitución Republicana, decretada y sancionada por ellas mismas el día 9 de diciembre de 1931.

Posibilitó un cambio cualitativo de gran trascendencia respecto de la tradición constitucional española y vino a significar un definitivo alejamiento en relación con el modelo administrativo de inspiración napoleónica; pero, pese a lo anterior, esta Constitución no es del todo original, pues el principio de autonomía ya había sido anticipado por el Estatuto, e idéntica representatividad de los Ayuntamientos habían propugnado la Constitución de 1869 y la legislación municipal inmediatamente posterior. Pero en 1931, por primera vez se combinan constitucionalmente ambos principios para definir un elemento, el municipio, que también por primera vez es calificado a nivel constitucional como parte integrante del Estado, quedando, de este modo, definitivamente consagrada su naturaleza pública.²⁷⁶ En este momento histórico, las tensiones y el mayor grado de interés sobre la materia local no se produjeron al discutirse los debates del Proyecto de Ley Municipal de 1935, sino al discutirse los artículos de la Constitución.

No supuso en absoluto, la introducción de aspectos exóticos y radicalmente novedosos del régimen local, por el contrario, muchas de estas notas ya habían tenido una formulación legal anterior, más o menos explícita. Lo que se hace en 1931 es combinarlas entre sí y darles rango, culminando de este modo un proceso de publicación y potenciación del régimen local que se había iniciado en las Cortes de Cádiz.²⁷⁷ Fue ésta una Constitución popular, democrática, no fue una Constitución socialista pero sí un texto de avanzado

²⁷⁴ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 87-88.

²⁷⁵ C. 9 diciembre 1931, art. 36.

²⁷⁶ MIR I BAGO, "El sistema", 175.

²⁷⁷ ID., *ibidem*, 175.

contenido social, habida cuenta del momento histórico en el que surge. Técnicamente, fue una Constitución sectaria, no mal escrita, aunque con algunas frases gramaticalmente desacertadas, no muy extensa y aceptablemente estructurada.²⁷⁸

La materia local se recoge en varios artículos del Título Primero, denominado “De la organización nacional” (arts. 8 a 22). El primero de ellos²⁷⁹ señala que el Estado español estará integrado por municipios mancomunados en provincias. A continuación, el artículo siguiente recoge las cuestiones más novedosas. En primer lugar, destaca una declaración de autonomía de la máxima contundencia: “*todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia*”.²⁸⁰ Se recoge además, la elección de los Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo en el supuesto de que funcionen en régimen de concejo abierto. Los alcaldes serán designados por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.²⁸¹ Se concede un gran protagonismo a los Ayuntamientos en lo que a la aprobación del Estatuto de la región autónoma se refiere,²⁸² y en la renuncia de una provincia o de parte de ella a su régimen autónomo.²⁸³

1.13.1.3. LEY DE 31 DE OCTUBRE DE 1935.

El nuevo régimen no se dio prisa en elaborar una nueva ley de régimen local, pues hasta agosto de 1933 no se nombró una comisión redactora de un anteproyecto de reforma de la Administración Local: comisión que no llegó a actuar al disolverse, poco después, las Cortes constituyentes. Reunidas nuevamente las Cortes ordinarias, con notable cambio en la composición política parlamentaria, por Orden de 31 de enero de 1934, se designó otra comisión, que ya llegó a formular un anteproyecto de 80 bases, que comprendían tanto la parte orgánica como la financiera de la nueva ley municipal. El proyecto fue dictaminado por la comisión parlamentaria; pero, a la vez, el Gobierno había remitido un proyecto de ley de bases para una ley municipal en el que las bases quedaron reducidas a 38. El dictamen de la comisión parlamentaria aun las redujo a 36, autorizando al Gobierno, por medio de un artículo único, conforme al artículo 61 de la Constitución, para que promulgase, en el plazo de tres meses, la ley municipal con sujeción a la ley de bases. Comenzada la discusión en la sesión de 12 de febrero, continuó sin interrupción hasta el 28 de marzo, siendo votada la redacción definitiva en la sesión de 9 de mayo, aunque la ley no recibiera sanción hasta el 28 de junio de 1935. Tal sanción fue además parcial, pues se añadió un artículo adicional facultando al Gobierno para que “*de momento*” articulase una ley municipal en su parte orgánica, consistente en las 28 primeras bases del dictamen de la comisión; sobre las restantes bases se señaló que su discusión “*continuará seguidamente*”.²⁸⁴ Pero lo cierto es que no llegaron a aprobarse, y ello hizo que, durante todo el período republicano, siguiera en vigor el Libro II del Estatuto Municipal. Finalmente, la ley municipal se publicó por Decreto de 31 de octubre de 1935. El debate parlamentario de la ley de bases no tuvo interés alguno y apenas si mereció atención por parte de la opinión pública. Se debe tener presente que socialistas y republicanos habían abandonado las Cortes a raíz de los hechos acaecidos en octubre de 1934, de modo que prácticamente no había oposición con la que debatir. Además, si se toma en consideración la composición del Gobierno -radicales y CEDA- no es de extrañar que se buscara inspiración en el Estatuto de 1924. Sin embargo, en los debates de la ley se pondría de manifiesto que este

²⁷⁸ TOMAS Y VALIENTE, “Manual”, 460-461.

²⁷⁹ C. 9 diciembre 1931, art. 8.

²⁸⁰ Doctrinalmente, se ha considerado esta mención del artículo 9 de la Constitución de 1931 como el único reconocimiento constitucional de la autonomía municipal antes de la Constitución actual, SEVILLA MERINO, “La autonomía”, 943.

²⁸¹ C. 9 diciembre 1931, art. 9.

²⁸² *ibidem*, art. 12.

²⁸³ *ibidem*, art. 22.

²⁸⁴ Ley de Bases 10 julio 1935, art. adicional.

proyecto era de menor calidad técnica, y menos respetuoso con la autonomía local que el Estatuto de 1924. Si a esa falta de capacidad innovadora respecto de la situación anterior se le añade el escasísimo período de tiempo que estuvo en vigor, no es de extrañar que la Ley Municipal de 1935 pasase virtualmente desapercibida.²⁸⁵

Tiene 242 artículos, divididos en cinco Títulos y 11 disposiciones transitorias. Se refiere a: entidades municipales, organización y administración local, régimen jurídico municipal, y régimen de tutela. La disposición transitoria décima declaraba vigentes, hasta que no se publicasen sus reglamentos de desarrollo, los del Estatuto.

Se han señalado como notas características de esta norma: la elección del alcalde, bien por elección directa del pueblo, en cuyo caso se exigía un determinado número de firmas en relación con la población del municipio, o por los concejales; sustitución del primer regidor por el voto de la mayoría absoluta de los ediles, o por votación popular, en que así lo acordara la mitad más uno de los electores; establecimiento del referéndum que podía ser voluntario o forzoso; reconocimiento de la autonomía de los municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Constitución de 1931 y mantenimiento del recurso de abuso de poder, extendiéndose la posibilidad de su interposición a los vecinos.

Como se ha puesto de manifiesto doctrinalmente, esta norma se mueve entre el culto a los principios autónomos, aquí plenamente coherentes con el sistema político imperante, y la evidencia del deterioro de una sociedad que condensaba un secular enfrentamiento ideológico, que en ese momento tuvo un alcance generalizado.²⁸⁶ Por otra parte, la práctica totalidad de los autores coinciden en señalar que esta norma no tuvo trascendencia posterior alguna y que se trata de un texto de una calidad muy inferior al Estatuto Municipal,²⁸⁷ amén del escaso período en que estuvo en vigor a consecuencia del pronto estallido de la guerra civil, a mediados de 1936.²⁸⁸

²⁸⁵ MIR I BAGO, “El sistema”, 177.

²⁸⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, 219.

²⁸⁷ Guirado Cid pone de manifiesto que el proyecto de ley fue tachado de ser más retrógrado que el texto de la Dictadura, afirmación que fue mantenida tanto por quienes militaban a la derecha del gabinete, los monárquicos de Calvo Sotelo, como por los que se encontraban separados del Gobierno por sus opiniones más claramente autonomistas o regionalistas, y por los republicanos integrantes de la Unión Republicana de Martínez Barrios, GUIRADO CID, “El alcalde”, 203. Por otra parte, Orduña Rebollo ha considerado que el hecho de nacer bajo la inspiración de un Gobierno conservador y con las fuerzas políticas socialistas y republicanas fuera del Parlamento, dio lugar a una ley que a todas luces no era la adecuada para la época, y en múltiples aspectos era regresiva frente al Estatuto Municipal. También, señala que todo lo anterior, unido a su corto período de vigencia, hizo que dicha norma pasase sin pena ni gloria, ORDUÑA REBOLLO, “Centralización”, 221. Este mismo autor pone de manifiesto el escaso interés que la Ley de 1935 despertó en la doctrina y en los medios intelectuales de la época, prueba de ello fue la ausencia de su cita en la historiografía del período republicano, aunque considera que la cercanía de la fecha de su aprobación a 1936, debe ser también tenida en cuenta, E. ORDUÑA REBOLLO, “Nota preliminar”, en L. COSCULLUELA MONTANER y E. ORDUÑA REBOLLO, *Legislación de la Administración Local 1900-1975*, t. II, Madrid 1981, XLVII. Pérez Algar ha señalado que esta es una norma de peor calidad técnica que los precedentes Estatutos y que no introdujo ningún avance significativo dentro de la historia del régimen local, PEREZ ALGAR, “Elementos”, 11. Igualmente, Lliset Borrell pone de manifiesto el carácter no innovador de la legislación republicana en materia local, LLISSET BORRELL, “Manual”, 96. Parejo Alfonso señala que fue éste un “texto escasamente innovador de peor factura técnica que el Estatuto de 1924” y que “no supone aportación apreciable alguna a la historia del régimen local”, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 49. Martínez Marín abunda en idénticas consideraciones hasta ahora manifestadas, pero añade que las cuestiones locales no fueron objeto de atención en el Parlamento porque ya se habían casi agotado el tema en el debate de los proyectos de ley anteriores al Estatuto y en el propio Estatuto de Calvo Sotelo, MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 89.

²⁸⁸ PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 49.

CAPITULO II

CONCEPTO DE MUNICIPIO. CONCEPTO Y CARACTER DEL AYUNTAMIENTO. SUS COMPETENCIAS.

SUMARIO

- 2.1. Concepto de municipio.
- 2.2. Concepto y carácter del Ayuntamiento.
- 2.3. Competencias de las Corporaciones Locales.

CAPITULO II

2.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Como planteamiento de esta cuestión es necesario dejar claro ya, desde un principio, que en la actualidad es meramente teórico. Aunque en algunos momentos la elaboración y elección de un determinado concepto sí conllevó una opción a favor de un tipo preestablecido de municipio, y dio lugar a discusiones doctrinales e incluso parlamentarias de importancia, hoy en día este planteamiento ha perdido relevancia y a nivel práctico carece de interés. No obstante, la situación durante el siglo XIX y principios del XX, fue otra.

Procede moverse en dos planos para abordar esta materia. Por un lado, el meramente doctrinal, para conocer qué tipos de municipio se han venido barajando por los autores, y qué consecuencias implica la elección de un tipo u otro por el legislador. Por otro lado, ver en cada uno de los textos relativos al régimen local que se vienen analizando, que tipo de definición de municipio se utiliza. La elección del legislador viene marcada por la ideología del partido en el poder: parece que en general puede establecerse una cierta concatenación entre el régimen político, la normativa municipal alumbrada, y correlativamente, el tipo de municipio por el que se opta. Pese a lo anterior, la definición elegida ha dependido tanto de la concepción de la ideología política de cada momento, como de la época histórica que lo ve nacer. El concepto de municipio que se utilice en cada norma tiene una gran importancia de cara a la forma con que se organiza la relación del municipio con los Poderes Centrales y los mecanismos de tutela que éstos ejercen sobre el mismo.

Por lo que se refiere a los planteamientos doctrinales, las definiciones de municipio oscilan siempre entre dos extremos: por un lado, aquellas que ponen el acento en su naturaleza independiente de la voluntad del legislador y, por el contrario, las que lo consideran una creación artificial de la ley. Entre estas dos posturas extremas puede encontrarse una tercera, no excesivamente extendida en la doctrina, que considera que tal vez en un primer momento el municipio se crea artificialmente por el ordenamiento jurídico, pero luego parece adquirir una entidad natural y propia.¹ Se plantea fundamentalmente una pugna entre el origen del municipio en la ley o en la voluntad popular, con manifestaciones legales en uno y otro sentido.

Si se adopta la tesis de que el municipio es una entidad natural, se sostiene que su existencia es anterior al Estado, el cual no hace más que reconocer la realidad del municipio. No la crea, únicamente la reconoce. El municipio ostenta sus competencias como propias y naturales, sin que medie delegación de ellas por parte del Estado, que es ajeno al conjunto de las mismas.² Dichas competencias están definidas y fundamentadas en su esencia propia. Consideran los autores que defienden esta postura que el dato jurídico no es el decisivo; según ellos, todo colectivo humano con pautas de comportamiento definido puede ser un municipio.

¹ CARRASCO CANALS, "El municipio", 98-99.

² CAZORLA PRIETO, "Temas", 577.

El municipio es, para esta tesis, un fenómeno completamente natural o espontáneo.³ Su carácter primario hace que se pueda mantener su precedencia sobre cualquier otra estructura.⁴

El sector doctrinal que se inclina por el concepto legal defiende la postura de que sólo existe municipio en cuanto se presenta como una realidad jurídica. Un colectivo de habitantes agrupados en un conjunto urbano no es por sí mismo un municipio, es necesaria una organización jurídica. El municipio es, pues, una creación del Estado que podría no existir si este así lo decidiera. Mantener la opinión de que el municipio es legal y que no goza del carácter de entidad natural, implica que el reconocimiento de la existencia municipal sólo viene de la mano del Derecho, que el municipio no es anterior al Estado y que sus competencias no son propias sino derivadas.⁵ Si el municipio es una creación legal, que tiene su origen en un acto del poder, éste le puede atribuir cuantas competencias quiera, aquellas que el Estado juzgue libremente oportuno.⁶ Es claro, para quienes defienden esta postura, que el municipio no es soberano respecto del Estado titular de la soberanía, sino que está subordinado, de tal modo que los municipios sólo tienen existencia en cuanto que el ordenamiento jurídico estatal, y su máxima expresión la Constitución, los reconozca expresamente.⁷

En esta diferenciación, algún sector doctrinal ha señalado que se están confundiendo dos planos: el sociológico y el jurídico-político. Se ha considerado que una cosa es captar intelectualmente el fenómeno municipal para regularlo y otra, muy distinta, captar ese fenómeno para estudiarlo desde otros puntos de vista como el sociológico. En el primer caso, sólo existe municipio en cuanto se presenta como realidad jurídica; un colectivo de habitantes agrupados en un conjunto urbano no es por sí mismo un municipio. En definitiva, si no existe una organización judicial, no hay fenómeno jurídico alguno. Ahora bien, desde el plano sociológico todo colectivo humano con pautas comunes de comportamiento, reunido en un entorno espacial definido, puede ser municipio; así el carácter natural o contingente depende de qué se quiera analizar.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, hay que destacar que para conocer los planteamientos concretos del legislador, es necesario hacer un análisis individual de cada una de las normas del período que se está analizando.

Se ha puesto de manifiesto doctrinalmente que los textos constitucionales no revelan la naturaleza del municipio. Durante todo el siglo XIX, se rehuyó su definición en el ámbito constitucional.⁸ No obstante, la extensión de la Constitución gaditana ha permitido a un importante sector doctrinal deducir un concepto de municipio de carácter legal en este texto. El pueblo como unidad natural se constituirá o no en municipio si se establece un Ayuntamiento. A esta conclusión puede llegarse a través de los artículos 310 y 335 de la Constitución de 1812.⁹ En este sentido, el artículo 310 señala: “*Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a 1.000 almas...*”, este precepto debe ponerse en relación con el artículo 335 que dice: “*Tocará a estas Diputaciones: ... cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme lo prevenido en el artículo 310*”. Esta previsión contiene un inequívoco pronunciamiento sobre la concepción legal del municipio, al

³ PEREZ ALGAR, “Elementos”, 104.

⁴ CAZORLA PRIETO, “Temas”, 577.

⁵ ID., *ibidem*, 577.

⁶ PEREZ ALGAR, “Elementos”, 104.

⁷ CAZORLA PRIETO, “Temas”, 577.

⁸ CARRASCO CANALS, “El municipio”, 97.

⁹ POSADA, “Evolución”, 107 y “Escritos”, 181 y ss.

hacer depender su existencia del hecho de que el pueblo como grupo natural, formado por un conjunto determinado de familias que habitan en un mismo espacio y viven en relación de vecindad, sea dotado de Ayuntamiento, cuando así lo aconsejen razones de conveniencia o su población. El municipio se dibuja como una creación más o menos artificiosa de la ley, hecha con la preocupación de las necesidades del Estado, y tomando como base el criterio de su número de habitantes.¹⁰ La opción gaditana a favor del municipio legal supuso un cambio revolucionario en los albores del siglo XIX. En aquel momento, podía haber triunfado la opción conservadora de rehuir de una definición “ex-lege” del municipio y, sin romper con las nociones del Antiguo Régimen, seguir considerando al municipio como un “ente natural”. Pero la de la Constitución de Cádiz fue una opción revolucionaria, nada pacíficamente aceptada durante todo el siglo XIX.¹¹ El primer elemento de renovación local que adoptan las Cortes es una nueva distribución municipal que como opción disgregadora del gran municipio medieval, se fundamenta en un municipio legal y abstracto que viene dado por la ley. Este elemento no sólo tuvo rasgos profundamente innovadores, sino que se proyecta hasta la actualidad.

Hay que señalar que en el resto de los textos y proyectos constitucionales del siglo XIX no se dice qué debe entenderse por municipio y su articulado en materia local es tan parco que no permite, ni siquiera, deducir el posicionamiento del constituyente sobre el carácter natural o legal del municipio.

Puede en cierto sentido considerarse lógico que el legislador gaditano optase por el concepto legal por dos motivos de distinta índole: por un lado, la decisión a favor de un concepto natural podría haber levantado las iras de los diputados “peninsulares”, marcadamente conservadores, por la carga ideológica a favor de la autonomía municipal que ello hubiera supuesto y por otro, no puede dejarse de lado la creciente implantación en España en ese momento de las doctrinas políticas imperantes en Francia y, como consecuencia de ellas, el deseo de “homogeneizar” todos los municipios, frente a los particularismos medievales. En este sentido, inclinarse a favor de un concepto de municipio de carácter natural y consecuentemente autónomo, que podría equivaler a municipio “libre”, no fue lo que se pretendió, ya que de ser así, su regulación y encaje en un modelo único, hubiera sido mucho más complejo. Estas hipótesis no pueden ser ni corroboradas ni negadas en base a las discusiones parlamentarias recogidas en el Diario de Sesiones de las Cortes, dada su parquedad. No obstante, no cabe dejar de lado la posibilidad de que la opción de los constituyentes se debiera únicamente a razones de técnica legislativa, sin que hubieran llegado a plantearse las posibles consecuencias prácticas de una u otra elección.

El Decreto de 23 de mayo de 1812 heredero, sin duda, del carácter legal del municipio de la Constitución de Cádiz, desarrolla sus planteamientos y recoge un concepto en esa línea, que puede extraerse de su articulado.¹²

El Decreto de 23 de junio de 1813 tributario, igual que el anterior, de la Constitución gaditana, se inclina por un concepto legal de municipio. Encarga el establecimiento de los

¹⁰ POSADA, “Evolución”, 108.

¹¹ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 282-283. Emma Montanos y José Sánchez-Arcilla se adhieren también al sector doctrinal que considera que la Constitución de Cádiz, sin dar una definición “ex-lege” de municipio, opta por un concepto legal y abstracto del mismo, MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 333 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN, (colab.), “Historia”, 333. También Luciano Parejo mantiene esta opinión, PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 30. Igualmente, Mir i Bagó al señalar que “el municipio gaditano responde poco al modelo iusnaturalista de poder municipal” se inclina por el concepto legal, MIR I BAGÓ, “El sistema”, 34 y puede aludirse también, en esta misma línea, a Francisco Sosa y Pedro de Miguel, SOSA WAGNER, y MIGUEL GARCIA, “Creación”, 16.

¹² El concepto legal de municipio se deduce en esta norma de lo recogido en sus artículos 1 y 2.

Ayuntamientos a las Diputaciones para aquellos pueblos que no lo tengan, debiendo llegar su población a 1.000 “*almas*”. También se recoge la posibilidad de que sin llegar a este número de habitantes “*convinere establecerlo*”.¹³ Queda claro el carácter legal del concepto de esta norma, que es declarado mayoritariamente por la doctrina.¹⁴

La Ley de 3 de febrero de 1823, por su parte, considera a los municipios creaciones artificiales de la ley. El concepto utilizado se extrae de lo establecido en el Capítulo II relativo a las Diputaciones Provinciales.¹⁵ La doctrina ha mantenido que esta norma fija un concepto de Ayuntamiento que va a dominar toda la evolución posterior, cargado de legalismo uniformista, centralización, jerarquización y falta de autonomía.¹⁶ En esta norma es donde se observa, mejor que en ninguna otra, que las Corporaciones Locales son una representación de los pueblos, no tanto una representación histórica y natural como legal: el Ayuntamiento es una creación de la ley; el Poder Central es quien declara si existe o no agrupación municipal, que de base al Ayuntamiento.¹⁷

La definición de municipio en el Real Decreto de 23 de julio de 1835 no es explícita: se deduce de su articulado,¹⁸ y se trata de una definición de carácter legal. Se consagra en esta norma un concepto legal basado en la realidad de las cosas, afirmando la vida municipal de los pequeños núcleos vecinales y adaptando la Administración Local a la geografía.¹⁹

Por lo que se refiere a la legislación moderada, en las Leyes de 1840 y 1845 se reproduce la situación descrita en el Real Decreto de 1835. De su articulado se extrae un concepto de municipio de carácter legal.²⁰ El Real Decreto de 30 de diciembre de 1843 por su parte, reproduce textualmente lo recogido en la Ley de 1840, al respecto.

La Ley progresista de 1856 aborda esta cuestión de distinta manera.²¹ Algún autor ha señalado que en esta norma se concibe al municipio como una entidad asociativa natural, distinta y anterior al Estado, del que formalmente tiende a separarse.²² A esta conclusión puede llegarse mediante una lectura detenida de su Capítulo III, denominado: “Del establecimiento, creación y supresión de Ayuntamientos”, en cuyos artículos se observa cómo la ley reconoce un movimiento asociativo natural, que posteriormente será objeto de regulación. Especialmente, esta cuestión se pone de manifiesto al entrar a regular y reconocer situaciones que ya se habían producido en la realidad. Al modificar la dependencia municipal de zonas despobladas, aldeas, caseríos o cortijos de poca entidad que reúnen unas características especiales, primero es necesario que se produzca el hecho natural y después, la ley entra a regularlo.²³

Tras una lectura conjunta del articulado de ese Capítulo, hay que concluir que no

¹³ D. 23 junio 1813, C. II, art. 1.

¹⁴ En este sentido, pueden destacarse opiniones como la de Mir i Bagó quien dice, al referirse a esta norma, que “*diste mucho de la concepción naturalista, casi iusprivatista del municipio*”, MIR I BAGO, “El sistema”, 38. Igualmente, Adolfo Posada se inclina por esta postura, POSADA, “Escritos”, 191 y “Evolución”, 108.

¹⁵ El concepto de municipio se deduce en esta ley de los artículos 83 a 86 de su texto.

¹⁶ GALLEGO ANABITARTE, “Notas”, 266.

¹⁷ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 336 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab), “Historia”, 336.

¹⁸ El concepto de carácter legal se deduce de lo establecido en los artículos 3,4 y 5 de dicha norma.

¹⁹ POSADA, “Evolución”, 153-154.

²⁰ En la Ley de 14 de julio de 1840, el concepto de municipio se extrae de lo recogido en los artículos 1 y 5 de su texto, y en los mismos artículos del Real Decreto de 1843. Por lo que se refiere a la Ley de 8 de enero 1845, dicho concepto puede deducirse de los artículos 70 a 72.

²¹ L. 5 julio 1856, arts. 25 a 30.

²² J.A. SANTAMARIA PASTOR, “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Madrid 1988, 496.

²³ L. 5 julio 1856, art. 28.3.

puede deducirse un concepto natural de municipio absoluto, completo. Efectivamente, se observa un mayor reconocimiento de hechos reales de la convivencia, que el Estado debe posteriormente regular y se observa un alejamiento del carácter legal del municipio que ha venido presidiendo la legislación municipal promulgada hasta ese momento, pero sin abrazar rotundamente el concepto natural de municipio. A tal conclusión puede llegarse a partir de las siguientes palabras de la ley: “*Para la supresión o creación de Ayuntamientos, y para la segregación de parte de un distrito municipal con objeto de agregarlo a otro existente, han de concurrir las circunstancias y observarse los trámites que prescribe la presente ley*”.²⁴

Se requiere, por un lado, la presencia de las circunstancias de hecho que se consideran necesarias para suprimir o crear un municipio, pero, además, es necesario que se observen los trámites previstos por la ley. Parece pues, que en esta norma se recoge un concepto mixto de municipio. Este cambio de signo en el concepto de municipio no es sorprendente si se tiene en cuenta el cambio de orientación a favor de la descentralización por el que se inclina la legislación del bienio. Lógicamente, una cierta opción a favor de una definición de carácter natural supone una decisión a favor de un municipio más autónomo, más desligado del poder del Estado. No es que este hecho suponga una medida con unos efectos prácticos e inmediatos concretos, pero si pone de manifiesto el cambio de filosofía que se observa en todo el texto de esta ley.

En el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, aparece un concepto no explícito, tal y como viene siendo habitual, de municipio; pero del propio texto de esta norma puede extraerse que el legislador se inclina por su carácter legal.²⁵ El Decreto de 21 de octubre de 1868 reproduce lo recogido en 1856, prácticamente en los mismos términos.²⁶

En las Leyes de 20 de agosto de 1870 y de 2 de octubre de 1877, aparece definido el municipio como “*la asociación legal de todas las personas que residen en el término municipal. Su representación legal corresponde al Ayuntamiento.*”²⁷ Quedan así recogidos en esta definición los tres elementos básicos que integran el municipio: el elemento personal (todas las personas que viven en él); el elemento territorial (el término municipal) y el elemento representativo (el Ayuntamiento).²⁸ En estas leyes la determinación de los elementos, para admitir la existencia de un municipio, tiene su origen, su más directo precedente, en la Constitución gaditana.²⁹ Se establecen, además, las condiciones precisas que deben reunir los términos municipales, pudiendo establecerse Ayuntamiento en aquellos pueblos que lo hubiesen tenido hasta ese momento, aunque no reuniesen las condiciones legalmente establecidas.³⁰

Doctrinalmente, se ha señalado mayoritariamente el carácter legal del concepto de municipio recogido en ambas normas,³¹ no obstante, algún autor ha puesto de manifiesto que

²⁴ L. 5 julio 1856, art. 26.

²⁵ En este sentido, es necesario tener en cuenta lo regulado en los artículos 70 a 74 del Real Decreto de 21 de octubre de 1866.

²⁶ El concepto de municipio se deduce de lo establecido en los artículos 25 a 30 de esta norma.

²⁷ L. 20 agosto 1870, art. 1 y L. 2 octubre 1877, art. 1.

²⁸ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 345 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 345.

²⁹ POSADA, “Evolución”, 108.

³⁰ L. 20 agosto 1870, art. 2 y L. 2 de octubre 1877, art. 2.

³¹ En este línea, puede aludirse a lo manifestado por autores como Emma Montanos y José Sánchez-Arcilla, Adolfo Posada, Recaredo Fernández, Juan Luis de Simón, Luciano Parejo, Javier Tusell y Diego Chacón o José Antonio García-Trevijano. MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 345 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 345; POSADA, “Evolución”, 108 y “Escritos”, 191; R. FERNANDEZ DE VELASCO, “El municipio y consiguiente definición”, *Revista de Estudios de la vida local*, 2, marzo/abril, Madrid 1942, 35; SIMON TOBALINA, “El régimen”, 307-308;

el legislador no ignoró el substrato sociológico del municipio, que no es otro que el pueblo, y que lo más importante es poner en relación el substrato sociológico: el pueblo, con la institución jurídica creada por la ley del Estado: el municipio.³² Pero esta opinión debe considerarse como aislada. Llama la atención el hecho de que una ley como la de 1870, que la doctrina ha calificado de descentralizadora, se adhiera al concepto legal de municipio de una forma tan rotunda. No es sorprendente este hecho, en cambio, en la de 1877, fruto de la Restauración y cargada de controles a los municipios por parte del Ejecutivo. Parece lógico, entonces, entender que el legislador de 1870 no ha utilizado el concepto legal de municipio con ningún fin concreto, más bien en este caso responde a cuestiones de técnica normativa y es fruto de la evolución legislativa. Ya se ha señalado cómo todo lo relativo al concepto de municipio responde y es tributario de su momento histórico, fruto de sus propias circunstancias, y, lógicamente, influenciado por las teorías político-jurídicas mantenidas por la doctrina en cada momento, de ahí el tipo de concepto que se utilizó en esta norma.

Respecto de la Ley de 1877, cabe señalar que, a pesar de que el concepto previsto está en consonancia con su filosofía en lo que al carácter autónomo de municipio se refiere, parece que el legislador tampoco en este caso se hizo planteamientos de fondo al respecto. La Ley de 1876 no consideró conveniente modificar el concepto de municipio de la Ley de 1870 probablemente, por dos motivos: en primer lugar, porque se trata de un concepto muy acabado y completo y que contó con todos los “parabienes” de la doctrina de la época, y por otro lado, porque no estaba en contradicción con la filosofía que inspiró la reforma de la Ley Municipal de 1870.

El Estatuto Municipal se inclina decididamente a favor de una concepción iusnaturalista de municipio. A dicha cuestión alude ya el Preámbulo de esta norma cuando dice: *“El municipio, en efecto, no es hijo del legislador, es un hecho de convivencia anterior al Estado, y anterior también; y además superior a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva... Por todo ello, el nuevo Estado admite la personalidad allí donde la naturaleza la engendra...”*. Rompe esta norma con la tradición del concepto legal de municipio, propia de la práctica totalidad de nuestra legislación del siglo XIX. En el Estatuto se establece que: *“Es municipio la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento”*.³³ La doctrina se inclina unánimemente por esta consideración iusnaturalista del concepto de municipio.³⁴ La mayor parte de la doctrina ha señalado que esta definición suscita serios reparos. En primer lugar, al calificar el municipio como asociación natural se incurre ya en el primer defecto, porque ninguna asociación natural, puede ser municipio, ya que municipio es una cualidad jurídica, y ésta no se desprende de la naturaleza, sino del Estado. Existen, además, autores que se alejan de esta opinión, y señalan que existe una cierta contradicción entre lo establecido en el Preámbulo de esta norma y en su texto, ya que en el artículo 1 se dice: *“Es municipio la asociación natural reconocida por la ley”*, con lo que se está exigiendo una intervención normativa, y por tanto, alejándose del concepto iusnaturalista defendido por la mayoría de la doctrina.³⁵ No obstante, se han alzado voces que tratan de salvar la situación aludiendo al

PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 40; TUSELL GOMEZ, y CHACON ORTIZ (colab), “La reforma”, 31 y finalmente, GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación”, 332 y “Tratado”, 1.001.

³² SIMON TOBALINA, “El régimen”, 307-308.

³³ E.M. 8 marzo 1924, art.1.

³⁴ Lliset Borrell considera que el municipio, en el Estatuto de 1924, es una “entidad natural, anterior al Estado, y anterior y superior a la ley”, LLISSET BORRELL, “Manual”, 94. Francisco Sosa y Pedro de Miguel aluden también a esta cuestión, SOSA WAGNER, y MIGUEL GARCIA, “Creación”, 35 y 36. Igualmente, Fernando Albi, F. ALBI CHOLBI, “La crisis del concepto de municipio”, *Revista de Estudios de la vida local*, 5, septiembre/octubre, Madrid 1942, 14.

³⁵ M. DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, “Notas sobre el régimen de representación municipal en el

carácter natural del concepto de municipio recogido en el Estatuto y que la voluntad expresada por la ley no es más que una confirmación de esta naturaleza. Además de lo anterior, y con independencia de ello, hay que destacar que algún autor ha señalado que en esta norma surge una concepción nueva del municipio, diferente a la mantenida hasta ahora, comienza a entenderse como un negocio.³⁶

Se ha mantenido doctrinalmente que, analizando el texto de la Constitución de 9 de diciembre de 1931,³⁷ prima en ella un concepto de municipio de carácter iusnaturalista.³⁸ Con independencia de otros argumentos que puedan darse, hay que destacar que la utilización del concepto iusnaturalista en el último texto señalado, está íntimamente conectada con el carácter de municipio por el que se opta. Se observa una opción clara por el municipio autónomo, con lo que la utilización de un concepto de carácter natural estaría en consonancia con la autonomía municipal. Parece que el legislador con la utilización de dicho concepto ha pretendido reforzar su carácter autónomo y poner de manifiesto la ausencia de controles que el Ejecutivo puede imponer sobre el mismo, al encontrarse con una entidad natural que tiene una existencia propia, independiente y anterior a la ley que la regulará posteriormente. No la crea, únicamente la reconoce, la pasa de un plano material a un plano jurídico, pero en los mismos términos. El concepto de municipio de la Ley de 1935 está en esta misma línea.

La Ley de 31 de octubre de 1935 reproduce en esta materia, como en tantas otras, lo establecido en el articulado del Estatuto Municipal. Se adhiere al concepto de municipio establecido por el Código de la Dictadura, sin modificación alguna, y por tanto, al concepto iusnaturalista de municipio. Define esta ley al municipio como “*asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado*”.³⁹ Establece la doctrina que esta definición no aporta ninguna idea propia⁴⁰ sino que se limitó a disfrazar, con alteración de las palabras utilizadas, el concepto que figuraba en el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924.⁴¹ A nivel doctrinal, se ha llegado a señalar que el concepto de asociación, utilizado en esta definición, es el menos adecuado y oportuno de cuantos se pudieron emplear, ya que “asociación” suscita la idea de una ley previa que la sirva de base. Se hubiera podido usar el término “comunidad” que suena igual a hecho aglutinante pero que tiene un carácter más espontáneo. La definición se complica con el uso de los términos “vecindad” y “domicilio”, ya que si en la primera cabe una acepción natural extra-legal, la segunda tiene un mayor sentido jurídico, y por lo tanto poco natural.⁴²

Tanto el Estatuto de 1924 como la Ley de 1935, se inscriben dentro de planteamientos claramente iusnaturalistas, considerando al municipio como una entidad natural anterior al Estado. Esta afirmación se invoca como primer argumento de la autonomía, de manera, que ésta vendría a ser un derecho de los municipios, más que una opción posible del legislador. Se trata, a todas luces, de un planteamiento ajeno a la realidad de las cosas, que tiene como resultado, además del lógico divorcio conceptual entre el municipio y el Estado, la

Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 281-305. En esta mismo sentido se manifiestan también: Simón Tobalina, Fernández Velasco y Mir i Bagó; SIMON TOBALINA, “El régimen”, 308-309; FERNANDEZ DE VELASCO, “El concepto”, 38-39 y MIR I BAGO, “El sistema”, 155-156.

³⁶ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde en la Administración española”, Sevilla 1977, 89.

³⁷ C. 9 diciembre 1931, art. 8.

³⁸ ORDUÑA REBOLLO, “Nota preliminar”, XXXVIII.

³⁹ L. 31 octubre 1935, art. 2.

⁴⁰ En esta norma se reprodujo prácticamente el artículo 1 del Estatuto Municipal.

⁴¹ ALBI CHOLBI, “La crisis”, 14.

⁴² FERNANDEZ DE VELASCO, “El concepto”, 38.

inconsistencia real de la autonomía municipal que predica.⁴³ El iusnaturalismo plantea que el municipio existe exclusivamente donde la naturaleza lo engendra sin que pueda establecer la ley ningún requisito que desvirtúe esa personalidad natural, y sin embargo, es la propia ley quien, después de sentar ese principio, condiciona y restringe la posibilidad de existencia de las entidades municipales. Las legislaciones de tipo iusnaturalista se pronuncian, recogiendo el fundamento básico de la doctrina en que se inspiran, en la necesidad de reconocer los hechos sociales de la naturaleza, sin admitir organismos de artificio. Ahora bien, ¿qué significan esas entidades cuasi municipales que con la denominación de entidades locales menores se colocan, en el Estatuto de 1924 y la Ley de 1935, entre la familia y el municipio?. El criterio ortodoxo determina que el municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales, estando constituido por la reunión de varias familias. ¿Cuál es, pues, la justificación de esos círculos intermedios?; ¿en qué se diferencian entonces un municipio y una entidad menor?. Si con arreglo a la Ley de 1935 constituyen las entidades locales menores “núcleos separados de población... con territorio propio y.. peculiares derechos e intereses colectivos”⁴⁴ y además, se establece que poseen capacidad jurídica de idéntica extensión que el municipio,⁴⁵ no se alcanza a ver cuál puede ser la diferencia entre unos y otras, y cómo ha podido la ley, en flagrante contradicción consigo misma, reducir la capacidad de obrar de esos verdaderos municipios. Estas entidades secundarias o serán municipios, en cuyo caso una ley iusnaturalista no puede arrebatarles dicha consideración, o no serán nada, porque la doctrina básica del sistema no admite órganos intermedios entre el municipio y el Estado.

El error fundamental del iusnaturalismo procede de la confusión que mantiene entre dos factores que deben considerarse por separado y que aquel sistema involucra. El complejo que se denomina municipio está compuesto por dos elementos que la referida escuela no ha sabido diferenciar: la agrupación humana, -hecho social- y el municipio propiamente dicho institución jurídica. Planteado el problema a base de la distinción entre el elemento jurídico y el social, la cuestión que se debate quedará totalmente aclarada. Resultará de esta distinción el pleno respeto, por parte del Estado, del hecho de la convivencia humana donde quiera que la misma se presente, pero sin que de ello puedan derivarse consecuencias que afecten al régimen orgánico estatal. La consecuencia de conectar esas agrupaciones sociales mediata o inmediatamente con un órgano de gobierno, es una cuestión que afecta exclusivamente a la soberanía del Estado y que éste resolverá con plena libertad, atendiendo principalmente, al hecho de que dichas agrupaciones posean la capacidad económica precisa para llevar a cabo las finalidades mínimas que el Gobierno les atribuya.⁴⁶

Con independencia de estas críticas que ha vertido la doctrina en contra de las posiciones iusnaturalistas, a la hora de conceptualizar el municipio, es necesario dejar sentado que la utilización de un concepto legal o natural en una norma no tiene trascendencia práctica, no constituye una medida efectiva que logre unos fines concretos, aunque sí conlleva una fuerte carga ideológica. En general, el concepto de municipio utilizado suele ser acorde con el carácter más o menos descentralizador de cada norma. Efectivamente, en los textos más claramente autonomistas y descentralizadores de este período, el Estatuto de 1924, la Constitución de 1931 y la Ley Republicana de 1935, e incluso, en la Ley progresista de 1856, se opta por un concepto natural. Pero aunque teórica y doctrinalmente la elección de un concepto u otro puede dar una idea del sentido, de la orientación, que el legislador pretende darle al municipio, no tiene un carácter práctico y efectivo y, de hecho, en su momento tampoco lo tuvo. Debe entenderse el uso de uno y otro concepto como una declaración de

⁴³ MIR I BAGO, “El sistema”, 155-156.

⁴⁴ L. 31 octubre 1935, art. 2.

⁴⁵ *ibidem*, art. 3.

⁴⁶ ALBI CHOLBI, “La crisis”, 30-35.

intenciones de la ley, que se hace generalmente en su inicio, y que permite hacerse una idea de sus planteamientos ideológicos, pero sin más consecuencias prácticas.

Indudablemente, pese a todo lo señalado, no tendría sentido en un estudio de estas características no aludir, casi como cuestión introductoria, al concepto de municipio, habida cuenta de su importancia a nivel doctrinal y de los ríos de tinta que la doctrina vertió, durante todo el siglo pasado, tratando de aclarar estas cuestiones.

2.2. CONCEPTO Y CARACTER DEL AYUNTAMIENTO.

Respecto al concepto de Ayuntamiento, pueden hacerse varias consideraciones iniciales. En primer lugar, hay que constatar el hecho de que no en todas las normas se define que debe entenderse por Ayuntamiento, y la idea que del mismo subyace en los textos legales, debe deducirse de su articulado. Hay que dejar sentado que su concepto, o mejor dicho, el carácter que el legislador ha pretendido conferirle, no puede extraerse exclusivamente de su definición literal, aun en el caso de que figure en su texto. Es necesario tener en cuenta cuestiones tales como la autoridad o autoridades superiores de los Ayuntamientos, e incluso la posibilidad del ejercicio, más o menos autónomo de las competencias que tiene atribuidas, para llegar a conocer como se conceptúa dicha Corporación.

No se recoge en la Constitución gaditana un concepto de Ayuntamiento, pero del articulado del Título VI, denominado, “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”,⁴⁷ puede extraerse el carácter con el que es concebido por el legislador de Cádiz. Los Ayuntamientos se configuran en esta Constitución como “agentes subalternos del Poder Ejecutivo”. Estas palabras del Conde de Toreno aluden a la idea de que en realidad es el Estado el único gestor de los intereses generales. Y el propio concepto de intereses generales se entiende sin fisura alguna, como una noción, en la que quedarían englobados los únicos intereses públicos: los de la nación, que son los que asume el Estado. Son concebidos como órganos que integran la Administración del Estado, situados en la periferia, que realizan tareas de interés general, mediante delegación del propio Poder Ejecutivo y bajo su dependencia. Se diseña un Ayuntamiento uniforme y políticamente mediatizado, compuesto por el alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico, bajo la presidencia del jefe político. Se configura, pues, como un órgano complejo, compuesto a su vez por órganos inferiores.

El Decreto de 23 de mayo de 1812 no aporta nada sobre el carácter de los Ayuntamientos ni sobre sus competencias. Establece únicamente el número de alcaldes y regidores que debía haber en cada pueblo en función de su población. En el Decreto de 23 de junio de 1813 no se define que debe entenderse por Ayuntamiento, pero puede afirmarse que esta norma “hereda” el concepto diseñado en la Constitución de Cádiz.

Tampoco en la Ley 3 de febrero de 1823 se define que se entiende por Ayuntamiento. Los Ayuntamientos en esta norma aparecen como agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer, bajo la vigilancia y autoridad del Rey, las funciones administrativas. Son órganos que se ocupan de la gestión municipal con asiduidad, pero las tareas ejecutivas están desenganchadas de los mismos que, son concebidos como órganos puramente deliberantes; realizada la deliberación y adoptado el acuerdo serán, sus miembros, individualmente considerados, los agentes que lleven a cabo dicha ejecución.⁴⁸ El gobierno político queda incardinado en el alcalde y, sobre el mismo, el jefe político. Los Ayuntamientos utilizan la deliberación para proporcionar consejo al órgano ejecutivo; desde

⁴⁷ C. 19 marzo 1812, arts. 309 a 337.

⁴⁸ L. 3 febrero 1823, art. 79.

esta perspectiva son configurados como un órgano consultivo;⁴⁹ monopolizan prácticamente esta tarea de asistencia a la sociedad que gobiernan. Al margen, quedan tan sólo algunas juntas, que en sectores concretos, van a desarrollar tareas paralelas, como son las de sanidad y beneficencia, no del todo desconectadas, sin embargo, del mismo. Llama la atención también el hecho de que se establezca que la Diputación Provincial es la autoridad inmediatamente superior a los Ayuntamientos.⁵⁰ Esta mención implica indudablemente que el Ayuntamiento va a actuar a sus ordenes.

El Real Decreto de 23 de julio de 1835 estableció nuevos criterios sobre la formación de los Ayuntamientos. Sólo pone un alcalde al frente de cada localidad, desechando el sistema de pluralidad del modelo gaditano. Respecto a los regidores, su número oscila entre 2 y 22, según el número de vecinos de cada término municipal. En cada población habría únicamente, igual que alcalde, un sólo procurador del común. Quedan los Ayuntamientos situados en una relación de fuerte dependencia respecto de los gobernadores civiles, que pasan a asumir las funciones de control y tutela de la actividad municipal que la Instrucción de 1823 encomendaba a las Diputaciones. Esta norma va encaminada a lograr la despolitización de los Ayuntamientos, tratando de mantenerles en el ámbito de gestión de los intereses locales, sin invadir el que es privativo de la Administración Central, por afectar a los intereses generales de la nación.

En materia local, la Constitución de 1837 no es muy explícita, limitándose a establecer unos criterios muy generales, hasta el punto que puede afirmarse que virtualmente deja carta blanca al legislador. Los artículos dedicados a la cuestión local⁵¹ se limitan a proclamar la electividad de los Ayuntamientos y a remitirse a la ley municipal para la determinación de su organización y funciones. A diferencia de lo que sucedía en la Constitución de Cádiz, el régimen local ya no es objeto de regulación y pasa a ser enteramente disponible por el legislador ordinario. Este planteamiento será compartido por todas las Constituciones posteriores del período que se viene analizando. Los referentes constitucionales al régimen local son, por lo genéricos y/o ambiguos, de escasa utilidad.

Si el Ayuntamiento, durante el primer tercio del siglo XIX, actúa como una institución genuinamente política, el advenimiento de la época moderada iba a suponer un giro decisivo en la configuración futura de los mismos, como ya anticipó el Real Decreto de 1835. Este giro supone desalojarles de la arena política y encerrarles en el marco estricto de la organización administrativa. Se intenta hacer del municipio exclusivamente una administración pública, pasando a un segundo plano, y hasta difuminándose progresivamente, su dimensión política y su carácter de institución representativa.

Una modificación substancial que se impone, desde la promulgación de la Ley de 1840, consiste en eliminar la cláusula de “gobierno interior” que habilitaba el ejercicio de las denominadas funciones “gubernativas”, esto llevaba consigo la neutralización política de las Corporaciones Locales y la reducción de su actividad a lo puramente administrativo. En la misma línea se manifiesta el Real Decreto de 1843.

La Ley de 8 de enero de 1845 no modificó la estructura básica del municipio, en cambio si fijó una amplia tabla en la que se recogía el número de tenientes de alcalde y regidores o concejales que debía haber en cada localidad, en función de su población. Se suprimía el cargo de procurador síndico, que sería desempeñado por uno de los regidores elegido en la primera sesión del año. Los entes locales aparecían desprovistos de unos

⁴⁹ C. 19 marzo 1812, art. 191.

⁵⁰ *ibidem*, art. 82.

⁵¹ C. 18 junio 1837, arts. 69 a 71.

mínimos poderes autónomos, eran unos meros instrumentos de la Administración del Estado.⁵² Se consuma la relegación de los Ayuntamientos al ámbito de lo puramente administrativo, como Corporaciones económico-administrativas. El gobierno político de los distritos municipales se ponía en manos del alcalde. Con ello quedaban reducidos los Ayuntamientos a simples cuerpos consultivos, pues hasta las atribuciones establecidas como privativas estaban en extremo limitadas por la propia ley.

En la Constitución de 1845, como ya sucedió en la de 1837, no se da un concepto de Ayuntamiento, pero se recoge una cuestión, que hasta ese momento no había figurado en ningún texto constitucional y que va a permitir deducir el concepto utilizado: la obligación de que la ley municipal regule la intervención que deban tener los delegados del Gobierno en los Ayuntamientos.⁵³ No cabe duda de que una mención de este tipo conlleva la posibilidad de una intervención directa del Ejecutivo en cada municipio. Supone una decisión directa del constituyente a favor de un Ayuntamiento plenamente subordinado e intervenido por el Poder Central. Mientras que la Constitución de 1837 decía: “*Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos*”,⁵⁴ la Constitución de 1845 dice exclusivamente: “*Habrá en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos*”.⁵⁵ Es ésta una modificación importante respecto de lo establecido anteriormente. Este cambio expresa muy a las claras que el objetivo de la legislación moderada en este tema, es el de reducir a los Ayuntamientos al papel de Corporaciones que tienen atribuidas funciones exclusivamente administrativas, correspondiendo las de carácter más político al alcalde (al tratarse de un agente de la Administración del Estado, nombrado por el Gobierno, frente al Ayuntamiento, que es un órgano de elección popular).⁵⁶ El poder municipal desaparecía completamente en este texto constitucional.⁵⁷ En definitiva, la Constitución de 1845 reduce a los Ayuntamientos al ejercicio de una función subordinada, limitada únicamente a atribuciones de carácter meramente administrativo. Establece, además, que las competencias de los Ayuntamientos serán determinadas por la ley ordinaria.⁵⁸

En la Ley de 1856, se denomina por primera vez a los Ayuntamientos, Corporaciones. Se configuran como Corporaciones enteramente electivas, elegidas eso sí, mediante sufragio censitario y con unas competencias propias legalmente tasadas. Se establece que los Ayuntamientos “*son Corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen*”.⁵⁹ De esta manifestación se deduce que esta norma, a pesar de ser obra del Partido Progresista y surgir durante el denominado bienio progresista, no recoge un concepto tan autónomo de Ayuntamiento como era de esperar. A esta conclusión lleva también lo establecido en otros artículos de esta norma. Se señala que “*para el gobierno interior de los pueblos y su distrito municipal no habrá más... que Ayuntamientos compuestos de alcaldes y regidores...*”.⁶⁰ Indudablemente, esta manifestación supone una inicial determinación de autonomía; la expresión “*no habrá más*” tiene una enorme carga ideológica, pero a la vista del posterior desarrollo de las competencias municipales y de otros artículos de esta ley, puede entenderse como una mera declaración de intenciones. A la misma conclusión coadyuva otra manifestación de esta ley: “*Los Ayuntamientos... en todos los asuntos que la*

⁵² MIR I BAGO, “El sistema”, 92.

⁵³ C. 23 mayo 1845, art. 74.

⁵⁴ C. 18 junio 1837, art. 70.

⁵⁵ C. 23 mayo 1845, art. 74.

⁵⁶ MIR I BAGO, “El sistema”, 83.

⁵⁷ TOMAS VILLARROYA, “El proceso constitucional (1843-1868)”, t. XXXIV: *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, 215.

⁵⁸ C. 23 mayo 1845, art. 74.

⁵⁹ L. 5 julio 1856, art. 124.

⁶⁰ *ibidem*, art. 25.

ley no les comete exclusivamente e independientemente, están bajo la autoridad administrativa de la Diputación y del gobierno de la provincia según los casos".⁶¹ Además, se establecen cuestiones tales como: "*Los Ayuntamientos incurren en responsabilidad... por falta de obediencia debida, o por desacato a sus superiores jerárquicos*".⁶² Igualmente, sucede al señalarse que, cuando un Ayuntamiento incurre en hechos u omisiones punibles administrativamente, podrá ser amonestado, multado o suspendido por sus superiores jerárquicos.⁶³ A pesar de que a nivel de principios constitucionales, e incluso a nivel teórico, los progresistas de 1856 parecen recuperar los planteamientos autonomistas de 1812 y 1823, el legislador ordinario conecta con los planteamientos de la legislación moderada, con su visión de la Administración Local como una prolongación de la del Estado, y a esta interpretación conducen los preceptos antes mencionados.

En el modelo progresista de 1856, los Ayuntamientos recobran entidad propia, como ya se ha dicho: la ley establece su carácter económico administrativo y sitúa su actividad en esos campos, prohibiendo cualquier intromisión política que pudiera recordar la primera revolución liberal.⁶⁴ Se establece que los Ayuntamientos son Corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos que los que las leyes expresamente les señalen.⁶⁵ Se alude en este concepto a la materia competencial, cuestión que no puede sorprender, dada la importancia que tiene para conocer el carácter con el que la ley concibe al Ayuntamiento. Se observa en esta definición una posibilidad de que las Corporaciones realicen funciones no meramente administrativas, sino también de carácter político, pero únicamente aquellas que se establezcan legalmente; no se recoge una posibilidad de actuación abierta de los Ayuntamientos, sino exclusivamente ceñida a lo que legalmente se establezca.

A partir de la Revolución de 1868, se configura al Ayuntamiento como una institución representativa de la colectividad. Las colectividades radicadas en un territorio tienen el derecho, que la Constitución y la legalidad ordinaria les reconocen, de contar con instituciones representativas propias. El Ayuntamiento es, pues, el órgano o institución que asume la representatividad de la colectividad y gestiona los intereses que le son peculiares.

El precepto de la Constitución de 5 de junio de 1869⁶⁶ dedicado al régimen local es de extrema sencillez y ambigüedad, pues hace una remisión sumamente amplia al legislador ordinario. De su texto se deduce una consideración de Ayuntamiento como una auténtica Administración Pública, abandonándose a nivel constitucional, la concepción iusprivatista de la primera mitad del siglo XIX.

En la Ley de 1870, el gobierno interior de cada municipio estaba encomendado a un Ayuntamiento compuesto de un alcalde, tenientes de alcalde y regidores. Los Ayuntamientos son Corporaciones económico-administrativas, limitadas en su actuación a aquellas actividades que la ley les atribuye expresamente.⁶⁷ En su ámbito competencial, actúan con independencia, pero en aquellos otros ámbitos en que no se les atribuye una competencia expresa, actuarán bajo la autoridad y dirección de la Comisión Provincial o del gobernador civil, según los casos. El ministro de la Gobernación es el jefe superior de los Ayuntamientos. La posición del Ayuntamiento hay que entenderla, pues, en dos ámbitos diferentes: por un

⁶¹ L. 5 julio 1856, art. 238.

⁶² *ibidem*, art. 240.

⁶³ *ibidem*, art. 242.

⁶⁴ CASTRO, "La Revolución", 211.

⁶⁵ L. 5 julio 1856, art. 124.

⁶⁶ *ibidem*, art. 99.

⁶⁷ L. 2 agosto 1870, art. 66.

lado, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, donde es soberano, y por otro, en su actuación al margen de las mismas donde actuará subordinado al Poder Central.

Como ya viene siendo habitual desde 1837, es muy escaso el interés de la Constitución de 1876 en la Administración Local, le dedica sólo tres preceptos de contenido bastante ambiguo y en los que es posible advertir una cierta continuidad respecto de la Constitución de 1869, hasta el punto de que uno de los artículos de este texto es copia literal del artículo dedicado a la materia local en la Constitución de 1869.⁶⁸

La Ley de 2 de octubre de 1877 recoge idéntica definición que la de la Ley de 1870,⁶⁹ insistiendo en el carácter económico-administrativo de las Corporaciones Locales. Este carácter no político de los Ayuntamientos tiene como consecuencia que sólo puedan actuar en aquellas cuestiones expresamente previstas por las leyes. El gobierno interior de cada término municipal se halla encomendado a un Ayuntamiento compuesto de concejales divididos en tres categorías: alcalde, tenientes de alcalde y regidores.

No contiene el Estatuto Municipal una definición de Ayuntamiento, se limita a establecer que *“para el gobierno y administración de los pueblos habrá en cada municipio un Ayuntamiento...”*,⁷⁰ a señalar que el mismo es el representante legal del municipio,⁷¹ y finalmente, a recoger su composición: *“los Ayuntamientos se componen de alcalde, tenientes de alcalde y concejales en el número que corresponde a su población”*.⁷² No hay ningún otro aspecto destacable en este sentido, pero hay que señalar que en esta norma se observa un deseo de romper con el uniformismo en la regulación del régimen local. Se inscribe en esta línea, tanto la definición que se hace del municipio rural como la posibilidad que abre la técnica de la carta municipal, de llegar a regulaciones especiales para cada Ayuntamiento, aunque mediante la misma no podía alterarse su régimen competencial.

Señala la Constitución de 9 de diciembre de 1931 que *“todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia”*,⁷³ pero, como viene siendo habitual en las Constituciones precedentes, no se recoge nada sobre el concepto de Ayuntamiento, ni sobre sus competencias.

La Ley de 31 de octubre de 1935 definió al Ayuntamiento como el órgano supremo de la Administración municipal, al que correspondía la dirección y gobierno de los intereses morales y materiales del municipio, ostentaba su representación legal y tenía carácter de Corporación de derecho público, que encarnaba la jurisdicción local.⁷⁴ Los Ayuntamientos se componían del alcalde, los concejales y el secretario. El número de concejales oscilaba entre 3 y 24 en función de la población del municipio. La organización local podía revestir dos modalidades: en los municipios de más de 2.000 habitantes, el gobierno municipal se estructuraba en base al alcalde, la Comisión Permanente y el Pleno Municipal; pero en los municipios de menos de 2.000 habitantes, no había Comisión Permanente. En el primer supuesto, la gestión corría a cargo del alcalde y de la Comisión Permanente, mientras que la potestad reglamentaria y presupuestaria eran competencia del Pleno Municipal. En el segundo, los alcaldes asumían las atribuciones de la Comisión Permanente.

⁶⁸ C. 5 junio 1869, art. 99.

⁶⁹ L. 2 octubre 1877, art. 71.

⁷⁰ E.M. 8 marzo 1924, art. 38.

⁷¹ *ibidem*, art. 3.

⁷² *ibidem*, art. 41.

⁷³ C. 9 diciembre 1931, art. 9.

⁷⁴ L. 31 octubre 1935, art. 37.

2.3. COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

Respecto de la cuestión, relativa a las competencias municipales, ante todo, y como primera premisa, hay que destacar el hecho que ha puesto de manifiesto algún autor de que, con independencia del mayor o menor control que las autoridades delegadas del Gobierno puedan ejercer sobre la Corporación Municipal, la mayoría de las leyes locales del siglo XIX y principios del XX, coinciden en líneas generales, a la hora de fijar el ámbito de atribuciones del Ayuntamiento.⁷⁵ Lo que va a irse modificando en cada texto legal es el modo de ejercer esas competencias, más o menos libremente por los Ayuntamientos, en función del carácter de la norma que realice dicha atribución competencial. La posibilidad del ejercicio autónomo de las mismas o la intervención, más o menos amplia, según los casos, de autoridades ajenas al municipio en su realización, va a ser el objeto de las páginas que siguen. Es indudable que el control, que por diferentes medios, puede ejercer el Poder Central sobre los Ayuntamientos en esta materia, es de una importancia y de una efectividad enorme en el desarrollo de la vida local.

Por lo que se refiere a la amplitud de competencias que se recogen en cada norma, no puede olvidarse que influye en esta cuestión el momento histórico en el que cada texto ve la luz. A medida que las necesidades de cada población crecen, y que se les va dando solución técnica, es indudable que aumentan las competencias municipales; pero el hecho de que un municipio tenga un ámbito mayor de atribuciones no quiere decir que goce de mayor autonomía. Lo verdaderamente importante para la autonomía local no es ni la cuantía de las competencias, ni la forma en que se exponen en cada texto legal, sino el carácter con que se ejercen por quienes las tienen atribuidas. A esta cuestión es a la que se va a aludir a continuación. El modelo de atribución competencial de cada norma va a dar una idea bastante clara de su carácter más o menos descentralizador. Indudablemente, en esta materia se va a observar, con una claridad meridiana, el nivel de intervención del Poder Central en los municipios, pero para tener una idea global de esta cuestión, es necesario plantearse, tanto los distintos medios de intervención o control que se recogen, como las consecuencias que dicho control tiene para la vida municipal. Este es el objeto de las páginas que siguen.

En materia de competencias municipales, hay que reiterar lo ya manifestado, que la Constitución de 1812 es, con mucho, la que regula más extensamente el régimen local de toda la historia del constitucionalismo español y la única que, bajo el enunciado de "*estará a cargo de los Ayuntamientos*",⁷⁶ concreta un listado de competencias muy amplias. Algún autor ha puesto de manifiesto que, sorprendentemente, esta materia, pese a su trascendencia, no consiguió atraer el interés de los diputados gaditanos en la discusión parlamentaria,⁷⁷ pasando prácticamente desapercibida. La razón de ello hay que buscarla, según algún autor, en el hecho de que los Ayuntamientos no eran controlados desde fuera, por así decirlo, sino por las ruedas superiores de la misma máquina de la que formaban parte, de ahí la aporematividad de la cuestión competencial. La razón es muy sencilla: si todo iba a ser realizado por el mismo aparato, no tenía demasiada importancia el que las tareas se encomendasen a los Ayuntamientos o a otro órgano.⁷⁸ El desinterés parlamentario se debió a la ideología preponderantemente centralista de la mayoría de los diputados liberales, que una vez aceptada la subordinación del municipio al Poder Ejecutivo, no tenía el menor interés en plantear un modelo de competencias que atacara la subordinación.⁷⁹

⁷⁵ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Historia", 365; igualmente, SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN, "Historia" (colab), 365.

⁷⁶ C. 19 marzo 1812, art. 321.

⁷⁷ GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 271.

⁷⁸ NIETO, "Los primeros", 316.

⁷⁹ GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 271.

El Ayuntamiento liberal recibió competencias muy amplias que abarcan toda la Administración Civil del Estado, pero la revolución gaditana limitó el amplio poder municipal al encajarlo meticulosamente en los mecanismos generales del Estado. Se ha puesto de manifiesto que en ese momento, ante la necesidad de neutralizar políticamente a los Ayuntamientos, era lógico darles una compensación, y ésta fue reconocerles un área funcional propia, al margen de la del Estado concerniente a los intereses generales, quedando así acantonados en cometidos puramente administrativos.⁸⁰ No obstante, algún otro sector doctrinal ha señalado que, dada la amplitud de competencias municipales que recoge, parece evidente que la Constitución de 1812 va más allá de los simples asuntos privativos de los pueblos.⁸¹ De hecho, al definir la función general de los Ayuntamientos, la Constitución emplea el término “*gobierno interior de los pueblos*”,⁸² y no cabe duda de que la expresión “*gobierno*” remite a una idea de funciones no meramente administrativas, sino también de carácter político. De esta expresión parece que puede deducirse un gobierno autónomo municipal dentro de su término, ahora bien, esta manifestación debe interpretarse dentro de su propio contexto y no aisladamente, por ello es prematuro extraer consecuencias al respecto; es necesario tener en cuenta otros factores.

A la vista del articulado de esta Constitución y dada la amplitud del ámbito material en el que pueden intervenir los Ayuntamientos y el carácter plenamente representativo de los mismos, se podría llegar a la conclusión del talante descentralizador de este texto, pero, al analizar el grado de autonomía que se reconoce a los entes y órganos locales para intervenir en las materias de su competencia, se llega a la conclusión contraria.⁸³ La Constitución de Cádiz somete hasta tal punto a los Ayuntamientos al control de las Diputaciones que se ven prácticamente privados de adoptar decisiones bajo su sola responsabilidad. El amplio elenco de atribuciones recogidas queda contrarrestado con lo manifestado en otro precepto de la Constitución: “*Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación Provincial*”.⁸⁴ El término “*inspección*” utilizado no admite dudas sobre la amplitud del control al que está sometido el Ayuntamiento, lo que no quedan claras son las posibles consecuencias o efectos de esa intervención en el ámbito municipal, ya que el texto no alude a ellas. Además, se continúa señalando que los Ayuntamientos deberán rendir anualmente cuenta justificada a la Diputación de los caudales que hayan recaudado e invertido, con lo que se agudiza la intensidad del control,⁸⁵ sobre todo, si se une dicha previsión con lo establecido en el artículo precedente sobre la creación de arbitrios para “*obras u otros objetos de utilidad común*”, para lo que se exige aprobación de las Cortes a través de la Diputación, en aquellos supuestos en los que no fueran suficientes los caudales propios.⁸⁶ Este control se ve reforzado por lo establecido respecto de las competencias de las Diputaciones. Se dice expresamente que es competencia de la Diputación: “*velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos*”.⁸⁷ Indudablemente, el control del gasto e inversión de los recursos municipales implica un control indirecto sobre el ámbito de actuación de los Ayuntamientos, con lo que se refuerza el carácter de la Diputación como órgano superior de éstos.

⁸⁰ L. MOREL OCAÑA, “El régimen local español”, t. I, Madrid 1988, 460.

⁸¹ A la amplitud material del listado de competencias municipales recogidas en esta Constitución, aluden autores como Javier García Fernández, GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 288 y ss. y Antonio Sacristán y Martínez, SACRISTAN Y MARTINEZ, “Municipalidades”, 503 y 505.

⁸² C. 19 marzo 1812, art. 309.

⁸³ MIR I BAGO, “El sistema”, 32-33.

⁸⁴ C. 19 marzo 1812, art. 323.

⁸⁵ *ibidem*, art. 323.

⁸⁶ *ibidem*, art. 322.

⁸⁷ *ibidem*, art. 335.2.

Una última consideración que debe hacerse en este sentido es que las competencias municipales vienen definidas más en tono de obligaciones o responsabilidades, que referidas a un ámbito de poder a favor de las respectivas Corporaciones. Se habla de estar “*a cargo*” de los Ayuntamientos,⁸⁸ y de “*encargos*”⁸⁹ que éstos han de desempeñar. El sentido del listado de atribuciones del artículo 321 es, pues, básicamente, el de indicar a los Ayuntamientos qué finalidades de interés general o ciudadano estiman las Cortes que deben de satisfacer.

Puede afirmarse, a la vista de todo ello, que si la Constitución de Cádiz establece un abanico razonablemente amplio de materias como ámbito de la competencia municipal, no es menos cierto que, en el fondo, el Poder Central está utilizando a los municipios en la consecución de las finalidades de interés general por él definidas, y que se le dota de sólidos mecanismos que le permiten controlar la actividad municipal en todas sus facetas.⁹⁰

Respecto a la regulación de las competencias municipales del Decreto de 23 de junio de 1813, hay que señalar que supone prácticamente un desarrollo de lo establecido en la Constitución gaditana, como si de un reglamento con el que se pone en práctica el texto constitucional se tratase.⁹¹ El sistema de atribución de competencias previsto en esta norma ignora pura y llanamente la existencia de un área privativa de competencias del municipio. Se instaura un sistema en el que cualquier competencia es ejercida por el Ayuntamiento por delegación del Poder Ejecutivo, a través del jefe político.

No se observa en la Instrucción de 1813 ningún criterio delimitador claro por el que se realiza la atribución de competencias al municipio. La Constitución evidentemente, tampoco adelanta criterios de este tipo, y tampoco pueden deducirse de lo dicho en el debate constitucional, situación que ha llevado a algún autor a considerar que el artículo de la Constitución y los artículos de la Instrucción dedicados a las competencias municipales son de una pobreza “doctrinal y dogmática llamativa”. Pero esta ausencia de un criterio dogmático preciso por el que se realiza la atribución de competencias supone que el municipio las disfruta siempre en interinidad, pues nada impide al jefe político intervenir en mayor o menor grado en dicha cuestión, con lo que el municipio puede aparecer en la práctica privado de sus atribuciones. Esta idea se refuerza al atribuirle la competencia plena para conocer de las quejas de los vecinos contra cualquier providencia del Ayuntamiento o del alcalde, sobre cualquiera de los objetos indicados en la norma.⁹² Resulta así que la pobreza doctrinal de la Instrucción, en este punto, sirve de tapadera a un esquema administrativo de estricta tutela del jefe político, sobre la totalidad de las competencias municipales.⁹³ Ahora bien, cabe preguntarse, a la vista de esta situación, si la argumentación anterior es una mera deducción doctrinal hecha a posteriori, a la luz de los conocimientos técnico-jurídicos actuales, o si el legislador gaditano se planteó controlar al municipio a través de esta vía. No parece que conscientemente el legislador tuviera ese fin; más bien, su causa hay que buscarla en el hecho de que lo que no podía concebirse en ese momento era un Ayuntamiento que ejerciese libremente un conjunto de competencias tan amplio como el establecido por la Instrucción. Parece pues evidente, a la vista de la ideología imperante en aquel momento, tan influida por el modelo francés, que se concibiera un sistema en el que cualquier competencia fuese ejercida por el Ayuntamiento por delegación del Poder Ejecutivo a través del jefe político.

Algún autor ha considerado que, pese al carácter desordenado de esta norma en lo

⁸⁸ C. 19 marzo 1812, art. 321.

⁸⁹ *ibidem*, art. 322.

⁹⁰ MIR I BAGO, “El sistema”, 33-34.

⁹¹ Desarrolla este Decreto lo establecido en el artículo 321 de la Constitución gaditana.

⁹² D. 23 junio 1813, C. I, art. 28.

⁹³ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 276-278.

relativo a la enumeración de competencias, concreta con notable precisión los cometidos de los Ayuntamientos, determinando auténticas competencias y no meras capacidades generales de actuar;⁹⁴ probablemente, la misma nota de obligatoriedad en el cumplimiento de tales cometidos, trae consigo esta precisión, inexistente en muchas leyes posteriores. La propia nomenclatura utilizada para designar el Capítulo I de la Instrucción: “De las obligaciones de los Ayuntamientos” remite a la idea de que estas funciones que se asignan a los Ayuntamientos no son unas cuotas de poder de las que éstos puedan disponer libremente, sino que establece su parte de responsabilidad en el conjunto de las funciones públicas. No puede, además, dejar de mencionarse el hecho de que esta norma en materia de competencias “se olvida casi totalmente del alcalde”.⁹⁵

En esta norma, dado lo asistemático de su redacción en esta materia, no puede hablarse de una medida de control que afecte a la generalidad de las competencias, sino que la intervención del jefe político es variada en función de cada atribución. Se establecen pues diversas obligaciones de los Ayuntamientos elaboradas con el fin de que el jefe político pueda controlar su actuación. No es, pues, de extrañar que la mayoría de la doctrina considere la legislación de las Cortes de Cádiz como centralista, pese a que, si se tiene en cuenta el ámbito material sobre el que los Ayuntamientos pueden intervenir y el grado de representatividad que ostentan de la respectiva colectividad, este carácter centralista se diluye en gran medida.⁹⁶ No obstante, es el mayor el peso de la intervención del Ejecutivo lo que condiciona, tanto el propio carácter del Ayuntamiento como su ámbito competencial, circunstancias que dejan sin valor, tanto a la amplitud de la atribución de ámbitos de actuación a los Ayuntamientos, como a la forma en que éstos son elegidos.

La Instrucción de 1823 desarrolló minuciosamente las competencias de los Ayuntamientos y de los alcaldes reglamentándose separadamente.⁹⁷ Confluyen en esta norma un paquete importante de medidas que van más allá del estricto ámbito de intereses privativos del pueblo, comprendiendo servicios de indudable interés general, como el mantenimiento del orden público y de la seguridad, la educación o la beneficencia. Existen opiniones que plantean, incluso, que esta norma tendió a ampliar las atribuciones concedidas a los Ayuntamientos en todo cuanto era compatible con la Constitución.⁹⁸ Por ello, desde algún sector doctrinal se ha justificado la fuerte intervención del Estado sobre la actividad municipal en este tipo de funciones, combinándose así, en las primeras regulaciones del régimen municipal del liberalismo, la amplitud de competencias locales y la escasez de autonomía de alcaldes y Ayuntamientos para ejercerlas.⁹⁹

Se distingue entre competencias propias y delegadas por el Estado. Se introduce la división entre intereses generales y privativos, dando lugar a los dos grupos competenciales aludidos: las competencias delegadas, ejercidas bajo la dependencia de la Diputación o del Estado, y las competencias propias, que pertenecen a la administración local, y que se limitan al orden interior y a las cuestiones de personal, si bien, bajo el principio general de dependencia de la Diputación. Se mantienen, también, los conceptos de gobierno político y gobierno interior de los pueblos, aunque ahora la división se hace con más precisión que en normas anteriores. El gobierno político se asigna exclusivamente al alcalde, que actúa

⁹⁴ MIR I BAGO, “El sistema”, 38.

⁹⁵ GUIRADO CID, “El alcalde”, 25.

⁹⁶ MIR I BAGO, “El sistema”, 38.

⁹⁷ Alejandro Nieto ha destacado que la Instrucción de 1823 recoge las competencias municipales en el Capítulo I de esta norma muy minuciosamente, aunque de una forma asistemática, casi anárquica y parcial, debiéndose completar con otras disposiciones, NIETO, “Los primeros”, 319.

⁹⁸ SACRISTAN Y MARTINEZ, “Municipalidades”, 516.

⁹⁹ MIR I BAGO, “El sistema”, 48.

directamente a las ordenes del jefe político.¹⁰⁰ El gobierno interno queda en manos de los Ayuntamientos, que ejercerán algunas de sus funciones como propias.¹⁰¹ El resto de las competencias quedan bajo la dependencia de la Diputación Provincial; el principio general del sistema es el de que los Ayuntamientos dependen de las Diputaciones, como ya se ha señalado.¹⁰²

Se potencia en esta norma la figura del alcalde, a favor del cual se define un núcleo importante de competencias separadas de las del Ayuntamiento. Se plantea aquí una situación curiosa, que se abordará en profundidad en otro capítulo, pero que conviene tener ahora en cuenta. En función de a quien competa el nombramiento del alcalde, algún sector doctrinal considera que se estará ante competencias municipales si el nombramiento no depende del Gobierno, o ante atribuciones sustraídas al ámbito municipal si dependiese dicho nombramiento del Ejecutivo.¹⁰³ No obstante, en las páginas que siguen se aludirá a las competencias municipales y del alcalde siempre separadamente y con independencia de las cuestiones electorales. También se observa una cierta potenciación de la Diputación, ya que esta norma le atribuye buena parte de las tutelas sobre los Ayuntamientos que en la legislación anterior correspondían a los jefes políticos.

La intervención de órganos ajenos al Ayuntamiento aparece en esta norma, igual que sucedía en la Instrucción de 1813, con un cierto carácter anárquico y el control sobre los Ayuntamientos se configura de muy diferentes maneras en función de las distintas materias sobre las que recaiga.

La regulación que hace el Decreto de 1835 de las competencias municipales está en perfecta sintonía con su orientación centralista, hasta el punto de no reconocer formalmente un ámbito propio de intereses municipales. Hay que destacar que es mayor la importancia que se da a las facultades y obligaciones de los alcaldes, que las que merecen las de los Ayuntamientos y no debe olvidarse, que a diferencia de lo que sucedía en la Instrucción de 1823, ahora el alcalde no es elegido por los vecinos o por el Ayuntamiento, sino nombrado por el gobernador o por el Rey.¹⁰⁴ En esta norma se produce una restricción de atribuciones de los Ayuntamientos frente al anterior modelo gaditano, pero también hay un evidente recorte respecto a las funciones previstas en la Instrucción de 1823. Pierden los Ayuntamientos la independencia supervisada de que disfrutaban en muchos aspectos de la norma anterior, limitándose en lo que a administración local se refiere, a presentar las correspondientes propuestas ante el funcionario representante del Gobierno en la provincia, que es quien resuelve.¹⁰⁵ Adopta este decreto el principio de la organización francesa por el que se entendía que “la deliberación es obra de muchos, la acción de uno sólo”, y consecuentemente, la deliberación se atribuye al Ayuntamiento, y el gobierno, al alcalde o corregidor.

Se configura a los Ayuntamientos como Corporaciones administrativas con atribuciones deliberativas en las materias asignadas por las leyes y la prohibición tajante de intervenir en cualquier cuestión de índole política. Se procuró terminar con una de las instituciones locales tradicionales: la posibilidad de los Ayuntamientos de expresar ante el Gobierno sus aspiraciones y sus puntos de vista en materias concretas, lo cual es particularmente importante en los casos en que el propio Estado, mediante su acción administrativa, está afectando a los intereses y aspiraciones de las comunidades territoriales

¹⁰⁰ L. 3 febrero 1823, arts. 183 y 221.

¹⁰¹ *ibidem*, arts. 1, 2 y 3.

¹⁰² *ibidem*, art. 75.

¹⁰³ MIR I BAGO, “El sistema”, 48.

¹⁰⁴ R.D. 23 julio 1835, art. 31.

¹⁰⁵ CASTRO, “La Revolución”, 137.

menores. Se dice expresamente que: “*Los Ayuntamientos no podrán deliberar ni hacer por sí ni prohiar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni acordar medidas ni otorgar peticiones algunas en semejantes materias, todo bajo pena de perder sus cargos, y de la responsabilidad a que haya lugar con arreglo a las leyes*”.¹⁰⁶ Llama la atención la rotundidad con que viene establecida esta prohibición y las consecuencias de su violación, que se hereda, por la legislación moderada, prácticamente en los mismos términos. Se trató, ante todo, de eliminar la posibilidad de una contradicción entre la política del Gobierno de turno, expresada en cada provincia a través de las directrices del gobierno civil y los Ayuntamientos. En aquel momento era frecuente que los Ayuntamientos se inmiscuyeran en cuestiones políticas nacionales. Para la marcha de la política en general, y de la política electoral en concreto, se trató de contar con alcaldes que estuviesen en plena sintonía con el Ejecutivo, tal y como se pone de manifiesto desde el punto de vista electoral, pero si esto fuera poco, se acantona a la institución municipal en un plano puramente administrativo. Lo recogido respecto de las exposiciones tiene una significación política evidente y supone un medio de controlar a los Ayuntamientos de una gran efectividad.

Los Ayuntamientos quedan colocados en una situación de fuerte dependencia respecto de los gobernadores civiles, que pasan a asumir funciones de control y tutela de la actividad municipal que la Instrucción de 1823 encomendaba a las Diputaciones. De este modo, los Ayuntamientos estarán sometidos a una doble dependencia; la externa del gobernador civil y la interna del alcalde.¹⁰⁷ A esta conclusión de la dependencia del alcalde puede llegarse a la vista de aspectos como los siguientes: se encomienda al alcalde la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, estableciéndose expresamente que pueda suspender su ejecución, aunque por tiempo limitado y dando cuenta de ello urgentemente al gobernador civil;¹⁰⁸ aparece una mediación del alcalde en la selección y nombramiento de los empleados municipales: se establece que el alcalde propondrá una terna al Ayuntamiento para su nombramiento, limitándose de este modo lo que en principio debería ser una típica decisión municipal autónoma¹⁰⁹ y también, es representativo de esta posición tutelar del alcalde, el hecho de que se le atribuya la función de presentar al gobernador los diversos acuerdos municipales que requieran su aprobación.¹¹⁰ Esta referencia se refuerza, indudablemente, por el hecho de que el nombramiento del alcalde o corregidor procede del Ejecutivo.

Hay un evidente recorte de las facultades y obligaciones del Ayuntamiento respecto de las previstas en la Instrucción de 1823, pero sus efectos no tuvieron demasiada importancia, toda vez que fue ésta una normativa efímera, pues una vez restablecida la Constitución de Cádiz el 13 de agosto de 1836, dos meses más tarde, el 15 de octubre, por Real Decreto, se puso nuevamente en vigor la Instrucción de 1823.

En la Ley de 1840, en materia de las competencias municipales se observa un notable afán sistematizador. Se recogen en el Título VII de esta Ley denominado: “De las atribuciones de los Ayuntamientos”, quedando divididas éstas en tres bloques. El primero de ellos se refiere a las competencias privativas de los Ayuntamientos: en este grupo se encuentran exclusivamente, las relativas al nombramiento de personal.¹¹¹ En un segundo, se encuentran los supuestos en que los acuerdos de los Ayuntamientos pueden ser suspendidos por el jefe político. Las atribuciones que integran este grupo son las relativas a la administración de los

¹⁰⁶ R.D. 23 julio 1835, art. 61.

¹⁰⁷ MIR I BAGO, “El sistema”, 71.

¹⁰⁸ R.D. 23 julio 1835, art. 36.16.

¹⁰⁹ *ibidem*, art. 36.11.

¹¹⁰ *ibidem*, art. 36.17.

¹¹¹ L. 14 julio 1840, art. 61.

bienes locales, de los pósitos y de las obras locales.¹¹² Se establece que los acuerdos sobre cualquiera de los objetos incluidos en este artículo se comunicarán para su conocimiento al jefe político, que podrá suspender su ejecución si los encontrase contrarios a las leyes, reglamentos y reales órdenes, dando cuenta de ello al Gobierno para su resolución. Y finalmente, se recogen aquellos acuerdos municipales que sólo son ejecutivos si obtienen la aprobación del jefe político de la provincia, dentro de este grupo están, prácticamente todas las competencias municipales que tienen un contenido material, y constituyen el grupo de facultades locales más numeroso. Son todas ellas atribuciones de simple deliberación, requiriendo la aprobación del delegado gubernativo para su efectividad, e incluso, se determina que en el caso de señalarse así por las leyes, deberán aprobarse por el Rey.¹¹³ En suma, del listado tradicional de atribuciones de los Ayuntamientos, se deduce que pocas son las competencias exclusivas que se les reconoce dependiendo, en la mayoría de las cuestiones, de la voluntad del jefe político. Esta ley dispone que los Ayuntamientos han de intervenir en un buen número de asuntos, pero la capacidad decisoria que tienen en relación con los mismos, es virtualmente inexistente. En algunos casos, la intervención municipal es meramente deliberativa, correspondiendo la decisión ejecutiva al jefe político; en otros casos, los acuerdos municipales pueden ser suspendidos por él en cualquier momento. A lo que hay que añadir que, en el reducido ámbito de asuntos en los que los Ayuntamientos pueden adoptar acuerdos ejecutorios, corresponde su ejecución a los alcaldes, que además de haber sido nombrados por el gobernador o por el Rey, pueden ser suspendidos por el gobernador y destituidos por la Corona.

Es necesario poner en relación estas competencias de los Ayuntamientos con ciertas atribuciones de los alcaldes, ya que les corresponden las funciones de dirección y control de la actividad municipal, y las de ejecutar o suspender los acuerdos de los Ayuntamientos,¹¹⁴ de modo que el alcalde deviene un decisivo controlador interno de la actividad municipal, circunstancia esta que supone, sin duda alguna, una directísima intervención del Poder Central en los municipios, toda vez que los alcaldes, como se viene repitiendo, son de designación central.

Se establece que *“los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros asuntos que los comprendidos en la presente ley; ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos... todo bajo la pena suspensión o disolución”*.¹¹⁵ Este es uno de los preceptos más representativos del modelo moderado de Administración Local, ya recogido en el Real Decreto de 1835, y que expresa, con claridad meridiana, la actitud a la defensiva que toma el Estado frente los Ayuntamientos, para los que acota un reducido ámbito de actividades administrativas de gestión, prohibiendo radicalmente cualquier iniciativa al margen del mismo, máxime si se trata de iniciativas de naturaleza política de representación de intereses políticos ante el Estado. Con este artículo se pretendía impedir que los entes locales participaran en la polémica partidista cotidiana.

Esta ley sitúa a los Ayuntamientos en el papel de simples órganos de la Administración del Estado, sin reconocerles virtualmente un campo de intereses privativos más allá del nombramiento de sus empleados. Queda muy claro el reducido margen de intervención que corresponde a los Ayuntamientos y que es el único que pueden permitirse. Aunque es cierto que dispone que los Ayuntamientos han de intervenir en un buen número de cuestiones su capacidad decisoria es prácticamente inexistente. La mayoría de asuntos en los que pueden intervenir no rebasa el nivel de la simple deliberación, o bien se trata de

¹¹² L. 14 julio 1840, art. 62.

¹¹³ *ibidem*, art. 63.

¹¹⁴ *ibidem*, art. 69.1.

¹¹⁵ *ibidem*, art. 68.

obligaciones impuestas. La ejecución de los acuerdos municipales, la mayoría de las veces, depende del jefe político, y siempre del alcalde; por si esto fuera poco, todos los asuntos municipales son recurribles ante el delegado gubernativo. Si a ello se añade la terminante prohibición de deliberar sobre asuntos políticos, o de cualquiera otra índole más allá de sus atribuciones concretas, hay que concluir que la Ley de 1840 convierte a los Ayuntamientos en simples órganos de la Administración del Estado, sin reconocerles un campo propio de intereses privativos, más allá del nombramiento de sus empleados.

La regulación de la cuestión competencial en el Real Decreto de 1843 es prácticamente igual a la de 1840. La regulación de las competencias privativas de los Ayuntamientos es idéntica en ambos textos.¹¹⁶ También son coincidentes las materias que los Ayuntamientos pueden “*arreglar por medio de acuerdos*” pero el régimen previsto en ambas normas es diferente. Mientras que la Ley de 1840 los acuerdos tomados por los Ayuntamientos en estas materias deberían comunicarse al jefe político que podría suspender su ejecución si los encontraba contrarias a las leyes, dando cuenta al Gobierno para su ejecución,¹¹⁷ el Real Decreto de 1843 avanza en lo que a la autonomía municipal se refiere. Establece que los acuerdos de los Ayuntamientos sobre dichas materias son ejecutivos, aunque a renglón seguido se señala que el jefe político, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar su suspensión si los encontrase contrarios a la normativa en vigor dictando las providencias oportunas.¹¹⁸ Desaparece la intervención de Gobierno que figuraba en la Ley de 1840. El régimen previsto para aquellas materias en las que a las Corporaciones Locales únicamente les corresponde deliberar es idéntico al de 1840.¹¹⁹ No obstante, existen algunas matizaciones en el listado de ambas normas. En la Ley de 1840 se establece que es competencia de los Ayuntamientos deliberar sobre las mejoras materiales de que sea susceptible el pueblo.¹²⁰ En cambio, en 1843 se concreta la cuestión a aquellas mejoras cuyo coste exceda de 200 reales de vellón.¹²¹ En 1843, se añade como atribución respecto de lo recogido en 1840, la deliberación en lo relativo a arrendamientos de fincas, arbitrios y otros bienes del común que se verifiquen en pública subasta.¹²² También aparece concebido de diferente manera lo relativo a los pleitos que deben entablarse en nombre del común. La Ley de 1840 señalaba que para entablar o sostener algún pleito en nombre del común se agregarían al Ayuntamiento los vecinos mayores contribuyentes que se hallasen en el pueblo o distrito municipal, en número igual al de concejales.¹²³ El Real Decreto de 1843 señala que es cargo de los Ayuntamientos deliberar sobre entablar o sostener algún pleito en nombre del común. Pero por razones de urgencia se podrá iniciar, sin perjuicio de pedir la autorización correspondiente para su continuación al jefe político, quien resolverá oyendo previamente a dos letrados si lo considerase oportuno.¹²⁴

En materia competencial, la Ley de 1845 mantiene prácticamente los mismos criterios que la de Ley de 1840.¹²⁵ Se recogen competencias municipales privativas¹²⁶ que coinciden con las recogidas en la Ley de 1840, los artículos de ambas normas dedicados a esta cuestión son idénticos. Otro grupo lo constituyen aquellos acuerdos municipales cuya eficacia

¹¹⁶ L. 14 julio 1840, art. 61 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 61.

¹¹⁷ L. 14 julio 1840, art. 62.

¹¹⁸ R.D. 30 diciembre 1843, art. 62.

¹¹⁹ *ibidem*, art. 63.

¹²⁰ L. 14 julio 1840, art. 63.3.

¹²¹ R.D. 30 diciembre 1843, art. 63.3.

¹²² *ibidem*, 63.5.

¹²³ L. 14 julio 1840, art. 62.11.

¹²⁴ R.D. 30 diciembre 1843, art. 63.12.

¹²⁵ Las atribuciones de los Ayuntamientos se recogen en esta ley en los artículos 79 a 85.

¹²⁶ L. 8 enero 1845, art. 79.

puede ser suspendida por el jefe político.¹²⁷ Respecto a esta cuestión, es necesario poner de manifiesto que esta ley establece con más ligereza la intervención del jefe político, que la de 1840. Aquélla establecía la obligatoriedad de comunicar el acuerdo municipal al jefe político que podía suspender su ejecución, ahora en cambio se parte de la base de que los acuerdos tomados por el Ayuntamiento en las materias recogidas en este grupo son ejecutorios, estableciéndose, a posteriori, que el jefe político puede, de oficio o a instancia de parte, acordar su suspensión si los encuentra contrarios al ordenamiento jurídico, oyendo previamente al Consejo Provincial. Del texto de ambas leyes parece extraerse que mientras en la Ley de 1840, la aprobación del jefe político era un requisito para la ejecución del acuerdo municipal, en 1845 el acuerdo es ejecutivo, pero el delegado gubernativo, por sí mismo o a instancia de parte, puede suspender dicho acuerdo si no lo encuentra ajustado al ordenamiento jurídico. Aunque el resultado en ambos casos es el mismo, la diferente redacción de ambos textos, implica una intervención del jefe político de menor nivel en la Ley de 1845 que en la de 1840, ello incluso aunque la Ley de 1845 establece además la intervención de otro órgano, el Consejo Provincial, que deberá informar previamente a la suspensión, mediante un informe no vinculante, ya que el jefe político estaría obligado a oírlo, pero no a seguir su orientación en la decisión final. Esta regulación tiene más similitud con la recogida en el Real Decreto de 1843 que con la de la Ley de 1840. Y además, hay que hacer alusión a aquellas cuestiones en relación con las cuales el Ayuntamiento puede únicamente deliberar, requiriéndose la aprobación previa del jefe político o del Gobierno, para llevar a cabo dichos acuerdos.¹²⁸ También ambas normas son muy semejantes en esta materia. La Ley de 1840 recogía el requisito de la aprobación del jefe político y del Rey cuando así se estableciese legalmente, en cambio, en 1845 se señala que dichos acuerdos deberán ser aprobados por el jefe político o por el Gobierno, en vez de por el Rey.

No existe tampoco en esta ley una cláusula general de atribuciones de los Ayuntamientos, sino una enumeración casuística de las mismas. No hay lugar a una posible legitimación de los Ayuntamientos para promover los intereses generales de sus respectivas colectividades. Sus atribuciones están estrictamente tasadas, no pudiendo, por expreso mandato legal, actuar fuera de ellas. El Ayuntamiento tiene la consideración de un simple órgano de administración, y sólo puede ejercer aquellas funciones que la ley le encomienda de forma expresa, sin que sea admisible que pueda tener iniciativa propia. Cabe señalar que la primera consecuencia de este enfoque centralista a ultranza, es la consideración de los Ayuntamientos como si se tratara de órganos de la Administración del Estado, con atribuciones estrictamente tasadas, y con un régimen de absoluta subordinación en su ejercicio.¹²⁹ Se mantiene, pues, prácticamente la misma regulación que en la Ley de 1840. Al igual que en ella, no puede afirmarse que los preceptos citados de la Ley de 1845, definan competencias decisorias de los Ayuntamientos, más allá de temas de carácter instrumental, como es el caso del nombramiento de sus empleados. En los demás aspectos, las competencias municipales, o son deliberativas, o tienen una fuerza ejecutiva en precario, subordinada a la potestad del jefe político de suspender los correspondientes acuerdos. Si se valoran las competencias municipales desde el punto de vista de los ámbitos materiales en los que pueden intervenir los Ayuntamientos, la lista de obligaciones supone sin duda una notable ampliación de ámbitos de actuación; si además, se tiene en cuenta la capacidad decisoria o margen de discrecionalidad que se reserva a los mismos en el ejercicio de estas competencias se llega a la conclusión de que es muy escaso, prácticamente nulo, pues no cabe duda, de que el objetivo del artículo 93 de esta ley no es atribuir competencias a los Ayuntamientos, sino vincular parte de sus recursos al sostenimiento de servicios que el Estado considera

¹²⁷ L. 8 enero 1845, art. 80.

¹²⁸ *ibidem*, art. 81.

¹²⁹ MIR I BAGO, “El sistema”, 92.

imprescindible prestar.¹³⁰

La Ley Municipal de 1845 atribuye a los Ayuntamientos la facultad de intervenir en diversos asuntos con un margen distinto, por lo general nulo, de discrecionalidad. Y más allá de estos preceptos no es admisible ningún género de actividad municipal, ya que se establece, igual que en el Real Decreto de 1835 y la Ley de 1840, que: “*Los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley..., ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere*”.¹³¹ No hay lugar para una posible legitimación de los Ayuntamientos para promover los intereses generales de sus respectivas colectividades. Por el contrario, sus atribuciones están estrictamente tasadas, no pudiendo, por expreso mandato legal, actuar fuera de ellas. El Ayuntamiento tiene la consideración de simple órgano de la Administración, que sólo puede ejercer aquellas funciones que la ley le encomienda de forma expresa, sin que sea admisible que pueda plantear iniciativas propias,¹³² supone, pues, como ya se ha venido señalando, un elemento de limitación a la actuación municipal.

Pero además de todo lo dicho, hay que poner de manifiesto que incluso en el ejercicio genérico de las atribuciones que la Ley define como propias, no puede el Ayuntamiento actuar por sí, bajo su plena responsabilidad. Se establece que al alcalde le corresponde “*ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del Ayuntamiento cuando tengan legalmente el carácter de ejecutorios*.” Se incluye además, la posibilidad de suspender los acuerdos municipales, “*cuando versen sobre asuntos ajenos a la competencia de la Corporación Municipal o, pueden ocasionar perjuicios públicos*”. De este modo el alcalde, además de órgano municipal, ha de asumir también la función de agente del gobierno, controlador de la actividad de los Ayuntamientos, pero dichas competencias no quedan exclusivamente en manos del alcalde, ya que el último inciso de ese artículo establece que el alcalde, una vez suspendida la ejecución, deberá consultar “*inmediatamente al jefe político*”.¹³³ Dada la amplitud de potestades para el nombramiento gubernativo de los alcaldes que ofrece esta ley, es, sin duda alguna, esta posibilidad de suspensión, una intervención del Poder Central en el ámbito competencial de los Ayuntamientos del máximo nivel.

De todo lo señalado respecto de esta norma, hay que concluir que diseña un Ayuntamiento, órgano administrativo, políticamente mediatizado y escasamente autónomo en el ejercicio de sus competencias, fruto, sin duda alguna, de la presencia en el Ejecutivo del Partido Moderado.

La Constitución non nata de 1856, en cuanto a las funciones que deben cumplir los Ayuntamientos, es mucho más explícita y generosa con la autonomía local que la anterior de 1845, pues atribuye, como la de 1837, el gobierno interior de los pueblos a los Ayuntamientos. Hay un claro apoderamiento general a favor de estas Corporaciones que implica, lógicamente, el reconocimiento a favor de los mismos, de una capacidad de representación de los intereses de las respectivas colectividades. Este planteamiento es radicalmente distinto al de la legislación moderada, que sólo permitía a las entidades locales el ejercicio de las funciones expresamente atribuidas por las leyes.¹³⁴ La materia competencial se remite, igual que en el texto anterior, a la ley ordinaria.¹³⁵ No cabe duda que se recupera el

¹³⁰ MIR I BAGO, “El sistema”, 85-86.

¹³¹ L. 8 enero 1845, art. 85.

¹³² MIR I BAGO, “El sistema”, 86.

¹³³ L. 8 enero 1845, art. 74.1.

¹³⁴ MIR I BAGO, “El sistema”, 106.

¹³⁵ C. 1856, art. 76.

sentido autonomista de la Constitución de 1812 y de la Instrucción de 1823, de modo que vuelve a tener sentido hablar de una noción de poder municipal, o más ampliamente, de poder local.

No cabe duda de que el modelo de competencias locales de la Ley de 1856 tiene mayor talante descentralizador que el de la legislación moderada anterior pero, sin negar esta evidencia, es igualmente cierto que hay una más que notable continuidad entre la legislación de 1845 y la de 1856. Crecen las competencias de la Administración Local, en relación con la legislación anterior, pero su consideración global es bastante parecida. Pese a que ambas legislaciones mantienen sus respectivos postulados centralizadores y descentralizadores respectivamente, a la hora de diseñar un modelo de competencias son más las afinidades que las divergencias. El radicalismo descentralizador de los progresistas se quedó en los principios constitucionales, llegando mucho más atemperadamente a la ley ordinaria.¹³⁶ Se abandona el esquema anterior reglamentar-deliberar para fijarse más bien en el lado pasivo de la actividad: la ejecutividad. Así los acuerdos se dividen en ejecutivos y no ejecutivos, pero las categorías corresponden, con bastante exactitud, con lo que antes se llamaba reglamentar o deliberar.¹³⁷ En esta ley se dividen los acuerdos municipales en ejecutivos por sí solos y los que sólo son ejecutivos si tienen la aprobación de sus superiores jerárquicos.¹³⁸ Hay que entender por tales la Diputación y el gobernador de la provincia. Los acuerdos que se conceptúan legalmente como “*inmediatamente ejecutivos*” son con mucho, más amplios que los recogidos en tal sentido por la legislación moderada, circunstancia lógica, habida cuenta del cambio político que da origen a esta norma. Comprende materias que en aquel momento, o bien requerían aprobación ulterior, o eran encomendadas al alcalde, nombrado por el Gobierno. De este modo, es evidente que la Ley de 1856 amplía muy considerablemente la capacidad de los Ayuntamientos, en relación con lo establecido por las Leyes de 1840 y 1845. Se establecen además una serie de acuerdos municipales que requieren la aprobación de la Diputación para ser ejecutivos¹³⁹ y otros, que requieren conjuntamente la aprobación de la Diputación y del gobernador.¹⁴⁰ Este sistema de tutela de la actividad municipal significa evidentemente que la Diputación ha recuperado con los progresistas, un importante protagonismo con relación a los Ayuntamientos, paralelo al que le había atribuido la Instrucción de 1823, y que la legislación moderada había otorgado exclusivamente, a los gobernadores civiles. Corroboración este mayor protagonismo de las Diputaciones el hecho de que se les atribuya la potestad de resolver los recursos que se interpongan contra los acuerdos ejecutivos de los Ayuntamientos.¹⁴¹ Ahora, la intervención del gobernador se limita a los asuntos considerados de gran trascendencia, y aun en estos casos la tutela la ha de ejercer conjuntamente con la Diputación.¹⁴²

Al igual que en la legislación moderada, el alcalde sigue teniendo importantes atribuciones, entre ellas la de suspender acuerdos municipales;¹⁴³ pero no puede olvidarse que ahora el alcalde no es un agente del Gobierno, sino una autoridad local, con el mismo carácter representativo que el resto del Ayuntamiento de ahí, que sus funciones de dirección y control no expresen, en ningún caso, una injerencia externa en los asuntos locales, sino que únicamente suponen un reforzamiento de su autoridad. Hay que destacar, para finalizar, que

¹³⁶ MIR I BAGO, “El sistema”, 110-111. Otros autores como Emma Montanos y José Sánchez-Arcilla, en cambio, opinan que en la Ley de 1856 se produjo un intento de sistematizar, de diferente manera, las competencias municipales; MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 365 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 365.

¹³⁷ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 129.

¹³⁸ L. 5 julio 1856, art. 125.

¹³⁹ *ibidem*, art. 127.

¹⁴⁰ *ibidem*, art. 128.

¹⁴¹ *ibidem*, art. 132.

¹⁴² MIR I BAGO, “El sistema”, 106-108.

¹⁴³ L. 5 julio 1856, art. 153.2.

se produce un cambio fundamental por el carácter electivo del alcalde y que se realiza una sustitución parcial del gobernador por la Diputación en las funciones de tutela que se establecen sobre los Ayuntamientos. Por ello destaca una cierta limitación al fuerte intervencionismo estatal de la legislación moderada en lo relativo a las atribuciones municipales.

En el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, se recoge lo relativo a las competencias locales en un único artículo,¹⁴⁴ que no es más que una modificación, como todo este decreto, de lo establecido en la Ley de 1845.

En esta materia, lo recogido en el Decreto de 21 de octubre de 1868 coincide, prácticamente en su totalidad, con lo legislado en el bienio progresista. Se recogen una serie de competencias que pueden ser ejercidas por el Ayuntamiento sin intervención de ningún otro órgano ajeno al mismo.¹⁴⁵ Otro grupo de acuerdos municipales necesitan, para ser ejecutivos, la aprobación de la Diputación,¹⁴⁶ y finalmente, se recogen acuerdos de los Ayuntamientos para cuya ejecutividad se requiere la aprobación conjunta de la Diputación y del gobernador.¹⁴⁷

En la Ley de 1870, se dice expresamente que *“los Ayuntamientos son Corporaciones económico administrativas y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por la ley les están encomendadas...”*.¹⁴⁸ En el Decreto de 1868, este principio se aplicaba exclusivamente a las funciones de carácter político, ya que se establecía: *“Los Ayuntamientos... no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen”*,¹⁴⁹ mientras que ahora, esta limitación general afecta a cualquier tipo de actividad municipal. Se señala que *“los Ayuntamientos... sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les estén encomendadas”*.¹⁵⁰ La supresión del término *“políticos”* tiene una importancia decisiva de cara a la determinación del ámbito de actuación de los Ayuntamientos. En la Ley de 1870, su actuación, tanto en lo político como en lo administrativo, va a quedar limitada a lo recogido por la ley, se trata de un planteamiento restrictivo, cerrado de las competencias municipales. Se requiere, en todo caso, una ley para la definición de las mismas.

Dejando aparte este criterio general, esta ley resulta muy abierta a la hora de definir las competencias de naturaleza administrativa de los Ayuntamientos, pues se establece que es de su exclusiva competencia: *“la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos”*, y a continuación se particulariza una lista bastante amplia de objetos.¹⁵¹ Por primera vez en la legislación española contemporánea de régimen local, se encuentra un planteamiento mínimamente desarrollado de las competencias exclusivas de los Ayuntamientos. La noción de competencia exclusiva va íntimamente ligada a la idea de poder local, en la medida que implica la existencia de un ámbito de actuación y de decisión reservado a los Ayuntamientos, en el cual no pueden intervenir otras Administraciones Públicas. En todo caso, es evidente que con esta figura de la competencia exclusiva se define un ámbito, aunque no excesivamente amplio, de auténtico poder municipal. Por otra parte, la técnica que utiliza el legislador para atribuir estas competencias materiales es bastante completa, pues hace una relación de servicios concretos, si bien, esta relación es meramente ejemplificadora de los fines más genéricos que la ley define como propios del ámbito de

¹⁴⁴ R.D. 21 octubre 1866, art. 95.

¹⁴⁵ D. 21 octubre 1868, art. 50.

¹⁴⁶ *ibidem*, art. 51.

¹⁴⁷ *ibidem*, art. 52.

¹⁴⁸ L. 20 agosto 1870, art. 66.

¹⁴⁹ D. 21 octubre 1868, art. 48.

¹⁵⁰ L. 20 agosto 1870, art. 66.

¹⁵¹ *ibidem*, art. 67.

intereses locales, que es atribuido, en términos generales, a la gestión, gobierno y dirección de los Ayuntamientos. Se recogen en este bloque una serie de materias que eran de exclusiva competencia de aquellos y, por tanto su gestión, gobierno y dirección eran propios, por tratarse de intereses peculiares de los pueblos. Todos los acuerdos de los Ayuntamientos en los asuntos de su competencia eran inmediatamente ejecutivos. A la hora de establecer las competencias municipales, el legislador es ya completamente consciente de la necesidad de asignar al Ayuntamiento la prestación de servicios muy ligados a las nuevas realidades urbanas, tal cuestión se pone de manifiesto en lo relativo al alumbrado y a los mercados públicos, entre otros. Fuera de este ámbito, los Ayuntamientos ya no ejercen competencias exclusivas suyas sino que obran por delegación y, en consecuencia, tal y como se señala; “*se acomodarán a lo mandado por las leyes y disposiciones del Gobierno*” que sean de aplicación.¹⁵² Por lo tanto, si que es admisible la intervención del Ayuntamiento en asuntos que no son de su competencia exclusiva, pero en estos casos su posición es sumamente precaria, pues sólo se admite que pueda actuar por delegación, siéndole en consecuencia aplicable todas las técnicas de control de las actividades delegadas.¹⁵³ Además, fuera del ámbito de las competencias que son exclusivas, la posición del Ayuntamiento es de dependencia genérica. Se dispone que “*los Ayuntamientos, los alcaldes y regidores, en todos los asuntos que la ley no les comete exclusiva e independientemente, están bajo la autoridad y dirección administrativa de la Comisión y del gobernador de la provincia, según los casos*”.¹⁵⁴ El Ministro de la Gobernación es el jefe superior de los Ayuntamientos y el único autorizado para transmitirles las disposiciones que deban ejecutar, en cuanto no se refiera a las atribuciones exclusivas de estas Corporaciones.¹⁵⁵ También se establece que los Ayuntamientos incurrir en responsabilidad por desobediencia y desacato a sus superiores jerárquicos.¹⁵⁶

Se establece la posibilidad de que los Ayuntamientos representen acerca de los negocios de su competencia a la Diputación, al gobernador, al Gobierno y a las Cortes.¹⁵⁷

En el proyecto de Constitución federal de la República de 17 de julio de 1873, llama la atención, a diferencia de lo que sucede en el resto de los textos constitucionales analizados, el hecho de que se trate de las competencias locales. Se señala que las Constituciones de los Estados pueden poner en manos de los municipios: la administración de justicia; la policía de orden, de seguridad, y de limpieza; los caminos vecinales, las calles, y las veredas; los hospitales y demás institutos de beneficencia local y las rentas, los fondos y los medios de crédito necesarios para llevar a ejecución todos éstos fines.¹⁵⁸ Se establecen con amplitud actividades que los Ayuntamientos pueden realizar por delegación de los Estados federales, acordadas constitucionalmente. Se recoge un control indirecto de la actuación de los Ayuntamientos a través del control de sus gastos, pero lo realmente original, es el hecho de que los Ayuntamientos deben dar cuenta de sus gastos “*al concejo o al común de sus vecinos*”,¹⁵⁹ no a un órgano jerárquicamente superior. El sistema competencial descrito en esta Constitución no prevé la existencia de ningún control o intervención estatal, circunstancia lógica por otra parte si se tiene en cuenta el carácter autónomo de municipio por el que se inclina.¹⁶⁰ Es llamativo también el hecho de que sea la Constitución de cada Estado, norma legal del máximo rango, la que atribuya a los municipios una serie de competencias. Pero,

¹⁵² L. 20 agosto 1870, art. 83.

¹⁵³ MIR I BAGO, “El sistema”, 117-119.

¹⁵⁴ L. 20 agosto 1870, art. 170.

¹⁵⁵ *ibidem*, art. 170.

¹⁵⁶ *ibidem*, art. 171.2.

¹⁵⁷ *ibidem*, art. 76.

¹⁵⁸ P.C. 17 junio 1873, art. 108.

¹⁵⁹ *ibidem*, art. 107.

¹⁶⁰ *ibidem*, art. 107.

pese al interés que inicialmente suscita la forma de abordarse esta materia en el Proyecto de Constitución federal, al no haberse promulgado la misma no pueden añadirse más datos a lo dicho.

La Constitución de 1869 consagra un modelo que ha perdido el brío descentralizador de 1812 y 1823 y que está más cerca del modelo de los moderados, afirmándose plenamente un poder municipal doméstico de atribuciones exclusivas, fuera de las cuales, sólo podría actuar el Ayuntamiento por delegación y bajo el consiguiente control gubernamental. Los principios recogidos en el texto constitucional no dejan de ser significativos. Por una parte, hay un reconocimiento constitucional de un ámbito propio de competencias a favor de los Ayuntamientos, en relación con el cual les corresponde ejercer las funciones de gobierno y dirección de los intereses municipales. Aflora aquí una orientación resueltamente descentralizadora. Pero por otra parte, hay que destacar que esas funciones deben quedar circunscritas a sus ámbitos de intereses peculiares, correspondiéndoles a las autoridades del Estado evitar que los Ayuntamientos “*se extralimiten de sus atribuciones*”.¹⁶¹ Uno y otro principio constitucional, contrapuestos entre sí en cierto modo, expresan la recepción en nuestro ordenamiento de la idea de poder local, en el sentido de reconocer a favor de las respectivas entidades, ámbitos propios de intereses, excluyendo paralelamente la intervención de órganos superiores en los mismos. La idea de los constituyentes de 1869 es atribuir a las Corporaciones Locales competencias generales de naturaleza administrativa en su ámbito territorial, reservando estrictamente al Estado las de naturaleza política,¹⁶² y estableciendo la intervención del Rey o de las Cortes para impedir que los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones, en perjuicio de los intereses generales y permanentes. La coincidencia es total entre la Constitución de 1869 y 1876 en esta materia.

No se produjo con la Ley de 1877 un cambio sustancial respecto a la Ley de 1870, pero si se advierte claramente una tendencia a atribuir al Gobierno mayores potestades en orden al control de la actividad local. El esquema de competencias municipales de esta ley es sustancialmente idéntico al de la anterior norma municipal, no obstante se hicieron importantes modificaciones en favor del intervencionismo estatal.¹⁶³

Es necesario tener en cuenta el carácter económico-administrativo no político de los Ayuntamientos, de donde se derivaría la limitación de actuar sólo en aquello previsto por la ley. Los Ayuntamientos precisan de una cobertura legal expresa para el ejercicio de cualquier actividad, poniéndose de este modo de relieve el apoliticismo y la especialidad de lo municipal, reducido a los términos tasados que las leyes pueden establecer. Formulada esta primera limitación, se declara la exclusiva competencia de los Ayuntamientos sobre el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, y en particular, lo que tenga relación con las materias que se citan.¹⁶⁴

Reproduce la idea de las competencias municipales “*exclusivas*”, optando de este modo, por la configuración de un ámbito de intereses privativos en la gestión, en los cuales sólo estarían legitimados para intervenir los Ayuntamientos. Por otra parte, la concreción de las materias que se debe entender que integran estos intereses peculiares, se hace sólo parcialmente en la propia ley municipal, ya que, al presentar la lista de las mismas utiliza la expresión “*en particular las siguientes*”, de donde cabe deducir que el listado de materias de exclusiva competencia municipal, no es un listado cerrado sino que tiene un carácter

¹⁶¹ C. 5 junio 1869, art. 99.

¹⁶² MIR I BAGO, “El sistema”, 116.

¹⁶³ SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN “Historia”, 372 y MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA FERRIN (colab.), “Historia”, 372.

¹⁶⁴ L. 2 octubre 1877, art. 72.

meramente enunciativo. Pero, teniendo en cuenta los términos en que está redactada la definición de municipio, hay que entender que cualquier ampliación del campo de intereses peculiares de los pueblos, más allá de los expresamente previstos en la norma municipal, requiere la correspondiente cobertura legal expresa. Efectivamente, si bien es cierto que del carácter meramente enunciativo del listado de estas competencias, podría deducirse una capacidad del Ayuntamiento para asumir otras nuevas, en base a su genérica responsabilidad en relación con los intereses peculiares de los pueblos, ello no resulta posible, habida cuenta que se requiere la intervención expresa del legislador para definir cualquier ámbito de actuación municipal.¹⁶⁵ En consecuencia, este carácter abierto del listado de competencias municipales exclusivas se remite para su posible ampliación, al legislador sectorial. En este sentido, puede concluirse diciendo que la Ley Municipal de 1877 afirma el principio de la exclusiva competencia municipal para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares, formula un listado no cerrado de las materias comprendidas en este ámbito de intereses y se remite implícitamente, a futuras leyes para las eventuales concreciones o ampliaciones de las materias que integran el ámbito de intereses peculiares de los pueblos.

Pero es necesario conocer el alcance objetivo que tiene esta nota de exclusividad. Esta declaración de exclusividad de los Ayuntamientos es poco menos que retórica,¹⁶⁶ ya que al final de este listado, se añade que *“los gobernadores velarán por el cumplimiento de esta parte tan interesante la administración, en virtud de las facultades que les confiere la Ley Provincial”*.¹⁶⁷ De este último inciso se deduce que es muy discutible que se pueda hablar de competencias exclusivas del Ayuntamiento, al establecerse la intervención del gobernador civil en dicho ámbito. Se señala también, como competencia municipal exclusiva, el nombramiento de los empleados municipales,¹⁶⁸ cuestión para la que no viene establecida limitación alguna. Desde la Restauración, se percibe ya claramente la contradicción entre la atribución de unas competencias pretenciosamente exclusivas, definidas en la legislación local y la delimitación que de las mismas se hace por la legislación sectorial, que impone nuevas obligaciones a los municipios, con lo que se acaba llegando a una abusiva utilización de los recursos locales para cubrir atenciones de interés estatal. De otra parte, la totalidad de los acuerdos locales son controlables por órganos de la Administración del Estado, con lo que las competencias locales exclusivas, no son sino puro nominalismo. Corroboración esta opinión el hecho de que en ocasiones se exige para ciertos acuerdos municipales la aprobación del gobernador, oyendo a la Comisión Provincial,¹⁶⁹ e incluso, la aprobación del Gobierno, previo informe del gobernador, oyendo a la Comisión Provincial.¹⁷⁰ También se exige, en algún otro caso, la autorización de la Diputación Provincial.¹⁷¹

Con independencia de que sea mayor o menor el ámbito material de competencias que corresponde a las Corporaciones Locales, para valorar su contenido real hay que conocer el grado de discrecionalidad, independencia y responsabilidad que se reconocen al Ayuntamiento para el ejercicio de las mismas. Esta ley contiene numerosas muestras de controles y tutelas por parte de la Administración del Estado sobre la Administración Local. Se prevén diversos supuestos en los que los acuerdos municipales no pueden ser ejecutivos sin la aprobación del gobernador y/o de la Diputación, y en algún supuesto del Gobierno,¹⁷² tal y como ya se ha señalado anteriormente. El alcalde está obligado a suspender la ejecución de los acuerdos municipales, de los que son ejecutivos por sí solos, en los casos en que se

¹⁶⁵ L. 2 octubre 1877, art. 71.

¹⁶⁶ MIR I BAGO, “El sistema”, 133-135.

¹⁶⁷ L. 2 octubre 1877, art. 72.

¹⁶⁸ *ibidem*, art. 78.

¹⁶⁹ *ibidem*, arts. 84 y 85.2.

¹⁷⁰ *ibidem*, art. 85.3.

¹⁷¹ *ibidem*, art. 86.

¹⁷² *ibidem*, arts. 84, 85 y 86.

estime falta de competencia, o que sean constitutivos de delito,¹⁷³ supongan peligro para el orden público o si se aprecian perjuicios para un tercero.¹⁷⁴ En determinados casos, procede el recurso de alzada contra acuerdos municipales ante el gobernador civil, quien resuelve una vez oída la Comisión Provincial.¹⁷⁵ Las ordenanzas municipales de policía urbana y rural requieren, para ser ejecutivas, la aprobación del gobernador de acuerdo con la Diputación.¹⁷⁶ La situación de subordinación viene expresamente determinada por el hecho de que los Ayuntamientos, los alcaldes y los regidores, en todos los asuntos que la ley no les atribuya expresamente competencias, están bajo la autoridad y dirección administrativa del gobernador de la provincia.

Con esta red tan tupida de controles, la mayor o menor amplitud de materias que configuran el ámbito de las competencias municipales es un factor hasta cierto punto secundario, pues el contenido jurídico de estas competencias y la capacidad municipal de decisión en el ejercicio de las mismas, son sumamente limitadas. El ámbito de competencias municipales exclusivas es muy exiguo, y muy amplia la dependencia de los Ayuntamientos respecto del Gobierno central. Pero con todo esto, es posible hallar en la letra de esta ley, algunas breves pinceladas de color descentralizador, como es el caso de enunciar una serie de competencias exclusivas de los Ayuntamientos al menos sobre el papel, o el de la afirmación del principio general de la ejecutividad de sus actos.¹⁷⁷

El Estatuto Municipal supuso también, en el tema de las competencias municipales, un avance muy significativo en la definición del régimen local, llegando a tener una influencia decisiva en la legislación posterior. Se hace un gran esfuerzo para hacer una detallada sistematización de las competencias y de las obligaciones municipales. Ahora bien, como se dirá más adelante, el mayor detalle en la definición de competencias locales no es garantía de las mismas frente a la legislación sectorial, que puede perfectamente ignorarlas.

Ofrece esta norma el planteamiento más generoso y pormenorizado de las competencias municipales de la historia de la legislación local española. Al igual que en la Ley de 1877,¹⁷⁸ se define como de “*la exclusiva competencia de los Ayuntamientos... el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos*”¹⁷⁹ pero, a diferencia de la legislación anterior, no hay en el Estatuto un precepto paralelo al de la Ley de 1877, que limitaba a los Ayuntamientos al ejercicio de las funciones que les eran atribuidas expresamente por ley.¹⁸⁰ En consecuencia, la genérica atribución a los Ayuntamientos del gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos es susceptible de amparar la asunción de competencias municipales en términos teóricamente ilimitados, sin necesidad de que la ley haya de reconocer, caso por caso, esta capacidad. Además, el listado de objetos en los que el Estatuto particulariza, aunque sin tener el carácter de “*numerus clausus*”, suponía una declaración de competencia municipal exclusiva muy amplia. Este listado es más largo y preciso que el de ninguna otra ley anterior, en la medida que la concreción es un elemento de gran importancia en orden a garantizar la efectiva titularidad de competencias de los Ayuntamientos. No cabe duda de que el planteamiento del Estatuto, es formalmente muy riguroso: definición general de la competencia municipal en relación con los intereses

¹⁷³ L. 2 octubre 1877, art. 169.

¹⁷⁴ *ibidem*, art. 170.

¹⁷⁵ *ibidem*, art. 171.

¹⁷⁶ *ibidem*, art. 76.

¹⁷⁷ MIR I BAGO, “El sistema”, 143.

¹⁷⁸ L. 2 octubre 1877, art. 72.

¹⁷⁹ E.M. 8 marzo 1924, art. 150.

¹⁸⁰ L. 2 octubre 1877, art. 71.

peculiares de los pueblos y listado, sumamente detallado, de carácter enunciativo, concretando algunas materias objeto de esta competencia.¹⁸¹

Ahora bien, lo que ya de entrada resulta desproporcionado es la declaración de exclusividad de estas competencias, pues a la vista del resto del articulado del Estatuto, no responde a la realidad. Efectivamente, se advierte a continuación que “*la competencia municipal no será obstáculo para la de los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las regiones o de las provincias*”,¹⁸² semejante mención resulta difícilmente compatible con la declaración de exclusividad de las competencias municipales hecha anteriormente. Este precepto admite dos interpretaciones prácticamente opuestas respecto a su alcance: Por un lado, es posible poner de relieve la incompatibilidad de la intervención estatal con la declaración de exclusividad de las competencias municipales y ver en esta referencia expresa a servicios estatales, en relación con los mismos objetos de la competencia municipal, el reconocimiento de la vacuidad del sistema utilizado por el propio Estatuto, para garantizar un ámbito generoso de competencias municipales. Por otra parte, puede entenderse que esta previsión de compatibilidad de competencias estatales y municipales en relación con unos mismos objetos materiales, juega precisamente como garantía a favor de los municipios, pues ello implicaría que la habitual atribución al Estado por vía de la legislación sectorial, de competencias en relación con los mismos objetos de la competencia municipal, no podrá impedir que los Ayuntamientos puedan tener algún tipo de intervención en estos mismos asuntos. De este modo, el Estatuto lo que abonará es la compartición de competencias entre municipios y Estado en unos mismos sectores de actividad, y ésta es compatible con la exclusividad, pues tanto los municipios como el Estado, pueden ser titulares, en exclusiva, de la competencia sobre las fases procedimentales que les corresponda del conjunto del sector material que comparten.

En cualquier caso, no cabe duda de que la lectura del texto del Estatuto, nos remite inevitablemente, a la compartición de competencias entre el Estado y los municipios, en relación con las diversas materias afectadas. Lo que no está tan claro es si esta actuación conjunta es establecida o no en detrimento de la exclusividad de competencias sobre el listado de materias inicialmente conceptuadas como exclusivas. La declaración de la exclusividad de las competencias municipales sería compatible con la competencia estatal sobre los mismos objetos si, la descripción que se hace de los mismos fuera más precisa, detallando las fases procedimentales que, en relación con cada uno de ellos, corresponden a la competencia municipal, de manera que cupiesen otras fases que pudieran atribuirse a la competencia del Estado. No es este el caso, pues, a pesar de su considerable concreción, muchos de los apartados del artículo 150 definen al sector material de que se trata en su globalidad, aplicando a esa globalidad, la declaración de la exclusividad de la competencia municipal, de modo que sólo caben competencias exclusivas del Estado sobre estos mismos objetos, si es en detrimento del alcance de la competencia municipal.¹⁸³

Es necesario señalar que en una norma tan especialmente preocupada por declarar la autonomía municipal no es de recibo una limitación a la exclusividad de las competencias municipales de tanta entidad. La expresión de que “*la competencia municipal no será obstáculo para la de los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las regiones o de las provincias*”¹⁸⁴ tiene una enorme fuerza, parece que el Ayuntamiento puede ser desplazado de un determinado sector material, debiendo actuar conjunta y coordinadamente, con órganos del Estado, la región o la provincia en ese mismo

¹⁸¹ E.M. 8 marzo 1924, art. 150.

¹⁸² *ibidem*, art. 151.

¹⁸³ MIR I BAGO, “El sistema”, 158-160.

¹⁸⁴ E.M. 8 marzo 1924, art. 151.

ámbito, cuestión que se opone al principio de la exclusividad de una competencia. El propio Estatuto admite necesarias excepciones al principio de exclusividad de las competencias municipales que el mismo declara, y no cabe duda de que la simple existencia formal de estas excepciones, independientemente de su extensión real, devalúa radicalmente la eficacia del principio. Hubiera sido más consecuente que el legislador no se hubiera referido a competencias exclusivas. La pretensión municipalista de definir un ámbito cerrado de competencias exclusivas a favor de los Ayuntamientos no pasa de ser una simple declaración de intenciones, cuya efectividad deviene negada por otros preceptos del mismo.¹⁸⁵

Un cambio, más nominal que sustancial, tiene lugar en la Dictadura de Primo de Rivera, pues, pese al proclamado naturalismo municipal y ampliación y detalle con que se enumeran las competencias exclusivas municipales, la normativa sectorial, incluso la de rango puramente reglamentario, sigue siendo, de hecho, la definidora del círculo de competencias de los Ayuntamientos.

El Estatuto supuso un giro de ciento ochenta grados respecto de lo que venía siendo tradicional en la legislación de régimen local: la subordinación cuasi jerárquica de los órganos locales a los del Estado, que podrían suspender sus acuerdos o resolver los recursos interpuestos contra los mismos.¹⁸⁶ En el marco de esta norma, desde el punto de vista de las competencias municipales, el dato de la judicialización del control de la actividad municipal puede ser, hasta cierto punto, secundaria, pues, paralelamente a la misma, el Gobierno puede ostentar instrumentos de control, tal vez más eficaces sobre los actos locales, como es el caso de los que se pueden derivar de sus facultades de alta inspección o de aprobación final en determinadas materias. En definitiva, sin cuestionar en absoluto la formidable trascendencia formal de la introducción en el régimen local de este principio de autonomía y de judicialización de los mecanismos de control, tampoco puede ignorarse que su relevancia, en el tema de las competencias locales, puede ser bastante limitada.

Se establece, en la Ley de 1935 respecto de la competencia municipal, que “*el gobierno, fomento, dirección y administración de los intereses peculiares de los pueblos sean de índole moral o material*” son de competencia municipal, y añade que para la realización de estos fines los municipios gozarán de la autonomía que establece el artículo 9 de la Constitución de 1931, subordinando dicha competencia exclusiva a la observancia de las leyes.¹⁸⁷ Se parte, pues, de una generosa cláusula general de capacitación de los Ayuntamientos para que puedan gestionar con autonomía los intereses peculiares de los pueblos. Al especificarse que estos intereses pueden ser morales o materiales se subraya su amplitud, que puede alcanzar virtualmente todos los asuntos públicos, siempre que sea a nivel local. Se trata de una cláusula abierta de capacitación, que no garantiza en ningún caso, la exclusividad de las competencias municipales, sino simplemente, la posibilidad de que los Ayuntamientos la utilicen para intervenir, con autonomía, en los diversos aspectos de la vida local, pero sin exclusión de la eventual actividad de otras Administraciones.

A continuación, se establece que “*en el ejercicio de la autonomía, la jurisdicción municipal comprende cuanto significa interés del municipio*”, y a renglón seguido, recoge un amplio listado de materias.¹⁸⁸ El término “*jurisdicción*” sugiere una cierta nota de exclusividad en la medida que implica un “poder” sobre los asuntos de que se trate; de ahí, que puedan entenderse como exclusivas del municipio las competencias incluidas en esa lista. Esta enumeración está estructurada de una forma realmente novedosa, que viene a ser un

¹⁸⁵ MIR I BAGO, “El sistema”, 159 y ss.

¹⁸⁶ E.M. 8 marzo 1924, arts. 252 y ss.

¹⁸⁷ L. 31 octubre 1935, art. 101.

¹⁸⁸ *ibidem*, art. 102.

intento de sistematización, en un sólo artículo, de las diversas manifestaciones de la competencia municipal, pero con el carácter de lista abierta no limitativa. Se dividen en seis grupos: facultades constituyentes, potestad de ordenanza, actividad jurídica, medios personales, medios materiales y ejecución de obras y servicios. No obstante, a una conclusión contraria se podría llegar a la vista de lo establecido en el artículo siguiente que señala: “*la competencia municipal no será obstáculo para la de las obras y servicios análogos que estén a cargo del Estado, región o provincia*”.¹⁸⁹ No queda pues otra opción, que entender que las materias recogidas en el listado antes citado, son propias, pero no exclusivas, de la competencia municipal. No se trata de competencias exclusivas de los Ayuntamientos, sino de una simple relación de campos materiales de actividad pública, acerca de los cuales se reconoce a los municipios una capacidad de intervención. Se inscribe esta norma en la tradición de la legislación española de régimen local, de formular los listados de competencias municipales, no en términos de relación precisa de competencias exclusivas, sino en los del listado abierto de capacidades de intervención, que no excluyen la actividad de otras Administraciones Públicas. El legislador ha entendido que del principio constitucional de autonomía no se deriva un requisito de exclusividad de las competencias, sino que la autonomía puede concretarse perfectamente en un modelo de competencias concurrentes o compartidas.¹⁹⁰ Dicha mención debe entenderse como una posibilidad de colaboración con otras Administraciones Públicas en cuestiones de índole municipal y que afectan al ámbito de intereses municipales. Parece que el legislador es consciente de la falta de medios de algunos municipios, sobre todo los rurales, para hacer frente al incremento constante de servicios y necesidades que van planteando los núcleos de población.

Puede señalarse, finalmente, que la legislación republicana aporta poco al modelo de determinación de competencias locales regulado en el Estatuto Municipal, su único valor está en que alguno de sus puntos, (constitucionalización de la autonomía local, mayor concreción del régimen jurídico de las obligaciones municipales, y aparición de una diversidad de legislaciones de régimen local) anticipa claramente instituciones vigentes en la actualidad.

¹⁸⁹ L. 31 octubre 1935, art. 103.

¹⁹⁰ MIR I BAGO, “El sistema”, 178-179.

CAPITULO III

REGIMEN ELECTORAL.

SUMARIO

- 3.1. Sistemas electorales.
 - 3.1.1. Sufragio indirecto.
 - 3.1.2. Sufragio directo.
 - 3.1.2.1. Sufragio censitario.
 - 3.1.2.2. Sufragio universal.
- 3.2. Evolución legislativa.
- 3.3. Derecho de sufragio.
 - 3.3.1. Derecho de sufragio activo.
 - 3.3.2. Derecho de sufragio pasivo.
 - 3.3.3. Excusas para la aceptación de los cargos municipales.
- 3.4. Intervención gubernativa en el proceso electoral.
- 3.5. Sistema de provisión de vacantes.
- 3.6. Elección y nombramiento del alcalde.
 - 3.6.1. Normas que aluden a la elección exclusivamente vecinal del alcalde.
 - 3.6.2. Normas que recogen la elección vecinal del alcalde con diversas variantes, pero en las que el nombramiento se realiza por la autoridad gubernativa.
 - 3.6.2.1. Nombramiento gubernativo del alcalde de entre los tres vecinos elegidos censitariamente con mayor número de votos.
 - 3.6.2.2. Nombramiento gubernativo del alcalde entre los concejales elegidos censitariamente.
 - 3.6.2.3. Nombramiento del alcalde por la autoridad gubernativa o por los concejales, según los casos.
 - 3.6.3. Normas en las que la elección del alcalde se realiza exclusivamente por los concejales.
 - 3.6.4. Normas que recogen la doble elección del alcalde: concejil y popular.
 - 3.6.5. Normas en las que la elección y el nombramiento del alcalde es totalmente controlada por el Poder ejecutivo.
- 3.7. El alcalde de Madrid.

CAPITULO III

3.1. SISTEMAS ELECTORALES.

La cuestión electoral durante todo el siglo XIX no tuvo un modelo definido, como tampoco lo tuvo la situación política general. Las elecciones locales fueron continuo objeto de debate, hasta el punto de llegar a provocar verdaderas crisis de Gobierno. La polémica se centró fundamentalmente, en dos cuestiones: el objeto del voto y la extensión del derecho al mismo.

El objeto del voto se centraba en saber qué se elegía, y lo que es más importante, para qué se elegía. Las alternativas eran la de elegir a todos los componentes de la entidad local, o sólo a algunos de ellos. El tema alcanzaba su punto álgido respecto del alcalde, ya que había que determinar si era designado por el Gobierno central o por el propio Ayuntamiento. Estas tensiones, en algunos casos, se resolvieron con fórmulas intermedias, como la denominada fórmula mixta en la elección del alcalde, designado por el Gobierno de entre los concejales.

Por otra parte, la discusión sobre la extensión del voto permaneció durante prácticamente todo el período al que se viene haciendo referencia: el mayor o menor nivel de rentas o las mayores capacidades del individuo, fueron los criterios que determinaron la posibilidad de acceder al sufragio, bien sea activo o pasivo. Durante todo el siglo pasado, al menos hasta la Ley electoral de 26 de junio de 1890, con el breve lapso de tiempo en que estuvo en vigor la legislación derivada de la Revolución de 1868, se adoptó una filosofía social y política del sufragio caracterizada, ante todo, por un doctrinarismo elitista que habría de conducir al establecimiento de formulas restrictivas propias del sufragio censitario.¹⁹¹ Tampoco, en los comienzos del siglo XX, la cuestión electoral cambió sustancialmente, no se consolidó ningún modelo electoral. Las reformas de 1924 y 1935 fueron, por causas sobradamente conocidas, efímeras.¹⁹²

Antes de pasar a desarrollar otras cuestiones, es necesario conocer los tipos de sufragio que aparecen en la normativa municipal a la que se viene aludiendo.

3.1.1. SUFRAGIO INDIRECTO.

El sufragio indirecto o de segundo grado es aquél en el que la elección se confía a un colegio, a su vez electivo. Se llama de primer grado a la elección de los integrantes de ese colegio, y de segundo grado, la que el mismo hace, de entre sus miembros o no, del titular del órgano de elección directa. El sufragio indirecto es propio de las épocas revolucionarias al incorporar al proceso a casi todo el pueblo. Desde el estrecho círculo de la parroquia, y en fases sucesivas, los ciudadanos van seleccionando unos compromisarios que, normalmente,

¹⁹¹ M. CARRO MARTINEZ, "Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo", en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 159.

¹⁹² PEREZ ALGAR, "Elementos", 76.

coinciden con los líderes naturales, hasta llegar a los más ilustrados en las capitales de provincia. Con el método indirecto no hay candidaturas, ni verdadera campaña electoral de partidos que, por lo demás, resulta ajena a la mayor parte de la base electoral. El sufragio indirecto elimina o reduce al menos, de forma considerable, el problema de las listas electorales, complicado y polémico en el caso del voto censitario.¹⁹³ La intervención que pueda haber a las autoridades locales es, pues, muy pequeña, reducida a los métodos violentos y fácilmente denunciados a que dé lugar su presidencia en los actos electorales. Fue utilizado, durante el siglo pasado, para evitar los posibles excesos democráticos en que podría incurrir el electorado. El sufragio de segundo grado implica una elección destinada a reforzar el poder de la clase media local; ahora bien, la amplia base del primer grado, da ocasión a que la clase trabajadora (simples jornaleros, pequeños colonos o propietarios de parcelas ínfimas, pastores, etc.) ponga anualmente en cuestión el liderazgo de los hacendados, los grandes arrendatarios y los empresarios llamados a regir el municipio. Lo que resultó un instrumento válido en el derrocamiento del Antiguo Régimen, podía volverse contra la nueva clase rectora: la burguesía. Es necesario recordar lo agitado de las elecciones municipales durante los dos primeros períodos liberales, la frecuente intervención del jefe político y la asignación final de los recursos a las oligarquías provinciales.¹⁹⁴

3.1.2. SUFRAGIO DIRECTO.

Es aquél en el que los electores designan a los elegibles, sin necesidad de limitarse a la elección de sus representantes o compromisarios. Es el sistema opuesto al sufragio indirecto. Dentro de él pueden hacerse, entre otras subclasificaciones, la que distingue entre sufragio censitario y universal, a la que procede hacer referencia, por ser éstos los sistemas tradicionalmente utilizados en el derecho electoral español.

3.1.2.1. SUFRAGIO CENSITARIO.

Se ha definido como aquel tipo de sufragio directo en el que las incapacidades que niegan el ejercicio al voto a determinados individuos o grupo de ellos, son consideradas discriminatorias por la opinión pública. El sufragio directo y censitario excluye siempre del proceso al proletariado urbano y rural. Electores y elegibles pertenecen a las clases altas y medias; los segundos, preparan su candidatura y la defienden en un medio social que no les es ajeno, se ponen en contacto con sus electores, bien durante la campaña, bien previamente, dado el medio predominantemente rural en el se mueven. Pero el sufragio directo complica, considerablemente, los procedimientos, acaba con la sencillez del método gaditano e introduce plenamente en el derecho electoral, a las autoridades locales y provinciales. Desde la división electoral del territorio y la formación de las listas, hasta el escrutinio y la presentación de las actas, las leyes electorales presentarán una variada gama de operaciones y requisitos en los que se apela, necesariamente, a la colaboración de esas autoridades.

Este tipo de sufragio va a llevar consigo que el régimen electoral se desarrolle al margen de la comunidad local en su conjunto, depositando la legalidad en manos de una capa social muy delgada. Es un grupo minoritario de la población nacional el que participa en la vida política local, aunque sea únicamente como elector. Una elite local, cuya máxima aspiración es conectarse con los modos de ser y de hacer de las clases análogas que radican en la capital de la provincia y así, distanciarse de la masa ciudadana, que está en unos niveles inferiores de cultura y posición social, que tiene otra vida, otros problemas, y que, en definitiva, “hace otra historia”. Hay autores que han visto en ese constante distanciamiento entre los dos sectores de población citados, el origen de toda la inestabilidad de este período.

¹⁹³ CASTRO, “La Revolución”, 130-131.

¹⁹⁴ ID., *ibidem*, 122.

Esta situación supuso que, a nivel de gobierno local, no estuvieran, ni se sintieran representados en sus respectivos Ayuntamientos, grandes grupos. Para ellos, las Corporaciones Locales venían a ser la expresión del otro sector de población; la expresión de otros modos de hacer y de sentir, de otros horizontes, de otras necesidades. Se permitió, pues, el acceso a la representatividad municipal únicamente, a quienes tenían ante sí los problemas de una burguesía acomodada. Los demás conflictos vecinales, si en alguna ocasión hacían su aparición, lo hacían, por lo común, en la calle, al calor de las revueltas y no en el marco institucional adecuado.¹⁹⁵

Tras la revolución burguesa, llegó el momento de restringir la participación a quienes tenían algo que perder, a quienes ofrecían garantías de orden y estabilidad. La adopción de la elección directa, método reconocido por la generalidad del liberalismo europeo, facilitó la introducción del sufragio censitario, eliminando a quienes su posición económica abocaba al descontento y a la reivindicación continua. A partir de 1835 y sobre todo de 1840, el sistema electoral quedó anulado, durante casi un siglo, en el patrón censitario.¹⁹⁶ Esta forma de representación municipal constituirá, a partir de ese momento, una constante en la legislación local hasta 1868, y fue aceptada por progresistas y moderados. La diferencia entre ambos grupos políticos, en este punto, radicará en que estos últimos acabarán comportándose como ultracensitarios.¹⁹⁷ La habilidad del sistema estuvo, sin embargo, en reconocer el sufragio a los mayores contribuyentes, y no sólo, a los mayores propietarios de bienes raíces, como ocurrió en Francia y que constituyó uno de los motivos de la Revolución de 1830.¹⁹⁸ Se integraba así, a los comerciantes e industriales más poderosos, confirmando la importancia del comercio y de la industria en la vida del país. La tendencia moderada pretendió concentrar el voto en los mayores contribuyentes de cada municipio. Frente a ella, el progresismo, mantuvo una sensible rebaja del censo, que ampliaba considerablemente el concepto de clase media, hasta introducir a los medianos arrendatarios del campo, a los pequeños comerciantes e industriales, a los profesionales y a los intelectuales; sólo se excluía a los que necesitaban de un jornal, supliendo de este modo, la concentración existente de la propiedad territorial y el escaso desarrollo de una burguesía industrial o comerciante.¹⁹⁹ La capacidad económica es la determinación que más arraigo ha tenido. Lleva a suponer que la persona acomodada tiene cierta instrucción; que ha demostrado aptitud para regirse y desenvolverse en la vida; que tiene sentido de responsabilidad y de buena administración; que es, en una palabra, garantía de recto gobierno. Además, eventualmente, podía atribuirse también el derecho de sufragio a quienes careciendo de bienes en el grado requerido, acreditaran determinados niveles de instrucción, pero esta ampliación no alteraba, sustancialmente, el significado y el funcionamiento del sistema. Durante todo el siglo precedente, las distintas regulaciones varían en la exigencia de requisitos y, por tanto, se permite la presencia de un mayor o menor número de electores; desde la más simple exigencia de tener “*una subsistencia independiente, sacándole de la clase de jornalero*”,²⁰⁰ a la más rigurosa depuración del concepto, al exigir al elector una cuota tributaria en los impuestos directos, expresiva de la posesión de propiedad territorial,²⁰¹ lo que circunscribió la elección a un porcentaje de población, que según se ha venido manejando, oscilaba entre el 1,8% en Madrid y Barcelona y el 3,7% en Albacete. La selección de quienes podrían ser candidatos se produjo con mayor rigor aun; sólo podían ser

¹⁹⁵ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 458-459.

¹⁹⁶ Ya en 1834, el Partido Progresista había renunciado al sufragio municipal de todos los vecinos.

¹⁹⁷ A. MARTINEZ MARIN, “La elección o nombramiento y cese del alcalde”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 242, abril/junio, Madrid 1989, 291 y “La representatividad”, 34.

¹⁹⁸ GUIRADO CID, “El alcalde”, 58.

¹⁹⁹ CASTRO, “La Revolución”, 123.

²⁰⁰ R.D. 23 julio 1835, art. 15.4.

²⁰¹ La Ley de 8 de enero de 1845 dibuja una escala de electores en la que quedan incluidos quienes paguen mayores cuotas de contribución.

elegidos para cargos locales los mayores contribuyentes, esto es, quienes estaban situados en el primer tramo de la ordenación de contribuyentes de mayores a menores cuotas tributarias.

El Partido Progresista se avino fácilmente a la sustitución del método indirecto, centrándose en la elección por provincias, frente a la elección por distritos; en la extensión del censo y en el carácter electoral del alcalde. La elección por provincias concentraba los resultados en las capitales, mientras que la elección moderada por distritos favorecía las presiones de pequeños caciques rurales y las gubernamentales. La extensión del censo ampliaba el electorado urbano y rural, englobando a la pequeña burguesía y a esos arrendatarios del campo, llamados a beneficiarse de las medidas liberales desde 1812. La elección popular del alcalde resultaba un arma imprescindible contra la preferencia de la Corona por los Gobiernos moderados.

El sistema electoral no es más que un reflejo de los postulados que regían con carácter general: el orden político, la economía, la cultura quedaron durante largo tiempo, abiertos únicamente, al hombre “que tenía medios” y cerrados para el resto del vecindario. Se comprende que fuesen éstos quienes, en ese momento, dominasen el campo de la política mediante el sufragio censitario y el campo de la economía local, mediante el instituto de la propiedad. El resultado fue que, formalmente, la consagración del sufragio censitario llevó consigo que el régimen local quedase, exclusivamente, en manos de las clases privilegiadas.

3.1.2.2. SUFRAGIO UNIVERSAL.

Es el principio organizativo de los Estados democráticos, en virtud del cual la totalidad de los ciudadanos mayores de edad, deben integrar el cuerpo electoral, de modo que el ejercicio del poder estatal se basa en el consenso de todo el pueblo. Conforme al mismo, las exclusiones al derecho de sufragio deben establecerse respetando el principio de igualdad, deben basarse sólo en circunstancias individuales de la persona, y no pueden implicar la exclusión de sectores significativos de la población. Es necesario señalar que, a pesar de que en 1869 el sufragio universal instaurado era exclusivamente masculino, fue entendido por los progresistas como un verdadero sufragio universal, aunque, desde una perspectiva actual, no se entienda como tal, un sistema que excluía a las mujeres y a los analfabetos.

3.2. EVOLUCION LEGISLATIVA.

Conviene, como trámite previo al estudio de la cuestión electoral, hacer referencia a su evolución legislativa. El punto de partida hay que situarlo en la Constitución de 1812. El régimen electoral gaditano fue el punto central del debate constitucional, nueve artículos de este texto se refieren a la materia electoral municipal.²⁰² En las discusiones parlamentarias, el Conde de Toreno representó la opción, casi unánime de la Cámara, favorable a la introducción del sistema tal y como finalmente se implantó. La postura conservadora, muy minoritaria, fue defendida parcialmente, por el diputado Larrazábal. La elección, como sistema de provisión de los cargos, constituye una de las principales innovaciones introducidas por la Constitución de Cádiz en el régimen jurídico de los municipios españoles.²⁰³ La fórmula que se introdujo fue el sufragio universal activo y pasivo, a través de una elección indirecta.

El gobierno de la colectividad local se puso en manos de los propios ciudadanos. En este sentido, conviene aludir a lo recogido en el Discurso Preliminar: *“Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses; y*

²⁰² Son los artículos 311 a 319 de la Constitución gaditana.

²⁰³ GUIRADO CID, “El alcalde”, 8.

nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas, siempre que sea necesario el esfuerzo retenido de algunos o muchos individuos". Se estableció en esta Constitución que todos los cargos que componían el Ayuntamiento: alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarían por elección de los pueblos. En este sentido, se reforzó dicho carácter, señalándose en su normativa de desarrollo que ningún vocal del Ayuntamiento podría nombrar sustituto, ni siquiera con acuerdo de la totalidad de la Corporación.²⁰⁴ El texto constitucional se remitió a la legislación ordinaria en lo relativo "*al número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos*",²⁰⁵ pero estableciendo ya, como criterio, el de la proporcionalidad al vecindario, que va a mantener la práctica totalidad del Derecho Local español.

La elección de segundo grado supone un criterio más avanzado que el representado por el sufragio censitario, que se introduce posteriormente y que constituye una constante, no únicamente en el Derecho español, sino en el europeo del siglo XIX.²⁰⁶ En este momento, la utilización del sistema electoral directo no parecía aún viable, porque una elección sin intermediarios, obligaba a plantear una serie de cautelas al Gobierno, en relación con el derecho al voto, que las circunstancias bélicas primero, y la urgencia revolucionaria después, no permitían abordar. El sistema electoral de la Constitución de Cádiz, que hacía posible un cuerpo electoral de unos tres millones de votantes, se aplicó, con intermitencias, en función de la vigencia del propio texto constitucional; los períodos absolutistas no conocían elecciones, y por tanto, no necesitaban sistemas electorales.²⁰⁷ No obstante, el régimen descrito ha sido calificado doctrinalmente de "ingenuo, muy incompleto y técnicamente rudimentario".²⁰⁸

Durante este período, se dictaron otra serie de normas relativas a la materia electoral que se limitaron, casi exclusivamente, a organizar las elecciones, por lo que no procede entrar en su análisis pormenorizado.²⁰⁹

La primera reacción absolutista de Fernando VII, que llegó hasta 1820, supuso la derogación de todo lo legislado por los parlamentarios gaditanos. Este período dio a luz unas normas electorales que supusieron un paréntesis al régimen previsto por las Cortes gaditanas y un regreso a la situación vigente a la promulgación de la Constitución de Cádiz.

La Real Cédula de 25 de junio de 1814 estableció que hasta que se produjera el restablecimiento de los Ayuntamientos anteriores a la Constitución gaditana, continuarían en sus puestos quienes los formaban, con dos condiciones: que sus individuos no ejerciesen más funciones que las que tenían atribuidas en 1808 y que se borrasen de los libros de la

²⁰⁴ D. 11 agosto 1813, art. 2.

²⁰⁵ C. 19 marzo 1812, art. 311.

²⁰⁶ GUIRADO CID, "El alcalde", 12.

²⁰⁷ J.A. ALEJANDRE, "El voto en España", *Cuadernos de Historia* 16, 188, Barcelona, 1985, 8.

²⁰⁸ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 33.

²⁰⁹ Pese a que no tiene sentido desarrollar su contenido, toda vez que tiene escasa trascendencia para el tema al que se viene haciendo referencia, no pueden dejar de mencionarse, entre otras normas: el Decreto de 23 de mayo de 1812 y el Decreto de 10 de julio del mismo año. El primero de ellos, al desarrollar el sistema electoral de la Constitución de Cádiz, señala que, en una primera fase, el número de electores estaba en función del número de habitantes de cada localidad (9 electores en los pueblos que no llegaran a 1.000 habitantes, 17 en aquéllos que su población oscilara entre 1.000 y 5.000 habitantes y 25 electores en los lugares de mayor vecindario). Una vez realizada esta elección, otro día festivo de diciembre se reuniría la Junta de electores, presidida por el jefe político en las capitales, o en su defecto por el más antiguo de los alcaldes o corregidores, para proceder a la elección de los "*empleos*" del Ayuntamiento. El Decreto de 10 de julio de 1812, complementario del anterior, establece que para llevar a cabo la formación de los Ayuntamientos, en los términos del Decreto de 23 de mayo de 1812, cesarían en sus funciones, además de los regidores perpetuos, todos los individuos que formasen los Ayuntamientos en ese momento, pudiendo ser elegidos a continuación, para dichos cargos.

Corporación las actas de las elecciones constitucionales.²¹⁰ Como continuación a lo recogido en la norma anterior, la Real Cédula de 30 de julio del mismo año, estableció la disolución y extinción de los Ayuntamientos constitucionales; se declararon nulos todos los decretos y disposiciones de las Cortes relativas a la formación de Ayuntamientos, en todo lo que fuesen contrarias a las leyes, costumbres y ordenanzas municipales de los pueblos, que regían el 18 de marzo 1812.²¹¹ Se ordenó también, que se restablecieran las Corporaciones Municipales en los pueblos donde las había en 1808, en idénticas circunstancias en las que se encontraban entonces,²¹² y ocupando los puestos quienes los ostentaban en aquel momento.²¹³ Los que resultasen vacantes a consecuencia del tiempo transcurrido, se reemplazarían de la misma manera en que se hacía antes de promulgarse la Constitución gaditana.²¹⁴ Se reintegraron, en todos sus derechos y prerrogativas, a los concejales perpetuos y poseedores de cargos enajenados de la Corona. Quedaron igualmente extinguidos, los oficios y jurisdicción de los alcaldes ordinarios constitucionales, restableciéndose los Corregimientos y Alcaldías mayores de nombramiento real, en los pueblos realengos y de señorío, con las mismas atribuciones de que gozaban en el Antiguo régimen. Se acordó también, la inmediata supresión de todos los Ayuntamientos creados con arreglo a los decretos de las Cortes en los pueblos que antes no los tenían, y que fuesen borradas de los libros municipales, las actas de las elecciones populares, realizadas durante el período constitucional;²¹⁵ medio pueril de evitar, en lo que fuese posible, los recuerdos del pasado.

Contrariamente a las previsiones fernandinas, la Constitución de 1812 y su desarrollo legislativo volvieron a regir tras su proclamación, por el general Riego, en Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820. Se inició así, el denominado trienio liberal (1820-1823). La Instrucción de 1823 se destinó a desarrollar y a dar forma a lo establecido en la Constitución de 1812, y en su legislación de desarrollo. En el propio texto de esta ley se dice: *“cuidará el jefe político de que se proceda periódicamente a la renovación de los Ayuntamientos, con arreglo a la Constitución, a la Ley de 23 de mayo de 1812, y a los demás decretos y resoluciones vigentes”*.²¹⁶ No se regulaba en ella el sistema electoral municipal, pues ya estaba recogido en la propia Constitución, si no que se limitaba a desarrollarlo y a aclararlo, poniendo el acento, especialmente, en la intervención del alcalde,²¹⁷ que *“cuidará, bajo su responsabilidad, de que se renueven los individuos del Ayuntamiento en el tiempo, modo y forma que previenen la Constitución, el Decreto de 23 de mayo y lo demás que rija en la materia”*.²¹⁸ Se desarrolló, pormenorizadamente, la intervención de la alcaldía en todas las fases de la elección.²¹⁹ La principal modificación introducida fue atribuir a las Diputaciones provinciales el conocimiento de los recursos sobre elecciones municipales y su decisión gubernativa, que tras el correspondiente expediente, se prevé sin posterior recurso.²²⁰ También se pronunciaba, sin posibilidad de recurrir, sobre las excusas y exoneraciones de los oficios municipales.²²¹ Durante todo el trienio liberal, se dictaron, además, una larga serie de normas de contenido electoral, de escaso interés para el tema concreto al que se viene

²¹⁰ R.C. 25 junio 1814, art. 1.

²¹¹ *ibidem*, arts. 1 y 2.

²¹² *ibidem*, art. 3.

²¹³ *ibidem*, art. 4.

²¹⁴ *ibidem*, art. 5.

²¹⁵ *ibidem*, Preámbulo y arts. 6 y 7.

²¹⁶ L. 3 febrero 1823, art. 250.

²¹⁷ *ibidem*, arts. 224 a 237.

²¹⁸ *ibidem*, art. 224.

²¹⁹ *ibidem*, arts. 225 a 236.

²²⁰ *ibidem*, arts. 134 a 136.

²²¹ *ibidem*, arts. 137 a 139.

aludiendo, y que no dejan de ser un desarrollo del sistema electoral diseñado por los constituyentes gaditanos.²²²

A este período puso fin, bruscamente, el Manifiesto regio de 1 de octubre de 1823, con el que se inició el último período de gobierno de Fernando VII. La denominada década absolutista dio lugar a que surgieran normas de signo completamente opuesto a la Ley de 3 de febrero de 1823. En este sentido, puede destacarse la Real Cédula de 17 de octubre de 1824,²²³ fruto del tercer cambio de instituciones que se produjo durante el reinado de Fernando VII, sin que el tiempo y la experiencia modificasen la funesta tendencia del Monarca a sostener, en toda su integridad, la antigua forma de gobierno y administración. El régimen absolutista recayó en sus antiguos errores, haciendo alarde de intransigencia o aceptando únicamente, pequeñas modificaciones en sentido aun más restrictivo y centralizador.²²⁴ En el propio Preámbulo, se señala que el objetivo que se pretendió con su promulgación no fue otro que el que: *“desaparezca para siempre del suelo español hasta la más remota idea de que la soberanía reside en otro que en mi Real persona, con el justo fin de que mis pueblos conozcan que jamás entraré en la más pequeña alteración de las leyes fundamentales de la Monarquía”*. Regularizó la organización de las Corporaciones Locales sobre la base de los Ayuntamientos perpetuos, de nuevo restablecidos. El derecho a elegir los individuos encargados de ejercer los oficios concejiles se confió a las Audiencias territoriales, previa propuesta en terna hecha por los concejales, a pluralidad de votos y los informes que el tribunal estimase oportunos. Dichos informes se referirían a las circunstancias y conducta moral y política de los propuestos, su idoneidad, la opinión pública de que gozasen y si estaban libres de tacha legal; éstos serían evacuados por *“personas de probidad y amantes de mi Gobierno monárquico”*. El nombramiento se hacía por delegación del Rey. En Madrid y diez leguas alrededor, correspondieron esas atribuciones a la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. En todo caso, debía respetarse la costumbre establecida en muchos pueblos con respecto a la división de cargos entre nobles y plebeyos, así como también, los derechos de los poseedores de oficios enajenados. Para que los nombramientos de tenientes, verificados por éstos últimos, fueran eficaces, se exigió que los cesionarios contasen con 1.000 pesos de renta anual, en poblaciones de más de 4.000 vecinos, y 1.000 ducados en las demás, siendo personas idóneas; en caso contrario, no presentándose el poseedor, se cubrirían los cargos con arreglo al sistema general.²²⁵

La innovación más importante introducida en los Ayuntamientos fue declarar de real nombramiento los oficios de diputado y personero del común, sujetando su elección a los

²²² En este sentido, hay que destacar entre otras: el Decreto de 13 de mayo de 1820 que modifica el número de electores compromisarios que deben elegir los Ayuntamientos: 9 en los pueblos que no lleguen a 1.000 vecinos; 15 en los que llegando a 1.000 no pasen de 10.000; 25 en los que llegando a 10.000 no pasen de 22.000 y 37 en los que pasen de 22.000. La Orden de 8 de noviembre de 1820 dispone la división de las grandes parroquias en secciones de 1.000 vecinos, a fin de facilitar el desarrollo de las elecciones. El Decreto de 15 de diciembre de 1820 establece la fórmula del sorteo para dirimir empates entre los elegidos. Interpreta, en sentido amplio, el concepto de deudor a los caudales públicos, a efectos de delimitación del derecho de sufragio pasivo, a los que lo sean a los fondos de propios o arbitrios, pósitos u otros cualesquiera ramos de los pueblos, así como a la Hacienda nacional y crédito público y faculta a las Juntas electorales para resolver, en el acto, las dudas surgidas en los comicios. Por último, el Decreto de 21 de mayo de 1821, por vía de aclaración al de 23 de mayo de 1812, al tiempo que mantiene el número de electores fijado en este último, incrementa el de miembros de los Ayuntamientos, conforme a una escala que comienza por dos alcaldes, seis regidores y un procurador síndico para los pueblos que pasando de 500 vecinos, no excedan de 1.000, y termina por 6 alcaldes, 24 regidores y 5 procuradores síndicos, para los pueblos de más de 22.000 vecinos. Supone una importante modificación el hecho de que extienda la pluralidad de alcaldes a todas las Corporaciones, y sobre todo, que el número de ellos pueda llegar hasta 6.

²²³ Real Cédula fijando las reglas que deben observarse en lo sucesivo para la elección de los alcaldes ordinarios y demás capitulares y oficiales de los Ayuntamientos de los pueblos del reino.

²²⁴ SACRISTAN Y MARTINEZ, “Municipalidades”, 518-519.

²²⁵ R.C. 17 octubre 1824, arts. 1, 3, 5, 7 y 8.

mismos trámites prescritos para los demás concejales.²²⁶ De esta manera, la necesidad reconocida por Carlos III de sostener una sombra de representación popular en las Corporaciones Municipales hasta bajo el régimen absoluto, era negada por Fernando VII, prefiriendo entregar, sin defensa alguna, los intereses de los pueblos a una oligarquía destructora, a conceder una participación, por mínima que fuese, a la opinión pública y al sufragio de los ciudadanos en las funciones del gobierno.²²⁷ Se preveía, en definitiva, que los oficios perpetuos enajenados por la Corona continuaran siendo servidos por sus dueños en tanto no revertisen a ella.²²⁸

En el Real Decreto de 2 de febrero de 1833,²²⁹ se procedió a efectuar algunos cambios con respecto a la última norma que venía rigiendo desde 1824. Se ordenaba que se procediera a efectuar elecciones por los Ayuntamientos vigentes, juntamente con un número igual de vecinos, al de los miembros que componían la Corporación. Estos vecinos serían los mayores contribuyentes de cualquier género de impuestos.²³⁰ Se introducía una importante novedad frente a la Real Cédula de 1824; en aquella eran exclusivamente los miembros de la Corporación quienes confeccionaban las ternas para los oficios municipales, y en éste, se daba cabida a los mayores contribuyentes para la elaboración de las mismas. Llama la atención el hecho de que quienes participaban en la elección, en su calidad de mayores contribuyentes, pudieran resultar también elegidos.²³¹ Se hacían además, algunas matizaciones con respecto a la designación de los oficios según la importancia de los pueblos y los distintos territorios de la Monarquía. Este sistema de renovación de los Ayuntamientos se explica muy fácilmente si se tiene en cuenta que, en aquel momento, estaban ya perfectamente formados los bandos de los partidarios de la niña Isabel y de don Carlos, que sólo esperaban la inminente muerte del Rey para salir al campo de batalla. En estas condiciones importaba mucho a María Cristina reforzar su bando con unos Ayuntamientos fieles, colocando en ellos a sus partidarios a través de una renovación manipulada desde los Corregimientos y Acuerdos.²³²

Por su parte, el Real Decreto de 10 noviembre de 1833, estableció que las propuestas de concejales, que en las normas anteriores debían remitirse a las Audiencias para su aprobación, serían enviadas ese año a los intendentes,²³³ en cuanto desempeñaban las funciones de los subdelegados de fomento;²³⁴ pero en los pueblos de jurisdicción pedánea, dichas propuestas se seguirían enviando a los corregidores de los partidos.²³⁵ Igualmente, se aclaró qué debía entenderse por mayores contribuyentes: *“los que lo sean por propiedades, territoriales, rústicas o urbanas o por industria fabril o comercial permanente, y no los que resulten accidentalmente tales por industrias ambulantes o pasajeras”*.²³⁶ En todo lo demás, se consideró en vigor el Real Decreto de 2 de febrero de ese mismo año.²³⁷ De esta manera se pretendía favorecer, sin llegar a la arbitrariedad, el nombramiento de los candidatos favorables a la Reina, pues éste era el espíritu de los intendentes, hombres de confianza del Gobierno, en contraste con el posible absolutismo de las Audiencias, todavía no renovadas, es decir no depuradas, de los magistrados favorables al pretendiente.

²²⁶ R.C. 17 octubre 1824, arts. 1 y 3.

²²⁷ SACRISTAN Y MARTINEZ, “Municipalidades”, 519-520.

²²⁸ R.C. 17 octubre 1824, art. 7.

²²⁹ Real Decreto mandando proceder a las elecciones de Ayuntamiento del modo que se ordena.

²³⁰ R.D. 2 febrero 1833, art. 2.

²³¹ *ibidem*, art. 4.

²³² NIETO, “Los primeros”, 305.

²³³ R.D. 10 noviembre 1833, art. 3.

²³⁴ *ibidem*, art. 2.

²³⁵ *ibidem*, art. 3.

²³⁶ *ibidem*, art. 4.

²³⁷ *ibidem*, art. 4.

El antiguo régimen muere con Fernando VII, pero fue básicamente, una coincidencia, pues era la propia sociedad del siglo XIX quien ya no soportaba sus principios y valores.²³⁸ La nueva situación cristalizó, a nivel constitucional, en el Estatuto Real, verdadera carta otorgada, que constituyó una fórmula de constitucionalismo híbrido entre el estamentalismo del régimen anterior y algunas conquistas históricas del doceañismo liberal.²³⁹ No hizo referencia municipal alguna, pero introdujo el sufragio censitario. A su amparo, se promulgó el Real Decreto de 23 de julio de 1835.

El citado decreto, fruto de una autorización parlamentaria al Gobierno, estableció unos Ayuntamientos electivos, aunque bajo el control directo del Poder Ejecutivo. Declaraba que *“todos los oficios de la República y sus dependencias son de elección libre”*.²⁴⁰ 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. Fue éste, sin duda, el aspecto más progresista del decreto. El sistema electoral que se estableció no fue el del sufragio universal de la Constitución de 1812, sino el del sufragio censitario, tanto activo como pasivo, más restringido en este último caso. Con el sufragio censitario se aseguraban unos Ayuntamientos relativamente dóciles, sin la combatividad y la fuerza que tenían en los anteriores períodos constitucionales, fuerza que les había proporcionado el elemento de la representación municipal. El sufragio censitario fue una constante en nuestra legislación local hasta 1868. El derecho de sufragio universal masculino, constitucionalizado en 1812, fue cercenado en base a los criterios cronológico y económico.²⁴¹

Tras el motín de la Granja, los Reales Decretos de 13 de agosto y de 15 de octubre de 1836 restablecieron la Constitución de 1812 y la Instrucción de 1823. De nuevo vigente el régimen gaditano, las Cortes se propusieron como tarea elaborar un nuevo texto constitucional y una ley para los Ayuntamientos. El primer objetivo se logró con la Constitución de 1837, y el segundo, con la Ley Municipal de 1840, suspendida por Decreto de la Regencia de 13 de octubre de 1840 y puesta en ejecución de nuevo por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, con las modificaciones a las que se viene aludiendo.

La Constitución de 1837, frente a la enunciación clara y taxativa del principio de soberanía nacional consagrado en 1812, optó por una fórmula híbrida, fruto del pacto entre progresistas y moderados. En efecto, no hay en la Constitución de 1837 ningún precepto relativo a la soberanía nacional, sólo su Preámbulo se limitaba a decir: *“Siendo la voluntad de la nación revisar, en uso de su soberanía la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812...”*. Esta ambigüedad, sin duda consensuada, satisfacía las aspiraciones, tanto de los progresistas como de los moderados. Para los primeros, la soberanía nacional era algo tan obvio que era innecesario incluirlo en el articulado; para los segundos, no se privaba claramente al Rey de sus facultades soberanas.²⁴² El carácter electivo quedaba de manifiesto en la mención relativa al nombramiento de los Ayuntamientos, pero sin referirse a los alcaldes: *“Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos a quienes la ley concede este derecho”*.²⁴³ Se estaba realizando, también, un reconocimiento expreso del sufragio censitario en la elección municipal, dejando abierta la posibilidad de nombramiento gubernativo del alcalde.

²³⁸ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 288.

²³⁹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 53.

²⁴⁰ R.D. 23 julio 1835, art. 6.

²⁴¹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 35.

²⁴² MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 55.

²⁴³ C. 18 junio 1837, art. 70.

En la Ley de 1840, se rechazó el sufragio universal y el criterio en el que se basó el sufragio censitario fue la riqueza económica. La disputa entre moderados y progresistas, radicó en el quantum económico, tanto unos como otros, consideraban que la capacidad electoral debía estar proporcionada con la riqueza y la industria. Pero la cuestión básica y centro de las discusiones que tuvieron tan graves consecuencias, no fue otra que si el Poder Central debía designar a los alcaldes o si eran los electores quienes habían de elegirlos en exclusiva. Como ya se ha señalado en otro momento, el Rey, por el Ministerio de la Gobernación, y previo informe de los jefes políticos, elige al alcalde y a los tenientes de alcalde de todas las capitales de provincia, de entre los regidores del Ayuntamiento. El jefe político lo hace, en los mismos términos que el Rey, en los pueblos cabeza de partido o que sobrepasen los 500 vecinos.²⁴⁴ El Gobierno no necesitaba, como en 1835, limitarse, para la designación del alcalde, a los tres individuos más votados, sino que su discrecionalidad era absoluta. Incluso la designación de los tenientes de alcalde, con idéntico criterio discrecional, acentuaba más la injerencia gubernamental en la decisión municipal. El Gobierno renunciaba a su intervención en los municipios más pequeños en razón de que en éstos hay menos puntos de contacto con el interés general, son más fáciles de gobernar y hay menos resistencia y obstáculos al Poder Central.²⁴⁵

El Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, aunque era radicalmente electivo -todos los individuos del Ayuntamiento eran nombrados por elección directa y sería el alcalde el que obtuviese el mayor número de votos-²⁴⁶ mantuvo el sufragio censitario. Las discusiones relativas al nombramiento de la máxima autoridad municipal ponen de manifiesto que en este momento existía unanimidad entre progresistas y moderados en el rechazo al sufragio universal y en hacer de la propiedad garantía de la independencia del voto y justificación de su atribución. Las posiciones progresistas se diferenciaban únicamente por la mayor o menor amplitud de la base electoral. Esta norma modificó la Ley de 1840 fundamentalmente, en lo relativo al nombramiento de alcalde.

La ruptura esperada y justificada de la relación contra natura de Espartero con los progresistas, la división de éstos, víctimas de sus propias contradicciones, y la persecución moderada contra los sectores popular y progresista más radicales, son algunas de las causas del triunfo aplastante de los moderados en las Cortes de 1844-1845. Es significativo el hecho de que en esas Cortes la oposición progresista se redujese a un sólo diputado. Fruto de ellas, fue la Ley de 1845, un texto netamente moderado y que muestra, de manera inequívoca, su pensamiento reaccionario, tanto en lo que se refiere a la subordinación de las autoridades municipales al Gobierno central, como en su representatividad.²⁴⁷ Se puso la designación de cargos municipales en manos del Ejecutivo y de los mayores contribuyentes, que eran los que tenían capacidad de voto. El régimen local moderado, pieza básica en una organización altamente jerarquizada, convirtió a las autoridades territoriales y locales en simples ejecutores de las instrucciones que partían del Gobierno central. El sistema de elección de los concejales siguió siendo el censitario, pero concebido en términos mucho más restringidos que en la Ley de 1840 y el Real Decreto de 1843. Doctrinalmente, se ha señalado que esta ley redujo la representatividad municipal de forma drástica respecto de las leyes y proyectos anteriores.²⁴⁸

²⁴⁴ L. 14 julio 1840, art. 45.

²⁴⁵ En este sentido se manifiesta Martínez Marín, tomando como base el Diario de Sesiones de las Cortes de esa legislatura, MARTINEZ MARIN, "La elección", 296.

²⁴⁶ R.D. 30 diciembre 1843, arts. 9 y 45.

²⁴⁷ MARTINEZ MARIN, "La elección", 296.

²⁴⁸ CASTRO, "La Revolución", 175.

La Constitución de 23 de mayo de 1845 adaptó su texto a la ley municipal del mismo año, con el fin de salvar su constitucionalidad, cuestión que se pone muy de manifiesto en la manera de abordar la materia electoral. No existe en el constitucionalismo español un texto fundamental con menos representatividad, pues al distinguir al alcalde del Ayuntamiento, tácitamente está constitucionalizando el nombramiento gubernativo de aquél. Se establece: “*Habrà en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos seràn nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho*”.²⁴⁹ Prácticamente, el único requisito que señalaba esta Constitución era que los Ayuntamientos debían ser elegidos por los vecinos, si bien, tocaría a la ley determinar cuales de ellos tenían derecho a participar en esta elección. No cabe duda, en todo caso, de que la legislación que se dictase en el marco de este texto constitucional, podría atribuir entera libertad al Gobierno para el nombramiento de los alcaldes,²⁵⁰ como, de hecho, ya había sucedido en la Ley de 1845.

Vicálvaro fue un pronunciamiento de los militares acompañado de revueltas populares en algunas ciudades importantes contra la corrupción gubernamental existente y que puso fin al período moderado. El mismo Cánovas del Castillo dijo en las nuevas Cortes que “*las Leyes (provincial y municipal) de 1845 eran sólo una máquina para ganar elecciones*”. Espartero y O’Donnell conniven en el Gobierno hasta que éste último, dos años más tarde, se convierte en restaurador del régimen que destruyera antes. Si se tiene en cuenta que en el Gobierno del bienio estaban juntos los moderados y los progresistas menos puros, comandados por los militares O’Donnell y Espartero, no pueden sorprender ni la brevedad de este período, ni la escasez de sus frutos jurídicos, ni la ausencia de auténticas elecciones municipales.²⁵¹ Se observa en la normativa del bienio un deseo de eliminar, con la mayor rapidez posible, los Ayuntamientos moderados. La rapidez con la que éstas se dictaron provoca que se mantenga, en algunas de ellas, un régimen transitorio; en otras ocasiones se observa un respeto, casi secular, hacia las situaciones precedentes en el fragor del alzamiento revolucionario, amén de la utilización de la normativa municipal promulgada con anterioridad a la época moderada. No obstante, en todas estas normas no se observan aspectos que deban ser tenidos en cuenta en el tema que se está desarrollando, pero lo que indudablemente dejan patente, es la importancia de los Ayuntamientos en la vida del Estado.

La Constitución de 1856 positivizó expresamente el sufragio censitario, rechazando el sufragio universal de la primera etapa constitucional; sin embargo, los Ayuntamientos compuestos de alcaldes y regidores eran nombrados, unos y otros, directamente por los vecinos contribuyentes sin intervención gubernativa alguna. En este sentido, se mantuvo fiel al pensamiento exclusivamente electivo progresista, de todos los miembros del Ayuntamiento.²⁵² En el Título dedicado a las Diputaciones y Ayuntamientos se limitó a proclamar la elección directa de alcaldes y concejales, pero por sufragio censitario, constitucionalizándose, por primera vez, este sistema para elecciones locales. En el resto de las cuestiones, se remitió a la ley ordinaria, salvo en lo relativo a la elaboración del censo, con lo que se realizaba el papel político de las instituciones municipales.²⁵³ Los alcaldes y los regidores eran nombrados por los vecinos que pagasen contribución directa para los gastos generales provinciales o municipales, en la cantidad que conforme a la escala de población se estableciera en la ley.²⁵⁴ Se hacía referencia a continuación, a nivel constitucional, a que serían los Ayuntamientos quienes formarían las listas electorales para diputados a Cortes.²⁵⁵

²⁴⁹ C. 23 mayo 1845, art. 73.

²⁵⁰ MIR I BAGO, “El sistema”, 83.

²⁵¹ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 298.

²⁵² ID., “La representatividad”, 55.

²⁵³ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 331.

²⁵⁴ C. 1856, art. 75.

²⁵⁵ *ibidem*, art. 77.

Esta circunstancia pone de manifiesto el interés que, sin duda alguna, despertaría para el Gobierno el control de los Ayuntamientos, a pesar de que toda la normativa progresista tratase de limitar su intervención en el ámbito local. La propia Constitución, en esta línea, señaló que los miembros de los Ayuntamientos y los funcionarios que cometiesen abusos, faltas o delitos, en la formación de las listas o en cualquier otro acto electoral, podrían ser acusados por acción popular, sin necesidad de autorización al Gobierno.²⁵⁶ Manifiesta esta mención el deseo de neutralidad de los constituyentes en la confección de las listas electorales, al menos a nivel formal, ya que dicho inciso quedaba desvirtuado por el hecho de que, una vez se hubieran confeccionado las listas, éstas serían rectificadas por las Diputaciones, con una intervención que la ley califica de “precisa” del gobernador, y que debía realizarse además, “en los términos y con arreglo a los trámites que prescriba la ley”,²⁵⁷ en un intento de limitar sus posibilidades de actuación. Parece que la redacción de este precepto constitucional fue el fruto de la política de consenso que determinó la totalidad de la obra legislativa del Partido Progresista.

La Ley de 1856 ha sido calificada por la doctrina de “intento”, ya que careció de la mínima vigencia para ofrecer resultados; además, el rechazo expreso que el texto hace del sufragio universal, recogido en la Constitución de Cádiz, imposibilita, en opinión de algún sector doctrinal, el darle una calificación de democrática.²⁵⁸ Ahora bien, si el Partido Progresista había carecido tradicionalmente de un pensamiento unánime sobre esta materia, en ese momento, al final ya de su existencia política, también se encuentran voces que continúan proclamando su fidelidad al sufragio universal. El sistema establecido en esta ley se mantiene hasta la Ley Municipal de 1870, sin que el principio electivo de todos los cargos municipales, incluido el alcalde, previsto constitucionalmente, tenga otro valor que el testimonial de recoger del pasado una antorcha que orientará, en el futuro, la reivindicación de los proyectos progresistas.²⁵⁹ El carácter democrático del Ayuntamiento reposó, en esta ley, en el sufragio directo de toda la Corporación, incluido el alcalde, aunque se trató de un sufragio censitario, pero dentro de la restricción de este derecho, aparece como relativamente amplio y además, no estableció distinciones entre la condición de elector y elegible; en esa ampliación de la base electoral radica uno de los principios básicos del progresismo. La amplitud del voto, frente a las fórmulas moderadas, es lo que constituye la principal garantía de unas elecciones, aunque no más tranquilas y nunca fielmente veraces, con todo, más auténticas.²⁶⁰ Los Ayuntamientos compuestos de alcaldes y regidores eran nombrados unos y otros “directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para gastos generales, provinciales o municipales en la cantidad que, conforme a la escala de población, establece la presente ley”.²⁶¹ La fórmula de provisión de la alcaldía era, pues, la electiva en igualdad con el resto de magistraturas locales, como corresponde a un modelo de alcalde progresista. Incluso, la elección, aunque simultáneamente, se estableció de forma diferenciada para alcaldes y regidores y, dentro de aquéllos, para el alcalde primero.²⁶²

El 14 de julio de 1856 O'Donnell se hizo con el poder y disolvió las Cortes por Decreto de 2 de septiembre de 1856, iniciándose así la década moderada. A nivel legislativo, el período se inauguró con el Acta adicional a la Constitución de la Monarquía española de 15 de septiembre de 1856, pero rápidamente, el consenso del bienio se rompió a favor del pensamiento moderado y de nuevo, se restablecieron la Constitución y la Ley de

²⁵⁶ C. 1856, art. 77.

²⁵⁷ *ibidem*, art. 77.

²⁵⁸ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 55.

²⁵⁹ A. FANLO LORAS, “Fundamentos constitucionales de la autonomía municipal”, Madrid 1990, 364.

²⁶⁰ CASTRO, “La Revolución”, 186.

²⁶¹ L. 5 julio 1856, art. 25.

²⁶² *ibidem*, arts. 88 y 99.

Ayuntamientos de 1845. El Acta Adicional mostró una ligera diferencia con la legislación moderada. Se estableció en ella que el Rey ya no podría nombrar libremente a los alcaldes-corregidores de cualquier municipio, como se recogía en el texto moderado; sin embargo, dicha facultad se mantuvo para los municipios de 40.000 almas en adelante. Esta medida, reductora de la libertad gubernativa del nombramiento de corregidores, limitándolo a las ciudades de mayor peso demográfico, apenas tiene vigencia, porque Narvaez derogó el Acta adicional y restableció enteramente, las Leyes de 1845, mediante los Reales Decretos de 14 y 16 de octubre de 1856. La segunda etapa moderada ofreció, además del restablecimiento de la legislación mencionada, una restricción todavía mayor de la base electoral positivada en 1845. El Real Decreto de 1866 redujo aún más, las cifras de mayores contribuyentes a los que se concedía el derecho de sufragio pasivo e intensificó el intervencionismo, al atribuir al Rey la facultad de nombrar, en aquellas poblaciones en donde lo conceptuara más conveniente, alcaldes-corregidores en lugar de los ordinarios. Esta norma restauró dicha posibilidad sin reserva alguna.²⁶³

La Revolución de 1868 fue una verdadera revuelta con una marcada participación popular, a través de las denominadas Juntas locales revolucionarias. Su finalidad fue instaurar un régimen democrático. El nuevo Gobierno, integrado por progresistas y unionistas, se ocupó inmediatamente de la cuestión local, dictando el Decreto de 21 de octubre de 1868, que debe ser complementado, a efectos de representatividad municipal, con el de 9 de noviembre del mismo año, que estableció el sufragio universal y la forma en la que debían realizarse las elecciones de Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y diputados a Cortes. Se inició, de ese modo, una nueva técnica legislativa separadora de las leyes municipal y electoral.

La elección de los alcaldes y regidores ofreció dos notables diferencias respecto de la regulación de 1856. La primera de ellas, consistió en la vuelta al voto por la totalidad de los concejales, atribuida al colegio electoral respectivo, y no sólo a las dos terceras partes, como se disponía en la legislación del bienio. La segunda y mucho más importante, es la institucionalización de los alcaldes en segundo grado, o elegidos por los concejales electos por los electores.²⁶⁴ El Decreto de 21 de octubre de 1868 dispuso que eran los concejales quienes debían elegir, por mayoría relativa de votos y en sucesivas votaciones, al alcalde primero y siguientes que les correspondiera al Ayuntamiento respectivo.²⁶⁵ Por primera vez en la historia de la representatividad municipal, se institucionalizó la elección del alcalde por la mayoría de votos de los concejales elegidos por los electores. La base electoral descansó en el sufragio universal restringido, pues no sólo continuaban votando los hombres, sino únicamente, los mayores de veinticinco años, cabezas de familia. Pese a lo que tuvo de renovador, no puede olvidarse, que la legislación gaditana, concedió el derecho de sufragio a los mayores de veintiún años y no les exigió ésta última condición.

Los hombres de 1868 consideraron siempre al sufragio universal como la conquista más valiosa de la Revolución. Cánovas del Castillo, contrario al mismo, entendió que era la clave de la nueva situación política. Fue él uno de los pocos diputados que en las Cortes se opuso a la aceptación de la doctrina del sufragio universal; pero su discurso en contra tuvo una gran resonancia. Dos fueron los ejes fundamentales del mismo: el sufragio no es un derecho natural, pues no se deduce de la simple condición de hombre; es un derecho condicionado a la posesión de determinadas capacidades (edad, sexo, no estar incurso en criminalidad penal, y gozar de facultades mentales sanas). Las capacidades requeridas podrían ser ampliadas, de modo que quedaran excluidos del voto los ignorantes y los mendigos. En resumen, Cánovas volvía al principio doctrinario del sufragio restringido, y además, señalaba

²⁶³ R.D. 21 octubre 1866, art. 10.

²⁶⁴ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 63.

²⁶⁵ D. 21 octubre 1868, arts. 43 a 47.

que el sufragio universal abría la puerta al juego incoherente de las masas en la vida pública y a la democracia socialista. Por eso, estaba convencido de que el único modo de poner en práctica el sufragio universal sería falsearlo.²⁶⁶ Todos los especialistas coinciden en afirmar que la gran conquista de este momento fue la introducción del sufragio universal en las elecciones, como aplicación lógica, de la fórmula democrática.

La Constitución de 1869 estableció, por primera vez en nuestra legislación, el sufragio universal masculino, aunque lo expresó de una manera vaga y negativa, al señalar que: “ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho a votar en las elecciones de senadores, diputados a Cortes, diputados provinciales y concejales”.²⁶⁷ No se pronunció sobre la forma concreta de la elección de los individuos del Ayuntamiento, ni de qué oficios debía estar compuesto, recogiendo, en este sentido, únicamente dos principios: gobierno y dirección de los intereses de los pueblos por sus respectivas Corporaciones e intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que los Ayuntamientos se extralimitasen de sus atribuciones, en perjuicio de los intereses generales y permanentes.²⁶⁸

Las Leyes municipal y electoral de 20 de agosto de 1870 se elaboraron todavía en el flujo revolucionario, aunque tienen patente progresista.²⁶⁹ Fueron un desarrollo de los principios recogidos en la Constitución de 1869.²⁷⁰ La Corporación elegía al alcalde, como en los textos de 1868, por mayoría absoluta del número total de concejales. Los electores eran los varones mayores de veinticinco años y los elegibles, además, debían ser cabezas de familia y tener cuatro años ininterrumpidos de residencia en el pueblo, salvo los naturales que, después de una ausencia prolongada, hubiesen obtenido la declaración de vecindad.²⁷¹ Dentro de la anterior limitación del sufragio, el pensamiento progresista censitario aflora, de modo especial, en la creación de la Junta Municipal, que tenía atribuidas funciones municipales decisivas, como la aprobación de los presupuestos de gastos e ingresos, el establecimiento y creación de arbitrios y la censura y revisión de cuentas municipales. Estaba integrada por los miembros del Ayuntamiento y una Asamblea de Vocales asociados, en número igual al triple de concejales, designados entre los contribuyentes del municipio por sorteo.²⁷² Castelar no podía menos de ver en esa junta un falseamiento del sufragio universal, en razón de su carácter censitario y aleatorio.²⁷³

La efímera existencia de la Primera República imposibilitó una referencia legal propia. Sólo a través del proyecto constitucional los republicanos mostraron los principios de representatividad municipal. El principio federal básico de la autonomía administrativa, económica y política conllevó coherentemente a la elección por sufragio universal de los alcaldes y los Ayuntamientos.²⁷⁴ En este sentido cabe señalar, pese a su falta de efectividad, que la Ley de 24 de junio de 1873, de renovación total de los Ayuntamientos, reconoció el derecho electoral a todos los españoles mayores de 21 años de edad.

Fracasada la experiencia republicana federal, el golpe de Pavía determinó la vuelta al régimen monárquico. La Restauración de 1875 supuso, además, una vuelta al pensamiento moderado de 1845. En esta línea, hay que señalar que, mientras que en la Constitución de

²⁶⁶ PALACIO ATARD, “La España”, 405.

²⁶⁷ C. 5 junio 1869, art. 16.

²⁶⁸ *ibidem*, art. 99.

²⁶⁹ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 301.

²⁷⁰ PAREJO ALFONSO, “Derecho”, 40.

²⁷¹ L. 20 agosto 1870, art. 39 y L. electoral 20 agosto 1870, arts. 1 y 2.

²⁷² L. 20 agosto 1870, arts. 28 a 32 y 59 a 65.

²⁷³ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 302.

²⁷⁴ C. 17 julio 1873, art. 106.

1869 se sancionaba un modelo de organización política plenamente respetuoso con los postulados democráticos, la de 1876 dio ostensiblemente marcha atrás, lo cual resulta evidente en sus preceptos. En este sentido, algunos autores han señalado que este texto no es más que una vuelta a la fórmula moderada de 1845.²⁷⁵ Durante este período, se rectificó la situación anterior y se optó por el sufragio restringido, por el censo de riqueza y las condiciones de cultura. Se afirma que: “*Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho*”.²⁷⁶ Se da, así, explícito soporte a medidas restrictivas del sufragio. Por otra parte, cuando reproduce casi literalmente el artículo 99 de la Constitución de 1869 eliminó, significativamente, uno de sus apartados, el que establece el principio de publicidad de las sesiones de los Ayuntamientos y Diputaciones.²⁷⁷ Es evidente, pues, la escasa consistencia democrática de los principios constitucionales referidos al gobierno local; con la desconstitucionalización de la publicidad de las sesiones municipales se pone de manifiesto un deseo de posibilitar presiones, amenazas y todo tipo de maniobras dirigidas a domesticar la voluntad municipal, sin que dichas operaciones trascendiesen públicamente. La principal característica que se le ha señalado a esta Constitución es su sobriedad en la declaración de principios, lo que permite una posible elasticidad en la interpretación de los mismos. Por ello, las leyes orgánicas que habían de desarrollarlos no quedaron rígidamente sujetas a los dogmas de un partido, sino que era posible adaptarlos a los diversos programas. La Constitución no estableció el principio electoral censitario, ni el sufragio universal, porque se remitía, en este punto, a la ley electoral que se redactase a tal efecto y así fue como con la Constitución de 1876 estuvieron vigentes, sucesivamente, los dos procedimientos; sin declaraciones programáticas, la Constitución quedaba abierta a todas las posibilidades.

Mientras que la Ley de 1870 es un texto progresista, la Ley de 2 de octubre de 1877 es ya, definitivamente, un texto moderado. Fue obra de los antiguos unionistas y moderados, que en ese momento se denominaron liberales-conservadores. Una de sus notas más características radica en la reposición del sistema local censitario (llevando a la práctica la ecuación ciudadano = propietario). Estableció que el Ayuntamiento era elegido por los residentes en el término, que tuviesen derecho electoral.²⁷⁸ El criterio general para ser elector era el de contribuyente, mayor de veinticinco años y cabeza de familia. De igual modo, se reconoció el derecho de sufragio activo al empleado público y al titulado oficial. El sufragio pasivo se restringió a los mayores contribuyentes, en proporción directa al número de vecinos del respectivo municipio. Las normas contenidas en esta ley sobre el procedimiento electoral en sí son muy escasas, siendo de aplicación subsidiaria la Ley electoral de 20 de agosto de 1870. Es necesario señalar que durante el largo período que va de 1877 a 1923 algunos textos legales abordaron de manera directa o indirecta la cuestión electoral, aunque en lo esencial, permaneció inalterada, salvo la gran modificación del sufragio universal recogido en las leyes electorales de 1890 y 1907.

Durante el largo período de vigencia de la Ley de 1877, otros textos legales abordaron la materia electoral. Pueden señalarse dos fundamentalmente: la Ley electoral de 26 de junio de 1890 y Real Decreto de 5 de noviembre del mismo año que establecieron, de nuevo, el sufragio universal. En la Ley de 1890, el sufragio universal, previsto para las elecciones a diputados a Cortes, se aplica, en virtud de su artículo adicional primero, a las de concejales y diputados provinciales. El Real Decreto de 5 de noviembre, por autorización otorgada al Gobierno en el artículo adicional cuarto de la Ley electoral de 1890, adapta dicho texto electoral a los comicios locales. Eran electores para miembros de los Ayuntamientos

²⁷⁵ ARTOLA GALLEGO, “Partidos”, 322.

²⁷⁶ C. 30 junio 1876, art. 83.

²⁷⁷ *ibidem*, art. 84.

²⁷⁸ L. 2 octubre 1877, art. 30.

todos los españoles varones, mayores de 25 años, que se hallasen en el pleno goce de sus derechos civiles y fuesen vecinos del municipio, con dos años al menos de residencia.²⁷⁹ Esta reforma fue obra del Partido Liberal. Doctrinalmente, se viene señalando que el derecho de sufragio activo deja definitivamente de ser censitario, pues el pasivo era mantenido todavía, en los límites establecidos por la Ley Municipal de 1877.²⁸⁰ No obstante, la legislación de Cádiz fue más generosa en cuanto concedió el voto a los mayores de 21 años, e incluso, la de 1870 que también lo hacía con los hijos no emancipados, mayores de 25 años.

Mediante la Ley de 22 de agosto de 1896, el Partido Conservador modificó el texto de 1889, incapacitando, solamente para la reelección, hasta pasados cuatro años de haber cesado en el cargo, a los concejales de los pueblos que excediesen de 100.000 habitantes. Para los conservadores, la reforma era una prolongación de la de 1889, tanto porque ampliaba la libertad electoral a un número mayor de vecinos, como porque hacía desaparecer, con la reelección, la dificultad que existía, en un gran número de municipios, de encontrar concejales aptos. El Partido Liberal se opuso a esta reforma.

El carácter censitario del sufragio pasivo de 1877 venía determinando en razón de las cuotas de contribución directa por inmuebles e industrias. Este régimen excluía a aquellos vecinos que contribuían por otros conceptos, de ahí que la Real Orden de 2 de octubre de 1903, ante las quejas del Comité nacional del Partido Socialista y numerosas sociedades obreras, determinó que se considerasen elegibles para concejales, en las poblaciones mayores de 400 vecinos, los electores que, además de llevar cuatro años, por lo menos, de residencia en el término municipal, estuviesen sujetos al impuesto de cédulas personales hasta la clase decimoprimer inclusive.

A continuación, se promulgó una nueva ley electoral en agosto de 1907. En el preámbulo de su proyecto, se señalaba que lo que pretendía era poner freno al desprestigio y la corrupción electoral general, y consiguientemente, de la municipal existente en el país. Esta ley alteró los principios de la representatividad de las Leyes municipal de 1877 y la electoral de 1890. Estableció la obligatoriedad del voto y el sufragio universal en los términos generales del texto de 1890, para los elegibles. Supuso un salto cualitativo hacia adelante en su pretendido objetivo de apartar al Gobierno y a los Ayuntamientos del procedimiento electoral. Las nuevas Juntas del censo electoral se desprendieron del personal político: alcaldes, concejales, diputados, gobernadores, pero los criterios de formación eran apriorísticamente, conservadores. La Junta Municipal estaba formada por un vocal de la Junta local de reformas sociales, designado por ella, que era el presidente. De no existir esta junta, era presidente el juez municipal de mayor edad. Se excluyeron expresamente los alcaldes y los curas párrocos. Los vocales eran el concejal con mayor número de votos, un militar o funcionario retirado, dos de los mayores contribuyentes por sorteo, y los presidentes o síndicos de los gremios industriales del municipio.²⁸¹ El mismo objetivo de neutralidad electoral y parecidos criterios determinaron la composición de las mesas electorales, integradas éstas por un presidente y dos adjuntos, extraídos sus nombres de tres listas representativas de los electores: con títulos oficiales, militares y funcionarios retirados; mayores contribuyentes y electores contribuyentes y no contribuyentes. Se exigía además, saber leer y escribir. Obviamente, los candidatos podían seguir nombrando interventores.²⁸² A pesar de ello, el Partido Republicano, sin concesión alguna al Partido Conservador, se mostró contrario al voto obligatorio,²⁸³ a la exclusión de la elección a los sacerdotes,²⁸⁴ y volvió a

²⁷⁹ L. 26 junio 1890, art. 1 y R.D. 5 noviembre 1890, art. 1.

²⁸⁰ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 75.

²⁸¹ L. 8 agosto 1907, art. 11.

²⁸² *ibidem*, arts. 32 y 33.

²⁸³ *ibidem*, art. 1.

reivindicar la mayoría de edad electoral a los 23 años y el voto femenino, aunque sólo fuese para las viudas mayores de 25 años que tuviesen la patria potestad.

La ausencia de respuesta legislativa del Parlamento español, durante la Restauración, al problema local y de manera concreta a la representatividad municipal, vino a darla la Dictadura de Primo de Rivera. El nuevo Gobierno militar trató de resolver el problema caciquil y regenerar la vida municipal, fundamentalmente, mediante dos textos legislativos: el Real Decreto de 30 de septiembre de 1923 y el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924. Por el primero, se positivizó la representatividad municipal menos democrática de la historia de España analizada hasta ahora y por el segundo, una de las más democráticas del mismo período. La aparente contradicción se encuentra contemplada y resuelta en la Disposición final del Estatuto Municipal, que dice expresamente que: *“entrará en vigor el día primero de abril próximo, salvo aquellos de sus preceptos que se refieren a la celebración de elecciones y constitución de Corporaciones Municipales”*. Igualmente, quedaron en suspenso todas las disposiciones de esta ley, cuya aplicación exigía la intervención del cuerpo electoral, hasta que se aprobase el nuevo censo. Jamás se celebraron elecciones y ni se constituyeron Ayuntamientos de conformidad con el Estatuto.

El Real Decreto de 30 de septiembre de 1923 reguló la representatividad municipal básica de la Dictadura. Este texto, de sólo 5 artículos, dispuso el cese de todos los concejales de los Ayuntamientos constitucionales y su reemplazo instantáneo por los vocales asociados del mismo Ayuntamiento. El alcalde era elegido en votación secreta por la nueva Corporación entre sus miembros que ostentasen título profesional o ejerciesen industria técnica o privilegiada y, en su defecto, entre los mayores contribuyentes. Los demás cargos concejiles se nombraban inmediatamente, también por elección entre todos los demás vocales asociados. El acto era presidido e intervenido por la autoridad militar.²⁸⁵ Se posibilitaba el nombramiento gubernamental de los alcaldes de las poblaciones de más de 100.000 habitantes.²⁸⁶ Los alcaldes resultaban, así, de nombramiento real o gubernativo, o de elección por la Corporación de entre sus miembros, también designados por el Poder Central.

Como ya se ha señalado, los preceptos del Estatuto Municipal relativos a la constitución y designación democrática de los Ayuntamientos y alcaldes nunca fueron cumplidos. En los primeros años de la Dictadura, se confió en la convocatoria de elecciones municipales, pero pronto se advirtió su improbabilidad y, aunque fueron insistentemente pedidas en los Congresos nacionales de la Unión de municipios, no llegaron a convocarse. Las primeras elecciones celebradas fueron las que determinaron la proclamación de la Segunda República.²⁸⁷ No obstante, hay que destacar que es en el tema de la representación política en el ámbito de las instituciones municipales de gobierno, donde el contexto del Estatuto registra las soluciones más modernas e innovadoras. Reguló por primera vez, y, dicho sea de paso, única vez, en la historia del derecho electoral español, el llamado régimen de representación proporcional, en sustitución del régimen de mayoría que había sido el tradicional en España. Al propio tiempo, y en línea con las tendencias que en torno a la representatividad se registran al final de la Primera Guerra Mundial, el Estatuto dio entrada también, a la llamada representación corporativa o, si se quiere, de grupos sociales de intereses, como apéndice de la representatividad proporcional. La representatividad del Estatuto Municipal ha sido considerada por la doctrina como una de las más democráticas de las legislaciones locales dictadas hasta ese momento,²⁸⁸ a pesar de la representación

²⁸⁴ L. 8 agosto 1907, art. 4.

²⁸⁵ R.D. 30 septiembre 1923, art. 1.

²⁸⁶ *ibidem*, art. 5.

²⁸⁷ JORDANA DE POZAS, “Significación”, 29-30.

²⁸⁸ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 85.

corporativa y de la posibilidad de exonerar al alcalde, de todas o parte de sus funciones, como delegado del Gobierno central.²⁸⁹

La caída de la Dictadura con la dimisión de Primo de Rivera se produjo el 29 de enero de 1930. Al día siguiente se formó nuevo Gobierno, presidido por el general Berenguer, y quince días más tarde, por Real Decreto de 15 de febrero, se cesó a todos los miembros de los Ayuntamientos. La nueva representatividad municipal transitoria asociaba a los mayores contribuyentes del municipio y a los concejales que, en el momento anterior a 1923, hubieran desempeñado el cargo en virtud del sufragio popular. Los Ayuntamientos así constituidos regían y administraban los intereses del municipio con arreglo al Estatuto Municipal, cuya vigencia subsiste, en todo lo no incompatible, con el decreto citado. Finalmente, las reclamaciones las resolvía el gobierno civil. El nuevo régimen no supuso un cambio significativo con la representación municipal primoriverista.²⁹⁰

La Dictadura y la situación provisional que vivieron los Ayuntamientos -y también el Gobierno de la nación- determinó que, la cuestión electoral constituyera el objeto prioritario de los Gobiernos que siguieron a ese período, por cuanto sólo unas elecciones locales suficientemente libres podían reconstruir el consenso nacional en torno al régimen.²⁹¹ La Monarquía, pues, necesitando volver a los fundamentos de su constitucionalidad, convoca elecciones municipales para, posteriormente, realizar las generales. El Real Decreto de 13 de marzo de 1931 convocó elecciones municipales para el 12 de abril. La representatividad era la anterior a la Dictadura, la de la Ley de 1877 y la de la Ley electoral de 1870: el sufragio universal masculino activo y pasivo de los mayores de 25 años. La trascendencia de estos comicios en la historia de España es decisiva, pues, aunque jurídicamente resulta esperpéntico, había una conciencia generalizada de que lo que se jugaba realmente no era la elección de concejales, sino la forma de Estado monárquica o republicana. Sin nuevas elecciones municipales durante todo el período, salvo los comicios parciales de 23 de abril de 1933 para los municipios administrados por Comisiones gestoras, la Segunda República careció de una ley municipal propia. Sólo al final de sus días se publicó la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que careció de práctica electoral alguna.²⁹²

La Constitución de 1931, que se dictó durante este período, asentó la representación municipal sobre los principios democráticos de la autonomía municipal; de la democracia directa en los municipios de concejo abierto; del sufragio universal, igual, directo y secreto en los restantes municipios; de la electividad popular concejil del alcalde y del derecho electoral para todos los españoles mayores de 23 años.²⁹³ La concreción de los principios recogidos en la Constitución de 1931 se realizó en la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, texto articulado de la Ley de bases de 10 de julio del mismo año. La legislación republicana municipal positivizó, de modo general y por primera vez, el sufragio universal en la historia de España: todos los vecinos, hombres y mujeres, mayores de veintitrés años, elegían y podrían ser elegidos -sabiendo leer y escribir- concejales y, en su caso, alcalde de su municipio. Desgraciadamente, dicha elección democrática no se realizó en aquel momento.

3.3. DERECHO DE SUFRAGIO.

Para conocer la amplitud con la que el derecho de sufragio aparece configurado en cada una de las normas que se vienen examinando, es necesario hacer alusión al derecho de

²⁸⁹ E.M. 8 marzo 1924, arts. 276 a 278.

²⁹⁰ MARTINEZ MARIN, "La elección", 310.

²⁹¹ ARTOLA GALLEGO, "Partidos", 593.

²⁹² MARTINEZ MARIN, "La elección", 310.

²⁹³ C. 9 diciembre 1931, arts. 9 y 36.

sufragio activo y al pasivo. El derecho activo es el de aquellos individuos a los que legalmente se les concede la posibilidad de votar y el derecho de sufragio pasivo es el que ostentan quienes pueden ser elegidos para ocupar un determinado cargo. La amplitud del derecho electoral, tanto activo como pasivo, va a ir sufriendo un paulatino avance a medida que transcurre el siglo XIX y los primeros años del XX. Pero esta progresión no va a ser exactamente rectilínea durante el período que se viene analizando, ya que el derecho de sufragio va a ser considerado con menor amplitud en aquellos momentos en los que detenta el poder el Partido Moderado y se produce el fenómeno contrario, en aquellos períodos en que el Gobierno es progresista. No obstante, pese a ciertas manifestaciones de algunos teóricos del progresismo, como ya se ha mencionado, el sufragio es censitario durante la mayor parte del siglo XIX. El Partido Progresista, a pesar de sus iniciales manifestaciones a favor de la amplitud del sufragio, cuando llega al poder adopta el sistema censitario sin ampliarlo en exceso. Dicho sistema supone el menor acceso de los ciudadanos a las urnas y a los cargos públicos y conlleva una mayor posibilidad de control por parte del Ejecutivo, que se agudiza en las circunscripciones electorales más pequeñas, donde el conocimiento personal de electores y elegibles es mayor.

Entendida la opción a favor del sufragio censitario como un medio de intervención del Ejecutivo en el ámbito municipal, conviene hacer una serie de matizaciones. El propio establecimiento del sistema implica por sí mismo un control del Gobierno a los Ayuntamientos que se establece a nivel legal, e incluso constitucional, y que debe ser entendido como un control previo a la celebración de elecciones. No conlleva una posibilidad de intervención por la que el Gobierno puede optar en un momento determinado si lo cree conveniente, como sucede en la generalidad de los supuestos a los que se ha aludido hasta el momento, sino que su propio establecimiento constituye una medida de control, al implicar una reducción de votantes y candidatos que facilita la utilización de otros modos de control y garantiza, en gran medida, su resultado. Ahora bien, no todas las limitaciones al derecho electoral tienen como único fin dirigir el resultado electoral, muchas de ellas, como se tendrá ocasión de ver al ir las examinando detalladamente, tienen como finalidad otorgar una mayor neutralidad e independencia al proceso electoral o una mayor transparencia a la gestión municipal. Todo ello, sin perder de vista que el fin último del establecimiento de cualquier sistema distinto del sufragio universal, lo que trata realmente es de perpetuar el ejercicio del poder en aquellas clases más favorecidas económica, social o culturalmente. También es cierto, que es precisamente el mantenimiento de dichos grupos en el poder el que va a permitir al Gobierno central ejercer una política determinada, dirigida, sin duda alguna, al beneficio de dichas clases, con el pleno asentimiento municipal. Por último, no puede dejarse de lado el hecho de que la propia configuración legal del sufragio censitario, con las limitaciones electorales que conlleva, aumenta su efectividad en lo que al control municipal se refiere, si va acompañado determinadas de prácticas, que se han agrupado bajo el término caciquismo, y que se examinarán en otro momento.

3.3.1. DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO.

La evolución del modo de configurarse la condición de elector en cada norma se inicia en la Constitución gaditana con el denominado sufragio indirecto, pasando por un largo período en el que el sufragio es exclusivamente censitario con una enorme serie de modulaciones, para finalizar, en las normas más modernas, con el sufragio universal, como ya se ha visto, pero que conviene ir analizando más detenidamente.

En la Constitución gaditana, se consideran electores todos los vecinos mayores de 21 años, avecindados en el respectivo pueblo y en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Se establece que los ciudadanos de cada pueblo se reunirán todos los años en el mes de

diciembre para elegir a los electores.²⁹⁴ Son ciudadanos aquellos españoles, que por ambas líneas, traen su origen en los dominios españoles de ambos hemisferios y están vecindados en cualquier pueblo de dichos territorios.²⁹⁵ También, los extranjeros que obtuviesen en las Cortes carta especial de ciudadano;²⁹⁶ y los hijos legítimos de los extranjeros que hayan nacido en los dominios españoles, no hayan salido fuera nunca sin licencia del Gobierno y, teniendo 21 años cumplidos, se hayan vecindado en algún pueblo del territorio español, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria.²⁹⁷ El voto femenino no se había concebido aún. La delimitación por las Cortes de Cádiz del derecho de ciudadanía, en los términos expuestos, implica una radical separación, entre los conceptos de español y ciudadano, por razón de edad (no se es ciudadano hasta 21 años); de sexo (sólo los varones) y de raza (quedan excluidos inicialmente los oriundos de Africa: castas o ladinos). Esta última limitación supuso una discriminación en el conjunto de la sociedad española, que, aunque careció de significación para los municipios de la metrópoli, parece oportuno resaltar, por el fuerte enfrentamiento que originó en la Cámara entre los diputados de ambas Españas. Cuando las deliberaciones parlamentarias en torno a la aprobación del proyecto constitucional, en su conjunto, se caracterizaron, en términos generales, por su especial agilidad, no deja de representar un dato sumamente significativo el hecho de que, al debate del artículo 22, que contenía aquella exclusión, se dedicasen siete tensas sesiones parlamentarias.²⁹⁸

Se plantean también algunos supuestos de pérdida de la ciudadanía²⁹⁹ y otros de suspensión de los derechos del ciudadano,³⁰⁰ lo que implica, respectivamente, la pérdida o suspensión de los derechos de elector. Son causas de suspensión del ejercicio de los derechos de ciudadano y, consiguientemente, de elector, las siguientes: la interdicción judicial o la incapacidad física o moral; el estado de deudor quebrado o deudor a los caudales públicos; la categoría de sirviente doméstico; no tener empleo, oficio, o modo de vivir conocido; o hallarse procesado criminalmente.³⁰¹ El sentido que los constituyentes dieron al término sirviente doméstico es el de criado destinado exclusivamente al servicio de la persona, a diferencia del dependiente, cuyos servicios no eran meramente personales. Se les limitó el derecho al voto por considerarlos faltos de un criterio independiente. Esta exclusión constituyó un motivo frecuente de altercados electorales en los pueblos, pues no faltó quien trató de asimilar a sirvientes a los caseros, temporeros, apeadores, y braceros. A los deudores a los fondos públicos, se les excluye como forma de sanear el gobierno municipal. En esa época, las deudas a la Hacienda Pública o municipal eran muy frecuentes entre la clase media. Estos requisitos de solvencia, junto con los de parentesco, fueron los que más conflictos plantearon durante este período. Se estableció también, en la propia Constitución que a partir de 1830, “*los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano*”, deberían saber leer y escribir.³⁰² Los diputados gaditanos fueron coherentes con la realidad que vivía el país al posponer, hasta 1830, la exigencia de alfabetización para el ejercicio de los derechos de ciudadano. Circunstancia, sin duda alguna, cercenadora del derecho de sufragio activo, a causa de la alta tasa de analfabetismo que sufría España en ese momento. La ciudadanía se perdía por: adquirir naturaleza en un país extranjero; admitir empleo de otro Gobierno; ser condenado por sentencia firme en la que se impusieran penas aflictivas o infamantes, mientras no se obtuviese rehabilitación; o haber residido 5 años consecutivos, fuera del territorio

²⁹⁴ C. 19 marzo 1812, art. 313.

²⁹⁵ *ibidem*, art. 19.

²⁹⁶ *ibidem*, art. 20.

²⁹⁷ *ibidem*, arts. 18 a 22.

²⁹⁸ GUIRADO CID, “El alcalde”, 15.

²⁹⁹ C. 19 marzo 1812, art. 24.

³⁰⁰ *ibidem*, art. 25

³⁰¹ *ibidem*, art. 25.

³⁰² *ibidem*, art. 25, último inciso.

nacional, sin comisión o licencia del Gobierno.³⁰³ Se indica además, que son éstas exclusivamente, las causas de suspensión y pérdida de los derechos de ciudadano.³⁰⁴ Surgieron, no obstante, algunos problemas sobre los que las Cortes tuvieron que pronunciarse. Se vieron obligadas a declarar expresamente, entre otras cuestiones, la inclusión de los eclesiásticos seculares entre los vecinos electores. No era justo ni conveniente, ni siquiera lógico, dejar al margen del sistema a un personaje tan influyente en la comunidad, como el cura párroco. Se establece, pues, que: *“los eclesiásticos que se hallen en el ejercicio de sus derechos de ciudadano pueden dar su voto en las elecciones de los Ayuntamientos constitucionales”*.³⁰⁵

Durante el trienio liberal, también se dictaron algunas normas complementarias de la Constitución de Cádiz. En este sentido, puede destacarse una Orden relativa al derecho de sufragio de los clérigos, que señala textualmente que: *“los párrocos que vivan fuera del recinto de sus parroquias, no pueden dar ... votos en las Juntas electorales de las que sean pastores”*.³⁰⁶ Se observa una modificación con respecto a lo establecido en 1812, probablemente como medio de evitar la influencia de la Iglesia en las elecciones. También se establece, a nivel legal, la incompatibilidad entre la condición de individuo de Ayuntamiento y el desempeño de otros cargos al servicio de la Corporación.³⁰⁷

En el Real Decreto de 23 de mayo 1835, se establece que para ser elector es necesario ser español o haber adquirido naturaleza; tener 25 años cumplidos; haber residido cuatro años en la provincia, dos de ellos a lo menos con vecindad y casa abierta en el pueblo donde hubiera de ejercerse el derecho y, sobre todo, ser contribuyente y disponer de medios económicos suficientes que permitan una subsistencia independiente.³⁰⁸ Los oficios municipales son de libre elección popular entre los que se llaman vecinos propietarios, pero entendiendo la propiedad en el sentido amplio que reclamaron los procuradores progresistas: aquella que poseen los contribuyentes de cuota fija por propiedades rústicas, urbanas o pecuarias, fabriles, comerciales o de profesión científica. Se incluye entre ellos, a los arrendatarios, colonos, particioneros y enfiteutas, siempre que su ocupación, *“sacándoles de la clase de jornaleros”*, les permita vivir con independencia.³⁰⁹ La propiedad se institucionaliza como el criterio determinante de la representatividad municipal excluyéndose, por este hecho, de toda participación en la vida pública -al menos teóricamente- a una parte considerable de la población. En algunas ocasiones, bajo la vigencia de esta norma, se interpretó el derecho de sufragio en sentido amplio y en algunos pueblos se declararon electores a todos aquellos que no eran jornaleros.³¹⁰ Conviene destacar, como meritorio en este decreto, la identificación de los conceptos de español y ciudadano de la Constitución gaditana, superándose con ello la discriminación, que por razones de raza, introdujo dicho texto en la sociedad española. Se aumenta la edad para el ejercicio del sufragio activo, que en la Constitución de 1812 era de 21 a 25 años. La amplitud del ejercicio del derecho al voto se ve contrarrestada por la reducción del pasivo y por otras circunstancias que anulan su efectividad, ya que sólo era elegible la décima parte de los electores mayores contribuyentes.

En la Ley de 1840 son electores todos los vecinos del pueblo o término municipal, mayores de 25 años, que paguen contribución directa; posean renta líquida anual o satisfagan, en calidad de arrendatarios o aparceros, las cantidades que fija la ley según una escala, en

³⁰³ C. 19 marzo 1812, art. 24.

³⁰⁴ *ibidem*, art. 26.

³⁰⁵ D. 21 septiembre 1812.

³⁰⁶ O. 12 junio 1821.

³⁰⁷ O. 21 marzo 1821.

³⁰⁸ R.D. 23 julio 1835, art. 15.

³⁰⁹ *ibidem*, art. 15.

³¹⁰ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 35 y GUIRADO CID, “El alcalde”, 59.

proporción al vecindario de cada localidad;³¹¹ también, todos los labradores que posean una yunta destinada exclusivamente al cultivo de tierras propias o arrendadas, cualquiera que sea el vecindario del pueblo en el que habiten;³¹² además, los que viven y pagan una casa o cuarto destinado exclusivamente a vivienda para sí y su familia, cuyo precio, en renta o alquiler, se compute según una escala que figura en la ley.³¹³ Para justificar la renta o contribución, se computarán como bienes propios: a los maridos, los de sus mujeres, mientras subsista la sociedad conyugal; a los padres, los de sus hijos, mientras sean administradores legítimos de sus personas y propiedades; a los hijos, los suyos que tengan sus madres en usufructo.³¹⁴ Se establece, además, que en los pueblos que no pasen de 50 vecinos todos serán electores, con la excepción de los pobres de solemnidad.³¹⁵ Obviamente, el sirviente doméstico y la persona sin empleo conocido que la legislación gaditana excluía, se encuentran ya eliminados, en razón a su incapacidad económica.

Se establecen causas de incapacidad por razones de insolvencia moral o económica. Quedan excluidos del sufragio universal activo: los que en el momento de las elecciones estén procesados criminalmente, siempre que se haya dictado auto de prisión contra ellos; los que por sentencia hayan sufrido penas corporales, aflictivas o infamantes, sin haber obtenido rehabilitación; los que se hallen bajo interdicción judicial por incapacidad física o moral; los que se hallen fallidos, en suspensión de pagos o con sus bienes intervenidos; los deudores a los fondos comunes de los pueblos como segundos contribuyentes y los que por sentencia judicial se hallen bajo la vigilancia de las autoridades, por el tiempo que en aquella se señale.³¹⁶

En el Real Decreto de 1843, el derecho de sufragio activo se reserva a los vecinos³¹⁷ que siendo mayores de 25 años, sean mayores contribuyentes, según una determinada escala, en proporción inversa a la densidad de población que figura la ley,³¹⁸ y que es completamente distinta a la de la Ley de 1840.³¹⁹ También serán electores todos los contribuyentes con cuota igual a la menor que sea necesaria para completar el número que corresponda al término del

³¹¹ L. 14 julio 1840, art. 10. En los pueblos o distritos municipales que no pasen de 1.000 vecinos, el pago de contribuciones será superior a 40 reales; la renta líquida a 300 y el precio de los arrendamientos a 600. En los de 1.000 a 3.000 vecinos, las cantidades se elevan a 50 reales por contribuciones; 450 por disfrute de rentas y 750 por pago de arrendamiento. En los de 3.000 a 10.000 vecinos, las cantidades deben superar 70, 500 y 1.000 reales, respectivamente. Y para terminar, para los de más de 1.000 vecinos, las cantidades se establecen en 100, 750 y 1.000 reales.

³¹² *ibidem*, art. 11.

³¹³ *ibidem*, art. 12.

³¹⁴ *ibidem*, art. 14.

³¹⁵ *ibidem*, art. 13.

³¹⁶ *ibidem*, art. 15.

³¹⁷ Se consideran vecinos todos los que, siendo cabezas de familia con casa abierta, tengan además un año y un día de residencia, o hayan obtenido vecindad del Ayuntamiento, con arreglo a las leyes, tal y como establece el artículo 10 del Real Decreto de 1843.

³¹⁸ R.D. 30 diciembre 1843, art. 10. Son electores todos los vecinos del pueblo o término municipal, mayores de 25 años, que contribuyan, con mayores cuotas, hasta el número de individuos que contempla la siguiente escala: en los pueblos que no pasen de 60 vecinos, todos son electores, con excepción de los pobres de solemnidad. En los que pasen de 300 vecinos, habrá 60 electores, más la mitad del número de vecinos que excedan de 60. En los que pasen de 1.000 habitantes, 180 electores (máximo del caso anterior) más la tercera parte del número de los vecinos que exceda de 300. En los casos que no pasen de 5.000 habitantes, 413 electores (máximo del caso anterior) más la cuarta parte del número de vecinos que excedan de 5.000. En los que pasen de 20.000, habrá 4.413 electores (máximo del caso anterior) más la sexta parte del número de los vecinos que excedan de 20.000.

³¹⁹ En la Ley de 1840, no se limitaba el número de vecinos que tenían derecho electoral en cada municipio. Se establecían las cantidades mínimas que se deberían pagar en concepto de contribuciones y de arrendamientos y las cantidades que se percibían por renta líquida, en función de una escala fijada en proporción a la población de cada localidad. Todos los que pagasen contribuciones o arrendamientos o percibiesen rentas por encima de esa cantidad, tenían derecho electoral.

Ayuntamiento, según la escala aludida anteriormente.³²⁰ Se establece, igual que en la Ley de 1840, una atribución de bienes como propios para justificar la renta.³²¹ Se modifica la mención que se hacía en 1840 respecto de los pueblos de menos de 50 vecinos en los que todos ellos eran electores, a excepción de los pobres de solemnidad, limitándose ahora a los de población inferior a 60 vecinos. A la condición de mayores contribuyentes, se asimila, a estos efectos, a ciertos titulados y profesionales que acrediten una determinada cualificación intelectual.³²² Ello porque, por razones obvias, la tesis de que la pobreza es sinónimo de déficit intelectual, no es posible mantenerla en estos supuestos. La introducción de las capacidades suscitó, no obstante, algunas discrepancias en el seno de la Cámara, sobre la base de poner el acento, no en el voto responsable, sino en su efectiva relación con los intereses a administrar. Respecto de las exclusiones al derecho electoral activo, hay que señalar que se reproducen literalmente las recogidas en 1840.³²³

La base electoral de 1845 es tan reducida, que a la inmensa mayoría de los habitantes de los pueblos, se les excluye de este derecho.³²⁴ Como había sucedido hasta ese momento, las mujeres no tienen voto. El número de electores es recortado drásticamente en comparación con el del Real Decreto de 1843.³²⁵ Igual que en esa norma, sólo los vecinos cabezas de familia, mayores de 25 años, son electores pero las escalas son fuertemente alteradas y el número de electores, con derecho a voto, reducido a proporciones vejatorias. En los pueblos que no pasen de 60 vecinos, todos son electores a excepción de los pobres de solemnidad. En los que no pasen de 1.000, hay 154 electores como máximo. En los pueblos que no pasen de 5.000 vecinos, el número máximo de electores es de 517 y en aquéllos con población no superior a 20.000 vecinos, hay 1.767 electores, más la decimotercera parte del número excedente de la mencionada cifra.³²⁶ El legislador, a fin de conseguir su objetivo, combina la escala de los vecinos mayores contribuyentes con una cifra máxima para cada supuesto poblacional. Son también electores todos aquéllos que paguen una cuota igual a la más baja que en cada pueblo se deba pagar, para ser incluido en la lista electoral.³²⁷ El criterio para delimitar el electorado no es la propiedad en sentido estricto, sino el nivel de renta en cada uno de los municipios. Sólo muy pocos, obviamente, los ricos, tienen derecho a votar. La restricción del voto en el municipio a los vecinos más ricos de cada localidad excluye la participación de los medianos colonos y yunteros y a amplios sectores de las clases medias urbanas, pero facilita el control del municipio y, a través del mismo, el de la política nacional. Los arrendatarios agrícolas enriquecidos, que hubieran accedido a la propiedad de la tierra

³²⁰ L. 14 julio 1840, art. 11.

³²¹ *ibidem*, art. 14. Se atribuye a los maridos los de sus mujeres mientras subsista la sociedad conyugal; a los padres los de sus hijos mientras sean administradores legítimos de sus personas y propiedades y a los hijos los suyos propios que tengan sus madres en usufructo.

³²² Tienen esta calificación: los individuos de las Academias Española, de la Historia y de Nobles Artes; los doctores y licenciados; los oficiales del Ejército; los arquitectos, pintores y escultores con título académico; los individuos de los cabildos eclesiásticos, curas párrocos y sus tenientes, los magistrados; los abogados con dos años de ejercicio; los médicos, cirujanos y farmacéuticos con dos años de ejercicio y los profesores o maestros en cualquier establecimiento de enseñanza costeados por fondos públicos, tal y como se señala en el artículo 15 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.

³²³ R.D. 30 diciembre 1843, art. 16. Este precepto es idéntico al artículo 15 de la Ley de 1840.

³²⁴ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 51.

³²⁵ La diferencia entre el número de electores que aparece en ambas normas es muy expresiva:

Número de vecinos del municipio.	Número de electores en 1843	Número de electores en 1845
1.000	180 a 413	60 a 154
5.000	413 a 1.413	154 a 517
20.000	1.413 a 4.413	517 a 1.767

³²⁶ L. 8 enero 1845, art. 13.

³²⁷ *ibidem*, art. 14.

con la desamortización eclesiástica, son ahora, en principio, electores moderados, según lo dicta su propia conveniencia en un sistema de caciquismo centralista o gubernamental. Lo mismo sucede con otros sectores de la población, presionados en su vida cotidiana, por una Administración poderosa y parcial.³²⁸ Junto a los más ricos, se concede también este derecho a aquellos otros vecinos de elevada categoría académica, militar y eclesiástica de la etapa anterior, incluyéndose además a los jueces de primera instancia y promotores fiscales, así como a los oficiales de la Armada retirados y a los empleados activos, cesantes o jubilados, cuyo sueldo llegue a 10.000 reales anuales,³²⁹ que no figuraban en el Real Decreto de 1843. Se amplía, así, el cuadro de las capacidades. Siguen rigiendo las mismas causas de incapacidad para ser elector³³⁰ que en la norma anterior.

En la Ley de 1856, se establece que los Ayuntamientos serán nombrados “*directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para gastos generales, provinciales o municipales, en cantidad que, conforme a la escala de población, establece la presente ley*”.³³¹ Aunque el voto continúa siendo censitario se amplía considerablemente la base electoral. Rechazado el sufragio universal, los criterios electorales positivados son el sexo, la riqueza, la edad y el estado civil: votan los varones mayores contribuyentes, de edad superior a los 25 años, y siempre que sean cabezas de familia. Para poder ser elector se requiere ser español, mayor de 25 años, vecino del distrito municipal³³² y pagar contribución directa para gastos generales, provinciales o municipales, en número proporcionalmente inverso al de los vecinos, de acuerdo con la siguiente escala: en los municipios que no pasen de 100 vecinos, votan todos los contribuyentes; en los de 101 a 500 vecinos, las cinco sextas partes de los contribuyentes; en los de 501 a 1000, las cuatro quintas partes; en los de 1.001 a 5.000, las tres cuartas partes y en los de 5.001 o más vecinos, las dos terceras partes.³³³ En los pueblos de hasta 100 vecinos, son electores la casi totalidad del vecindario, pues sólo los pobres de solemnidad quedan excluidos de los repartimientos municipales. La positivización inequívoca del voto censitario, junto a los criterios limitativos mencionados del derecho de sufragio, quiebran la gran conquista gaditana del sufragio universal para los mayores de 21 años. Los porcentajes antes señalados referidos a los mayores contribuyentes se amplían al corresponder también, a los que lo sean con cuota igual a la última incluida; a los vecinos que no estaban incluidos en el censo electoral del distrito, pero lo estaban en las listas de electores para senadores y diputados a Cortes, en concepto de contribuyentes y a las capacidades que paguen alguna cuota para gastos generales, provinciales o municipales. Se concibe a las capacidades con un criterio más generalizado al abarcar cualquier profesión “*para la que se exijan por las leyes estudios y exámenes previos*”.³³⁴ Sorprende sin embargo, que en una ley progresista se condicione su inclusión al pago de alguna cuota, pero la razón está en la propia Constitución, que supeditaba la cualidad de elector a la de contribuyente.³³⁵ Se establece además, que en las poblaciones donde no se pague contribución directa, serán electores todos los vecinos que disfruten de ingresos procedentes de bienes propios o del ejercicio de cualquier profesión, industria o comercio, en la misma proporción que en el otro supuesto.³³⁶

³²⁸ CASTRO, “La Revolución”, 231.

³²⁹ L. 8 enero 1845, art. 18.

³³⁰ *ibidem*, art. 19.

³³¹ L. 5 julio 1856, art. 25.

³³² El artículo 8 de la Ley de 1856 establece que es vecino de un pueblo todo español cabeza de familia que se halle inscrito en el padrón vecinal y el artículo 10, por su parte, exige, para declarar la vecindad de oficio, llevar dos años de residencia fija, con casa abierta, en el respectivo distrito municipal, ejerciendo en él su profesión o industria, o teniendo un modo de vivir conocido.

³³³ L. 5 julio 1856, art. 31. El artículo 34 de esta misma ley fija los criterios de determinación de las cuotas.

³³⁴ *ibidem*, art. 33.

³³⁵ C. 1856, art. 75.

³³⁶ L. 5 julio 1856, art. 35.

Las causas de incapacidad del ejercicio del derecho de sufragio activo se mantienen, sustancialmente, respecto de lo recogido en normas anteriores.³³⁷

La representatividad municipal de 1868, en base a lo establecido por los Decretos de 21 de octubre y de 9 de noviembre de ese año, se caracteriza por que la base electoral descansa en un limitado sufragio universal, pues éste se refiere exclusivamente, a los españoles mayores de 25 años, inscritos en el padrón de vecindad. Dado que sólo se inscriben los cabezas de familia, hay que incluir dentro del sufragio sólo a los varones, cabezas de familia, mayores de 25 años.³³⁸ Desaparece ciertamente, el carácter censitario, pero el sufragio gaditano se acercaba más al sufragio universal que éste de 1868, pues aunque aquél excluía a los sirvientes domésticos por “*carecer de voluntad independiente*”, bajaba la mayoría de edad a los 21 años y prescindía de la condición de ser cabeza de familia.

La Ley Municipal de 1870 inaugura un nuevo criterio legislativo al no regular, ya, la configuración del derecho de sufragio activo que, con carácter general, se recoge en la ley electoral. Únicamente, señala que el Ayuntamiento será elegido por los residentes en el término que tengan derecho electoral, según las leyes.³³⁹ La Ley electoral de 20 de agosto de 1870 por su parte, señala expresamente, que: “*el derecho electoral y su ejercicio por el sufragio universal comprende las elecciones municipales...*”.³⁴⁰ Algún autor ha mantenido que se trata de un sufragio universal pero con limitaciones.³⁴¹ La introducción del sufragio universal constituye un hito en la democratización de las estructuras representativas, que supuso la superación de las fórmulas censitarias de las leyes anteriores. Sin embargo, el voto universal va a tener aquí el importante contrapeso de la Asamblea de vocales asociados, que sigue representando los intereses de los contribuyentes.

En la Ley electoral de 20 de agosto de 1870, frente a la imprecisa regulación del sufragio universal en la Constitución de 1869,³⁴² se dice que son electores todos los españoles que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y los hijos de éstos, que sean mayores de edad con arreglo a la legislación de Castilla.³⁴³ En ella se preveía la mayoría de edad a los 25 años, de ahí que aunque en Aragón ésta se tenía a partir de los 20 años, la edad electoral general era la de los 25 años. El texto uniformiza, con la referencia castellana, todo el cuerpo electoral español, equivaliendo dicha determinación a fijar, con carácter general, la citada edad en los 25 años. El voto sigue siendo masculino, aunque supone una importante ampliación de la base electoral respecto del Decreto de 21 de octubre de 1868, por cuanto que la condición de elector quedaba allí constreñida a los cabezas de familia, mayores de 25 años, que son los que reunían la condición de vecinos, exigida para la titularidad de dicha facultad.³⁴⁴ La inclusión expresa de los hijos mayores de edad, aunque no se encontrasen en el pleno goce sus derechos civiles, es el resultado de una enmienda republicana dirigida a reivindicar el sufragio para todos los españoles mayores de 21 años, y que sólo consiguió la inclusión expresa de los hijos mayores de edad, que en el proyecto inicial quedaban marginados. Quedan exceptuados de este derecho: los que estén privados por sentencia del ejercicio de los derechos políticos; los procesados criminalmente en tiempo de elecciones; los sentenciados a penas aflictivas o correccionales; los que, careciendo de medios de subsistencia, dependan de los establecimientos benéficos; los que se hallen empadronados

³³⁷ L. 5 julio 1856, art. 36.

³³⁸ R.D. 21 octubre 1868, arts. 8 a 11 y R.D. 9 noviembre 1868, art. 1.

³³⁹ L. 20 agosto 1870, art. 29.

³⁴⁰ L. electoral 20 agosto 1870, art. 16.

³⁴¹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 63.

³⁴² C. 5 junio 1869, art. 16.

³⁴³ L. electoral 20 agosto 1870, art. 1.

³⁴⁴ R.D. 21 octubre 1868, art. 8.

como mendigos y estén autorizados para realizar dicha actividad³⁴⁵ (en la misma línea que la representación gaditana) y los militares en activo.³⁴⁶

La Ley Municipal de 1877 recupera el sufragio censitario. En base al mismo, se volvió, nuevamente, a distinguir entre electores y elegibles. Los Ayuntamientos se elegían por los vecinos³⁴⁷ cabezas de familia con casa abierta, que llevasen dos años por lo menos, de residencia fija en el término municipal, y que pagasen, por bienes propios, alguna cuota de contribución de inmuebles, de cultivo y ganadería, o de subsidio industrial y de comercio, con un año de anterioridad a la formación de las listas electorales.³⁴⁸ Doctrinalmente, se ha señalado que este sistema es semejante al establecido por el Decreto de 1835.³⁴⁹ Se permitió además, la elección a los mayores de edad, que llevando dos años, por lo menos, de residencia en el término municipal, justificasen su capacidad profesional o académica por medio de título oficial. También, a los empleados civiles del Estado, provincia o municipio en servicio activo, cesantes con haber por clasificación, jubilados o retirados del Ejército o de la Armada.³⁵⁰ Se concede, de este modo, el derecho electoral al contribuyente, al empleado público y al titulado oficial. En los pueblos menores de 100 vecinos, todos ellos eran electores, sin más excepciones, que las generales establecidas por la Ley electoral entonces vigente, que era la de 1870.³⁵¹ El criterio general era el de ser contribuyente, mayor de 25 años y cabeza de familia. Aunque el sufragio universal fue suprimido, eran tan escasas las condiciones exigidas para ser elector, que en los municipios rurales muy pocos dejaban de serlo mientras rigió esta norma.

La vuelta al sufragio universal activo se produciría con la Ley electoral de 26 de junio de 1890, que dispone: “*Son electores para diputados a Cortes todos los españoles varones, mayores de 25 años, que se hallen en pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio en el que cuenten con dos años al menos de residencia*”.³⁵² Este precepto se hace extensible a la administración municipal por el artículo adicional primero de la misma norma. Esta reforma electoral es obra del Partido Liberal, pese a que los conservadores, en franca minoría, se opusieron al sufragio universal, utilizando los mismos argumentos esgrimidos en 1870.³⁵³ En iguales términos, se expresa la Ley electoral de 8 de agosto de 1907 con expresa referencia, ya en su texto, a los comicios municipales.³⁵⁴ El sufragio que estableció la Ley de 1907 debe considerarse como universal, con dos restricciones: una de edad y otra de sexo. Siendo la mayor edad civil la de 23 años, la fijación de los 25 para el sufragio, implicaba una limitación al principio general universal y por otra parte, el sufragio continuaba siendo exclusivamente, masculino. Las causas de incapacidad para ser elector se establecen en ambas normas, en términos análogos a 1870, haciéndolas además, extensivas a los quebrados y concursados y a los deudores a fondos públicos como segundos contribuyentes.³⁵⁵ Y se señala, además, que quienes sirvan en los Ejércitos de mar o tierra o en los cuerpos o institutos armados dependientes del Estado, de la provincia o del

³⁴⁵ L. electoral 20 agosto 1870, art. 2.

³⁴⁶ *ibidem*, art. 35.

³⁴⁷ En el artículo 12 de la Ley de 1870 se considera vecino a todo español emancipado que resida en el término municipal y se halle inscrito, con tal carácter, en el padrón municipal.

³⁴⁸ L. 2 octubre 1877, art. 40.

³⁴⁹ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 463.

³⁵⁰ L. 2 octubre 1877, art. 40.

³⁵¹ L. electoral 20 agosto 1870, art. 2.

³⁵² L. 26 junio 1890, art. 1.

³⁵³ GUIRADO CID, “El alcalde”, 157 y MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 75.

³⁵⁴ L. 8 agosto 1907, art. 1.

³⁵⁵ L. 26 junio 1890, art. 2 y L. 8 agosto 1907, art. 3.

municipio, siempre que estén sujetos a disciplina militar, no pueden emitir su voto mientras estén llamados a filas.³⁵⁶

En el Estatuto Municipal, son electores los españoles mayores de 23 años, (aunque a las mujeres se les exige ,además, no estar sujetas a la patria potestad, autoridad marital o tutela y ser vecinas con casa abierta) inscritos en el censo electoral.³⁵⁷ La atribución del derecho de sufragio a la mujer, aunque de forma limitada, constituyó un indudable progreso en el desarrollo de los derechos públicos subjetivos, especialmente, si el Estatuto hubiera tenido eficacia real en ese aspecto. Fue una gran innovación: se permitió, por primera vez en España, que la mujer pudiera ejercer el derecho de sufragio. Ninguna de las disposiciones sobre el régimen local de todo el siglo XIX ni de principios del siglo XX hasta el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, reconoce el derecho al voto femenino en las elecciones municipales. En el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos,³⁵⁸ dictado en desarrollo del Estatuto, se establece expresamente, que “*el censo electoral se integrará: B) Con las mujeres mayores de 23 años que sean vecinas que no estén sujetas a patria potestad, autoridad marital ni tutela, cualquiera que fueren las personas con quienes en su caso vivan se exceptúan únicamente las dueñas y pupilas de casas de mal vivir*”. Esta restricción es calificada, no sin razón, por la doctrina de prohibición hipócrita e injusta.³⁵⁹ De todas formas, y aun reconociendo que el paso adelante dado con la implantación del voto femenino es grande, éste queda muy mermado al exigir el Estatuto unos requisitos que restringen enormemente, la cantidad de mujeres que en realidad pueden ejercer su derecho al voto, ya que las casadas no pueden hacerlo. Se da aquí el fenómeno curioso de que una mujer mayor de edad, cumpliendo los requisitos exigidos a los varones, no puede votar si está casada. Solamente, se puede incluir a la mujer casada en cuatro casos: cuando viviese separada de su marido, en virtud de sentencia firme de divorcio que declarase culpable a su cónyuge; cuando se hubiese declarado legalmente la ausencia del esposo; cuando el marido sufriese pena de interdicción civil impuesta por sentencia firme y cuando ejerciese la tutela del marido loco o sordomudo.³⁶⁰ El primero y el último supuesto son de dudosa frecuencia.

Se minoró en el Estatuto la edad para poder ejercer el derecho al voto a 23 años. Esta rebaja, en opinión de algún autor, se realizó con el fin de ponerla a tono con lo establecido en el Código civil,³⁶¹ aunque en algunos territorios forales no se alcanzaba hasta los 25 años. Como causas de incapacidad rigen las establecidas en la Ley electoral de 1907, a las que se hizo referencia en su momento.

La legislación electoral de la República reconoce el derecho de sufragio activo a todos los españoles y españolas, mayores de 23 años. El Decreto de 8 de mayo de 1931, modificando la Ley electoral de 1907, concedió este derecho para las elecciones a las Cortes constituyentes y posteriormente, como se ha dicho, la Constitución positiviza el sufragio universal en cuanto al sexo femenino y a la edad. Las elecciones municipales parciales de abril de 1933, ya se realizaron bajo estos nuevos derechos fundamentales, según prescripción del Decreto de 26 de marzo del mismo año. La II República española ofrece la base electoral más amplia de toda la historia legislativa de la representatividad municipal. El sufragio universal quedó definitivamente establecido.

³⁵⁶ L. 26 junio 1890, art. 1 y L. 8 agosto 1907, art. 1.

³⁵⁷ E.M. 8 marzo 1924, art. 51.

³⁵⁸ Aprobado por Real Decreto de 10 julio de 1924.

³⁵⁹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 84.

³⁶⁰ R.D. 10 julio 1924, art. 2.

³⁶¹ DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, “Notas”, 292-293.

3.3.2. DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO.

Es necesario aludir, ahora, a las condiciones requeridas por la legislación del Estado liberal para acceder a los cargos municipales. En líneas generales, son más abundantes las restricciones establecidas para el sufragio pasivo que para el activo; ya que indudablemente, tiene más trascendencia una medida que afecte a dicha cuestión, que cualquiera referida al ejercicio del derecho al voto. Como ya se ha dicho, cuantas menos personas tengan la posibilidad de acceder a un cargo municipal, más fácil es para el Gobierno controlar su acceso y mantener el ejercicio del poder en manos de unos determinados grupos de población, que por su situación de privilegio, lucharían por el mantenimiento de esas mismas circunstancias.

En la Constitución gaditana, para ser alcalde, o regidor, además de ser ciudadano, se exige tener 25 años de edad y 5 de vecindad y residencia en el pueblo.³⁶² Se incapacita al empleado público de nombramiento real para obtener oficios de Ayuntamiento. No se entienden incluidos en esta categoría los miembros de las milicias nacionales.³⁶³ La razón de esta exclusión está en la posibilidad de que por esta causa se pudiera atentar contra la independencia municipal. Para la regulación del resto de las cualidades que deban tener los miembros de los Ayuntamientos, la Constitución se remite a las leyes especiales que se dicten posteriormente.³⁶⁴

A nivel legal, se excluye a los parientes del cuarto grado civil de otro alcalde o concejal previamente elegido para el mismo Ayuntamiento o para el anterior, según la denominada Ley de parentescos.³⁶⁵ Se considera que los electores no pueden nombrar a sus hijos, padres, abuelos, yernos, primos, hijastros y cuñados viviendo las mujeres de éstos, ni parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Los requisitos de parentesco fueron los que más conflictos plantearon. Estas medidas, encaminadas a evitar abusos y el dominio tradicional de unas cuantas familias, no siempre consiguieron el fin que se habían propuesto, contribuyendo, en cambio, a complicar la red de intrigas locales con las reclamaciones, a veces falsas o exageradas, a que dieron lugar. Por otra parte, el reparto de los cargos municipales entre los miembros de una misma familia resultó inevitable en las localidades pequeñas, e incluso medianas.

Se limita también la posibilidad de acceder a los cargos municipales a los eclesiásticos seculares, que, a causa del carácter confesional del Estado, se les considera inelegibles para todo cargo municipal, con el fin de facilitarles una entera dedicación a las sagradas funciones de su ministerio.³⁶⁶ Posteriormente, se hace incompatible la condición de individuo de Ayuntamiento con el desempeño de cualquier otro, al servicio de la Corporación Municipal³⁶⁷ y con los cargos de diputado a Cortes, y diputado provincial.³⁶⁸

³⁶² C. 19 marzo 1812, art. 317. La cualidad de ciudadano, como condición necesaria para el desempeño de cargos públicos municipales, se establece también en el artículo 23 del mismo texto.

³⁶³ *ibidem*, art. 318.

³⁶⁴ *ibidem*, art. 317.

³⁶⁵ O. 19 de marzo de 1813. Ante las dudas surgidas, se establece en esta norma que “no estando derogada por la Constitución la ley sobre parentescos, que debe guardarse en la elección de los individuos de los Ayuntamientos, son nulas en esta parte, las que se hayan hecho contra su tenor, debiéndose nombrar por los mismos electores otros individuos en reemplazo de los que con arreglo a dicha ley no debieron ser nombrados”.

³⁶⁶ D. 21 septiembre de 1812.

³⁶⁷ O. 21 marzo 1812.

³⁶⁸ D. 11 agosto de 1813, art. 3. Se establece que los miembros de los Ayuntamientos pueden ser elegidos diputados a Cortes o individuos de la Diputación, pero en el momento de tomar posesión del nuevo cargo, deberán renunciar al anterior cargo municipal.

Ante las dudas planteadas por algunas provincias, las Cortes se vieron obligadas a declarar expresamente, que para la formación de los primeros Ayuntamientos cesaran, no sólo los regidores perpetuos, sino todos los individuos que componían las Corporaciones Locales, pudiendo ser elegidos a continuación como miembros del Ayuntamiento.³⁶⁹ Para las posteriores elecciones, quien hubiera ocupado el cargo de alcalde, regidor o procurador síndico no podría volver a ser elegido para un puesto en un Ayuntamiento hasta que no hubiesen transcurrido, como mínimo, dos años.³⁷⁰ Se inicia el sistema de huecos típico de la totalidad de las leyes locales del siglo XIX, hasta 1868, con la única excepción de la Ley moderada de 1845.³⁷¹ Ahora bien, es necesario destacar que todas estas causas de inelegibilidad no tienen vigencia en los pueblos de las provincias de Ultramar, que por sus particulares circunstancias, debieran tener Ayuntamiento, pero cuyos vecinos no estuviesen en el ejercicio de los derechos de ciudadano.³⁷²

Durante el trienio liberal, vigente la Constitución de Cádiz, se mantiene el sistema previsto en la misma. No obstante, en el aspecto que se viene analizando se observan algunas modificaciones. Destaca lo establecido respecto de los clérigos que gozan “*de voto pasivo en las localidades que tengan su vecindad y residencia*”.³⁷³

La base elegible en el Real Decreto de 1835 queda ostensiblemente reducida, pues, a los requisitos de la nacionalidad o naturaleza, la mayoría de edad a los 25 años, y de la residencia en la provincia, con dos al menos de vecindad en el pueblo con casa abierta, se añade la necesidad de que el elegible sepa leer y escribir (este requisito quedaba dispensado para el cargo de regidor, hasta el año 1840, en los pueblos cuya población no excediese de 400 vecinos) y sobre todo, encontrarse, indispensablemente, entre la décima parte de los electores mayores contribuyentes.³⁷⁴ Sólo en el supuesto de que no llegase a 70 el número de electores, podían ser elegidos como tales, otras personas que no tuviesen la condición de mayores contribuyentes. Incluso, se dispone que, en ningún caso, podría ser menor el número de elegibles que el de 10, por cada uno de los oficios que hubiese que nombrar.³⁷⁵ Es decir, la proporción mínima entre electores y elegibles no podía ser menor de 10 a uno. El número de elegibles quedaba reducido por estas dos exigencias: la riqueza y la cultura, en un país mayoritariamente analfabeto y en el que, a la instrucción, sólo podían tener acceso aquellos que dispusieran de medios económicos suficientes para costearla.³⁷⁶ La representación democrática de las nuevas Corporaciones quedaba además, bastante limitada por la cuestión económica al restringirse el cuerpo electoral a los ciudadanos que pagaran contribuciones, y con la condición de estar entre la décima parte de los mayores contribuyentes para ser elegido. No obstante, estos criterios, inicialmente tan restrictivos, parece que se interpretaron con flexibilidad al celebrarse las elecciones municipales de octubre de 1835, pudiendo votar en algunas provincias, casi todos los vecinos.³⁷⁷

Quedaban excluidos del acceso a los cargos municipales: los procesados criminalmente; los condenados a pena infamante o a privación del derecho de sufragio pasivo; los sometidos a vigilancia policial; los incursos en quiebra o suspensión de pagos; los deudores a fondos públicos; los arrendatarios de los abastos públicos; los tratantes, “*por sí o*

³⁶⁹ D. 10 de julio 1812.

³⁷⁰ C. 19 marzo 1812, art. 316.

³⁷¹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 19.

³⁷² D. 23 mayo 1812, art. 12.

³⁷³ O. 21 marzo 1821.

³⁷⁴ R.D. 23 julio 1835, art. 16.

³⁷⁵ *ibidem*, art. 18.

³⁷⁶ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 36.

³⁷⁷ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 313.

por interpuesta persona en regatería del mantenimiento del común de su vecindad”,³⁷⁸ los parientes, por consanguinidad o afinidad, de los individuos de Ayuntamiento que no se renovasen, en cualquier grado de la línea recta o en el primero de la colateral;³⁷⁹ los clérigos; los militares; los empleados de la Hacienda pública; los jueces y secretarios judiciales además, los médicos, cirujanos, albéitares, boticarios y maestros de primeras letras y latinidad, asalariados con los fondos del común.³⁸⁰ Una Real Orden de 25 de julio de 1836 declaró, asimismo, incompatible con el ejercicio de los derechos concejiles, el desempeño de todo empleo público. Un dato de interés viene dado por el hecho de que, para resultar elegido, se exige la obtención de la mayoría absoluta de los votos del electorado.³⁸¹ Se estableció además, que en la primera renovación parcial del Ayuntamiento podrían participar, excepcionalmente, los individuos que hubieran cesado, permitiéndose la reelección, requiriéndose para lo sucesivo, dos años de “hueco” de una elección a otra.³⁸²

En la Ley de 1840, el número de elegibles es más amplio que en el del Real Decreto de 1835, pero dependiendo, como en éste, de la mayor capacidad económica. Para ser “individuo de Ayuntamiento” se requiere, además de la cualidad de elector, la de llevar dos años de vecindad en el pueblo o distrito municipal, y la de estar incluido en el número de mayores contribuyentes, según una escala que se establece legalmente: en los pueblos o distritos que no pasen de 200 vecinos, todos los electores serán elegibles; en los que no pasen de 600, las dos terceras partes de los electores; en los que no pasen de 1.000, la mitad; en los que no pasen de 3.000, la tercera parte; en los que no pasen de 10.000, la cuarta parte y en los de 10.000 en adelante, la quinta parte. También son elegibles todos los electores de cuota igual a la menor que resulte pagar el último elector que complete el número de los elegibles, según la escala anterior.³⁸³

No pueden ser individuos de Ayuntamiento: los apremiados por deudas a la Hacienda pública o a los fondos de propios o arbitrios como segundos contribuyentes; los arrendatarios de los propios, arbitrios o abastos de los pueblos; los fiadores de los mismos arrendatarios siempre que su patrimonio no exceda del triple del valor de la fianza; los parientes por consanguinidad o afinidad en línea recta o en el segundo grado de la colateral, de los individuos de Ayuntamiento que no se renueven;³⁸⁴ los clérigos; los empleados de cualquier clase en servicio activo; los que perciban sueldo de los fondos municipales o de la provincia; los senadores, diputados a Cortes y diputados provinciales por el tiempo que ostentan esos cargos.³⁸⁵ Se establece también, que los individuos de Ayuntamiento no pueden ser reelegidos antes del intervalo de un año.³⁸⁶

Se señala además, que en los pueblos de más de 50 vecinos es necesario para ostentar los cargos de alcalde y teniente de alcalde, saber leer y escribir. Sin embargo, el jefe político podía dispensar esa circunstancia en las localidades donde lo considerase indispensable.³⁸⁷ La inclusión de esa cuestión a nivel legal, con independencia de que redujo, en gran medida, el número de personas que podían acceder a dichos cargos, no deja de tener lógica, toda vez, que mal se podrían ejercer dichas funciones públicas desde el analfabetismo. Se estableció además, que en los casos de disolución gubernativa de un Ayuntamiento no podían ser

³⁷⁸ Venta al por menor de géneros adquiridos al por mayor.

³⁷⁹ R.D. 23 julio 1835, art. 17.

³⁸⁰ *ibidem*, art. 19.

³⁸¹ R.D. 23 julio 1835, art. 26 y R.D. 21 de septiembre 1835, art. 8.

³⁸² R.D. 23 julio 1835, art. 8.

³⁸³ L. 14 julio 1840, art. 16.

³⁸⁴ *ibidem*, art. 18.

³⁸⁵ *ibidem*, art. 19.

³⁸⁶ *ibidem*, art. 6.

³⁸⁷ *ibidem*, art. 17.

elegidos ni en la siguiente elección, ni en la inmediata ordinaria general, los individuos del Ayuntamiento disuelto.³⁸⁸

En el Real Decreto de 1843, el derecho a ser elegido se hace radicalmente censitario. Se hacen coincidir, en lo económico, a electores y elegibles, pero se elimina a las denominadas capacidades,³⁸⁹ a las que sí se atribuía el derecho electoral activo.³⁹⁰ Las causas que imposibilitan acceder al cargo de concejal son prácticamente, las mismas que en la Ley de 1840,³⁹¹ con la excepción de que, en 1840, se exigía saber leer y escribir para ser alcalde o teniente de alcalde en las localidades de más de 50 vecinos, y ahora, dicha exigencia se limita a los municipios que pasen de 60 vecinos;³⁹² y de que desaparecen, como circunstancias que incapacitan para ser individuo de Ayuntamiento, la de estar apremiado por deudas a la Hacienda pública o a los fondos de propios o arbitrios como segundos contribuyentes y las de parentesco.³⁹³ Se mantuvo la limitación para ser elegido de los miembros de los Ayuntamientos disueltos,³⁹⁴ y la prohibición de ser reelegido hasta transcurrido el plazo de un año.³⁹⁵

Respecto de la Ley de 1845, es necesario señalar que la primera de las dos grandes divergencias en materia de representación municipal entre progresistas y moderados -mayor o menor censo electoral y elección vecinal o nombramiento gubernativo de los alcaldes- se manifiesta de manera más ostensible en la regulación moderada de la base elegible. En los pueblos que no pasen de 60 vecinos, todos los electores son elegibles. En los pueblos que no pasen de 1.000 vecinos, serán elegibles las dos terceras partes de los electores contribuyentes, y en todos los demás, su número se reduce a la mitad que el de electores. El número de elegibles se restringe sensiblemente, fijándose en orden inverso a la población, en las dos terceras partes o en la mitad de los contribuyentes.³⁹⁶ Junto a este criterio reductor numérico hay que destacar el económico, como único posibilitador para acceder a los Ayuntamientos, dado que las condiciones de índole profesional, ya sea religiosa, cultural o militar, carecen de consistencia alguna para disfrutar de este derecho.

La identificación que hacía el Real Decreto de 1843 entre elector contribuyente y elegible no se mantiene ahora, tratándose de municipios de más de 60 habitantes, al limitarse esta última condición, en principio, y en favor de las cuotas más elevadas, a las dos terceras partes o a la mitad de aquéllos, según que el número total de electores no pase o exceda de mil vecinos.³⁹⁷ Contrariamente, las causas de incompatibilidad son prácticamente, las mismas que en la legislación precedente,³⁹⁸ incluida la incompatibilidad temporal derivada de la pertenencia a un Ayuntamiento disuelto.³⁹⁹ Se mantiene también el requisito de saber leer y escribir en los municipios de más de 60 vecinos para ser alcalde y teniente de alcalde, circunstancia que podía ser dispensada por el jefe político, si lo consideraba oportuno.⁴⁰⁰ Se establece que todos los individuos de Ayuntamiento podrán ser reelegidos, sin límite temporal alguno; en cuyo caso, tendrán la posibilidad de aceptar o no el cargo.⁴⁰¹

³⁸⁸ L. 14 julio 1840, art. 59.

³⁸⁹ R.D. 30 diciembre 1843, art. 17.

³⁹⁰ *ibidem*, art. 15.

³⁹¹ El artículo 19 de la Ley de 1840 pasa textualmente al artículo 20 del Real Decreto de 1843.

³⁹² R.D. 30 diciembre 1843, art. 18.

³⁹³ *ibidem*, art. 19.

³⁹⁴ *ibidem*, art. 59.

³⁹⁵ *ibidem*, art. 6.

³⁹⁶ L. 8 enero 1845, art. 20.

³⁹⁷ *ibidem*, art. 20.

³⁹⁸ *ibidem*, art. 22.

³⁹⁹ *ibidem*, art. 24.

⁴⁰⁰ *ibidem*, art. 21.

⁴⁰¹ *ibidem*, art. 8.

En la Ley de 1856, en la línea de ensanchamiento de la base electiva, se unifican, con carácter general, los derechos de sufragio activo y pasivo, al resultar elegibles para alcaldes y regidores todos los vecinos electores, sobrepasándose incluso, esa unificación en los municipios en los que no se paguen contribuciones directas, donde pueden ser elegidos alcaldes y regidores todos los vecinos no incapacitados.⁴⁰² Se mantienen, no obstante, las causas de incompatibilidad de la Ley de 1845, con una diferencia significativa, que supone también un retorno al pasado liberal, al incluirse entre ellas la de haber sido alcalde o regidor sin haber transcurrido un año desde el cese.⁴⁰³ Se vuelve al sistema denominado de “huecos” que ya se había superado en la ley moderada. Dicho hueco, para el concejal proveniente de un Ayuntamiento disuelto, se fija en dos años.⁴⁰⁴ Hay que destacar también, la inclusión de los “*abastecedores y contratistas de algún ramo o servicio municipal*”, entre las causas que impiden acceder a los cargos municipales. Se modifica también lo relativo a los arrendatarios, que se reduce a las fincas de propios y desaparecen los fiadores.⁴⁰⁵ Se mantiene para el alcalde el requisito de la alfabetización.⁴⁰⁶

El Real Decreto de 21 de octubre de 1866 modifica las condiciones para ser elegible en sentido restrictivo. En los pueblos que no pasen de 60 vecinos, todos los electores son elegibles. En los pueblos que no pasen de 1.000 vecinos, serán elegibles las dos terceras partes de los electores contribuyentes, contándose de mayor a menor, más todos los que paguen cuota igual a la del último de dichas dos terceras partes, no debiendo bajar nunca de 60. En los pueblos de 1001 a 5.000 vecinos, serán elegibles una tercera parte de los electores contribuyentes, contándose de igual manera, más todos los que paguen cuota igual a la del último de dicha tercera parte, no debiendo, sin embargo, bajar nunca de 102, máximo del caso anterior. En los 5.000 a 20.000 vecinos, serán elegibles la cuarta parte de los electores contribuyentes, se cuentan de la misma manera no debiendo bajar nunca de 172, máximo del caso anterior. En los que excedan de 20.000 vecinos, serán elegibles la quinta parte de los electores contribuyéndose, en los mismo términos que en los casos anteriores, pero no debiendo bajar nunca de 441, máximo del caso anterior.⁴⁰⁷ El que haya sido alcalde o teniente un bienio puede ser nombrado por el Gobierno o sus delegados para el inmediato; transcurrido ese plazo no podrá obtener dicho nombramiento, hasta pasados dos años por lo menos. Los individuos de Ayuntamiento podrán ser reelegidos; pero en ese caso, tendrán la facultad de aceptar o no el cargo.⁴⁰⁸

En los Decretos de 21 de octubre y de 9 de noviembre de 1868, la base elegible coincide con la electoral, y consiguientemente, los criterios de elector y elegible se identifican, con la salvedad de que para ser elegido concejal se exige residencia y casa abierta en la localidad.⁴⁰⁹ Para el cargo de concejal no pueden ser elegidos los que desempeñan cargo de nombramiento gubernamental en la localidad o provincia donde lo ejerzan.⁴¹⁰

Aunque la Ley electoral de 1870 regula, con carácter general, la condición de elegible para los distintos comicios, hace una remisión expresa para los concejales a la ley municipal. Se dice que, para concejales, son elegibles todos los electores vecinos⁴¹¹ de la

⁴⁰² L. 5 julio 1856, art. 37.

⁴⁰³ *ibidem*, art. 37.

⁴⁰⁴ *ibidem*, art. 260.

⁴⁰⁵ *ibidem*, art. 37.

⁴⁰⁶ *ibidem*, art. 38.

⁴⁰⁷ R.D. 21 octubre 1866, art. 20.

⁴⁰⁸ D. 21 octubre 1866, art. 8.

⁴⁰⁹ D. 9 noviembre 1868, art. 12.

⁴¹⁰ *ibidem*, art. 13.

⁴¹¹ El concepto de vecino viene fijado en el artículo 11 de la Ley Municipal de 1870: todo español emancipado,

localidad en los términos que exija la ley municipal.⁴¹² En ella, se establece que pueden ser concejales los vecinos del pueblo que, estando en uso de sus derechos civiles, lleven cuatro años por lo menos de residencia fija en el término municipal.⁴¹³

La ley electoral señala, sin grandes modificaciones respecto de la legislación precedente, que no pueden ser elegidos para concejal aquéllos que desempeñen o hallan desempeñado, tres meses antes de las elecciones, cargo de nombramiento en la localidad donde éstas se verifiquen;⁴¹⁴ ni aquéllos que ostenten destino retribuido por el Gobierno o por la Casa Real o con cargo a fondos municipales; ni los notarios o jueces de paz en el distrito o colegio electoral.⁴¹⁵ Tampoco podrán ser elegidos: los contratistas, fiadores y administradores de obras que se paguen con fondos públicos; los recaudadores de contribuciones y sus fiadores; ni los deudores al estado en sus diversas facetas. También se establece en esta norma la incompatibilidad del cargo de concejal con los de senador y diputado a Cortes o provincial. Estas cualidades, aunque se adquieran en fecha posterior a la elección, llevan consigo la incapacidad para el cargo y suponen su pérdida.⁴¹⁶ Esta ley se remite también a la ley municipal para completar los casos en los que no se puede ser elegido concejal.⁴¹⁷

Las incapacidades para ser concejal de la Ley Municipal de 1870 son prácticamente las mismas que en 1856, no obstante, ahora pueden ser concejales los sacerdotes y se posibilita la reelección ininterrumpida. Por el contrario, se les impide a los que mantengan contienda administrativa o judicial con el Ayuntamiento. Se exige, además, para el desempeño de los cargos de alcalde y síndico en todos los municipios, cualquiera que sea su población, saber leer y escribir.⁴¹⁸ También, se establece una incompatibilidad especial durante seis años, para el concejal destituido.⁴¹⁹ Curiosamente, además de tales incompatibilidades, y por ausencia de una concepción rígida del principio de jerarquía normativa, la Real Orden de 22 de junio de 1871 determinó que los militares en servicio activo no pueden ser electores, ni ejercer el cargo de concejal, sin renunciar a aquel estado.

En la Ley de 1877, la restricción es aun mayor para los elegibles, en los que cobra realidad la ecuación canovista, ciudadano igual a propietario. El criterio exclusivo definidor de la base elegible es el contributivo. No obstante, éste se encuentra limitado a los mayores contribuyentes en una proporción directa al número de vecinos de los respectivos municipios: en los de población superior a 1.000 vecinos, sólo pueden serlo los dos primeros tercios de las listas de contribuyentes por el impuesto territorial y por el subsidio industrial y de comercio; en los de población comprendida entre 400 y 1.000 vecinos, los que satisfagan cuotas comprendidas en los primeros cuatro quintos de las referidas listas y en los que no excedan de 400 vecinos, serán elegibles todos los electores, más los contribuyentes con cuota igual a la más baja de las comprendidas en los casos anteriores; también, los que siendo vecinos paguen alguna cuota de contribución y acrediten, por medio de título oficial, su capacidad profesional o económica.⁴²⁰ Junto con la exigencia de mayor contribuyente se adjunta la de una residencia fija de cuatro años en el pueblo.⁴²¹ Hay que destacar que sólo en los municipios de menos de

que reside habitualmente en un término municipal y se halla inscrito, con tal carácter, en el padrón de habitantes.

⁴¹² L. electoral 20 agosto 1870, art. 6.

⁴¹³ L. 20 agosto 1870, art. 39.

⁴¹⁴ L. electoral 20 agosto 1870, art. 7.

⁴¹⁵ *ibidem*, art. 15.

⁴¹⁶ *ibidem*, art. 8.

⁴¹⁷ *ibidem*, art. 9.

⁴¹⁸ L. 20 agosto 1870, art. 39.

⁴¹⁹ *ibidem*, art. 187.

⁴²⁰ L. 2 octubre 1877, art. 41.

⁴²¹ *ibidem*, art. 41. Este artículo especifica algunos otros aspectos que permiten acceder al sufragio pasivo: serán también electores los que acrediten que sufren descuento en los haberes que perciban de fondos generales,

400 vecinos la cualidad de elegible se hace coincidir con la de elector. Los criterios de imposibilidad y excusa continúan siendo los mismos que en 1870. Conviene destacar que, aunque se establece que en ningún caso pueden ser concejales los que desempeñen funciones públicas retribuidas, aunque hayan renunciado al sueldo, dicha circunstancia se exceptúa para los catedráticos de Universidad o de Instituto en las poblaciones donde tengan su destino,⁴²² que sí pueden ostentar el cargo de regidor.

Los concejales en la Ley de 1877 son reelegibles,⁴²³ de este modo se garantizaba la libertad de los vecinos electores, y se hacía depender de su voluntad la reelección, incluso ilimitada, de los miembros de las Corporaciones Locales. La Ley de 1889, por su parte, incapacitaba a los concejales de los Ayuntamientos de las capitales de provincia y mayores de 6.000 habitantes, para ser reelegidos durante un período de cuatro años. Llama la atención el hecho de que sea, precisamente, el Partido Liberal quien promueve esta limitación de la libertad electoral de los vecinos; pero la finalidad no fue otra que la de impedir la existencia real de concejales vitalicios y sus abusos, propuesta aceptada por la generalidad de los partidos, habida cuenta de la generalización de esa práctica.

La Ley electoral de 1907 introduce el sufragio universal pasivo y señala que son elegibles para el cargo de concejal, todos los españoles varones “*de estado seglar*”, mayores de 25 años, que gocen de todos los derechos civiles, sin perjuicio de lo que se establezca en la legislación municipal.⁴²⁴ Quedan así expresamente excluidos del cargo de concejal, y consecuentemente del de alcalde, todos los clérigos.

En el Estatuto de 1924, se establece que, para ser concejal, es preciso figurar en el censo electoral del respectivo municipio; saber leer y escribir, excepto en los municipios de menos de 1.000 habitantes y tener 25 años de edad. Respecto de los concejales de representación popular, el Estatuto exige dos años más de los que requería para poder ejercer el derecho al voto. Las mujeres también son elegibles mientras no pierdan la condición de cabezas de familia y reúnan los requisitos señalados anteriormente.⁴²⁵

Para ser candidato de representación corporativa, debían reunirse iguales condiciones que para la representación popular, es decir, ser mayor de 25 años y formar parte del oportuno censo electoral, y figurar además, como socio en la Corporación respectiva, con una antigüedad de al menos un año, previa a las elecciones.⁴²⁶ Pero el sistema es algo distinto. La representación corporativa se establece como obligatoria; ya en la Exposición de motivos el legislador dejaba entrever que la representación en un municipio no debía ser sólo individual, sino también representación de intereses de tipo comunitario o asociacional y profesional, si bien, solamente en una tercera parte del total de todos los concejales. Sin embargo, este criterio provocó en varias personalidades cierta desconfianza, sobre todo, hacia las asociaciones de carácter laboral y obrero. Esos concejales eran designados por las Corporaciones o Asociaciones que figuraban en el Censo especialmente formado al efecto, declarándose obligatoria esta representación corporativa en municipios en que existiesen dichas Asociaciones o Corporaciones con derecho a ello, siempre que figurasen esas entidades inscritas en el Censo corporativo antes aludido, que formarían, rectificarían y conservarían, las Juntas provinciales del Censo.⁴²⁷ En dicho Censo debían figurar las Corporaciones, Asociaciones, Sindicatos, Comunidades, Agremiaciones, Pósitos, Hermandades y demás

provinciales o municipales, siempre que el importe del descuento se halle comprendido en la proporción marcada para los elegibles en las poblaciones entre 1.000 y 400 vecinos.

⁴²² L. 2 octubre 1877, art. 43.

⁴²³ *ibidem*, art. 62.

⁴²⁴ L. 8 agosto 1907, art. 4.

⁴²⁵ E.M. 8 marzo 1924, art. 84.

⁴²⁶ *ibidem*, arts. 84 y 77.

⁴²⁷ *ibidem*, arts. 43 y 71.

entidades, fueran oficiales o privadas, matrices o filiales o no de otras, que al solicitar su inscripción contasen con seis años de vida legal no ininterrumpida en la localidad, que no fuesen establecimientos únicamente de enseñanza, círculos políticos, casinos o centros recreativos, asociaciones exclusivamente para fines religiosos, ni sociedades mercantiles y entidades dedicadas privativamente al lucro. De otra parte, las entidades no obreras que personificasen profesiones, oficios, intereses materiales o cualquier clase de riqueza, sólo tendrían derecho a la inscripción, cuando representasen la mitad del respectivo cupo corporativo de la localidad o contaran con la tercera parte de los respectivos contribuyentes residentes en el término.⁴²⁸ Las entidades inscritas procederían a designar tantos compromisarios como votos les correspondiesen, si bien, en estas elecciones para compromisarios sólo podrían tomar parte los miembros de las entidades incluidas en el Censo corporativo que fuesen mayores de 23 años y figurasen como socios con una antelación de un año al menos.⁴²⁹ Los compromisarios serían elegidos por los respectivos miembros de las Corporaciones o Asociaciones. El número de aquéllos sería igual al de votos que correspondiese emitir a cada entidad, siendo éste proporcional al de socios.⁴³⁰ Se disponen de muy pocos datos estadísticos sobre todas estas asociaciones; pero de todas formas tampoco puede saberse realmente cómo hubiese funcionado este sistema porque, como ya se ha señalado, el Estatuto no se aplicó nunca en lo relativo a las elecciones municipales.⁴³¹

Como causas de incapacidad se establecen en esta norma: estar interesado en contratas o suministros, dentro del municipio, por cuenta de cualquiera de las Administraciones Públicas territoriales; ser deudor apremiado de fondos públicos; tener entablada contienda judicial o administrativa con la Administración municipal, incapacidad igualmente extensible a los abogados y procuradores del litigante; ser productor de artículos o prestador de servicios iguales o análogos a los municipalizados.⁴³² Asimismo, el cargo de concejal se declara incompatible con los de funcionario público, notario o registrador de la propiedad, excluido el profesorado oficial; con el estado eclesiástico; con empleos cualificados de las empresas administradoras de obras o servicios municipalizados; con el desempeño de los mismos cargos en los gremios profesionales dedicados a industria o comercio, directamente relacionados con los abastos públicos y con el hecho de haber desempeñado, un año antes, en el término municipal, cualquier cargo de nombramiento del Gobierno o ejerciendo función judicial o fiscal, exceptuándose los ministros y los funcionarios de la Administración Central.⁴³³ Se establece además, que los concejales salientes no pueden ser elegidos hasta transcurridos tres años desde su cese.⁴³⁴

Se establecen una serie de causas por las que puede perderse el cargo de concejal, éstas se producen: cuando se incurriese en una causa de incapacidad; cuando se viese afectado por una causa de incompatibilidad, salvo que se cese en el cargo incompatible; cuando se produjese alguna de las que llevan aparejada la pérdida del derecho electoral; cuando recayese sentencia firme por un delito que conlleve privación o restricción de libertad o inhabilitación para cargo público; finalmente, por ser nombrado empleado del Ayuntamiento un pariente por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, de cualquier concejal. Esta circunstancia no es aplicable a los municipios de menos de 2.000 habitantes, ni en el supuesto de que los nombramientos se hagan en virtud de oposición.⁴³⁵

⁴²⁸ E.M. 8 marzo 1924, art. 73.

⁴²⁹ *ibidem*, arts. 75 y 77.

⁴³⁰ *ibidem*, art. 75.

⁴³¹ DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, "Notas", 298.

⁴³² E.M. 8 marzo 1924, art. 84.

⁴³³ *ibidem*, art. 85.

⁴³⁴ *ibidem*, art. 47.

⁴³⁵ *ibidem*, art. 88.

Por lo que se refiere a la investidura de concejal, el Estatuto Municipal de 1924 distingue entre municipios que no excedan de 500 habitantes, donde serán concejales todos los electores; de 501 a 1.000, donde lo serán por mitad cada tres años los electores no incapacitados para el cargo, en ambos casos en régimen de concejo abierto; mientras, en los Ayuntamientos superiores a los 1.000 habitantes, se introduce la figura de los concejales de representación corporativa,⁴³⁶ junto a los de elección popular, integrando los segundos la tercera parte de la Corporación y los primeros, las dos terceras partes restantes.⁴³⁷ El número de concejales de elección popular oscila entre los 44 y los 48, y los de elección corporativa entre los 3 y los 16. Esta distinción supone una reducción y una limitación al principio de electividad consagrado en la Ley de 1877, y que viene a ser un claro reflejo del régimen autoritario del que emanó el Estatuto, sin olvidar que el principio de electividad popular que mantiene en parte esta norma, en la realidad, se vio muy limitado por obvias razones de interferencia política.⁴³⁸

En la Ley de 1935, el sufragio universal pasivo municipal es coincidente con el activo, salvo la exigencia de saber leer y escribir para ser concejal en todos los municipios con Ayuntamiento pero se exceptúa para aquellos municipios con concejo abierto. La base elegible más popular de la historia española es también una conquista republicana. Las condiciones de elegibilidad son, pues, las de figurar en el censo electoral, saber leer y escribir y haber cumplido 23 años.⁴³⁹ La edad baja en dos años respecto de la prevista en el Estatuto.

Las causas de no elegibilidad, de incapacidad e incompatibilidad para el desempeño de los cargos concejiles se establecen aquí, con un criterio más limitado que en el Código de la Dictadura. Quedan excluidos del cargo de concejal: quienes directa o indirectamente tengan un interés encontrado con el interés público (contratistas, concesionarios y deudores) e incluso, quienes defienden profesionalmente a los primeros (abogados y procuradores) y quienes tengan entablada contienda judicial con el Ayuntamiento.⁴⁴⁰ Las incompatibilidades del concejal republicano se limitan a impedir la acumulación del mandato con el de diputado en Cortes o regional y con las personas que desempeñan funciones públicas, excepto con los profesores de enseñanza superior o secundaria y de las escuelas especiales del Estado.⁴⁴¹ Se establece que no pueden ser concejales, en los municipios de más de 100.000 residentes, los concejales salientes hasta que transcurran tres años desde su cese. Y para los municipios no superiores a 100.000 habitantes, a aquéllos que durante el año anterior a las elecciones hubieran desempeñado empleo, cargo o comisión de nombramiento del Gobierno, o función de la carrera judicial o fiscal, con la excepción de los ministros.⁴⁴² Se recogen, igual que en el Estatuto Municipal, las causas de pérdida del cargo de concejal, que se limitan a tres: incurrir en alguna causa de incapacidad o incompatibilidad; no asistir injustificadamente, a seis sesiones ordinarias consecutivas del Ayuntamiento (los concejales que perdieran su cargo por esta causa, en municipios de más de 100.000 residentes, sólo podrán ser reelegidos pasados tres años después de aquél en que legalmente les hubiera correspondido cesar); votar a favor del nombramiento como empleado municipal a un pariente hasta el cuarto grado, salvo que el nombramiento se realice por oposición o por concurso-oposición.⁴⁴³

⁴³⁶ E.M. 8 marzo 1924, art. 42.

⁴³⁷ *ibidem*, art. 43.

⁴³⁸ E. ROCA ROCA, "La electividad municipal; del Estatuto Municipal al Proyecto de Bases del Estatuto de Régimen Local", en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 266.

⁴³⁹ L. 31 octubre 1935, art. 44. Conforme a este precepto, la alfabetización no se exige en los casos de concejo abierto.

⁴⁴⁰ *ibidem*, art. 46, letra a).

⁴⁴¹ *ibidem*, art. 46, letra b).

⁴⁴² *ibidem*, art. 45.

⁴⁴³ *ibidem*, art. 47.

Con excepción del régimen de concejo abierto, donde no existe elección de concejales al serlo todos los vecinos, para el resto de los municipios el procedimiento electoral es el de las Leyes de 1907 y 1933,⁴⁴⁴ lo que implica la suspensión del sistema proporcional del Estatuto y la vuelta al mayoritario, pero con concesión, de nuevo, de un tercio de representatividad a las minorías. Igualmente, desaparecen los concejales de representación corporativa.

3.3.3. EXCUSAS PARA LA ACEPTACION DE LOS CARGOS MUNICIPALES.

No parece, en principio, que este extremo tenga relevancia alguna para el tema al que se viene aludiendo; ahora bien, es necesario destacar que no puede tratarse de una cuestión banal. Hay que preguntarse qué sentido tiene su repetida inclusión en todas las normas que se vienen manejando, cuando además, se recogen como causas de excusa, cuestiones de hecho, fácilmente detectables en el momento de la confección de las listas electorales. Cabe preguntarse si los partidos políticos no auspiciarían esta práctica con el fin de situar en las listas electorales a personajes con un gran tirón popular pero que por su edad o condiciones físicas no pudieran desempeñar el cargo debidamente. Una vez elegidos, si no se encontraban con fuerzas suficientes para ejercer la función pública presentarían la renuncia voluntaria. Pero también, cabe la posibilidad de que estas circunstancias constituyeran una forma de cese encubierto de aquellos individuos de Ayuntamiento, que incurridos en dichas excusas, elegidos y desempeñando el cargo, no contarán, a posteriori, con el beneplácito del Gobierno, ya que podrían ser forzados a renunciar por dichos motivos.

Las causas de excusa que figuran en las normas locales a las que se viene haciendo referencia, pueden sistematizarse en varios grupos.

En primer lugar, puede hacerse referencia a la posibilidad de excusarse por razones de edad; ésta ha ido variando en cada norma oscilando entre los 60 y los 70 años. A los 60 años aluden las Leyes municipales de 1870,⁴⁴⁵ 1845⁴⁴⁶ y 1877.⁴⁴⁷ La Ley de 1840,⁴⁴⁸ el Real Decreto de 1843⁴⁴⁹ y el Estatuto Municipal⁴⁵⁰ elevan la edad anterior en 5 años y sitúan la causa de excusa en los 65 años. Por último, a los 70 años se refieren el Real Decreto de 1835,⁴⁵¹ la Ley de 1856⁴⁵² y la de 1935.⁴⁵³

Otra causa de excusa es la de haber ostentado los cargos de diputado a Cortes, senador o diputado provincial con anterioridad. El intervalo varía en las distintas normas. Un año entre el desempeño de uno y otro cargo aparece en las Leyes de 1840,⁴⁵⁴ 1856,⁴⁵⁵ 1845⁴⁵⁶ y en el Real Decreto de 1843.⁴⁵⁷ En las Leyes de 1870,⁴⁵⁸ 1877⁴⁵⁹ y en Estatuto Municipal de

⁴⁴⁴ Ley electoral de 27 de julio de 1933, donde se regula la forma de realizar las elecciones.

⁴⁴⁵ L. 20 agosto 1870, art. 39.

⁴⁴⁶ L. 8 enero 1845, art. 23.

⁴⁴⁷ L. 2 octubre 1877, art. 43.

⁴⁴⁸ L. 14 julio 1840, art. 20.

⁴⁴⁹ R.D. 30 diciembre 1843, art. 21. Este artículo es una reproducción textual del mismo precepto de la Ley de 1840.

⁴⁵⁰ E.M. 8 marzo 1924, art. 886.

⁴⁵¹ R.D. 23 julio 1835, art. 19. Es esta la única causa de excusa que recogió este Real Decreto.

⁴⁵² L. 5 julio 1856, art. 38.

⁴⁵³ L. 31 octubre 1935, art. 48.

⁴⁵⁴ L. 14 julio 1840, art. 20.

⁴⁵⁵ L. 5 julio 1856, art. 39.

⁴⁵⁶ L. 8 enero 1845, art. 23.

⁴⁵⁷ R.D. 30 diciembre de 1843, art. 21.

⁴⁵⁸ L. 20 agosto 1870, art. 39.

1924,⁴⁶⁰ el plazo se duplica estableciéndose en dos años. Las Leyes de 1870 y 1877 se refieren también al cargo de concejal y el Estatuto de 1924 no alude al de regidor, pero sí al de diputado regional, que no había aparecido en ninguna otra norma. La Ley de 1856, por su parte, recoge otro motivo por el que se puede excusar un concejal de desempeñar su cargo: el haber sido reelegido en el cargo de concejal.

Los impedimentos físicos son otras de las causas de excusa. Este motivo de excusa aparece por primera vez en la Ley de 1856,⁴⁶¹ y no vuelve a recogerse hasta 1924, en el Estatuto Municipal,⁴⁶² y figura también en la Ley de 1935.⁴⁶³

Finalmente, puede aludirse a una causa que aparece exclusivamente, en la Ley de 1935 y es la referida a las mujeres que pueden excusarse del cargo de concejal para el que hubiesen sido elegidas, justificando su necesidad de atender a los cuidados del hogar.⁴⁶⁴

3.4. INTERVENCION GUBERNATIVA EN EL PROCESO ELECTORAL.

En este momento, se van a tratar alguno de los aspectos más relevantes del tema al que se viene aludiendo. Se va a hacer referencia a aquellas intervenciones, legalmente previstas, de autoridades ajenas a la Corporación en el proceso electoral; ahora bien, no son estas atribuciones, reguladas y recogidas en la normativa municipal, las únicas posibilidades de control de las elecciones municipales. El estudio no quedaría completo si no se aludiera a cierto tipo de prácticas, algunas previstas expresamente en las normas y otras no, que permiten influir en el resultado electoral, encaminando los votos en el sentido deseado. En ocasiones, se trata de conductas legalmente previstas, y en otras, únicamente toleradas; o incluso, de vacíos legales en determinados aspectos que amparan actuaciones ilícitas, aunque tácitamente admitidas; pero a este tipo de operaciones se hará referencia en otro momento. Ahora se aludirá, únicamente, a la intervención gubernativa en el proceso electoral, en los términos previstos en la normativa municipal o electoral.

Respecto de la intervención gubernativa en el proceso electoral, el criterio mantenido por la legislación gaditana es el de la elección libre y popular, sin intervención real o gubernativa, en la elección de los miembros del Ayuntamiento.⁴⁶⁵ No obstante, el rudimentario e incompleto procedimiento electoral de la legislación gaditana atribuye tres tipos de funciones al jefe político. Una primera, establecida genéricamente, como es la de cuidar de que las elecciones para Ayuntamientos “*se verifiquen periódicamente, como está mandado*”.⁴⁶⁶ Una formulación tan amplia podría amparar alguna actuación del delegado gubernamental en materia de convocatoria de elecciones no expresamente prevista y que podría quedar incluida en un concepto indeterminado como el de “cuidar”.

En segundo lugar, puede destacarse que se otorga al jefe político la presidencia de las Juntas de parroquia y las de electores.⁴⁶⁷ Pese a que se pone de manifiesto su posición jerárquica, esta medida tiene una trascendencia más simbólica que operativa, pues la presidencia de todas estas juntas, resulta prácticamente imposible, por su número, en cada

⁴⁵⁹ L. 2 octubre 1877, art. 43.

⁴⁶⁰ E.M. 8 marzo 1924, art. 86.

⁴⁶¹ L. 5 julio 1856, art. 39.

⁴⁶² E.M. 8 marzo 1924, art. 86.

⁴⁶³ L. 31 octubre 1935, art. 48.

⁴⁶⁴ *ibidem*, art. 48.

⁴⁶⁵ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 29.

⁴⁶⁶ D. 23 junio 1813, C. III, art. 12.

⁴⁶⁷ D. 23 mayo 1812, arts. 7 y 8.

provincia. Se establece por ello que, si no puede presidirlas el jefe político, lo puede hacer el alcalde o el regidor más antiguo. La presencia del jefe político será mínima. La presidencia del alcalde o de los regidores salientes se presta a la perpetuación de los mismos grupos o familias en el poder local. No era difícil, para el alcalde, excluir del derecho al voto a unos vecinos y admitir a otros o utilizar la persuasión o la amenaza para obtener un resultado electoral determinado, etc. Parece lógico, que la presencia del delegado gubernativo se limitase a las capitales de cada provincia; a algún pueblo especialmente difícil de ganar o importante, por el motivo que fuese; incluso, a acudir a los municipio más agitados acompañado de la fuerza armada. Con independencia de su efectividad, la presidencia del proceso electoral por el jefe político tiene gran trascendencia, sobre todo, si se tienen en cuenta las prácticas fraudulentas que se realizaban, habitualmente, durante toda la elección. Pero no debe entenderse su presencia como una garantía de imparcialidad y de limpieza frente a los bandos locales, sino más bien como una fórmula para asegurar el triunfo del candidato apadrinado por el Gobierno a quien representa, o incluso, que puede convertirse en velador de sus propios intereses o de los compromisos particulares que hubiera adquirido.

Se le atribuye, finalmente, la competencia de conocer y decidir, sin ulterior recurso o contienda judicial, las dudas o recursos suscitados en materia de elecciones locales.⁴⁶⁸ El papel de juez electoral conferido al jefe político quiebra el principio general de una elección libre y popular, pues su carácter político introduce un elemento desnaturalizador del principio de neutralidad, que debe presidir toda intervención decisoria en el proceso electoral. Los diputados del trienio privarían de esta competencia al delegado del Gobierno en la provincia.⁴⁶⁹ Se ha señalado que la garantía de imparcialidad en las elecciones, que suponía la presencia del jefe político, fue sólo teórica, ya que en las primeras elecciones, algunos se vieron envueltos en escándalos electorales al ser acusados de parcialidad, lo que motivó que, a pesar de que ellos eran los encargados de resolver los conflictos electorales, solucionando todas las dudas y reclamaciones, los vecinos, aprovechándose de la falta de normativa, acudieran a las Audiencias provinciales, con la consecuencia de un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Judicial.

En la Instrucción de 1823, se mantiene la situación anterior, ya que la normativa electoral durante el trienio liberal continua siendo la misma que en el período anterior. Únicamente, puede aludirse a una modificación en lo relativo a la competencia para la resolución de las dudas o recursos que se plantearan en el proceso electoral: no se atribuye en esta norma al jefe político sino a la Diputación Provincial.

Se establece que corresponde a las Diputaciones provinciales el conocimiento de los recursos, dudas, excusas y exoneraciones que surgieran sobre las elecciones municipales y su resolución se establece sin ulterior recurso.⁴⁷⁰ La resolución de estas reclamaciones se considera urgente por su propia naturaleza,⁴⁷¹ de ahí, que se señale que en el caso de que no estuviesen reunidas dichas Corporaciones, se resolverían dichas cuestiones por los individuos de las mismas que se encontrasen en la capital; si la urgencia lo permitiese se llamaría a uno o dos diputados de los que se hallasen a menos distancia. Sus decisiones se entenderían como interinas, hasta que las aprobase la Diputación, una vez reunida.⁴⁷²

⁴⁶⁸ D. 23 mayo 1812, arts. 7 y 8, y D. 23 junio 1813, C. III, art. 23.

⁴⁶⁹ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 29-30.

⁴⁷⁰ L. 3 febrero 1823, arts. 134 y 137.

⁴⁷¹ *ibidem*, art. 139.

⁴⁷² *ibidem*, art. 157.

En el Real Decreto de 1835, la elaboración de las listas,⁴⁷³ y la aceptación de excusas, excepciones y reclamaciones en materia electoral⁴⁷⁴ se ponen en manos del Ayuntamiento saliente y del jefe político. Teniendo en cuenta el origen absolutista de las Corporaciones Locales inicialmente salientes, enemigas por tanto, en primer lugar, del progresismo, se vislumbra un juego de influencias, sabiamente orientado desde el comienzo, en una dirección precisa.⁴⁷⁵ La autoridad gubernativa asume una función última y definitiva, pues las excepciones, excusas y reclamaciones electorales, desestimadas por el Ayuntamiento, podían reproducirse ante el gobernador civil de la provincia para su resolución definitiva y, sobre todo, éste, oída la Diputación Provincial podía anular la votación total o parcialmente, practicándose una nueva elección total o parcial.⁴⁷⁶ Mantiene y refuerza esta norma la presencia positivada en Cádiz de los gobernadores civiles, antes jefes políticos, en el procedimiento electoral. La elección será siempre desnaturalizada por esta dependencia política. El gobernador civil vendría a asumir una función bastarda y descalificadora, la función de organizar las elecciones como pieza esencial de la máquina caciquil y de partido.⁴⁷⁷

Como en el caso anterior, la Ley de 1840 establece que corresponde al jefe político la decisión última y definitiva, sin ulterior recurso, en las reclamaciones sobre la formación de las listas electorales, así como en la proclamación de concejales electos y suplentes. La formación de las listas electorales es una competencia de la alcaldía⁴⁷⁸ y las reclamaciones, en el caso de que se presenten, se dirigirán al alcalde, quien, oyendo al Ayuntamiento, las decidirá, bajo su responsabilidad, en el plazo de 10 días.⁴⁷⁹ Los que no estuviesen conformes con dicha decisión podrían recurrir al jefe político en otro plazo de 10 días, quien decidiría, sin ulterior recurso, pero oyendo a la Comisión de la Diputación Provincial, al respecto.⁴⁸⁰ El alcalde preside, además, el acto de la votación⁴⁸¹ pero, por su nombramiento gubernativo, éste viene a convertirse en un agente del Gobierno, y su intervención en el procedimiento electoral desnaturaliza, aún más, un proceso llamado necesariamente, a prescindir de cualquier intervención de parte interesada.

El Real Decreto de 1843 mantiene idéntica regulación en esta materia que la ley anterior.⁴⁸² Ahora bien, la presidencia del acto de votación por el alcalde⁴⁸³ que se mantiene, como en la norma anterior, cambia de sentido, al ser nombrado el alcalde, exclusivamente, por votación popular y sin intervención gubernativa. Se pierde, así, una posibilidad de intervención para el Poder Central en el ámbito municipal.

En la Ley de 1845, debe señalarse que el alcalde, junto con dos concejales y dos de los mayores contribuyentes, confecciona las listas de electores y elegibles,⁴⁸⁴ y resuelve, en primera instancia y bajo su responsabilidad, las reclamaciones que se le presenten.⁴⁸⁵ El jefe político decide, en segunda y última instancia, oyendo al Consejo Provincial, sobre los conflictos y reclamaciones electorales.⁴⁸⁶ Las listas electorales, en la práctica, incluyeron y

⁴⁷³ R.D. 23 julio 1835, art. 20.

⁴⁷⁴ *ibidem*, art. 21.

⁴⁷⁵ CASTRO, "La Revolución", 136-137.

⁴⁷⁶ R.D. 23 julio 1835, arts. 29 y 30.

⁴⁷⁷ MARTINEZ MARIN, "La representatividad", 37.

⁴⁷⁸ L. 14 julio 1840, art. 21.

⁴⁷⁹ *ibidem*, art. 24.

⁴⁸⁰ *ibidem*, art. 25.

⁴⁸¹ *ibidem*, art. 28.

⁴⁸² R.D. 30 diciembre 1843, arts. 22, 24 y 25.

⁴⁸³ *ibidem*, art. 28.

⁴⁸⁴ L. 8 enero 1845, art. 25.

⁴⁸⁵ *ibidem*, art. 29.

⁴⁸⁶ *ibidem*, art. 31.

excluyeron electores con independencia de los requisitos legales: en ocasiones, a unos vecinos se les contó la contribución de inmuebles, y a otros, la totalidad de sus impuestos; aparecieron como residentes personas con domicilios falsos o simplemente inexistentes, y como empleados públicos quienes no lo eran; las listas se renovaban o no según conviniese. Las exposiciones de las listas al público podían retrasarse, de hecho, hasta una hora avanzada de la noche anterior a la elección; la exposición de las reclamaciones de los electores afectados podía hacerse de forma ininteligible para el público elector; el alcalde o el alcalde-corregidor podían introducir modificaciones, debidas a su propia iniciativa, sin reclamación alguna de los electores. Entre esta amplia gama de posibilidades, pueden destacarse también aquellos supuestos en los que el alcalde respondía negativamente a determinadas reclamaciones al vencimiento del plazo para acudir, en segunda o última instancia, al jefe político.⁴⁸⁷

La decisión última sobre la validez o nulidad de las elecciones, sobre reclamaciones o excusas, se encontraba entre las competencias que la ley municipal asignaba al jefe político. Pero esta ley era una pieza más del sistema: el delegado gubernativo como jefe superior de la provincia tenía derecho a obstruir la vía judicial contra munícipes y funcionarios en el desempeño de sus funciones, ya que concedía o negaba la autorización para procesar a los empleados y Corporaciones, dependientes de su autoridad.⁴⁸⁸ El Gobierno, a través del alcalde y del jefe político, imposibilitaba el principio de neutralidad que debía presidir cualquier elección en la que competía el mismo partido gubernamental. Esta posición muñidora electoral del alcalde y del jefe político es otra de las discrepancias frontales entre moderados y progresistas, quienes defendían la sustitución del alcalde y del jefe político por el Ayuntamiento y la Diputación Provincial.⁴⁸⁹

La Ley de 1856 mantiene la concepción jerárquica colegial y no unipersonal moderada, del pensamiento progresista. Recoge esta ley garantías destinadas a asegurar la pureza de la elección, de ahí su extensión frente a las disposiciones al respecto de la Ley de 1845. A pesar del origen electoral del alcalde progresista, la intervención de éste en las operaciones electorales se produce siempre conjuntamente con la Corporación Local que preside. Lo mismo sucede con el gobernador y la Diputación. El Ayuntamiento es quien efectúa la elaboración y rectificación de las listas⁴⁹⁰ y resuelve las reclamaciones sobre las mismas.⁴⁹¹ Las que se presenten en segunda y en última instancia, tanto sobre las listas como sobre los resultados, corresponden a la Diputación.⁴⁹² El alcalde y el Ayuntamiento presiden el escrutinio general sin voto.⁴⁹³ La aprobación definitiva de las actas posteriores pertenece a la Diputación, que puede anularlas y ordenar una nueva elección.⁴⁹⁴ Parece que el legislador progresista plantea una situación diferente de la que venía desarrollando el moderado. Se manifiesta un cierto sentimiento a favor de una mayor pureza del procedimiento electoral, apartando del mismo a las autoridades gubernativas en favor de las Corporaciones local y provincial.

En 1870, la intervención gubernativa en el procedimiento electoral vuelve a ser la misma que en 1856, pero se regula en la Ley electoral de 20 de agosto de 1870. El procedimiento electoral no sufre la intervención del gobernador civil, al igual que sucedía en la legislación del bienio. Ahora, no es la Diputación quien resuelve acerca de la división de distrito municipal en colegios electorales y, en su caso, en secciones; de las excusas e

⁴⁸⁷ CASTRO, "La revolución", 177-178.

⁴⁸⁸ ID., *ibidem*, 180.

⁴⁸⁹ MARTINEZ MARIN, "El alcalde", 53.

⁴⁹⁰ L. 5 julio 1856, arts. 42 y 46.

⁴⁹¹ *ibidem*, art. 48.

⁴⁹² *ibidem*, art. 55.

⁴⁹³ *ibidem*, art. 95.

⁴⁹⁴ *ibidem*, art. 103.

incapacidades de los concejales y de la validez de la elección, sino que es la Comisión Provincial. La nueva ley electoral introduce un recurso electoral, ante los Tribunales, de modo limitado, pues cada elector sólo puede apelar a las Audiencias la resolución de la Comisión Provincial negativa de su derecho de sufragio.⁴⁹⁵

Por lo que se refiere a la intervención gubernativa en el procedimiento electoral, la Ley Municipal de 1877 no regula dicha materia, y consiguientemente, hay que acudir a la legislación electoral. Doctrinalmente, se ha señalado que durante el largo período de vigencia de la Ley de la Restauración, se dictan disposiciones reglamentarias que según el tinte político del Gobierno de turno, posibilitan o rechazan recursos de queja o de alzada, ante el Ministerio de la Gobernación, de las decisiones de las Comisiones provinciales sobre las cuestiones electorales, incluido el contencioso electoral.⁴⁹⁶ Conviene señalar que la Ley electoral de 26 de junio de 1890 establece la proclamación de candidatos por la Junta Municipal del censo. Pese al carácter liberal de esta norma, dicho órgano está integrado por el alcalde, los concejales y los exalcaldes. Aun habiendo cambiado de denominación, las elecciones dependen inicialmente de un órgano integrado por personas políticas. Por su parte, el Real Decreto de 24 de marzo de 1891 posibilitó el recurso de apelación ante el ministro de la Gobernación, que resolvería definitivamente, sobre los acuerdos electorales de las Comisiones provinciales en materia de validez o nulidad de las elecciones municipales, así como sobre la capacidad o incapacidad de los elegidos.⁴⁹⁷ La Ley electoral de 1907 supuso un salto cualitativo adelante en su pretendido objeto de apartar al Gobierno y a los Ayuntamientos del proceso electoral. Las nuevas Juntas electorales se desprenden del personal político (alcaldes, concejales, diputados y gobernadores) aunque los criterios de formación son apriorísticamente conservadores. La Junta Municipal está formada por un vocal de la Junta local de reformas sociales, designado por ella, que es el presidente, de no existir dicha Junta es presidente el juez municipal de mayor edad. Se excluyen expresamente los alcaldes y curas párrocos. Los vocales son el concejal con mayor número de votos, un militar o funcionario retirado, dos mayores contribuyentes por sorteo y los presidentes o síndicos de los gremios industriales del municipio.⁴⁹⁸

En el Estatuto Municipal, la intervención gubernativa en la formación y constitución de los Ayuntamientos se encuentra expresa e inequívocamente, prohibida. Las palabras de su Preámbulo son suficientemente expresivas: “*En lo sucesivo no habrá tampoco concejales gubernativos, por eso cada titular tendrá un suplente, hijo como él de la elección*”. También en su articulado se establece que: “*por ningún motivo podrán acordarse gubernativamente, con carácter interino o definitivo, nombramientos (...) de cargos concejiles*.”⁴⁹⁹

Para las elecciones municipales, se remite a lo regulado por la Ley electoral de 1907 por lo que, en lo relativo a esta cuestión, sólo puede aludirse a lo establecido respecto de las cuestiones sobre incapacidad, excusa, renuncia, pérdida o incompatibilidad de cualquier concejal. Contra estos acuerdos, se dará recurso de nulidad por infracción de ley, ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial.⁵⁰⁰ En la Ley de 1907, se establece que la Junta Central del Censo es el organismo competente para resolver todas las cuestiones relativas al censo electoral en todo lo no reservado a los Tribunales,⁵⁰¹ y a las Juntas municipales para resolver lo relativo a la proclamación de candidatos en las elecciones a concejales.⁵⁰²

⁴⁹⁵ L. 20 agosto 1870, arts. 26 y 88 y ss.

⁴⁹⁶ J. SALAS, “Antecedentes históricos del recurso contencioso electoral”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano y Fos*, Madrid 1992, 626.

⁴⁹⁷ R.D. 24 marzo 1891, art. 9.

⁴⁹⁸ L. 8 agosto 1907, art. 11.

⁴⁹⁹ E.M. 8 marzo 1924, art. 90.

⁵⁰⁰ *ibidem*, art. 89.

⁵⁰¹ L. 8 agosto 1907, art. 15.

⁵⁰² *ibidem*, art. 16.

La intervención gubernativa en la formación y constitución de los Ayuntamientos también, está prohibida, expresamente, en la Ley Republicana: “*no podrá la autoridad gubernativa intervenir de manera alguna en el nombramiento de concejales*”,⁵⁰³ remitiéndose su regulación concreta a la normativa electoral.

Se establece que el Ayuntamiento, inicialmente, resuelve sobre la incapacidad e incompatibilidad de los concejales electos;⁵⁰⁴ pero la Ley electoral de 27 de julio de 1933 hizo competentes, para las reclamaciones y protestas contra las elecciones municipales, a las Salas de lo Civil de las Audiencias Provinciales y Territoriales, según el municipio tuviese una población inferior o superior a 5.000 habitantes o se tratase de capitales de provincia.⁵⁰⁵

3.5. SISTEMAS DE PROVISION DE VACANTES.

Aparte de las normas electorales previstas para los supuestos generales, en toda la normativa de régimen local examinada, se prevén unos procedimientos para la cobertura de aquellas vacantes que pudieran producirse en los períodos que van desde una elección hasta la siguiente. Lo que se trata de destacar es si en dichos procedimientos está prevista legalmente la intervención gubernativa o si por el contrario, ésta está prescrita. En líneas generales, puede decirse que los sistemas previstos para cubrir los puestos vacantes siguen la misma filosofía que la establecida para el procedimiento electoral. Pueden considerarse como un apéndice del propio sistema electoral general previsto en cada norma.

En el Real Decreto de 1835, se establece, con total naturalidad, un procedimiento excepcional, aplicable en dos supuestos: la designación por el gobernador civil -previa audiencia de la Diputación Provincial- de entre el cuerpo electoral, cuando la mayoría de éste se abstenga de votar; o para completar un Ayuntamiento, cuando parte de los propuestos no consiga la mayoría absoluta de votos. Este mismo criterio rige para cubrir, con carácter transitorio, las eventuales vacantes, y entre ellas, las ocasionadas por la destitución de un Ayuntamiento o de alguno de sus miembros, con la única diferencia de que en todos estos casos, se requiere que el designado haya desempeñado el mismo cargo el año anterior -debe entenderse en la Corporación precedente-, sin que, por otra parte, se precise dictamen de la Diputación. En cambio, no se llega a la misma solución en el supuesto de anulación de una elección, en todo en parte, para cuyo evento se prevé una nueva elección total o parcial, respectivamente.⁵⁰⁶

Por su parte la Ley de 1840, establece que el mismo proceso electoral rige para la provisión de los cargos municipales vacantes por disolución de un Ayuntamiento anterior,⁵⁰⁷ llamándose interinamente a los suplentes⁵⁰⁸ y, en su defecto, hasta completar el número de miembros, a los concejales de Ayuntamientos anteriores, en razón directa a su proximidad en el tiempo. Igualmente, se prescribe la elección parcial para cubrir vacantes hasta una determinada fecha, cuando ya no existan concejales suplentes. En el mismo sentido se manifiesta el Real Decreto de 1843.⁵⁰⁹

⁵⁰³ L. 31 octubre 1935, art. 50.

⁵⁰⁴ *ibidem*, art. 51.

⁵⁰⁵ L. 27 julio 1933, artículo único, letra e).

⁵⁰⁶ R.D. 23 junio 1835, arts. 9, 10, 27 y 30.

⁵⁰⁷ Los miembros suplentes del Ayuntamiento se eligen en número igual a la mitad de los capitulares titulares y, a la vez, por el mismo tiempo que éstos, según se establece en el artículo 31 de la Ley de 14 de julio de 1840.

⁵⁰⁸ L. 14 julio 1840, arts. 48, 49, 50 y 60.

⁵⁰⁹ R.D. 30 diciembre 1843, arts. 48, 49, 50 y 60.

La Ley de 1845 prevé elecciones parciales cuando se produzcan vacantes que excedan de la tercera parte del número de regidores de un Ayuntamiento y anticipadas, en el supuesto de suspensión o destitución de un Ayuntamiento, con formación previa de una Corporación interina con los concejales de los años anteriores, por su orden, o por otros electores libremente designados por el Gobierno. Finalmente, para la provisión de las vacantes de alcalde y tenientes de alcalde rige el mismo procedimiento fijado por la ley para la designación de estas magistraturas con carácter general.⁵¹⁰ Salvo en lo establecido por los alcaldes y tenientes, no aprovechó el legislador esta cuestión para forzar una nueva intervención gubernativa de las que esta norma está tan cargada.

El sistema de provisión de vacantes anticipadas de alcaldes y regidores en la Ley de 1856 se resuelve por vía electiva, cuando concurren las condiciones previstas para ello en la ley. Las vacantes de regidores se cubren, en todo caso, con los que lo hubieran sido en Ayuntamientos anteriores, por orden inverso de antigüedad. Este sistema se aplica siempre en caso de suspensión de Ayuntamientos. Para remplazar a los Ayuntamientos disueltos procede la convocatoria de nuevas elecciones. En el supuesto de elección extraordinaria para cubrir vacantes de alcalde o regidor, el elegido se coloca en el lugar de aquél a quien reemplace,⁵¹¹ lo que sigue incidiendo obviamente, en el carácter prevalente del alcalde primero, que como se ha señalado, es el verdadero alcalde. El régimen que recoge esta norma sigue fielmente los postulados del Partido Progresista.

En la Ley de 1870, se dispone que se procederá a la elección parcial, cuando medio año antes, por lo menos, de las elecciones ordinarias se produzcan vacantes que asciendan a la tercera parte del número total de concejales, cubriéndose, en otro caso, interinamente por ex-concejales del propio Ayuntamiento, designados por la Comisión Provincial.⁵¹² Las vacantes de alcalde y tenientes de alcalde serán adjudicadas a los concejales que hayan sido elegidos con mayor número de votos, o superiores en edad, en caso de empate, si ocurrieran dentro del medio año antes de que hayan de celebrarse las elecciones ordinarias; procediéndose, en otro caso, a su elección por los concejales, conforme a la fórmula general de designación de estas magistraturas.⁵¹³ Estas reglas rigen cualquiera que sea el motivo de la vacante, incluida la destitución. No es demasiado compatible con el carácter liberal de esta norma la intervención de un órgano como la Comisión Provincial en la designación de concejales en ciertos casos de vacante.

No se ofrecen modificaciones de interés en la Ley de 1877 respecto de la norma anterior, únicamente se establece que la designación de concejales que en 1870 se ponía en manos de la Comisión Provincial, en este momento, se considera competencia del gobernador civil.⁵¹⁴ Esta cuestión no es sorprendente en una norma de carácter moderado.

Para obviar la designación de concejales gubernativos, en el Estatuto de 1924 se preceptúa la elección conjunta de concejales titulares y suplentes, tanto de elección popular como corporativa, a los que corresponde cubrir las vacantes de los titulares, que con carácter transitorio o definitivo, pudieran producirse. Igualmente, prevé elecciones extraordinarias cuando el número de vacantes, después de agotados los concejales suplentes, exceda de la tercera parte de los miembros de la Corporación, dando cuenta de ello al gobernador civil.⁵¹⁵ No obstante, no parece extraerse ninguna consecuencia de dicha obligación, que tiene

⁵¹⁰ L. 8 enero 1845, arts. 58, 59 y 69.

⁵¹¹ L. 5 julio 1856, arts. 113 a 117, 257 y 258.

⁵¹² L. 20 agosto 1870, art. 43.

⁵¹³ *ibidem*, art. 46.

⁵¹⁴ L. 2 octubre 1877, arts. 46 y 52.

⁵¹⁵ E.M. 8 marzo 1924, arts. 44, 46, 48 y 49.

únicamente carácter informativo. El régimen de cobertura de vacantes previsto es compatible con su carácter autonomista.

La Ley de 1935, para el caso de vacantes producidas en un Ayuntamiento que excedan de la mitad del número legal de sus miembros, establece la convocatoria de elecciones parciales, al tiempo que prevé, en todo caso, la elección simultánea de concejales suplentes. A la elección de alcalde con carácter extraordinario, se alude también expresamente. Sin embargo, se establece la designación gubernativa de alcalde interino en el supuesto de suspensión del titular por razones de orden público.⁵¹⁶ También este régimen es respetuoso con la autonomía municipal.

3.6. ELECCION Y NOMBRAMIENTO DEL ALCALDE.

El sistema de elección del alcalde que se recoge en cada norma tiene una importancia capital para el tema al que se viene aludiendo. La opción por la elección vecinal o por el nombramiento gubernativo, con sus respectivas variantes, tiene unas consecuencias trascendentales. Con independencia de otros factores, cuando en la elección del alcalde no interviene la autoridad gubernativa, éste estará mucho menos vinculado al Poder Central que cuando es nombrado por el Gobierno, ya que sin ningún género de dudas el nombramiento gubernativo del alcalde supone una intervención del Poder Central en el ámbito estrictamente local. Es innegable el progresivo protagonismo del alcalde en el funcionamiento del Ayuntamiento, por lo que puede llegarse a la conclusión de que controlando al alcalde, se consigue dominar a la totalidad de la Corporación. No puede dejar de señalarse en este momento que lo relativo al nombramiento del alcalde se encuentra en absoluta conexión con la regulación de su suspensión y destitución también gubernativas.

Varios han sido los sistemas de elección y nombramiento de la alcaldía durante el período histórico al que se viene aludiendo. En general, las normas producto de los momentos en que ostentaba el poder el Partido Moderado plantean sistemas de nombramiento de la alcaldía en los que se detecta una mayor intervención gubernativa y viceversa, en el caso de que detente el Gobierno el Partido Progresista. Si el principio básico del moderno municipalismo que instaura la Revolución francesa, es el del autogobierno ciudadano, en el sentido de que la administración de los asuntos que afecten a cada comunidad debe corresponder a los que viven o están en ese lugar, conviene destacar que no hay nada más contrario a un régimen de autogobierno ciudadano que la injerencia de la Administración del Estado en el nombramiento de las autoridades locales. Sin embargo, en el período analizado el nombramiento gubernativo del alcalde ha sido una constante salvo breves lapsos de tiempo. Esta técnica de control encierra la máxima potencialidad de desvirtuación de la esencia del régimen local, hasta el punto de hacer innecesarias otras, como consecuencia de la sujeción obtenida mediante ella.⁵¹⁷

Puede hacerse una sistematización de la intervención gubernamental en el proceso de selección del alcalde en la legislación de este período agrupando la normativa según el método utilizado.

3.6.1. NORMAS QUE ALUDEN A LA ELECCION EXCLUSIVAMENTE VECINAL DEL ALCALDE.

Este primer grupo está formado por aquellas normas que utilizaron la elección popular como medio de elegir al alcalde. Estarían incluidas en él: la Constitución de 19 de marzo de 1812 y sus normas de desarrollo; la Constitución de 1837; el Real Decreto de 30 de

⁵¹⁶ L. 31 octubre 1935, arts. 38, 50, 79 y 80.

⁵¹⁷ FANLO LORAS, "Fundamentos", 362.

diciembre de 1843; la Constitución non nata de 1856; la Ley de 5 de julio de 1856 y el Proyecto de Constitución federal de la República de 1873.

Estas normas se van a caracterizar por ser hijas de los períodos de predominio del liberalismo gaditano, del Partido Progresista o del Partido Republicano. Excepcionalmente, hay que destacar que el Real Decreto de 1843 se dictó en un momento en que gobernaba el Partido Moderado, de ahí que suponga esta cuestión una concesión al pensamiento progresista, consecuencia de los hechos que se produjeron tras la sanción real de la Ley Municipal de 14 de julio de 1840.

En la legislación gaditana, la elección como sistema de provisión de los cargos municipales, constituye una de las innovaciones principales introducidas en el régimen jurídico de los municipios españoles y de fundamental significación en la conformación de su estructura orgánica.⁵¹⁸ La mención constitucional no ofrece dudas al respecto: “*Los alcaldes... se nombrarán por elección de los pueblos...*”.⁵¹⁹ Se introduce la elección para la designación de todos los cargos municipales, incluido el alcalde. La elección de los alcaldes constituye, en lo esencial, una elección de segundo grado. No ha sido éste el único sistema de elección de la alcaldía de segundo grado, que se ha dado en nuestro Derecho; tras la Constitución gaditana de 1812, se va a reproducir en otros textos legales. El texto constitucional gaditano y las normas que lo desarrollan organizan la elección de alcaldes y Ayuntamientos a través de este sistema, pero con la diferencia de que esta elección no suponía la constitución del Ayuntamiento, sino que sería todo él, y el alcalde como miembro de ese cuerpo, el que resultaba elegido por la junta de electores, elegidos éstos a su vez, por sufragio de los vecinos con derecho a voto. El alcalde era simplemente el individuo, que en la votación realizada por la Junta de electores, obtuviese mayor número de votos; justo lo contrario de lo que sucedía en el otro sistema, en el que una vez elegida la Corporación por los vecinos y constituida, procedía ésta a la elección de su presidente que sería el alcalde.⁵²⁰

Por su parte, la Constitución de 1837 establece que “*Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley conceda este derecho*”.⁵²¹ Habrá pues, Ayuntamientos nombrados por los pueblos, y como el alcalde es miembro del mismo, no hay duda de su forma de nombramiento: será elegido por el pueblo, a través de sufragio censitario, como se deduce de lo señalado: únicamente pueden votar aquellas personas a quienes la ley concede este derecho.

El Real Decreto de 1843 señala textualmente: que “*será alcalde el que reúna mayor número de votos*”.⁵²² El alcalde es elegido por los vecinos a través del sufragio censitario.⁵²³ Esta norma promulgada con los moderados en el poder, aunque cumplió con la exigencia de la Constitución de 1837, no tuvo demasiada duración. El pensamiento moderado municipal permanecía inalterado,⁵²⁴ y rápidamente se dicta una nueva Ley Municipal en enero de 1845.

En esta misma línea, hay que señalar que en la Constitución non nata de 1856 se alude a la elección de alcaldes y Ayuntamientos por los vecinos; pero también a través del sufragio censitario, ya que se dice expresamente que la elección se realizará entre los vecinos

⁵¹⁸ GUIRADO CID, “El alcalde”, 8.

⁵¹⁹ C. 19 marzo 1812, art. 312.

⁵²⁰ J.I. MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde en la Administración española”, Sevilla 1977, 211-213.

⁵²¹ C. 18 junio 1837, art. 70.

⁵²² R.D. 30 diciembre 1843, art. 45.

⁵²³ Se establece, textualmente, en el artículo 10 de esta norma: “*son electores todos los vecinos del pueblo o término municipal, mayores de 25 años, que contribuyan con mayores cuotas...*”, según una escala que se recoge en el mismo precepto.

⁵²⁴ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 296.

*“que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales en la cantidad que, conforme a la escala de población, se establezca”.*⁵²⁵

Respecto de la Ley 1856, hay que reiterar que la elección del alcalde corresponde enteramente a los vecinos, sin intervención gubernativa alguna. En este sentido, el pensamiento progresista se mantiene inalterado y absolutamente diferenciado del nombramiento de los alcaldes por la autoridad gubernativa, propia del Partido Moderado. Esta ley, en armonía con lo establecido en la Constitución non nata, señala que los Ayuntamientos, compuestos de alcaldes y regidores, serán nombrados *“directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales, en cantidad que, conforme a la escala de población, establece la presente ley”.*⁵²⁶ Los electores eligen a su alcalde primero o único a través del voto secreto y directo de los vecinos elegibles; aquél que obtenga la mayoría de votos resulta electo. La fórmula de previsión de la alcaldía es, pues, la electiva, como corresponde a un modelo de alcalde progresista.

Finalmente, hay que señalar que el Proyecto de Constitución de 17 de julio de 1873, aunque sea a nivel exclusivamente teórico, estableció, con toda rotundidad, el sufragio universal para la elección de alcaldes. Se dice que *“los municipios nombrarán por sufragio universal sus gobiernos o sus alcaldes...”*.⁵²⁷

3.6.2. NORMAS QUE RECOGEN LA ELECCION VECINAL CON DIVERSAS VARIANTES, PERO EN LAS QUE EL NOMBRAMIENTO SE REALIZA POR LA AUTORIDAD GUBERNATIVA.

En este bloque se incluyen aquellas normas que prevén la elección vecinal pero el posterior nombramiento gubernativo del alcalde. Se caracterizan por el hecho de que, una vez realizada la votación vecinal, interviene la autoridad gubernativa con mayor o menor intensidad. Son fruto del pensamiento moderado y suponen indudablemente, un fuerte intervencionismo en el ámbito municipal.

Doctrinalmente, se ha señalado que el nombramiento gubernativo del alcalde entre los concejales trata de compaginar dos núcleos de intereses: el interés municipal y el interés general, todo ello contemplado desde la óptica de la ideología doctrinaria, obsesionada por la construcción de una Administración poderosa y sin fisuras a la que nada se pudiera oponer con un mínimo riesgo de vencer. Junto a ello, se encuentra la ineludible exigencia de tutela del interés general, a través de agentes oportunamente destacados, hasta en los más remotos rincones. Se pretende una solución armónica que no sea en detrimento de ninguno de los dos centros de poder a que, en última instancia, se reconducen cada uno de éstos géneros de intereses, pero con la idea clara y fija de que cualquier interés particular debe ceder ante el supremo interés de la nación. Puesto que el alcalde debe reunir en sí mismo las calidades de jefe de la Administración municipal y delegado del Gobierno, parece obvio que sean los pueblos, al elegir a sus concejales, los que propongan a la autoridad gubernativa a quienes sean merecedores de su confianza y, de entre ellos, ésta conferirá la delegación gubernativa a uno, que automáticamente se entiende investido, con el consenso popular, de la cualidad de jefe de la administración municipal y presidente del Ayuntamiento.⁵²⁸

⁵²⁵ C. 1856, art. 75.

⁵²⁶ L. 5 julio 1856, art. 25.

⁵²⁷ P.C. 17 junio 1873, art. 106.

⁵²⁸ FANLO LORAS, “Fundamentos”, 362 y ss. Estos fueron los argumentos aducidos por la doctrina de la época en defensa de este sistema.

Las normas que se inclinan por este sistema pueden agruparse, a su vez, en tres bloques.

3.6.2.1. NOMBRAMIENTO GUBERNATIVO DEL ALCALDE DE ENTRE LOS TRES VECINOS ELEGIDOS CENSITARIAMENTE CON MAYOR NÚMERO DE VOTOS.

A este sistema alude exclusivamente, el Real Decreto de 23 de julio de 1835 donde el nombramiento del alcalde introduce lo que doctrinalmente se ha denominado el “sistema de las dos confianzas”: la de la base (el cuerpo electoral) y la de la cúspide (el Poder Central). En los pueblos que lleguen a 20 vecinos, la Corona, previo informe del gobernador civil, designa al alcalde de entre los tres elegidos censitariamente con mayor número de votos.⁵²⁹ El propio delegado gubernamental expide el “*título de nombramiento*”.⁵³⁰ Para el resto de los municipios, el gobernador nombrará alcalde a uno de los tres que hayan obtenido mayor número de votos.⁵³¹ Este criterio es mantenido, con determinadas variantes y salvo algunas excepciones, en toda la historia de nuestra representatividad municipal. El Gobierno central nombrará a los alcaldes de los pueblos de mayor importancia y el resto lo dejará en manos de su agente periférico provincial.⁵³² Quedaba también íntegra la facultad de la Corona para mandar corregidores allí donde lo considerara conveniente.⁵³³

Aparece, además, en esta norma un procedimiento excepcional para la formación de Ayuntamientos, incluido el alcalde: en aquellos casos en los que la mayoría de los electores se abstuviesen de votar, el gobernador civil, oyendo a la Diputación, nombrará a los individuos del Ayuntamiento, escogiéndose entre los vecinos elegibles, sin oír en contra de ello, queja ni reclamación alguna. Incluso en el supuesto de elegibles que no hubiesen obtenido la mayoría absoluta, es el mismo gobernador civil quien de una lista doble numéricamente, en relación con las vacantes de aquellos que no han obtenido mayoría, nombrará a los individuos para los cargos vacantes.⁵³⁴ La regulación jurídica es suficientemente expresiva de la fuerte intervención gubernamental, sobra cualquier comentario al respecto.

3.6.2.2. NOMBRAMIENTO GUBERNATIVO DEL ALCALDE ENTRE LOS CONCEJALES ELEGIDOS CENSITARIAMENTE.

Este sistema de elección se recoge en las Leyes de 14 de julio de 1840 y de 8 de enero de 1845.

La Ley de 1840 establece que el Rey, por el Ministerio de la Gobernación, y previo informe de los jefes políticos, designa a los alcaldes de todas las capitales de provincia de entre los elegidos para formar el Ayuntamiento. El jefe político de cada provincia lo hace en los mismos términos que el Rey, en los pueblos cabezas de partido, o que sobrepasen los 500 vecinos. En el resto de los pueblos, serán alcaldes los individuos que hayan obtenido mayor número de votos. Los demás individuos serán reconocidos como regidores por el orden de votación.⁵³⁵ El Gobierno no necesitaba, como en 1835, limitarse para la designación de alcalde a los tres individuos más votados, sino que su discrecionalidad era absoluta.

⁵²⁹ R.D. 23 julio 1835, art. 31.

⁵³⁰ *ibidem*, art. 32.

⁵³¹ *ibidem*, art. 31.

⁵³² MARTINEZ MARIN, “La elección”, 289.

⁵³³ R.D. 23 julio 1835, art. 1.

⁵³⁴ *ibidem*, arts. 26 y 27.

⁵³⁵ L. 14 julio 1840, art. 45.

Conviene destacar que se establece un sistema diferente para el nombramiento del alcalde en función de la población de la localidad. La intervención estatal baja de nivel, a medida que desciende la población y, consiguientemente, la importancia de cada municipio, llegando incluso a la elección vecinal, para los de menos de 500 vecinos. Se ha señalado doctrinalmente que el Gobierno renuncia a su intervención en los municipios más pequeños en razón a que en éstos hay menos intereses, menos puntos de contacto con el interés general, son más fáciles de gobernar y hay menos resistencia y obstáculos al Poder Central.⁵³⁶

La Ley de 8 de enero de 1845, por su parte, deja en manos del Gobierno, y de los jefes políticos, la designación de los alcaldes. La utilización del sistema de las dos confianzas está de acuerdo con los principios ideológicos del moderantismo. El nombramiento corresponde al Rey en todas las capitales de provincia y poblaciones cabeza de partido judicial, cuya población llegue a dos mil habitantes, y al jefe político, por delegación de la Corona, en los demás pueblos, en ambos casos de entre los concejales.⁵³⁷ No hay exclusiones al sistema en razón de la escasa población del municipio, y no existe tampoco ninguna preferencia a favor del número de votos obtenidos, por lo que cualquier concejal puede ser designado alcalde, sin más limitación que el requisito de la alfabetización que, con carácter específico, se mantiene para el alcalde, pero con posibilidad de dispensa por el jefe político.⁵³⁸ El sistema ha sido calificado por la doctrina de irracional, a causa de la imposibilidad cognoscitiva del Gobierno y de su delegado gubernativo de las miles de personas nombradas.⁵³⁹

Se establece, además, la designación del alcalde-corregidor, facultad referible a la Corona y válida para cualquier municipio, operando, además, al margen de todo condicionamiento electivo.⁵⁴⁰ Ello no impediría que el nombramiento pudiera recaer sobre un concejal; el término “*libremente*” que establece la ley, faculta a admitir este supuesto, si bien se trataría de dos atribuciones accidentalmente coincidentes, pero técnicamente independientes.

3.6.2.3. NOMBRAMIENTO DEL ALCALDE POR LA AUTORIDAD GUBERNATIVA O POR LOS CONCEJALES, SEGUN LOS CASOS.

Este sistema sólo se recoge en la Ley de 2 de octubre de 1877. El texto constitucional de 1876, permite el alambicado sistema electoral que para el alcalde recoge posteriormente dicha ley. La Constitución de 1876 se refiere a esta cuestión en los mismos términos que la de 1845: “*Habrà en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho*”.⁵⁴¹ Al quedar excluido el alcalde expresamente de la elección vecinal, permite que la ley regule expresamente su nombramiento. Se señala en la Ley de 1877 que: “*Los Ayuntamientos elegirán en su seno a los alcaldes*”. A continuación, se establece la posibilidad de que el Rey pueda nombrar, si lo desea, de entre los concejales a los alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario que aquéllas, dentro del mismo partido, siempre que no baje de 6.000 habitantes. En caso de que el Ejecutivo no lo nombrase, se elegiría al alcalde por el propio Ayuntamiento. En cambio, se establece que el

⁵³⁶ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 46 y “La elección”, 294-295. Este autor recoge, en ambas normas, lo señalado en el Diario de Sesiones del Congreso, en la sesión de 21 de mayo de 1840.

⁵³⁷ L. 8 enero 1845, art. 9.

⁵³⁸ *ibidem*, art. 21.

⁵³⁹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 52.

⁵⁴⁰ L. 8 enero 1845, art. 10.

⁵⁴¹ C. 30 junio 1876, art. 83.

alcalde de Madrid será de libre nombramiento del Rey.⁵⁴² En este supuesto, se podía elegir incluso a alguien ajeno a la propia Corporación. A esta interpretación se llega a través de lo que la ley recoge respecto de los tenientes de alcalde, ya que para ellos se establece expresamente que serán elegidos “*del seno de la Corporación Municipal*”.⁵⁴³ De lo dicho se deduce que en los municipios de menos de 6.000 habitantes el alcalde se elige por los concejales de su seno. La doctrina ha señalado que en esta Ley de 1877 la intervención gubernativa se diversifica en un sentido altamente pragmático.⁵⁴⁴

La intervención gubernativa en el nombramiento de los alcaldes varía en función de la importancia política del municipio, ya sea ésta social y demográfica (Madrid, capitales de provincia y de partido judicial) y demográfica (poblaciones mayores de 6.000 habitantes). Esas circunstancias aconsejaban la dependencia gubernativa del alcalde. Llama también la atención el hecho de que los autores de esta ley, de mucha mayor altura política que los moderados de 1845, no preceptúan el nombramiento, sino que astutamente lo facultan, salvo en el caso de Madrid: para que nombrar alcaldes si el Ayuntamiento es políticamente progubernamental.⁵⁴⁵ El procedimiento de designación del alcalde, dentro de las posibilidades abiertas por la Constitución de 1876, se presenta como una fórmula intermedia, al ir desde la libre designación por el Ejecutivo para el municipio de Madrid, hasta su elección por los concejales para los municipios más pequeños, pasando por el sistema de las fianzas, con carácter potestativo para los restantes. Este sistema perdurará, en la práctica, hasta la Ley Republicana de 1935, pues aunque el Estatuto Municipal de 1924 introduce, junto al sistema de nombramiento del alcalde por los concejales, el directo por los vecinos, en su Disposición final suspende la entrada en vigor de la parte relativa a la celebración de elecciones y a la constitución de las Corporaciones Municipales y dicho sistema no se llevó a la práctica.

3.6.3. NORMAS EN LAS QUE LA ELECCION DEL ALCALDE SE REALIZA EXCLUSIVAMENTE POR LOS CONCEJALES.

Otro grupo de normas viene constituido por aquéllas que aluden a la elección del alcalde por los concejales, donde indudablemente se observa la falta de control del Poder Ejecutivo en lo que al nombramiento del alcalde se refiere. Pueden destacarse los Decretos de 21 de octubre y 9 de noviembre de 1868; la Ley de 20 de agosto de 1870 y el Estatuto Municipal de 1924.

El Decreto de 21 de octubre de 1868 debe ser complementado, a efectos de representatividad municipal, con el de 9 de noviembre del mismo año, regulando el sufragio universal y la forma en que han de hacerse las elecciones de Ayuntamientos, Diputaciones y diputados a Cortes. Se inicia la nueva técnica legislativa separadora las leyes municipal y electoral. Por primera vez estas normas institucionalizan la elección del alcalde por mayoría relativa de votos de los concejales elegidos por los electores. Hasta ese momento, la máxima autoridad municipal había sido elegida por los vecinos o nombrada por la autoridad estatal de entre los concejales electos, salvo el supuesto de nombramiento discrecional del alcalde-corregidor o en algún corto período totalitario. La merma democrática que supone frente a la elección directa asegura, sin embargo, una racionalidad funcional en cuanto que el alcalde electo dispone de la mayoría concejil para desempeñar su función. En este sentido, el legislador adapta la organización del Ayuntamiento al sistema parlamentario en cuanto que el

⁵⁴² L. 2 octubre 1877, art. 49.

⁵⁴³ *ibidem*, art. 49.

⁵⁴⁴ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 303.

⁵⁴⁵ ID., *ibidem*, 304.

alcalde-presidente es elegido por los representantes y no por los electores. Sin embargo, esta fórmula no conseguirá en el futuro, una consolidación definitiva.⁵⁴⁶

En la Ley de 1870, se sigue el criterio recogido por el Decreto de 21 de octubre de 1868, el nombramiento del alcalde se realiza por los concejales del Ayuntamiento. Se dice expresamente que “*constituido el nuevo Ayuntamiento... (éste) procederá a la elección del alcalde*”,⁵⁴⁷ resultando elegido el que obtenga mayoría absoluta del número total de concejales, repitiéndose la votación en caso de empate, y decidiendo la suerte si se produjera de nuevo.⁵⁴⁸ Este sistema se mantendrá hasta la Ley de 2 de octubre de 1877. Doctrinalmente, se ha establecido como justificación de esta técnica, el carácter democrático del régimen instaurado en la Revolución de 1868 que imponía el carácter electivo del cargo, frente a la situación en la que se encontraba la legislación moderada. La cuestión hasta aquí es sencilla, y se resuelve simplemente, con la aplicación particularizada al régimen municipal de los criterios imperantes en ese momento para la organización político-administrativa en sus diversas instancias. Cuesta más trabajo penetrar en el hecho de que la elección se plantee en segundo grado;⁵⁴⁹ pero con este sistema, aunque la alcaldía deja de ser de designación popular, no sufre detrimento alguno en su carácter democrático. Se vuelve a un sistema de dos confianzas, que ahora son la del electorado y la del propio Ayuntamiento, lo que refuerza, sin duda, la coherencia interna del órgano colegiado municipal, facilitándose con ello la eficacia de la gestión del alcalde, en función del mayor grado de aceptación de los miembros del Ayuntamiento en su conjunto, al tiempo que se potencia la faceta presidencialista de la alcaldía.⁵⁵⁰

Respecto a la elección del alcalde en el Estatuto de 1924, la doctrina ha señalado que hay que esperar a esta norma para encontrar sin trabas la elección del alcalde por los concejales.⁵⁵¹ La elección del alcalde se atribuye a la Corporación, pudiendo recaer en un concejal o en un elector con capacidad para ser concejal, con la diferencia de que en el primer caso se exige mayoría absoluta de votos, y en el segundo, una mayoría cualificada: el voto -favorable de las dos terceras partes.⁵⁵² En este sentido, no pueden dejar de mencionarse las palabras del Preámbulo: “*el problema del nombramiento del alcalde -vieja cuestión batallona- lo resuelve el Gobierno de manera francamente autonomista; en todo caso será elegida por el Ayuntamiento, y no entre los concejales, sino entre los electores la primera autoridad municipal*”.

Una peculiaridad en esta cuestión es la que se refiere a la designación de alcaldes emanados de un régimen de carta. Es preciso señalar que la limitación que impone el Estatuto en orden a la prohibición de modificar la forma de designación de concejales,⁵⁵³ no afecta a la alcaldía: el alcalde-gerente puede ser libremente designado por el Ayuntamiento.⁵⁵⁴ La propia naturaleza del cargo, básicamente técnica, justifica esta solución. No puede presumirse lo mismo del paralelo alcalde-presidente del Ayuntamiento, cuyo origen no regula el Estatuto, y cuya fórmula de designación, dado su indudable carácter de primus inter pares, no parece que, en principio, deba ser otra que la de la elección por la Corporación entre sus propios miembros, al menos cuando la designación deba hacerse “*ex novo*”. Una cuestión no resuelta es la de si la adopción de este sistema extingue el mandato del alcalde que lo fuera del

⁵⁴⁶ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 301.

⁵⁴⁷ L. 20 agosto 1870, art. 48.

⁵⁴⁸ *ibidem*, art. 50.

⁵⁴⁹ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 213-214.

⁵⁵⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 143.

⁵⁵¹ MORELL OCAÑA, “Temas”, 132.

⁵⁵² E.M. 8 marzo 1824, art. 94.

⁵⁵³ *ibidem*, art. 142.

⁵⁵⁴ *ibidem*, art. 146.

Ayuntamiento, en el momento anterior a la entrada en vigor del mismo. De no darse este supuesto y no recaer en dicho magistrado la designación de alcalde-gerente, obviamente aquél pasaría sin más a constituirse en alcalde-presidente. Por el contrario, el sistema de gobierno por comisión⁵⁵⁵ no plantea ninguna dificultad al respecto, ya que el alcalde-presidente de la Corporación se integrará, y obviamente, presidirá la Comisión Municipal gestora, en tanto que los demás miembros, en número de 4 a 10, serán designados por elección directa.⁵⁵⁶

3.6.4. NORMAS QUE RECOGEN LA DOBLE ELECCION DEL ALCALDE: CONCEJIL Y POPULAR.

Finalmente, puede aludirse a la legalidad republicana donde se desarrollan dos sistemas de elección del alcalde: la concejil y la popular. La Ley de 1935 sobrepasa en este punto los criterios democráticos del Estatuto, al establecer la posibilidad legal de la elección directa del alcalde por el cuerpo electoral de entre los elegibles, junto a la elección por la Corporación, de entre los concejales. Ello tiene su apoyo en la Constitución de 1931, que había prescrito: “*Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento*”.⁵⁵⁷ El paso es trascendente: con anterioridad, únicamente la normativa gaditana, el Real Decreto de 1843 y la Ley de 1856, y sólo por vía de sufragio censitario, habían recogido la elección directa del alcalde. En el Estatuto, la elección podía recaer en un concejal o en un elector elegible, pero en todo caso, el derecho de sufragio activo correspondía siempre a la Corporación, estableciéndose además, ambos sistemas como alternativos. Ahora, se delimita con total nitidez un derecho del electorado a tomar la iniciativa de la designación que, sólo con carácter subsidiario, corresponde ejercer al propio Ayuntamiento.⁵⁵⁸ Esta facultad del cuerpo electoral se regula legalmente con toda precisión, exigiéndose que la propuesta de candidatos parta de un determinado número de electores, obviamente variable en función de la entidad del censo, y estableciéndose una votación previa o “*prevotación*”, en la terminología legal, para la proclamación de los candidatos, condicionada ésta a la obtención de los propuestos de un número de votos no inferior a la décima parte del de electores. Se prevé una segunda elección entre los proclamados, precisándose en el elegido el voto favorable de la tercera parte, al menos, del citado censo; salvo que se trate de reelección, exigiéndose entonces el voto favorable de la mitad más uno de los electores.⁵⁵⁹ La elección por la Corporación, con el carácter supletorio que queda dicho, exige mayoría absoluta en primera votación, y relativa en segunda, resolviéndose por sorteo los supuestos de empate.⁵⁶⁰ En todo caso, y es un dato significativo que afianza el carácter municipalista del alcalde, siempre concurre en el designado la condición de concejal, tanto con carácter previo, cuando se trata de elección por la Corporación, como simultáneo, en el supuesto de designación popular.⁵⁶¹

3.6.5. NORMAS EN LAS QUE LA ELECCION Y EL NOMBRAMIENTO DEL ALCALDE ES TOTALMENTE CONTROLADA POR EL PODER EJECUTIVO.

En este último grupo de normas, se va a hacer referencia a aquéllas dictadas durante los períodos totalitarios, tal es el caso de las dos etapas absolutistas del reinado de Fernando

⁵⁵⁵ E.M. 8 marzo 1924, art. 145.

⁵⁵⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, 184.

⁵⁵⁷ C. 9 diciembre 1931, art. 9.

⁵⁵⁸ L. 31 octubre 1935, arts. 51, 76 y 79.

⁵⁵⁹ *ibidem*, arts. 75, 76, 77 y 92. Conforme a este último artículo, el número de proponentes del alcalde popular se ajusta a una escala que comienza por cincuenta para municipios de hasta dos mil quinientos habitantes, y termina por mil quinientos, para los de quinientos mil, en adelante.

⁵⁶⁰ *ibidem*, art. 51.

⁵⁶¹ *ibidem*, art. 78.

VII y la Dictadura de Primo de Rivera, que en un primer momento utiliza un sistema de designación de los alcaldes mucho más coherente con el régimen dictatorial que el recogido posteriormente en el Estatuto Municipal.

Durante el primer período del reinado de Fernando VII, puede hacerse referencia al sistema establecido en la Real Cédula de 30 de julio de 1814. En esta norma, al ordenar que se reintegrasen a sus puestos quienes detentaban los cargos electivos antes de la promulgación de la Constitución gaditana, se regresó al sistema de los alcaldes vitalicios de nombramiento real.⁵⁶²

En la década absolutista, el planteamiento se mantiene pero con ligeras modificaciones respecto de la anterior etapa de este signo. La Real Cédula de 17 de octubre de 1824 establece que para el cargo de alcalde son elegidos tres nombres por el Ayuntamiento de entre sus miembros, y posteriormente el nombramiento es gubernativo.⁵⁶³ Pero es necesario tener en cuenta que esos Ayuntamientos no proceden de la elección vecinal, sino que son fruto de los métodos de acceso a los cargos municipales del Antiguo régimen. Es necesario hacer alusión también al Decreto de 2 de febrero de 1833 que modificó la norma anterior en el sentido de permitir que en la formación de las ternas interviniesen los mayores contribuyentes, junto con los miembros del Ayuntamiento. Se observa una cierta apertura hacia fórmulas más democráticas en la elección de la alcaldía, pero sin conseguirlo.

Casi cien años más tarde, en el Real Decreto de 30 de septiembre de 1923 se recoge un sistema semejante a los anteriores, ya que, aunque el alcalde se elige por los miembros del Ayuntamiento, éstos no son elegidos por los vecinos sino nombrados por el Ejecutivo. Destaca el sistema recogido en esta norma por ser uno de los menos democráticos de cuantos se regulan en el período al que se viene haciendo referencia, y sobre todo por sus diferencias con el régimen establecido en el Estatuto Municipal. Se dispone el “*reemplazo instantáneo*” de los concejales de los Ayuntamientos por los vocales asociados. El alcalde es elegido en votación secreta, por la nueva Corporación entre los miembros de la misma que ostenten título profesional o ejerzan industria técnica o privilegiada y, en su defecto, los mayores contribuyentes.⁵⁶⁴ Este acto de elección estaba presidido por la autoridad militar. Continuaba señalando esta norma que en las poblaciones de más de 100.000 habitantes en que se considerase conveniente, el Gobierno podría nombrar directamente a los alcaldes.⁵⁶⁵ En esta situación, los alcaldes son de nombramiento real o gubernativo o de elección por la Corporación de entre sus miembros, también designados por el Poder Central. Su elección y nombramiento quedan completamente en manos de la autoridad gubernativa, al no ser los vocales asociados de elección popular. Este régimen es mucho más coherente con un sistema autoritario que el diseñado por el Estatuto de Calvo Sotelo, al que ya se ha hecho referencia anteriormente.

3.7. EL ALCALDE DE MADRID.

Pueden señalarse una serie de especialidades respecto del alcalde de Madrid; pero que no pueden considerarse más que eso, especialidades, dentro del régimen general. En el Real Decreto de 1835, se señala expresamente que Madrid sería una de las ciudades en las que el Gobierno podría establecer un alcalde-corregidor.⁵⁶⁶ Más adelante, un Real Decreto de 14 de abril de 1852, colocaba al Ayuntamiento de Madrid subordinado directamente al

⁵⁶² R.C. 30 julio 1814, arts. 2, 3, 4 y 5.

⁵⁶³ R.C. 17 octubre 1824, art. 1.

⁵⁶⁴ R.D. 30 septiembre 1923, art. 1.

⁵⁶⁵ *ibidem*, arts. 2 y 5.

⁵⁶⁶ R.D. 23 julio 1835, art. 1.

Ministerio de la Gobernación, con él debía entenderse directamente el alcalde en ciertas materias, quedando sólo unas pocas en las que debería continuar oyendo al gobernador civil. Es expresivo el texto de la norma: “*El alcalde-corregidor de Madrid se entenderá en lo sucesivo con el Ministerio de la Gobernación, sin perjuicio de que éste oiga al gobernador de la provincia en todo lo relativo a la policía urbana y demás asuntos que correspondan a la Administración municipal*”.⁵⁶⁷ Finalmente, puede destacarse cómo la Ley de 16 de diciembre de 1876, asigna al Jefe del Estado el nombramiento del alcalde de Madrid,⁵⁶⁸ libremente, pudiendo la elección recaer, incluso, en alguien ajeno a la Corporación. Manifestación que, lógicamente apareció en la Ley de 1877, como ya se señaló.⁵⁶⁹ Por otra parte, no puede dejar de mencionarse el hecho de que el nombramiento real del alcalde, previsto para la capital de España, se amplía también a Barcelona por la Ley de 9 de julio de 1898.

Estas manifestaciones tienen, todas ellas, la exclusiva finalidad de colocar en el Ayuntamiento de Madrid a una persona elegida por el Gobierno, habida cuenta de la importancia de controlar la Corporación Municipal de la capital más importante del país. A este mismo fin, responde la extensión de esa posibilidad al Ayuntamiento de Barcelona, a consecuencia de la importancia que esta ciudad va adquiriendo a causa, entre otras cosas, de la revolución industrial. El cumplimiento de las ordenes gubernamentales quedaría, mediante la implantación de este sistema, completamente asegurado.

⁵⁶⁷ R.D. 14 abril 1852, art. 1.

⁵⁶⁸ L. 16 diciembre 1876, disposición segunda.

⁵⁶⁹ L. 2 octubre de 1877, art. 49.

CAPITULO IV

REGIMEN DISCIPLINARIO MUNICIPAL.

SUMARIO.

- 4.1. Régimen disciplinario municipal: suspensión de alcaldes y concejales.
- 4.2. Disolución de las Corporaciones Locales y destitución de sus miembros.

CAPITULO IV

En este capítulo va a abordarse el estudio de alguno de los medios más expresivos del control y de la intervención del Ejecutivo en los municipios, que figuran en las normas que se vienen analizando. Nada más claro que una intervención gubernamental directa sancionando, suspendiendo a un Ayuntamiento o a cualquiera de sus miembros, o incluso destituyéndolos, para poner de manifiesto una relación de subordinación de los municipios respecto del Poder Central. La sola prevención, a nivel legal, de estas medidas, era una advertencia suficiente para que cualquier alcalde o concejal se plegase a los deseos de Madrid.

En esta cuestión hay que poner de manifiesto, como punto de partida, que la legislación del período que se viene analizando se ha caracterizado por la amplitud de poderes reconocidos a la autoridad gubernativa para sancionar, suspender o destituir a las Corporaciones Locales o a sus miembros. Esta amplitud se veía potenciada por la generalidad o vaguedad de las causas que propiciaban tales medidas, motivo por el cual, su utilización dio lugar a continuos abusos. Unido a ello, hay que destacar la frecuencia con la que se pusieron en práctica dichos mecanismos.²⁸¹ Eran éstos, instrumentos de coacción jurídica y en definitiva, de control de las municipalidades por el Ejecutivo y, consiguientemente, de limitación de la libertad de éstas. Constituyeron uno de elementos definidores del pensamiento moderado, convirtiéndose en un punto permanente de fricción con las posiciones progresistas.

En la primera mitad del siglo pasado, se consagró la tendencia de entender que estas actuaciones eran fruto de un poder que en manos del Rey o del Gobierno se ejercía, de un modo, al menos relativamente, incondicionado. No obstante, enseguida se consagraron como conceptos clave los de causa justa o grave y se planteó la exigencia de la tramitación de un expediente previo. Posteriormente, a partir de la Ley de 1856, todas estas medidas se hicieron tributarias de un régimen general de responsabilidad.

Por lo que se refiere a la suspensión, no puede dejar de señalarse que la evolución del régimen local español aparece, de modo ininterrumpido, marcada por la presencia de los poderes administrativos de suspensión. Solamente en dos leyes, cuya aplicación efectiva no se llegó a producir, el Estatuto de 1924²⁸² y la Ley de 1935,²⁸³ se pretendió acabar con los mismos. Por lo común, la competencia para tomar esa decisión recaía en el gobernador civil, dando cuenta o no al Gobierno, generalmente, a los efectos de que decidiera agravar la sanción, acordando la destitución. En cuanto a las causas de suspensión, las normas del Estado liberal presentan una estructura muy abierta, de suerte que se empleaban para definir las, auténticos conceptos jurídicos indeterminados.²⁸⁴

²⁸¹ FANLO LORAS, "Fundamentos", 365.

²⁸² E.M. 8 marzo 1924, art. 90.

²⁸³ L. 31 octubre 1935, art. 50.

²⁸⁴ MORELL OCAÑA, "Temas", 153-154.

Respecto de la disolución de un Ayuntamiento y de la destitución de alcaldes y regidores, conviene señalar que aunque dichas facultades se ponen, generalmente, en manos de la autoridad gubernativa, no han faltado momentos, ciertamente escasos, pero con gran influencia en períodos posteriores, en los que la destitución, quedó reservada a los Tribunales. Puede señalarse en este sentido lo establecido en la Ley de 20 de agosto de 1870;²⁸⁵ la de 2 de octubre de 1877;²⁸⁶ el Estatuto Municipal de 1924²⁸⁷ y la Ley republicana de 31 de octubre de 1935.²⁸⁸ Incluso, en alguna norma, como en la Ley progresista de 1856, se establece que la disolución de los Ayuntamientos no puede llevarse a cabo más que mediante ley,²⁸⁹ requiriendo, la destitución de alcaldes y concejales, una sentencia judicial firme.²⁹⁰ En el mismo sentido, puede aludirse al supuesto regulado en el Estatuto de Calvo Sotelo y en la Ley de 1935, donde el alcalde puede ser destituido, tanto por los vecinos, como por los propios concejales.²⁹¹ Son, todas ellas, normas de tendencia descentralizadora, mientras que las más centralistas se situaron en el extremo contrario, inclinándose por la intervención gubernativa en la cuestión.

La existencia, en ese momento, del dispositivo de la destitución, unida a la rígida dependencia en que se situaba a los municipios respecto del Gobierno, denotaba la total fragilidad de la sustentación electiva de los cargos concejiles.²⁹² Tomando en consideración esta cuestión aisladamente, no tendría demasiada trascendencia para el Ejecutivo el control del procedimiento electoral, ya que siempre podría destituir, a posteriori y de una forma sencilla, a la autoridad municipal que le resultase incómoda. La diferencia fundamental entre realizar una intervención previa o coincidente con el proceso electoral, o realizarla posteriormente, estaría en que en el primer momento se podría apoyar a un candidato en perjuicio de los demás; mientras que mediante la destitución, únicamente, se eliminaba la presencia de un alcalde o regidor o incluso de toda una Corporación, que no contase con el apoyo gubernamental. En este mismo orden de ideas, tampoco sería desdeñable el carácter más discreto y menos notorio del control o intervención previa, frente a los efectos mucho más públicos o trascendentes de la disolución de una Corporación o de la destitución de uno de sus miembros. Ahora bien, es necesario plantearse hasta qué punto el Ejecutivo no buscaba el que una medida de esas características fuese conocida a nivel general, de tal manera que el resto de alcaldes y concejales del país conocieran las consecuencias de una negativa a acceder a sus pretensiones y sirviese de escarmiento general.

En la misma línea de lo dicho hasta aquí, es necesario hacer referencia al régimen disciplinario, concebido en la legislación local, para alcaldes y concejales. Para este estudio tiene trascendencia dicha responsabilidad únicamente, cuando su exigencia viene atribuida a las autoridades superiores de los Ayuntamientos y dentro siempre del marco de la responsabilidad administrativa, ya que la penal aparece, en la totalidad de las normas, atribuida a jueces y Tribunales.

Respecto de la sistemática de este Capítulo, conviene señalar que se deriva de la propia estructura elegida por el legislador a la hora de regular estas cuestiones. La suspensión aparece configurada, en la mayor parte de las normas del período al que se viene aludiendo,

²⁸⁵ L. 20 agosto 1870, art. 183.

²⁸⁶ L. 2 octubre 1877, art. 192.

²⁸⁷ E.M. 8 marzo 1924, art. 90.

²⁸⁸ L. 31 octubre 1935, art. 50.

²⁸⁹ L. 5 julio 1856, art. 251.

²⁹⁰ *ibidem*, art. 253.

²⁹¹ E.M. 8 marzo 1924, art. 102 y L. 31 octubre 1935, art. 81.

²⁹² GUIRADO CID, "El alcalde", 62-63.

desde un doble punto de vista, como una sanción, consecuencia de una falta administrativa y como una medida de tipo político, concebida con carácter incondicionado y libérrimo para el Ejecutivo; por ello, se abordarán ambas cuestiones conjuntamente: se analizará en primer lugar todo lo relativo al régimen disciplinario y especialmente, lo que se refiere a la suspensión como sanción y, a continuación, la suspensión desde el punto de vista político. En cambio, la destitución, al no aparecer configurada en ninguna norma como una sanción administrativa y establecerse siempre como una sanción de tipo político, aunque no desvinculada de la suspensión, se analizará separadamente.

4.1. REGIMEN DISCIPLINARIO MUNICIPAL: SUSPENSION DE ALCALDES Y CONCEJALES.

Al abordar esta cuestión, es necesario partir de que no existe en la legislación local un verdadero régimen disciplinario para los Ayuntamientos y sus miembros, hasta la Ley progresista de 1856. Algunas normas anteriores, a las que se aludirá más adelante, tratan estas cuestiones, pero sin constituir un sistema acabado y completo. Por otra parte, ya se ha señalado el carácter dual de la suspensión en los textos legales que se vienen analizando, por lo que se hará referencia conjunta a ambos aspectos.

No aparecen, en la normativa del primer período constitucional, previsiones relativas al régimen disciplinario de los Ayuntamientos ni de sus miembros. Tampoco, la autoridad estatal interviene ni en la suspensión ni en el cese del alcalde y de los demás miembros del Ayuntamiento, como correlativamente, tampoco participa en su elección y nombramiento. El único criterio imperante, en ese momento, era el de la elección popular.²⁹³ En este sentido, llama la atención lo establecido en un Decreto de 11 de agosto de 1813,²⁹⁴ donde sí figura, por primera vez, la posibilidad de suspender a toda la Corporación o a alguno de sus miembros, pero sin establecer ni la autoridad que puede acordarla, ni las causas que la motivan. Únicamente, se señala que “*si llegase el caso de que se suspenda todo el Ayuntamiento, o la mayor parte de él*”, ocuparán el lugar de los suspensos, los miembros de la Corporación anterior, hasta que aquéllos sean “*legítimamente declarados inhábiles o repuestos en sus oficios*”.²⁹⁵ Esta norma trató, únicamente, de resolver la situación en la que podrían encontrarse los municipios cuya Corporación fuese suspendida, en todo o en parte, pero sin entrar en el tema a fondo.

El Decreto de 23 de junio de 1813 no reguló ni el régimen disciplinario de alcaldes y concejales, ni la posibilidad de suspenderlos. La Instrucción de 1823, por su parte, abordó tímidamente, lo relativo al régimen disciplinario de los miembros de los Ayuntamientos. Se distingue, entre la responsabilidad penal en que incurren quienes forman la Corporación en caso de delito, de aquella otra, que se produce en los casos de desobediencia, falta de cumplimiento o de “*advertirse defectos maliciosos que no sean culpas y delitos*”, en el ejercicio de asuntos de su competencia. Para el primer grupo, se establece la responsabilidad que figura en el Código penal; para el segundo, se recoge como sanción, únicamente, la de multa impuesta por las Diputaciones, que no podía exceder de 1.000 reales.²⁹⁶ Queda patente la relación de jerarquía en la que se encontraban en ese momento las Corporaciones Locales respecto de las Diputaciones,²⁹⁷ aunque desde el punto de vista del control político de los

²⁹³ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 286.

²⁹⁴ Decreto dictando varias reglas para el gobierno de las Diputaciones y Ayuntamientos de los pueblos.

²⁹⁵ D. 11 agosto 1813, art. 2.

²⁹⁶ L. 3 febrero 1823, art. 178.

²⁹⁷ No puede perderse de vista, el artículo 82 de esta norma donde se señala que las Diputaciones son “*la autoridad inmediatamente superior de los Ayuntamientos*”.

Ayuntamientos es una medida de escasa trascendencia. En el artículo siguiente, se señala que, para el cobro de la multa, se pasará aviso al jefe político, a quien le compete.²⁹⁸

No se regula la suspensión como sanción ni de carácter político, ni administrativo. Plantearse tal cuestión quedaba, por supuesto, fuera de las posibilidades del liberalismo de primera hora, cuya ingenuidad le hacía confiar en la ley como panacea para todos los males. La realidad se encargó de demostrar que las cosas no habrían de ser así, y que nada más fácil que la incompetencia, la ineficacia, la apatía y la indiferencia se aposentasen en los cuerpos municipales por muy electivos que fuesen.²⁹⁹ La suspensión de los individuos del Ayuntamiento por la autoridad gubernativa, que significa una quiebra al principio de la voluntad popular en la elección de las Corporaciones Municipales, comenzó a justificarse por las circunstancias en las que se encontraba el país; de ahí, que fueran apareciendo algunas excepciones a este principio tan arraigado. En este sentido, puede destacarse el Decreto de 1 de noviembre de 1822 que autorizaba al Gobierno para que, oyendo a las Diputaciones provinciales y a los jefes políticos, suspendiera a los miembros de los Ayuntamientos, reemplazándolos por otros individuos que lo hubiesen sido de ellos, en los años anteriores, después de establecida la Constitución. La excepcionalidad de esta medida es explicable por la situación de inestabilidad y enfrentamiento que se vivía, pero, indudablemente, supuso una quiebra del principio constitucionalizado de la voluntad popular.³⁰⁰

No aparece en el Real Decreto de 1835 ningún precepto que aluda directamente al tema de la responsabilidad administrativa de los miembros de los Ayuntamientos, lo que puede significar que la suspensión se concibió por el legislador en una línea exclusivamente política, o que se trató de la sanción prevista para actuaciones políticas de poca trascendencia, dejándose la destitución o la disolución, para aquellas otras conductas que revistieran mayor gravedad. Pese a su posible importancia teórica, a efectos del control político, carece de trascendencia. El hecho de que se concedieran atribuciones a los gobernadores, para suspender a alcaldes y concejales, pone de manifiesto el dependentismo gubernamental al que las Corporaciones Locales quedaron sometidas en esta ley.

Se estableció, sin señalar criterio alguno de oportunidad o de legalidad, que el gobernador podía suspender a los Ayuntamientos o a cualquiera de sus miembros, acordándola “*por justas causas, dando cuenta inmediatamente a S.M.*”.³⁰¹ La suspensión quedaba así reservada al gobernador, que estaba obligado a dar cuenta al Rey de su decisión. Esta comunicación tenía un carácter exclusivamente informativo, y se producía una vez ordenada la suspensión. Del texto de esta norma, se deduce una total libertad del Poder Central para suspender a las autoridades locales. Legalmente, se aludía a la necesidad de “*justas causas*”, pero, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, cualquier circunstancia podía dar lugar a dicha medida. Se inicia, de esta manera, la utilización de este tipo de conceptos, cuestión que en esta materia se va a convertir en una constante en la obra legislativa del período analizado. La razón de ello hay que buscarla en el deseo del legislador de permitir la intervención gubernamental, siempre que se considerase oportuna. El Ejecutivo podía incluir, en ese margen legal, cualquier tipo de conducta municipal, e incluso, suspender a una Corporación por otro motivo que no se quisiera hacer público, utilizando como excusa cualquier otra actuación, dada la facilidad y la amplitud de los términos “*justa causa*”.

Tampoco se extrae del texto de la ley la posibilidad de que la suspensión fuese sometida a control alguno, ni por otra autoridad administrativa, ni por los Tribunales. Aunque

²⁹⁸ L. 3 febrero 1823, art. 179.

²⁹⁹ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 305.

³⁰⁰ MARTINEZ MARIN, “La elección”, 287.

³⁰¹ R.D. 23 julio 1835, art. 9.

se alude a que el gobernador daría cuenta al Rey de la suspensión, dicha comunicación no tenía más consecuencia que la de que dicha situación fuese conocida por el Gobierno, como autoridad superior del propio gobernador. Ahora bien, con independencia de lo establecido a nivel legal, no puede entenderse, en este momento, que un gobernador tomase una medida de tanta trascendencia, sin el beneplácito del Gobierno. El gobernador actuaría una vez puesta la situación en conocimiento de sus superiores y con su pleno consentimiento o incluso, cumpliendo ordenes cuando la iniciativa partiese desde instancias centrales, limitándose a llevar a la práctica los deseos de aquéllas.

No se regula procedimiento alguno para realizar esta operación, ni, como se ha dicho, se establecen las causas en las que debía fundarse. En resumen, para la suspensión se aludió a un concepto jurídico indeterminado, el de *“justa causa”*, que, como cualquier otro concepto de estas características, es un cajón de sastre en el que podía ampararse cualquier actuación del gobernador civil, dirigida a suspender a la totalidad de un Ayuntamiento o a cualquiera de sus miembros. Lo dicho hasta aquí, permite llegar a la conclusión de que el alcalde premoderado concibió unos Ayuntamientos plenamente subordinados al Ejecutivo. No figura ningún límite a la intervención gubernamental, que resultaba, en la práctica, incondicionada.

En la Ley de 1840, no se recoge tampoco un régimen disciplinario completo. Sólo en un precepto se alude a la suspensión desde un doble punto de vista. Por un lado, se habla de suspensión en caso de abuso y por otro, como sanción por la comisión de una falta grave, administrativamente probada. Se regula en un mismo artículo la suspensión como medida política y como sanción administrativa. Pese a la trascendencia que, a nivel formal, pueda darse a esta circunstancia, esta distinción tiene más importancia teórica que práctica, como se verá más adelante, a consecuencia de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y de la escasa concreción del precepto, que posibilitaba el que una misma conducta municipal pudiera ser incluida, a elección gubernamental, como sanción política o administrativa. Todo ello, unido al hecho de que de una u otra calificación se derivan idénticas consecuencias. Se establece que el jefe político podía, *“en caso de abuso o por falta grave gubernativamente probada”*, suspender al Ayuntamiento, en su totalidad o a alguno de sus miembros, dando cuenta, inmediatamente, al Gobierno.³⁰² Esta norma trató de concretar los motivos que podrían dar lugar a la suspensión sin conseguirlo (ya que continúa moviéndose en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados) aunque se observa un cierto esfuerzo del legislador en esta línea, sobre todo, si se compara con la redacción del artículo antes comentado, del Real Decreto de 1835. No obstante, la cierta depuración terminológica que se observa en esta ley puede deberse más a razones de técnica legislativa, o incluso ir destinada a silenciar las voces progresistas del Parlamento, dirigidas a limitar las posibilidades de intervención del Gobierno en los municipios, que a un verdadero deseo del legislador de coartar la libre actuación gubernamental. No se dice qué debe entenderse por abuso, ni quién decide qué conducta municipal merece esa calificación. Dentro del término abuso podría incluirse cualquier actuación del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros, que no contara con las bendiciones del Ejecutivo. Se alude también, a *“falta grave gubernativamente probada”* como causa de suspensión. No se establece qué debe entenderse por falta, ni qué circunstancias la dotan de gravedad. Lo que parece, en principio, que supondría una garantía frente a la actuación indiscriminada del Poder Central, no es tal; tras una lectura detenida, se llega a la conclusión contraria. El hecho de que la falta esté probada a nivel administrativo, no conlleva ninguna garantía, es un formalismo que no supuso un freno a la libre actuación del Poder Central. Era inexplicable, en ese momento, que la Administración tomase una actitud contraria a los dictados gubernamentales. A cualquier actuación municipal efectivamente

³⁰² L. 14 julio 1840, art. 57.

realizada se le podría atribuir el carácter de falta grave sin problema alguno. Únicamente, se eliminaba la posibilidad de conferir ese calificativo a actos, cuya autoría no estuviera suficientemente confirmada. Ahora bien, la prueba se realizaba en el ámbito administrativo, lo que tampoco suponía garantía alguna de estabilidad municipal.

Todo lo dicho permite llegar a la conclusión de que la situación para los Ayuntamientos no era, en este momento, mejor que la de 1835; no puede olvidarse, tal y como se viene reiterando, que esta ley es fruto del pensamiento moderado. La suspensión de un Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros, requería, únicamente, la actuación conjunta del jefe político y del Gobierno. La intención, probablemente, partiría del jefe político, que la comunicaría al Ejecutivo, seguramente con antelación a cualquier decisión, para conseguir su asentimiento. Pero también podría suceder lo contrario: que el jefe político obrase cumpliendo las ordenes de un Gobierno que deseara reprimir la conducta de un determinado municipio o de un alcalde o regidor más contestatario de lo debido, pero sin llegar a su destitución. Finalmente, hay que señalar que el jefe político daría *“enseguida cuenta al Gobierno”*, pero no se establece que el Ejecutivo pudiese realizar actuación alguna, una vez conocida la noticia; no cabía la posibilidad de que levantase la suspensión, ya decidida por el jefe político. No se trataba de una segunda instancia, únicamente se le comunicaba al Gobierno, como en la norma anterior, a efectos meramente informativos.

Hay que hacer alusión además, a una causa de suspensión que no había aparecido hasta ese momento, y que debe ser entendida en clave política. En esta ley, igual que en el Real Decreto de 1835, es reducido el margen competencial de los Ayuntamientos. Se establece que: *“Los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros asuntos que los comprendidos en la presente ley; ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos; como tampoco acordar medidas u otorgar peticiones en semejantes materias: todo bajo la pena de suspensión...”*³⁰³ Doctrinalmente, se le ha considerado como uno de los preceptos más representativos del modelo moderado de Administración Local, pues expresa, con claridad meridiana, la actitud a la defensiva que adopta el Estado ante los Ayuntamientos, para los que acota un reducido ámbito de actividades administrativas de gestión, prohibiendo radicalmente cualquier iniciativa al margen del mismo.³⁰⁴ Este precepto trata, además, de eliminar, igual que otros dictados en la misma línea en normas posteriores, una técnica de movilización popular muy frecuentemente utilizada: las exposiciones al Gobierno sobre una cuestión política concreta. Estas exposiciones, suficientemente orquestadas y reiteradas por diversos municipios, lograban un estado de conciencia popular generalizado, capaz de coaccionar al Gobierno. De ahí, que teóricos del Partido Moderado afirmasen que el derecho de exposición de los Ayuntamientos, en materia política, era contrario al gobierno representativo, según el cual, los colegios electorales decidían las grandes cuestiones, por medio de la garantía que creaban y cuya decisión no admitía apelación. Cada autoridad constituida debía limitarse al ejercicio de sus funciones; las de los Ayuntamientos se referían a los intereses materiales de los pueblos, por lo que debía evitarse que aquéllos penetrasen en el terreno resbaladizo de la política nacional. La nación, desde la aparición del régimen representativo, formaba y canalizaba su opinión a través de las Cortes; crearla en los pueblos era ocioso porque ya existía un lugar pertinente para ello. Además, podría resultar nocivo, ya que sometía el sistema a la tensión constante, nacida de la pretensión de que la voluntad política de los pueblos sustituyese a la única que debía entenderse nacional y auténtica en un régimen representativo: las Cortes. La suspensión (y por supuesto la disolución, como se tendrá ocasión de ver más adelante) se establece como una sanción para aquellos Ayuntamientos que deliberasen sobre asuntos no regulados por esta ley,

³⁰³ L. 14 julio 1840, art. 68.

³⁰⁴ MIR I BAGO, “El sistema”, 78.

o hiciesen, promoviesen o diesen curso a exposiciones de carácter político. Es necesario reiterar la importancia de este precepto, ya que pone de manifiesto que la intención del legislador fue la de constreñir a las Corporaciones Locales al ámbito exclusivamente municipal, con independencia, de las consecuencias del incumplimiento municipal de lo previsto.

El sistema diseñado por el Real Decreto de 1843, pese a sus escasas diferencias terminológicas respecto de la regulación de la Ley de 1840, plantea importantes modificaciones en la línea de limitar la actuación del Gobierno en el ámbito municipal, consecuencia, sin duda, de la necesidad de conseguir el consenso del Partido Progresista.

Como causa de suspensión no se aludió al abuso, limitándose, exclusivamente, dicha posibilidad a la falta grave, administrativamente probada, sin que se establezca ninguna concreción al respecto. La eliminación de este término, tiene más trascendencia teórica que práctica, pero pone de manifiesto el cambio de la filosofía que tiñe esta norma. La suspensión quedaba limitada al ámbito de las faltas administrativas, impuesta como sanción de una falta grave, que debía ser probada en el ámbito administrativo. Esta reforma tuvo, únicamente, un valor testimonial, ya que esta norma continuó moviéndose en el campo de los conceptos jurídicos indeterminados, puesto que no aclaró qué debía entenderse por falta grave y el jefe político continuaba teniendo la posibilidad de suspender a Ayuntamientos y regidores sin demasiados inconvenientes, ya que, como se ha dicho, era sencillo incluir cualquier conducta, dentro de ese concepto.

En 1840, se estableció la posibilidad de que el jefe político suspendiera al Ayuntamiento o a cualquiera de sus miembros;³⁰⁵ en cambio, esta norma se refiere únicamente a la posibilidad de que el jefe político suspenda a “*un Ayuntamiento, al alcalde y a cualquiera de sus tenientes*”.³⁰⁶ Se olvida, no se sabe si intencionadamente o no, de los regidores. Si el legislador omitió expresamente la posibilidad de suspender a uno o varios regidores, sin suspender al resto del Ayuntamiento, no es fácil comprender el motivo de ello, toda vez, que queda amparada, y además, en el mismo precepto, la suspensión de la totalidad de la Corporación. Es necesario plantearse la razón de este olvido. No parece que tenga relación alguna con el nombramiento gubernativo de alcaldes y tenientes, y la elección vecinal del resto de los miembros de la Corporación, ya que en el Real Decreto de 1843 todos los miembros del Ayuntamiento eran de elección popular. No se acierta a descubrir si el Partido Progresista tuvo algún motivo para presionar en este sentido. Parece que pudo deberse más a un error que a una decisión querida o buscada, ya que no se comprende la finalidad que se pretendió alcanzar con ella. Por otra parte, se mantuvo, con una regulación idéntica a la de 1840, la posibilidad de sancionar a los Ayuntamientos que interviniesen en cuestiones políticas.³⁰⁷

A lo dicho hasta ahora, hay que añadir una nueva posibilidad de suspensión que no había aparecido en la Ley de 1840. Se estableció que cualquier individuo de Ayuntamiento que resultase procesado quedaría suspendido en sus funciones, al recaer sobre él, auto de prisión.³⁰⁸ Era una suspensión automática, tenía lugar una vez que se producía el supuesto de hecho descrito en la norma. Esta inclusión no debe ser interpretada en clave política. Tal medida tenía, como una única finalidad, velar por una recta gestión municipal, impidiendo participar en la misma a personas cuya honorabilidad hubiese quedado en entredicho por tener

³⁰⁵ L. 14 julio 1840, art. 57.

³⁰⁶ R.D. 30 diciembre 1843, art. 57.

³⁰⁷ *ibidem*, art. 68.

³⁰⁸ *ibidem*, art. 58, último párrafo.

un proceso penal pendiente. Cuestión que va a convertirse, desde este momento, en una constante en la legislación local.

Tampoco en la Ley de 1845 aparece un régimen completo de responsabilidad municipal. Se recoge la posibilidad de suspensión en términos muy similares a los de las normas, antes comentadas, todas ellas de factura moderada. La facultad de suspender al alcalde y a los demás miembros del Ayuntamiento, la tenía atribuida el jefe político,³⁰⁹ que podía suspender a toda la Corporación, al alcalde o a cualquiera de sus miembros, mediando falta grave; calificación que se dejaba al arbitrio del jefe político, dando cuenta de ello, posteriormente, al Ejecutivo. Surge, de nuevo, el concepto de “*falta grave*”, en la misma línea que en el Decreto de 1843. Esta ley se mueve, nuevamente, en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, por lo que, como se viene repitiendo, prácticamente, cualquier conducta podía calificarse de falta grave, con un exiguo razonamiento. El pensamiento moderado, conocido a través de los largos debates parlamentarios de las legislaturas de 1837-1838 y 1839-1840, se manifiesta, de modo inequívoco y sin fisuras, en el texto de 1845. Los Ayuntamientos debían depender de la voluntad del Gobierno central, dependencia jerárquica que se positiviza en esta ley. Prevalece, definitivamente, el control jerárquico de las autoridades locales.

Como ya se ha dicho, el tema de la responsabilidad del alcalde y de los demás miembros del Ayuntamiento es, probablemente, uno de los de más tardía aparición, de forma, que la primera regulación sistemática y extensa de esta materia, no tiene lugar hasta la Ley de 1856.³¹⁰ No quiere decir que antes de ese momento no existieran normas que de algún modo hicieran relación a esa cuestión, las había, como ya se ha mencionado, pero no constituían lo que pudiera llamarse un régimen de responsabilidad completo; eran preceptos dispersos con una finalidad específica distinta.

La suspensión se configura en esta Ley desde una triple perspectiva: como una sanción gubernativa por responsabilidad administrativa;³¹¹ como una medida cautelar en caso de responsabilidad penal, cuando la ley señale, para el delito de que se trate, penas afflictivas;³¹² o como una decisión política, en los supuestos de responsabilidad de esta naturaleza.³¹³ Doctrinalmente, se ha considerado que la segunda gran fisura del pensamiento progresista, además del sufragio censitario, es la posibilidad de suspensión por autoridades administrativas de un Ayuntamiento, un alcalde o un regidor.³¹⁴ Dicha situación fue denunciada por el pensamiento progresista más puro o fiel al principio excluyente de cualquier intervención gubernativa en la representatividad municipal.

Esta materia se regula en el Título IV de la ley, “Dependencia y responsabilidad de los Ayuntamientos y de sus individuos y agentes”, tratando conjuntamente, la responsabilidad y la dependencia de las autoridades municipales. Se distingue entre la responsabilidad que se exige ante la Administración y la que se exige ante el Poder Judicial. Se establece la responsabilidad de las Corporaciones Municipales y de sus individuos, ante la Administración y ante los órganos judiciales, por acciones constitutivas de infracciones administrativas o penales, respectivamente.

³⁰⁹ L. 8 enero 1845, art. 67.

³¹⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 304.

³¹¹ L. 5 julio 1856, arts. 242 y 248.

³¹² *ibidem*, art. 256.

³¹³ *ibidem*, art. 247.

³¹⁴ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 57.

En lo relativo a la responsabilidad, se señala que los Ayuntamientos, alcaldes y regidores incurrirán en responsabilidad por una serie de conductas que figuran tasadas en la ley. Están descritas con carácter general, aunque admiten una gradación, que se va especificando al tratar de la imposición de cada una de las sanciones.³¹⁵ Estas son: infracción manifiesta de la ley en los acuerdos de su competencia; extralimitación de sus atribuciones; abuso de autoridad; falta de obediencia debida, o desacato a sus superiores jerárquicos; negligencia reparable, abuso o malversación en la administración económica y omisión en el cumplimiento de sus deberes.³¹⁶ En el supuesto de que un Ayuntamiento, un alcalde o alcaldes, o uno o varios concejales, incurriesen en responsabilidad administrativa, serían sancionados por sus superiores jerárquicos. Las sanciones previstas eran las de: amonestación, apercibimiento, multa, o suspensión.³¹⁷ En la suspensión, al ser una sanción de mayor entidad, es donde la ley ofrece más garantías: sólo podía ser impuesta por desobediencia grave, insistiendo en ella después de haber sido apercibidos y multados el o los suspendidos, previamente. Requiere acuerdo del gobernador y de la Diputación, órganos superiores del Ayuntamiento. En caso de que no se consiguiese, se elevaba el expediente al Gobierno para su resolución, oyendo al Consejo de Estado.³¹⁸

La suspensión podía declararse, también, por motivos políticos, cuando los Ayuntamientos o los alcaldes cometiesen extralimitación grave con carácter político, dándole publicidad, excitando a otros Ayuntamientos a cometerla o produciendo alteración del orden público. Dicha suspensión la acordaba el gobernador, oyendo a la Diputación.³¹⁹ Llama la atención que, en una norma de estas características, se aluda a autoridades superiores de los Ayuntamientos. A pesar del pretendido carácter autónomo de las entidades locales en este texto, son abundantes las fisuras que permiten llegar a una solución contraria.

La distinción de la competencia para suspender, en un caso el gobernador con el acuerdo de la Diputación y en otro, oyendo únicamente a la Corporación Provincial, es una manifestación de coherencia, ya que al estarle atribuida al delegado gubernativo toda la competencia sobre el gobierno político de la provincia, cualquier extralimitación del Ayuntamiento en ese sentido, tenía carácter de alteración que correspondía vigilar al representante del Poder Central. En el supuesto de desobediencia, la menor gravedad del asunto, al menos desde la perspectiva de la ley, que cuenta como valor principal el de la unidad política, permitía dar entrada a la Diputación en la decisión. Es, en definitiva, un modo de aparecer la pretensión de separación entre lo municipal y lo político, proceso que en esta ley se incoa y tendrá culminación en un momento posterior de la evolución local.³²⁰

El plazo máximo para la suspensión gubernativa era de 30 días, una vez transcurridos sin que se hubiese iniciado un proceso penal o declarado que procedía la disolución, los suspensos volverían al ejercicio de sus funciones.³²¹ Los expedientes de suspensión se remitirían en el plazo de tres días, después de acordada ésta, al Gobierno, quien oyendo al Consejo de Estado, decidía si procedía la formación de causa penal o la disolución. En el primer caso, se remitirían los antecedentes al Tribunal competente y en el segundo, se presentaría el proyecto de ley a las Cortes.³²² La suspensión gubernativa quedaba, de esta manera, siempre sujeta a revisión por el Gobierno.

³¹⁵ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 311.

³¹⁶ L. 5 julio 1856, art. 240.

³¹⁷ *ibidem*, art. 242.

³¹⁸ *ibidem*, art. 248.

³¹⁹ *ibidem*, art. 247.

³²⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 313.

³²¹ L. 5 julio 1856, art. 249.

³²² *ibidem*, art. 250.

La tercera posibilidad de suspensión era la que podía decretar el juez del Ayuntamiento procesado cuando apareciesen motivos racionales para creer que alcaldes o concejales habían incurrido en un delito que conllevase penas aflictivas o correccionales, poniéndolo en conocimiento de la Diputación y del gobernador.³²³

Una vez declarada la suspensión de un Ayuntamiento, se convocaba para reemplazarle al último anterior. Si de éste faltase la tercera parte o más de sus miembros por ausencia, inhabilitación, muerte u otra causa, se reemplazarían con los de años anteriores sucesivamente, hasta reunir, cuando menos, los dos tercios del total de miembros que correspondían al Ayuntamiento.³²⁴

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, hay que señalar que esta medida podía afectar, también, a un Ayuntamiento en su conjunto. Los Ayuntamientos, alcaldes y regidores no podían ser procesados ni de oficio, ni a instancia de parte, por sus actos como tales, sin autorización del gobernador, oída la Diputación. El gobernador podía concederla o negarla en el plazo de diez días, pasados los cuales sin hacerlo, se tendría por otorgada. Si la negase, el demandante podía acudir al Gobierno, quien oyendo al Consejo de Estado, decidirá definitivamente, en el plazo de treinta días; de no resolverse en dicho plazo se tendría por concedida. En todo caso, el gobernador debía dar cuenta al Gobierno.³²⁵ No era necesaria la autorización para procesar a alcaldes y concejales cuando el procedimiento se iniciase a instancia del propio gobernador o del Gobierno, o si se tratase de determinados delitos relativos a: violación de secretos; abusos contra particulares; cohecho; fraudes y exacciones ilegales; irregularidades en la formación de listas electorales o en cualquier acto electoral del que pudieran ser acusados por acción popular y cuando se proceda por excitación del Gobierno o del gobernador.³²⁶ La responsabilidad quedaba fuera del ámbito de la Ley local y era exigible ante los Tribunales de justicia. Se establecía el juzgado de primera instancia como Tribunal competente.³²⁷ Este sistema de responsabilidad no llegó a entrar en vigor por los acontecimientos políticos que dieron al traste con el bienio progresista, poniéndose en vigor la Constitución doctrinaria de 1845 y la Ley de organización y atribuciones de Ayuntamientos, de aquel mismo año.

El Decreto de 21 de octubre de 1868 se refiere, a la cuestión que se viene analizando,³²⁸ en idénticos términos que la Ley de 1856.

En la Ley de 1870, la suspensión del alcalde y de los demás miembros del Ayuntamiento, en términos generales, tiene idéntico tratamiento que en la ley precedente, con algunas pequeñas diferencias. La suspensión también aparece configurada en esta ley, desde un triple ámbito: como una sanción de tipo administrativo;³²⁹ como una medida de carácter político, acordada, gubernativamente³³⁰ y como una medida cautelar, cuando apareciesen motivos racionales para creer que se habían cometido delitos que el Código penal castigase con suspensión de cargo o derechos políticos.³³¹

³²³ L. 5 julio 1856, art. 256.

³²⁴ *ibidem*, art. 257.

³²⁵ *ibidem*, art. 254.

³²⁶ *ibidem*, art. 255.

³²⁷ *ibidem*, art. 252.

³²⁸ D. 21 octubre 1868, arts. 163-187.

³²⁹ L. 20 agosto 1870, arts. 173 y 180.

³³⁰ *ibidem*, art. 180.

³³¹ *ibidem*, art. 184.

Respecto de la responsabilidad administrativa de los miembros de los Ayuntamientos, hay que señalar, en primer lugar, que la relativa a alcaldes y tenientes de alcalde, esta ley la establece desde una doble perspectiva: por un lado, se recoge la que se produce en el desempeño de sus funciones de carácter político y por otro, la relativa al ámbito local, propiamente dicho. Por lo que se refiere a la propiamente local, hay que señalar, en primer lugar, que no sólo afecta a los alcaldes y los tenientes de alcalde, sino que puede implicar a todos los miembros del Ayuntamiento. Se establecen las conductas por las que los Ayuntamientos incurrir en responsabilidad, en la misma línea que en 1856.³³² También, la responsabilidad de los concejales era exigible ante la Administración o ante los Tribunales, según la naturaleza de la conducta o la omisión que la motivase.³³³ Las sanciones para el alcalde, tenientes o concejales que incurriesen en responsabilidad eran idénticas a las de la ley progresista.³³⁴ No obstante, en el precepto dedicado a estas cuestiones se observan dos diferencias. Por un lado, en 1856 se aludía al alcalde o alcaldes, en la Ley de 1870 no se hace alusión más que al alcalde único, ya que desaparece, definitivamente, a partir de este texto, la pluralidad de alcaldes, en beneficio de la figura de los tenientes de alcalde. Por otro, en la Ley de 1870 desaparece la mención de que los Ayuntamientos y sus miembros serán sancionados por sus superiores jerárquicos, cuestión lógica si se tiene en cuenta el signo de esta ley. La suspensión, como sanción administrativa, requiere acuerdo entre el gobernador y la Comisión Provincial,³³⁵ en 1856 se aludía al acuerdo del gobernador y la Diputación. La suspensión por motivos políticos la realizaba el gobernador oyendo también, a la Comisión Provincial, en vez de a la Diputación, pero se mantienen los motivos en que se funda.³³⁶

Se modifica el plazo de duración de la suspensión, que con esta ley podía llegar hasta cincuenta días,³³⁷ frente a los treinta de la de 1856. Pasado este plazo sin que se formase una causa penal o sin que se declarase procedente la disolución, volverían los suspensos al ejercicio de sus cargos,³³⁸ igual que sucedía en 1856. En esta ley se establece que quienes hubieran reemplazado a las autoridades municipales, incurrirían en usurpación de atribuciones, si ocho días después de expirado el plazo y requeridos por los propietarios para cesar, no lo hicieran.³³⁹

Hay que hacer alusión además, a un supuesto que también se incluirá en normas posteriores. Es lo que podría denominarse una suspensión parcial de la alcaldía, ya que únicamente implica que el alcalde fuese suspendido en el ejercicio de algunas de sus competencias. Se refiere a la posibilidad de que la primera autoridad municipal fuese sustituida, para llevar a cabo algunas de sus atribuciones conferidas por el Poder Central, por el juez de paz o por cualquiera de sus suplentes. Este mecanismo exigía que el alcalde fuese requerido por el gobernador (autoridad bajo cuya dirección debía llevar a cabo dichas atribuciones) y se negase a cumplir dichas obligaciones o no las ejecutase en el plazo establecido; en esos casos, el gobernador las encomendaría al juez de paz o a cualquiera de sus suplentes. Esta delegación estaba limitada en el tiempo y no possibilitaba al sustituto para intervenir en el resto de los asuntos del Ayuntamiento.³⁴⁰ Esta figura es plenamente respetuosa con la autonomía municipal, ya que se refiere, únicamente, a las competencias que el alcalde ejerce como representante del Gobierno, sin afectar al ámbito local, por lo que no puede ser entendida como medida de control municipal.

³³² L. 20 agosto 1870, art. 171.

³³³ *ibidem*, art. 172.

³³⁴ *ibidem*, art. 173.

³³⁵ *ibidem*, art. 180.

³³⁶ *ibidem*, art. 180.

³³⁷ *ibidem*, art. 181.

³³⁸ *ibidem*, art. 181.

³³⁹ *ibidem*, art. 181.

³⁴⁰ *ibidem*, art. 191.

Respecto de la Ley de 1877, hay que señalar que, aunque las modificaciones introducidas por la Ley de 16 de diciembre de 1876 son muy escasas, suponen un reforzamiento de la intervención gubernamental en el ámbito municipal, al eliminarse la intervención de la Comisión Provincial, en todos los supuestos en los que se recogía en la Ley de 1870, quedando sus competencias, exclusivamente, en manos del gobernador. Se incluye, como novedad, la posibilidad de que los gobernadores puedan suspender a los alcaldes y tenientes de alcalde mediando causa grave, sin más limitaciones. Se estableció que los gobernadores civiles podían suspender a los alcaldes y tenientes de alcalde “*por causa grave*”, dando cuenta al Gobierno, en el término de 8 días. El ministro de la Gobernación, en el de sesenta, alzaría la suspensión o instruiría, oyendo al interesado, expediente de separación, que sería resuelto por el Consejo de ministros.³⁴¹ Este precepto debe ponerse en conexión con la forma de nombramiento de los alcaldes y tenientes en esta ley,³⁴² y al ser tan fuerte la intervención gubernamental en su nombramiento, no puede sorprender esta nueva posibilidad de suspensión. Dicha inclusión es consecuencia del mayor carácter intervencionista de esta norma municipal, frente a las dos anteriores. Supone que los delegados gubernamentales tenían un margen muy amplio de libertad para intervenir en el ámbito local, como se desprende de la utilización de un concepto jurídico indeterminado, como es el de causa grave. Una Real Orden de 30 de septiembre de 1880 trató de aclarar esos términos señalando una serie de conductas que podían motivar la suspensión, tales como: la asistencia de los alcaldes a reuniones públicas, fuera del cumplimiento de sus deberes como autoridad; su condición de directores o redactores, de la parte política, de cualquier periódico; su participación directa o indirecta, en cualquier acto político, a los que no estuviesen obligados a concurrir, expresamente, por la ley y toda acción u omisión incompatible con los deberes de su cargo. En el mismo sentido, conviene señalar una sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1899 que declaró que la suspensión de un Ayuntamiento era un acto de orden político o de gobierno que correspondía a la potestad discrecional de la Administración y excluido, por consiguiente, de la vía contenciosa. Este régimen demuestra el deseo del legislador de controlar exhaustivamente a alcaldes y Ayuntamientos, pero lo que es más llamativo es que dichas actuaciones quedaban excluidas totalmente del control jurisdiccional, quedando limitadas al ámbito gubernativo. Las posibilidades que tenía el Gobierno eran, sin duda alguna, amplísimas y suponían un control de toda la actividad municipal, habida cuenta de la inconcreta redacción del último inciso de la Real Orden citada y de la situación de preeminencia del alcalde al frente de la Corporación Local.

Con el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, la situación cambia completamente. El carácter autonomista y democrático del Estatuto, al menos desde su propia literalidad, se deduce, en buena medida, de sus prescripciones respecto a los supuestos de suspensión. Su Exposición de motivos hace referencia a esta cuestión señalando, que: “*Las suspensiones... gubernativas quedan suprimidas en absoluto... la simple suspensión no podrá acordarla el juez municipal, ni siquiera el de primera instancia, siempre se precisará auto de la Audiencia provincial*”. Por otra parte, en su propio texto se establece, en la misma línea, que: “*por ningún motivo podrán acordarse gubernativamente ...suspensiones... de cargos concejiles. Sólo los Tribunales, por razón de delincuencia, podrán... decretar la suspensión de los*

³⁴¹ L. 2 octubre 1877, art. 189.

³⁴² En el artículo 49 de esta ley, se estableció que, en Madrid, el Rey nombraba libremente al alcalde y a los tenientes, aunque en el nombramiento de éstos últimos debía limitarse a los concejales del Ayuntamiento. También, en los Ayuntamientos de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de aquellas otras localidades que perteneciendo al mismo partido, tuviesen igual o mayor vecindario, siempre que no bajasen de 6.000 habitantes podía nombrar al alcalde pero de entre los concejales elegidos por los vecinos. En los demás pueblos, los alcaldes y tenientes eran elegidos, por y de entre sus concejales.

procesados”.³⁴³ Desaparece en esta norma, definitivamente, la suspensión como medida de carácter político y como sanción administrativa, quedando ésta limitada, exclusivamente, al ámbito judicial.

La responsabilidad administrativa del alcalde y los concejales se establece en una doble vertiente; en la faceta municipal, tanto uno como otros, responden por negligencia o extralimitación, mientras que en relación con las materias delegadas por el Poder Central, también responden por desobediencia.³⁴⁴ Lógicamente, al incidir la delegación, sobre todo en el alcalde, la responsabilidad administrativa, en virtud de este segundo concepto, es más intensa en él que en los concejales y así se establece legalmente. El alcalde, en cuanto órgano municipal, no está subordinado al gobernador y consiguientemente, no puede ser castigado por él, toda vez, que la responsabilidad administrativa implica la existencia de una relación de sujeción que no se da entre las Administraciones, sino que esta relación se reduce, exclusivamente, a la tutela. En cuanto a sus funciones como delegado del Gobierno, no hay dificultad ninguna para que se le pueda exigir la más estricta responsabilidad porque la relación es de subordinación jerárquica respecto del gobernador, y demás autoridades superiores. Por lo que se refiere al ejercicio de las competencias delegadas por el Gobierno, se establece que los alcaldes y concejales pueden incurrir en responsabilidad administrativa por negligencia, extralimitación o desobediencia. Los gobernadores podrán corregir a los alcaldes o a quienes hagan sus veces, por los actos u omisiones que realicen en el cumplimiento de las citadas funciones, con multas que van desde 25 a 500 pesetas, en función de la población del municipio. La imposición de la multa se hará efectiva en un plazo de 10 días; puede exigirse por la vía de apremio judicial y es recurrible, previa consignación, ante el Tribunal provincial contencioso-administrativo, que resolverá en una única instancia.³⁴⁵

Hay que señalar, igualmente, que se establece que los alcaldes o cualquier otra autoridad, sea municipal o no, que incurriesen en demora injustificada en la tramitación y resolución de los recursos que tengan asignados plazos fijos, contraerán responsabilidad gubernativa. Cada uno de los culpables será castigado con una multa de cien pesetas por día. La acción para exigir el pago de esas multas es pública y puede ejercitarla cualquier habitante del municipio, ante la autoridad inmediatamente superior al responsable, en la respectiva jurisdicción y, si se tratase del Consejo de ministros, ante el Tribunal Supremo. El reclamante tendrá derecho a una tercera parte de su importe y se podrá exigir a las autoridades que incurriesen en demora, la responsabilidad oportuna.³⁴⁶ De todo lo dicho hasta aquí, puede llegarse a la conclusión de que esta norma es totalmente respetuosa con la autonomía municipal, sin que quepa posibilidad alguna de suspender, gubernativamente, a los miembros de las Corporaciones Locales. No obstante, esta afirmación debe ser matizada con las cuestiones que se van a comentar a continuación.

El Estatuto regula varias formas de pérdida temporal de las facultades del alcalde. La primera de ellas es la exoneración, que equivale a una verdadera suspensión gubernativa, pero limitada exclusivamente a las facultades delegadas por el Poder Central.³⁴⁷ El que no resulten afectadas por esta medida las atribuciones locales del alcalde reafirma más el carácter municipalista de esta institución y supone una actitud de coherencia con la filosofía del Estatuto, en lo que se refiere al respeto de la autonomía del ente municipal. Se regula con cierta minuciosidad la institución de la exoneración, lo cual denota la preocupación del legislador por garantizar y objetivar la correcta utilización de este delicado instrumento.

³⁴³ E.M. 8 marzo 1924, art. 90.

³⁴⁴ *ibidem*, arts. 273 y 274.

³⁴⁵ *ibidem*, art. 274.

³⁴⁶ *ibidem*, art. 273.

³⁴⁷ *ibidem*, arts. 276, 277 y 278.

Como causas que motivan la adopción de dicha medida se establecen las de culpa o ineptitud en el ejercicio de las citadas facultades delegadas, a cuya comprobación se llegase por quejas de particulares, informes oficiales o por desobediencia reiterada en el cumplimiento de ordenes superiores, en materias ajenas a la competencia municipal.³⁴⁸ La exoneración se refiere a todas o parte de las funciones del alcalde como delegado gubernamental, pero no afecta, en absoluto, a aquellas que le corresponden como jefe de la administración municipal.³⁴⁹ Requiere propuesta del gobernador civil, que previa audiencia del interesado, se remitirá al Ministerio de la Gobernación, que la tramitará y someterá a la resolución del Consejo de ministros. Una vez adoptada, la decisión, que fijaría su plazo de duración, debía publicarse, mediante Real Orden, en la Gaceta de Madrid.³⁵⁰ Para el ejercicio de tales funciones se nombraba, generalmente, a un concejal, que recibía el nombre de concejal delegado; sólo excepcionalmente, el nombramiento podía recaer en un vecino y en su defecto, en un funcionario público.³⁵¹ El delegado cesaría en sus funciones, una vez rehabilitado el exonerado o al publicarse la convocatoria de cualquier elección, que afectase al municipio.³⁵²

También dentro de las competencias delegadas por el Poder Central, se regula otra posibilidad de suspensión del ejercicio del poder del alcalde. Se establece la posibilidad de que el gobernador confiera mandato expreso para el cumplimiento de alguna función delegada a los jueces municipales, como ya hicieran las Leyes de 1870 y 1877, siempre que concurren tres circunstancias: que el alcalde se haya negado a cumplir sus ordenes; que se trate de una cuestión completamente ajena a las atribuciones de exclusiva y privativa competencia municipal y que se circunscriba al deber omitido de que se trate, sin que el juez municipal pueda inmiscuirse, bajo ningún concepto en la gestión municipal.³⁵³ No se trata de una suspensión total de todas las facultades delegadas del alcalde sino que se refiere a un aspecto muy concreto. Al igual que en la exoneración, debe destacarse el respeto hacia la autonomía municipal con la que se aborda esta cuestión, como por otra parte quedaba patente, de entrada, por el hecho de que se limitase, exclusivamente, a las competencias delegadas.

Un tercer supuesto de suspensión del alcalde en el ejercicio de sus funciones, no ya delegadas sino propias, es el que resulta de la inhabilitación en que queda incurso cuando le alcancen responsabilidades, como consecuencia del examen y censura de las cuentas municipales, efectuada por el Ayuntamiento, una vez haya sido declarada esta responsabilidad por la propia Corporación o por el Tribunal contencioso-administrativo provincial, al resolver el correspondiente recurso contra los acuerdos municipales, en materia de censura de cuentas. En esta situación, debería permanecer el alcalde hasta que tal responsabilidad “*resulte finiquitada*”, siendo sustituido por el teniente de alcalde a quien corresponda.³⁵⁴ No puede entenderse esta suspensión como un límite a la autonomía municipal, ni su declaración como una medida de control municipal. Esta última afirmación se refuerza por el hecho de que el alcalde es sustituido por el correspondiente teniente de alcalde.

Una valoración de todos estos instrumentos de suspensión del ejercicio de las funciones del alcalde se separa bastante de la primera declaración de la Exposición de motivos. Ahora bien, en honor de la verdad, hay que señalar que estos procedimientos están regidos, en general, por el principio de respeto a la autonomía municipal y, por ende, a las

³⁴⁸ E.M. 8 marzo 1924, art. 276.

³⁴⁹ *ibidem*, art. 278.1.

³⁵⁰ *ibidem*, art. 277.1 y 2.

³⁵¹ *ibidem*, art. 278.2.

³⁵² *ibidem*, art. 278.7.

³⁵³ *ibidem*, art. 196.

³⁵⁴ *ibidem*, art. 581. El orden de sustitución del alcalde se establece en el artículo 99 de esta norma.

facultades privativas de la alcaldía,³⁵⁵ por lo que en puridad, no suponen una merma de la autonomía municipal, aunque sí tienen relevancia como medios de control.

Respecto a la responsabilidad en el orden penal, hay que señalar que los delitos o faltas en que incurrieran las Corporaciones o las autoridades municipales, eran exigibles ante los Tribunales de justicia.³⁵⁶

Por su parte, la Ley de 31 de octubre de 1935, en la línea abierta por el Estatuto Municipal, estableció que la autoridad gubernativa no podía intervenir de ninguna manera en la suspensión de concejales, que sólo podía ser decretada por la autoridad judicial.³⁵⁷ No obstante, se recogieron algunas excepciones, para los supuestos de declaración de los estados de prevención, alarma o guerra definidos por la Ley de Orden público³⁵⁸ y la posibilidad que se reservaba el Estado de suspender al alcalde, exclusivamente, en el ejercicio de sus competencias delegadas, a través del instituto de la exoneración.³⁵⁹

Hay que hacer referencia, en primer lugar, a los supuestos en que el municipio se encontrase en alguno de los tres estados de prevención, alarma o guerra, definidos en la Ley de Orden público de 1933, en estos casos, se podía suspender gubernativamente al alcalde en todas sus funciones. Esta posibilidad de suspensión no figuraba en el proyecto de ley de bases presentado por el Gobierno, y se introdujo, posteriormente, en el dictamen de la Comisión de Gobernación, pese a la impugnación de inconstitucionalidad de que fue objeto, por entenderla atentatoria a la autonomía municipal. Corresponde ejercerla al Gobierno y no está sujeta a controles administrativos ni judiciales, ni a referencia objetiva alguna; llevando consigo la designación, obviamente, también gubernativa, de un alcalde interino, cargo que recaerá necesariamente, en un concejal de la Corporación. La adopción de esta medida no impide al alcalde suspenso el desempeño de sus funciones concejiles, cesando tal situación, cuando el Gobierno lo disponga y de modo automático, al restablecerse la normalidad constitucional.³⁶⁰ Sin entrar en una valoración de su oportunidad política, es evidente que el restablecimiento de esta facultad del Ejecutivo incide negativamente, en el proceso de diferenciación de las atribuciones privativas y delegadas del alcalde. El principio de autonomía constitucionalizado fundamenta las enmiendas que la oposición formuló a esta injerencia gubernativa en el Ayuntamiento, tal y como se pone de manifiesto, en el Diario de Sesiones de las Cortes. Calvo Sotelo recordaba que el Estatuto sólo posibilitaba al Gobierno para suspender al alcalde de sus funciones como delegado suyo, pero jamás en el cargo de alcalde y, del mismo modo, el diputado navarro del Partido Nacionalista Vasco, Manuel de Irujo y Ollo se oponía a este quebranto del artículo 9 de la Constitución. La situación de anormalidad continuada de la vida política española explica esta tutela suspensiva sobre el alcalde, aunque no la justifica necesariamente.³⁶¹

Por lo que se refiere a la exoneración, es necesario decir que puede ser interpretada como una forma de suspensión del ejercicio de las funciones del alcalde, en su calidad de delegado del Gobierno. Se establece que el alcalde no ejercerá dichas funciones cuando el gobernador las asume para ejercerlas directamente o por medio de un delegado designado al efecto. Esta limitación del ejercicio de competencias puede ser total o parcial, es decir,

³⁵⁵ GUIRADO CID, “El alcalde”, 192.

³⁵⁶ E.M. 8 marzo 1924, art. 269.

³⁵⁷ L. 31 octubre 1935, art. 50.

³⁵⁸ *ibidem*, arts. 50 y 80.

³⁵⁹ *ibidem*, art. 85, Segundo.

³⁶⁰ *ibidem*, art. 80.

³⁶¹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 91.

algunas de éstas funciones pueden ser ejercidas por el alcalde y otras no.³⁶² Llama la atención la parquedad con que se regula esta cuestión, probablemente la razón se encuentre en que, a consecuencia de la filosofía autonomista de esta norma, el legislador no considerase de interés abundar en su desarrollo. Se reafirma la separación entre una y otra parcela de atribuciones de la alcaldía: la propia, de carácter municipal y la relativa a las competencias delegadas por el Poder Central; consecuencia del respeto al principio de autonomía. No supone ninguna medida de control municipal, ya que se ciñe exclusivamente al segundo bloque competencial.

En materia de responsabilidad, esta ley establece que las autoridades y funcionarios municipales están sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa en el ejercicio de sus funciones.³⁶³ Los Ayuntamientos y sus miembros, así como los alcaldes y funcionarios municipales, incurrirán en responsabilidad administrativa por negligencia, desobediencia o exlimitación en el cumplimiento de sus obligaciones legales.³⁶⁴ Llama la atención que en una ley tan marcadamente autonomista aparezca regulada la responsabilidad administrativa por desobediencia. La inclusión de este término debe ser entendida por un doble motivo: por un lado, es indiscutible la relación de jerarquía en la que se encuentra el alcalde respecto del Gobierno, en el ejercicio de las competencias delegadas por el Poder Central, encajando, perfectamente, el concepto desobediencia. Y, en la misma línea, pero desde un punto de vista diferente, la desobediencia tiene perfecta cabida en la relación de cada Ayuntamiento con sus funcionarios.³⁶⁵

4.2. DISOLUCION DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y DESTITUCION DE SUS MIEMBROS.

Tanto la disolución de los Ayuntamientos como la destitución de sus miembros aparece aún más tardíamente y con más limitaciones que su suspensión, circunstancia lógica, si se tiene cuenta la mayor trascendencia de dicha operación, frente al tan sentido espíritu democrático de las primeras etapas del Estado liberal.

Hasta el Real Decreto de 1835, no aparece regulada esta posibilidad a nivel normativo, con excepción de lo recogido en el Decreto de 17 de abril de 1821. En esta última norma, se prevé la pérdida de los cargos de alcalde y regidor, en los supuestos de incumplimiento de sus obligaciones en materia electoral. Los alcaldes de los pueblos que no hicieran celebrar en ellos las Juntas electorales de parroquia en los días señalados por la Constitución, o no convocaran a los vecinos a las mismas, con la antelación prevista “*sufrirán la pena de privación de sus oficios y pagarán una multa de 50 pesos fuertes para el Erario público, la cual será doble en Ultramar*”. La misma penalización les era aplicable si no cuidaban, en lo que a ellos correspondía, de que las Juntas y elecciones se celebrasen, con

³⁶² L. 31 octubre 1935, art. 85, Segundo.

³⁶³ *ibidem*, art. 208.

³⁶⁴ *ibidem*, art. 212.

³⁶⁵ *ibidem*, art. 212. La única diferencia que puede señalarse, en materia de responsabilidad penal de los miembros de las Corporaciones Locales con respecto a un particular, está en la determinación del órgano judicial competente. Se señala que los jueces municipales no podrán intervenir en la instrucción de los sumarios contra alcaldes, tenientes y concejales, más que para practicar diligencias preliminares urgentes, dando cuenta, en el plazo de 24 horas, al juez de instrucción si se hallase en funciones y, de no ser así, al presidente de la Audiencia Territorial, cuya Sala de gobierno, designará un juez especial. Cuando se trate de delitos relativos al ejercicio de su cargo, el procesamiento de las autoridades municipales se acordará por la Audiencia Provincial. Contra el auto de procesamiento, podrá interponerse recurso de súplica ante el mismo Tribunal. Contra la denegación de éste, cabe el de apelación, en el plazo de 5 días, ante la Audiencia Provincial, pero que será resuelto por la Audiencia Territorial, constituida en Sala de justicia con los siete magistrados más antiguos, sin que pueda figurar entre ellos, el que, como juez especial, hubiese dictado el auto, tal y como se establece en el artículo 211 de esta ley.

arreglo a la Constitución.³⁶⁶ Este último inciso era extensible también, a los regidores, que por razón de simultaneidad de celebración de Juntas, sustituyesen al alcalde, en la presidencia de las mismas. Se introdujo con todo ello, una quiebra al principio de inamovilidad de los cargos municipales, sólo comprensible desde una valoración de la situación política inestable del país, pero, evidentemente, no prevista en la Constitución, y contraria al espíritu de la misma. No deja de resultar paradójico, que esta situación se propiciase por una norma jurídica promulgada, precisamente, en defensa del Código fundamental.³⁶⁷

En el Real Decreto de 1835, se concedió a la Corona el derecho a destituir a los Ayuntamientos o a alguno de sus miembros. Se establece que *“la destitución de un Ayuntamiento o de alguno de sus individuos por la vía gubernativa pertenece exclusivamente a S.M.”*.³⁶⁸ Al disolverse el Ayuntamiento, los gobernadores pondrían, en lugar de los destituidos, interinamente, al alcalde y los concejales del año anterior. Si la destitución afectaba sólo a alguno de sus *“individuos”*, el gobernador cubriría su puesto, en las mismas condiciones, por otro regidor de los del año anterior.³⁶⁹ Parece lógico, que la posibilidad de destituir recayese en una autoridad de mayor grado que la suspensión, por la gravedad de sus consecuencias. En este caso, al menos a nivel formal, la destitución quedaba en manos de la máxima autoridad del Estado. No obstante, aunque legalmente, la competencia venga atribuida al Monarca, la realidad de las circunstancias lleva a entender, casi con total seguridad, que la iniciativa procedería del gobernador de cada provincia, limitándose el Rey a acceder a sus deseos. La falta de concreción legal, probablemente, fue buscada y querida por el legislador, ya que dicha mención genérica permitía al Poder Central destituir a los cargos municipales, sin limitación alguna. Llama la atención, el hecho de que, mientras para la suspensión, esta norma alude a *“justas causas”*, no recoja las circunstancias que pueden dar lugar a la disolución de la Corporación o la destitución de alguno de sus componentes, siendo, como ya se ha dicho, una sanción de mayor nivel. Aunque el concepto de justas causas, por su carácter indeterminado no tiene un contenido concreto, al menos a nivel formal, supone una cierta cortapisa a la actuación estatal, que no se plantea, ni en la destitución, ni en la disolución. Esta situación sólo es explicable en una norma como ésta, que tal y como se ha mencionado reiteradamente, ha sido calificada por la doctrina como premoderada; por ello, destaca su carácter fuertemente intervencionista.

Sí se establecen en otro precepto algunas causas que motivan la destitución del Ayuntamiento o de sus miembros, como son las relativas a la participación en cuestiones políticas que reiteradamente, viene repudiando la legislación premoderada y moderada. El legislador, en esta norma, dejó a las Corporaciones Locales al margen de la vida política. Intentó conseguir lo que doctrinalmente, se ha denominado la despolitización de los municipios.³⁷⁰ El mantenimiento de éstos en el ámbito de gestión de los intereses locales sin invadir el que es privativo de la Administración Central, por afectar a los intereses generales de la nación, surge como reacción contra los modelos de municipio y de alcalde liberales, de tan activa participación en los acontecimientos políticos del trienio liberal. Quedaba prohibida la intervención de los Ayuntamientos en cuestiones políticas. Se establece, en el último precepto de esta norma, que *“los Ayuntamientos no podrán deliberar, ni hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni acordar medidas, ni otorgar peticiones algunas en semejantes materias”*.³⁷¹ Se les prohíbe toda participación en lo relativo a exposiciones de carácter político y en idénticos términos, tampoco se les permite acordar

³⁶⁶ D. 17 abril 1821, arts. 10 y 13.

³⁶⁷ GUIRADO CID, “El alcalde”, 43-44.

³⁶⁸ R.D. 23 julio 1835, art. 9.

³⁶⁹ *ibidem*, art. 10.

³⁷⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 55.

³⁷¹ R.D. 23 julio 1835, art. 61.

medidas, ni hacer peticiones de dicho contenido. La sanción para este tipo de conductas es la de “*perder sus cargos*”, con independencia de cualquier otra responsabilidad “*a que haya lugar con arreglo a las leyes*”.³⁷² Este precepto se sitúa en la línea ya comentada en el epígrafe anterior, respecto a la prohibición de la normativa premoderada y moderada de que las Corporaciones Locales interviniesen en la política nacional y que se sancionaba en algunos textos legales con la suspensión o incluso, como en la Ley de 1840 y el Real Decreto de 1843, con ambas penalizaciones.

Todo ello permite poner de manifiesto la situación de subordinación en la que se encontraban los Ayuntamientos respecto del Poder Central. La libertad en el ejercicio de las potestades de disolución y destitución va de la mano de la relación de jerarquía que unía, en ese momento, al Estado y a sus municipios.

Durante la legislatura en que vio la luz la Ley de 1840, la disolución de los Ayuntamientos y la destitución de sus miembros constituyó un motivo de máxima discrepancia entre las posiciones progresista y moderada en el Congreso, enfrentadas entre sí, ya que, mientras para la primera, ambas posibilidades suponían una grave injerencia del Ejecutivo en el seno de las municipalidades, para la segunda, eran medidas necesarias de gobierno. No obstante, ambas cuestiones se mantuvieron en este texto de factura moderada. El jefe político podía suspender un Ayuntamiento y el Rey disolverlo. La decisión gubernativa era, enteramente, de oportunidad política, pues aun en el supuesto de infracción legal, la autoridad central, sólo pasaba noticia a los Tribunales, si lo consideraba necesario.³⁷³

La decisión para la disolución del Ayuntamiento, para la destitución de alcaldes o tenientes de alcalde o para separar a cualquiera de sus miembros, recaía en el Rey, previa la tramitación de un expediente, por el jefe político.³⁷⁴ Llama la atención la redacción de este precepto, ya que alude a la disolución del Ayuntamiento a la destitución del alcalde y tenientes de alcalde y, en cambio, se refiere a la separación de alguno o algunos de los regidores. Esta diferencia terminológica entre el alcalde y los tenientes y el resto de los concejales puede deberse a su diferente forma de nombramiento, ya que, mientras los primeros (alcaldes y tenientes de alcalde) eran nombrados por el Rey, a través del Ministerio de la Gobernación, previo informe del jefe político o directamente por éste, de entre los concejales, en función de la importancia del municipio, los concejales eran elegidos, directamente, por los electores, en relación con su orden de votación, sin intervención gubernativa alguna.³⁷⁵ La utilización del término disolución no plantea ningún problema. No figuran legalmente, los motivos en que debían fundarse dichas medidas, únicamente se establece, a renglón seguido, que el Rey, una vez acordada la destitución, separación o disolución, si lo consideraba oportuno, al observar indicios de delito, comunicaría estos hechos al Tribunal competente para que se procediese a la averiguación de los hechos y posible castigo de quienes resultasen culpables.³⁷⁶

Una vez que se había procedido a la disolución del Ayuntamiento, se convocaba una nueva elección, con la limitación de que no podrían tomar parte en ella, ni en la siguiente ordinaria que se convocase, los individuos del Ayuntamiento disuelto.³⁷⁷ En aquellos casos en los que la destitución no afectase a todo el Ayuntamiento, sino sólo a alguno de sus miembros, se llamaba para sustituirles al suplente o suplentes, por el orden de votos que

³⁷² R.D. 23 julio 1835, art. 61.

³⁷³ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 46.

³⁷⁴ L. 14 julio 1840, art. 58.

³⁷⁵ *ibidem*, art. 45.

³⁷⁶ *ibidem*, art. 58.

³⁷⁷ *ibidem*, art. 59.

hubieran obtenido. En defecto de suplentes, y si las vacantes se produjeran antes de concluir el mes de septiembre, se convocaba una nueva elección parcial.³⁷⁸ La forma establecida para cubrir las vacantes puede calificarse de respetuosa con la voluntad popular, ya que se colocaba en las mismas a personas elegidas previamente, por los vecinos, no nombradas por el Ejecutivo prescindiendo de la voluntad popular. Lo que sí parece algo excesiva es la reacción prevista para los miembros de una Corporación disuelta, ya que además de resultar sancionados siendo privados de sus cargos, perdían la posibilidad de recuperarlos en la siguiente elección ordinaria, al quedarles vetado el acceso a la misma. No obstante, esta situación se mantiene, con mayor o menor dureza, en la práctica totalidad de la legislación local dictada posteriormente.

Se establece, tal y como se viene observando en la normativa moderada, que procede la disolución del Ayuntamiento en los supuestos de contravención de la prohibición de participar en cuestiones políticas, concretándose, como es habitual, en lo relativo a las exposiciones de carácter político.³⁷⁹ En el precepto que aborda esta cuestión se establece una doble posibilidad: estas conductas pueden dar lugar, tanto a suspensión como a destitución. No se concreta qué acciones pueden producir una u otra consecuencia. La lógica debe llevar a la interpretación, de que aquellas actuaciones de mayor gravedad darían lugar a la destitución y las de menor intensidad, únicamente a la suspensión.

En el Real Decreto de 1843, se observan algunas modificaciones respecto de la regulación de la destitución en la Ley de 1840. La competencia para destituir a un alcalde o a un teniente recaía, igual que en la ley moderada, en el Rey, previo expediente formado por el jefe político. Pero la disolución del Ayuntamiento requería, además de los requisitos señalados, oír, previamente, a la Diputación o a su Comisión, si aquella no estuviese reunida.³⁸⁰ Parece que lo que se pretendió fue dotar de más garantías a la disolución del Ayuntamiento, además de conferir un mayor carácter municipal a la decisión, al hacer intervenir en la misma, a otro órgano local: la Diputación. Igual que sucedía en la suspensión, tampoco se alude aquí a la separación de los concejales. El motivo de este olvido se debió, seguramente, al hecho de que el texto de 1840 se trasladó al Real Decreto que se viene comentando, sin hacer más que las revisiones exigidas por los progresistas y que no supusieron una verdadera reforma, sino únicamente, una modificación puntual. En el resto de los aspectos de esta cuestión, la regulación del Real Decreto de 1843 es idéntica a la de la ley anterior.

En la Ley de 1845, se estableció que la posibilidad de disolver una Corporación o destituir a un alcalde o a alguno de sus miembros, correspondía al Gobierno, siempre que mediasen causas graves,³⁸¹ concepto jurídico, éste último, que puede calificarse de indeterminado. La disolución implicaba la convocatoria de una nueva elección en el plazo de tres meses mientras tanto, el Gobierno podía nombrar otro provisional, de entre los concejales de años anteriores o, incluso, de entre los vecinos elegibles para tales cargos.³⁸² Tras una disolución o una destitución, el Gobierno, si lo consideraba oportuno, pasaba el caso al Tribunal competente para la averiguación de los hechos y castigo de los culpables.³⁸³ Llama la atención, el hecho de que la suspensión de un Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros requiera “*falta grave*”,³⁸⁴ mientras que para su disolución se requieran “*causas graves*”.³⁸⁵

³⁷⁸ L. 14 julio 1840, arts. 60, 48, 49 y 50.

³⁷⁹ *ibidem*, art. 68.

³⁸⁰ R.D. 30 diciembre 1843, art. 58.

³⁸¹ L. 8 enero 1845, art. 68.

³⁸² *ibidem*, art. 69.

³⁸³ *ibidem*, art. 68.

³⁸⁴ *ibidem*, art. 67.

Parece que el legislador pretendió distinguir entre la gravedad de ambas sanciones. Para la suspensión, requería únicamente cualquier falta grave y, como ya se viene repitiendo, no se enumeran las conductas merecedoras de esa calificación. En cambio, la destitución o disolución precisaba, no sólo una falta grave, sino causas en plural, con lo que parece que se requería más de una. Esta interpretación puede quedar en entredicho si se toma en consideración que la falta que requiere la suspensión, supone la realización de un ilícito administrativo, que además, tiene el carácter de grave; mientras que el aludir a causas graves, suponía que dentro de este concepto se pudiese incluir cualquier conducta, con independencia de que supusiese una vulneración del ordenamiento jurídico. Desde este punto de vista, la libertad del Gobierno sería aún mayor que si se hubiese aludido a “falta”, concepto que, tiene un contenido jurídico, mientras que “causa” tiene un carácter exclusivamente material. Posiblemente, lo que se tratase con la utilización del término “causa”, fuese incluir conductas no fácilmente encajables entre los ilícitos administrativos. Lo que el legislador pretendía era dar el máximo de amplitud a la intervención gubernamental en los municipios, cumpliendo así, los deseos del Partido Moderado en el poder.

Cuando un Ayuntamiento fuese disuelto, sus miembros no podrían ser nombrados ni en la primera elección, ni en la ordinaria general inmediata.³⁸⁶ Se amplía la sanción a los componentes de una Corporación disuelta, igual que en las normas anteriores, a las posteriores elecciones: no sólo a la siguiente, sino también a la primera elección ordinaria. Se pretendía mantener, el mayor tiempo posible, alejados de la arena electoral, a aquellos individuos incómodos para el Gobierno, con el fin de privarles de la posibilidad de obtener un cargo municipal hasta que no hubiese transcurrido un cierto tiempo.

En la Ley de 1856, la cuestión se aborda de diferente manera. La destitución de alcaldes y concejales y la disolución de la Corporación se plantea como una segunda fase de la suspensión, ya que como se ha dicho, la suspensión gubernativa del Ayuntamiento o de sus miembros no podía exceder de treinta días y una vez superado dicho plazo, podían producirse tres situaciones: podía formarse una causa penal y destituirse a un alcalde o regidor mediante sentencia, se podía decidir disolver el Ayuntamiento mediante ley y finalmente, también cabía la posibilidad de que, transcurrido dicho plazo, sin que se tomase ninguna decisión al respecto, los suspensos volviesen a sus puestos.³⁸⁷ El trámite establecido legalmente era que los expedientes de suspensión, una vez acordada ésta, se remitiesen al Gobierno en el plazo de tres días, como máximo. El Ejecutivo, oyendo al Consejo de Estado, decidiría en un plazo no superior a treinta, la formación de causa o la disolución. En el primer caso, se remitirían los antecedentes al Tribunal competente. En el segundo, se presentaría el proyecto de ley a las Cortes, cuando éstas estuviesen reunidas y, de no ser así, en una de sus ocho primeras sesiones.³⁸⁸

La destitución de un alcalde o de un regidor quedaba reservada a los Tribunales como consecuencia de una sentencia condenatoria. Se dice textualmente, que los alcaldes y regidores no podían ser destituidos más que en virtud de “*sentencia ejecutoriada del Tribunal competente*”.³⁸⁹ La objetivación de las causas generadoras de la responsabilidad administrativa, en base a hechos tipificados y no a meras “*causas graves*”, que en el aspecto procedimental tiene la consecuencia de atribuir a los Tribunales la imposición de la máxima sanción, da lugar también a otro efecto, que garantiza la no injerencia gubernativa en la vida

³⁸⁵ L. 5 julio 1856, art. 68.

³⁸⁶ *ibidem*, art. 24.

³⁸⁷ *ibidem*, art. 249.

³⁸⁸ *ibidem*, art. 250.

³⁸⁹ *ibidem*, art. 253.

municipal: la absolución judicial daba derecho a alcaldes y regidores suspensos para retornar a sus cargos.³⁹⁰

La disolución de un Ayuntamiento era una decisión parlamentaria que, por consiguiente, debía adoptar forma de ley, previo el correspondiente proyecto presentado por el Gobierno, quien una vez oído el Consejo de Estado, si consideraba que procedía la disolución, presentaba, inmediatamente, el proyecto de ley a las Cortes, con inserción del mismo en la Gaceta de Madrid y en el Boletín Oficial de la provincia respectiva.³⁹¹

En los casos de disolución mediante ley o destitución mediante sentencia firme, se procedía a la celebración de nuevas elecciones.³⁹² Se establece además, que los concejales de un Ayuntamiento disuelto no podían ser elegidos en dos años.³⁹³ El carácter de esta ley queda patente en la regulación de estas cuestiones. Desaparece, completamente, la intervención gubernativa, tanto en la destitución de los miembros de las Corporaciones Locales, como en la disolución de municipio. El Gobierno dejaba de tener intervención en estas cuestiones. Se pone de manifiesto, al menos desde el estudio de estas dos figuras legales, el carácter plenamente autónomo que alcanzaron los municipios durante el bienio progresista, lo que merece la pena destacar, con independencia de que el sistema no se llevase a la práctica.

La Constitución de 1869 en su Título I, relativo a los Derechos de los españoles, recoge la posibilidad de que mediante ley, se disolviese una asociación, cuyos métodos y objeto, comprometiesen la seguridad del Estado.³⁹⁴ Es necesario plantear si podría haberse aplicado este precepto a los Ayuntamientos, al tener éstos la consideración de asociación. La discusión de este extremo resulta estéril, ya que la Ley Municipal de 1870, dictada al amparo de esta Constitución, no admitió dicha posibilidad. Conviene señalar, en esta misma línea, que también se recogió, a nivel constitucional, que el Rey o en su caso las Cortes, interviniesen para impedir que las Diputaciones y Ayuntamientos se extralimitasen en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.³⁹⁵ No se estableció en qué sentido debió interpretarse esta intervención, ni qué alcance tenía la misma. Tampoco se desarrolló esta cuestión en la legislación local, por lo que no cabe la posibilidad de deducir que este precepto amparase una posible destitución de los Ayuntamientos que actuasen fuera de su ámbito competencial, ni la destitución de alguno de sus miembros.³⁹⁶

Las cuestiones a las que se viene aludiendo se regulan en la Ley Municipal de 1870 en los mismos términos que en 1856, con la única novedad de que la destitución de concejales o la disolución de un Ayuntamiento en su conjunto, sólo podría tener lugar por “*sentencia ejecutoriada del juez o Tribunal competente*”,³⁹⁷ quedando, por tanto, eliminada la posibilidad de disolver una Corporación por la vía parlamentaria de 1856. Doctrinalmente, se ha señalado que el grado de intervención gubernativa en la Ley de 1870 es, aún más depurado y fiel al pensamiento progresista, que el manifestado en la Ley de 1856.³⁹⁸ Dicha supresión fue considerada por la doctrina de la época como una violación de la propia Constitución de 1869, en función de lo señalado sobre la disolución por ley de toda asociación cuyo objeto y medios comprometieran la autoridad del Estado,³⁹⁹ y como contraria también, a las exigencias

³⁹⁰ L. 5 julio 1856, art. 259.

³⁹¹ *ibidem*, arts. 250 y 251.

³⁹² *ibidem*, art. 258.

³⁹³ *ibidem*, art. 260.

³⁹⁴ C. 5 junio 1869, art. 19.

³⁹⁵ *ibidem*, art. 99.

³⁹⁶ Tampoco parece posible deducir del mismo una posibilidad de suspensión no prevista en la legislación local.

³⁹⁷ L. 20 agosto 1870, art. 183.

³⁹⁸ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 67.

³⁹⁹ C. 5 junio 1869, art. 19.

del artículo 99 del Código fundamental, antes citado, relativo a los Ayuntamientos que ejerciesen atribuciones que no les correspondieran.⁴⁰⁰ Se establece, además que los concejales destituidos quedaban inhabilitados para ejercer este cargo durante seis años.⁴⁰¹ Llama la atención, la ampliación del plazo previsto para esta inhabilitación, ya que se aumenta de dos a seis años.

En el texto constitucional republicano, se aborda esta cuestión con fidelidad al pensamiento descentralizador. Se señala que los alcaldes y los Ayuntamientos sólo pueden ser separados por sentencia judicial y sustituidos por sufragio universal.⁴⁰² No se concreta nada más, ya que los detalles se dejarían para su desarrollo por la legislación ordinaria que, a consecuencia de los acontecimientos políticos, no se dictó. De lo dicho, puede deducirse que esta Constitución se inclinó por un sistema esencialmente respetuoso con la autonomía municipal, ya que la separación de los miembros de las Corporaciones Locales únicamente podía realizarse mediante la intervención del Poder Judicial, como máxima garantía de independencia frente al Gobierno y su sustitución mediante el sufragio universal, sistema utilizado también por esta Constitución para su nombramiento.⁴⁰³

La disolución de Ayuntamientos y la destitución de sus miembros en la Ley de 1877 se configura, en idénticos términos, que en la Ley de 1870,⁴⁰⁴ con la salvedad de la posibilidad de destitución de los alcaldes y tenientes de alcalde por el Consejo de ministros. Como ya se señaló, los gobernadores civiles podían suspender a los alcaldes y tenientes de alcalde, por causa grave, de ello se daba cuenta al Gobierno en el término de ocho días. El ministro de la Gobernación tenía dos posibilidades: alzaba la suspensión o instruía un “*expediente de separación*” que sería resuelto por el Consejo de ministros.⁴⁰⁵ De lo establecido en este precepto, se deduce una nueva posibilidad de destitución en vía gubernativa, a través de un procedimiento en el que intervendrían sucesivamente el gobernador, el Ministerio de la Gobernación y el Consejo de ministros. El mecanismo de control del Ejecutivo es indiscutible. Esta posibilidad de “*separación*” de alcaldes y tenientes está en directa relación con su forma de nombramiento. No es sorprendente la participación en este procedimiento del ministro de la Gobernación con tanta relevancia, ya que el propio texto de esta ley señala que es “*el jefe superior de los Ayuntamientos*”.⁴⁰⁶ Pero además, hay que destacar el enorme protagonismo de esta autoridad en el sistema de alternancia que rigió durante la Restauración y que se examinará, detenidamente, en otro momento. Pese a que la destitución no afecta a la totalidad del Ayuntamiento, el carácter preeminente de la alcaldía al frente del mismo eleva el nivel de esa medida de control. Se posibilita una injerencia del Ejecutivo del máximo calado.

En el Estatuto Municipal, se limita, con gran intensidad, la intervención gubernativa en el ámbito municipal. Su propia Exposición de motivos establece que: “*Las... destituciones gubernativas quedan suprimidas en absoluto. ... Los concejales sólo dejarán de serlo por providencia judicial*”. En la línea seguida por las Leyes municipales de 1870 y 1877, recoge en su articulado que la destitución de concejales o de un Ayuntamiento en su conjunto, sólo puede tener lugar por sentencia del Tribunal correspondiente, como no podía ser de otra manera, en coherencia con su tan aireado carácter autonomista. Se dice, expresamente que: “*por ningún motivo podrán acordarse gubernativamente, con carácter interino o*

⁴⁰⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 145.

⁴⁰¹ L. 20 agosto 1870, art. 187.

⁴⁰² P.C. 17 julio 1873, art. 108.

⁴⁰³ *ibidem*, art. 106.

⁴⁰⁴ L. 2 octubre 1877, arts. 191 y 192.

⁴⁰⁵ *ibidem*, art. 189.

⁴⁰⁶ *ibidem*, art. 179.

definitivo... destituciones de cargos concejales. Sólo los tribunales, por razón de delincuencia, podrán destituir a los poseedores de dichos cargos... pero las vacantes serán cubiertas por los respectivos suplentes, y si estos faltaren... se convocará nueva elección".⁴⁰⁷ No obstante, la declaración de principios antes citada, el Estatuto regula, al margen del procedimiento judicial, otros instrumentos para proceder a la destitución del alcalde. Conforme a este texto, el alcalde podía ser destituido por referéndum y por acuerdo de las dos terceras partes del número legal de concejales.⁴⁰⁸ El referéndum es una técnica sin precedentes en la legislación de régimen local. Supone el pleno ejercicio de la democracia al situarlo, no sólo en el momento de la designación de los rectores del municipio, sino durante la propia gestión municipal, en los supuestos en que así se establece. Lo que no señala el Estatuto son los motivos legales en los que podía fundarse una decisión de esta naturaleza, tanto cuando era adoptada por la propia Corporación, como cuando lo era directamente por el electorado, lo que la convirtió en una decisión netamente política, que, obviamente, no estaba sujeta a control jurisdiccional, ni mucho menos gubernativo.

Finalmente, hay que aludir a otra forma de destitución de la totalidad de la Corporación que instaura el Estatuto, la que resulta de la declaración de un municipio en régimen de tutela, derivada de una negativa gestión económica.⁴⁰⁹ Esta medida debe ser entendida desde un punto de vista eminentemente práctico. Lo que trata de conseguir es una administración municipal lo más saneada y transparente posible. Su finalidad no es controlar el funcionamiento del municipio, sino resolver la situación de hecho planteada por una gestión local anómala, en lo económico.

En la línea abierta por el Estatuto de Calvo Sotelo, la Ley de 1935 recoge que la autoridad gubernativa no podrá intervenir en la destitución de concejales que sólo sería posible por sentencia judicial.⁴¹⁰ Sin contravenir el principio antes señalado, ni poner en peligro la autonomía municipal, esta ley recoge también, los supuestos de destitución del alcalde por la Corporación y por el propio electorado, cuya posibilidad legal introdujo el Estatuto, si bien se impone ahora una limitación a la decisión corporativa, al entrar en juego la elección popular del alcalde, al tiempo que se regula con mayor rigor conceptual su destitución por el cuerpo electoral.⁴¹¹ El alcalde elegido por el Ayuntamiento podía ser destituido por el voto de la mayoría absoluta de los concejales que legalmente formasen la Corporación o por votación popular con el voto favorable de la mitad más uno de los electores. En cambio, en aquellos Ayuntamientos en los que el alcalde hubiese sido elegido por el pueblo, sólo podía ser destituido por éste, siguiendo las normas establecidas para su elección. Cuando el alcalde fuese destituido por votación popular, en ésta y con el número de votos exigido para su destitución, podía ser designado el sustituto.⁴¹²

Tanto en el Estatuto como en la Ley de 1935, se observa, como ya se ha señalado pero conviene reiterar, un claro reforzamiento de la autonomía municipal que se recoge en ambas normas y que provoca la eliminación de toda intervención gubernativa en la disolución de las Corporaciones Municipales y en la destitución de sus miembros que desaparecen absolutamente, como medida gubernativa de control de la actividad municipal. Lo que sí aparece en ambas leyes es la posibilidad de control de la actuación del alcalde por parte de los concejales o del propio electorado, cuestiones ambas que constituyen el reverso de la intervención gubernativa, y que ponen de manifiesto el carácter democrático de ambos textos.

⁴⁰⁷ E.M. 8 marzo 1924, art. 90.

⁴⁰⁸ *ibidem*, art. 102.

⁴⁰⁹ *ibidem*, arts. 279 a 289.

⁴¹⁰ L. 31 octubre 1935, art. 50.

⁴¹¹ GUIRADO CID, "El alcalde", 213.

⁴¹² L. 31 octubre 1935, art. 81.

CAPITULO V

EL ALCALDE Y SUS COMPETENCIAS.

SUMARIO

- 5.1. El corregidor.
- 5.2. El alcalde.
 - 5.2.1. Caracterización y evolución de su regulación jurídica.
- 5.3. Competencias del alcalde.
 - 5.3.1. Competencias político-administrativas.
 - 5.3.2. Competencias judiciales.
 - 5.3.3. Competencias electorales.
 - 5.3.4. Competencias militares.
- 5.4. Relaciones con el jefe político o gobernador civil.

CAPITULO V

Es la alcaldía una institución objeto de discusión y revisión desde hace más de 150 años y, por consiguiente, sin un contenido unívoco y sometido éste, más a los aires de los cambios políticos del momento, que al peso específico y sereno de unas técnicas estudiadas al servicio de unos fines, que no pueden ser otros, que la satisfacción de las exigencias materiales y espirituales de la vecindad.⁴¹³ La polémica, casi constante, respecto de esta figura, hará que no ofrezca en su evolución unos rasgos decantados y firmes, de los cuales pueda deducirse un perfil acabado de la misma.⁴¹⁴

A lo largo de toda la historia legislativa contemporánea, se plantean respecto de esta figura, tres dilemas a los que van ofreciendo diversas respuestas en cada una de las normas promulgadas: si el alcalde debe encontrar su confianza en la vecindad o en el poder del Estado; si se trata de una magistratura exclusivamente local, o por el contrario, de un órgano del Gobierno incrustado en el municipio; finalmente, si la alcaldía supone un liderazgo representativo, o simplemente, basta con exigirle una capacidad administrativa de gestión. Lo cierto es que las respuestas que en cada lance político se van imponiendo prefiguran la verdadera naturaleza o carácter que asume, en sus diversas etapas, el propio régimen local. La primera de las tres cuestiones expuestas aborda el problema del origen, de la legitimidad de quien ejerce, en el marco de una comunidad local, un poder social y político que no tiene parangón en ningún otro. El segundo interrogante es tan permanente casi como el primero en la trayectoria histórica de la institución, y finalmente, el tercero se orienta hacia la propia funcionalidad de la figura, hacia el papel que la misma ha de cumplir en el marco de la organización municipal.⁴¹⁵ Su configuración y carácter van a permitir conocer la filosofía y trasfondo de cada norma.

Conviene partir de una serie de aspectos que van a configurar esta institución. En primer lugar, se ha considerado necesario detenerse en el estudio de la figura del corregidor, destacando tanto sus diferencias como sus similitudes con la alcaldía, y sobre todo, poniendo el acento en la finalidad de su nombramiento como modo de intervenir el Ejecutivo en el ámbito propiamente local. Por lo que se refiere a la figura del alcalde, se va a hacer referencia tanto a su configuración legal y doctrinal como a la evolución de su regulación jurídica en el período que se viene analizando. Puntos de máximo interés son sus relaciones con el jefe político y su régimen competencial. Todos estos factores van a determinar la situación en la que se situaba el alcalde respecto del Poder Ejecutivo y la posibilidad que tenía el Gobierno de controlar y dirigir su actuación.

⁴¹³ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 83.

⁴¹⁴ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 537.

⁴¹⁵ ID., “El alcalde”, 353-354.

5.1. EL CORREGIDOR.

Si el alcalde de la época moderada es el prototipo de la centralización, aún se ve superado por otra institución, cuya denominación evoca la situación anterior a las Cortes de Cádiz, y cuyo sentido fue el de facilitar la intervención del Poder Central sobre los Ayuntamientos: el corregidor. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el corregidor al que se refieren los textos del siglo XIX, no tiene ninguna relación con la institución del mismo nombre anterior a 1812, pero, pese a los diferentes presupuestos ideológicos en que respectivamente se mueven, sus fines fueron prácticamente los mismos: lograr la intervención expedita y sin cortapisas del Ejecutivo en las entrañas de la vida municipal, sin olvidar que la intensidad de esta necesidad y su propio sentido, difieren, esencialmente, por los diversos contextos históricos y políticos,⁴¹⁶ en que ambas se desarrollaron. El corregidor es un órgano político subordinado directamente a las autoridades centrales. Es una manifestación de las técnicas francesas en España, sin concesiones de ningún tipo al tradicional respeto hacia la entidad municipal. Está concebido en beneficio del centralismo, su estructura no responde a otra idea que la de desligar al Gobierno de las leves limitaciones que le impone la legislación de régimen local.⁴¹⁷ Se pueden señalar como notas características de la figura del corregidor las siguientes: se nombra y se revoca “ad nutum”; ejerce las mismas funciones que el alcalde, salvo las de carácter contencioso que conserva éste; y desempeña sus funciones retribuido con cargo a los presupuestos municipales.

Doctrinalmente, se ha llegado a la conclusión de que pese a la desaparición de esta figura tras la Revolución de 1868, dicha eliminación fue más nominal que real, ya que se perpetúa a través de las figuras desnaturalizadas de alcalde, que surgen al trasponerse muchas de las notas de la institución del corregidor, a la de la alcaldía. Lo interesante, es destacar que una vez que el alcalde se desliga totalmente de las funciones contenciosas, caminan ambas instituciones hacia la confusión en un órgano de gobierno local denominado alcalde, y que encubre, lo que originariamente se llamó, en los inicios del siglo pasado, corregidor.⁴¹⁸

La pervivencia del alcalde-corregidor es un hecho que puede calificarse de anómalo, sin ningún fundamento científico, ni otra justificación, que el casi enfermizo empeño de un poder sin fisuras que llegase a todos los puntos del país; y sobre todo, si se tiene en cuenta que era además, claramente incompatible con la opinión de la mayoría de la doctrina del momento. No puede olvidarse que se pagaba con cargo a las haciendas locales, ya de por sí muy maltrechas, y que suponía una complicación añadida para la organización local. Únicamente, llegaba a aceptarse en casos extremos o para ciudades muy populosas, en las que la trascendencia y magnitud de los problemas, hacían recomendable la intervención del Poder Central. Indudablemente, su aparición en un municipio responde a un deseo del Gobierno de situar un peón afín en un lugar determinado. Las distintas normas que han regulado la institución tienen un contenido semejante, la diferencia más importante viene dada por la coexistencia en el Ayuntamiento del alcalde y el corregidor en unas normas, mientras que en otras, si se nombraba corregidor, no podía nombrarse alcalde. La convivencia entre ambas instituciones se resuelve en general, colocando al alcalde en una situación de subordinación respecto del corregidor. Pero antes de abordar la regulación jurídica de esta figura, es necesario reiterar que su nombramiento en un Ayuntamiento es en sí mismo un medio de control que el legislador pone en manos del Gobierno, y sin duda alguna, se trata de un mecanismo de una gran efectividad práctica.

⁴¹⁶ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 75.

⁴¹⁷ ID., *ibidem*, 77.

⁴¹⁸ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 80.

Aparece el corregidor con los rasgos que le van a caracterizar durante todo el siglo XIX, por primera vez en el Real Decreto de 23 de julio de 1835. Se configura como una autoridad encargada por el Rey del gobierno inmediato de los pueblos, que coexiste con el alcalde en los municipios donde se nombre. Se señala que en Madrid y en las demás capitales y ciudades en que el Gobierno lo estime oportuno, habrá un corregidor nombrado por el Rey, que presidirá el Ayuntamiento.⁴¹⁹ Mientras los alcaldes ejercen sus competencias con carácter ordinario, el establecimiento de corregidor responde a una situación extraordinaria, quedando reservado para ciudades importantes, o para aquellas poblaciones en las que el Gobierno deseara tener libres las manos para una acción rápida y contundente. De la propia redacción del decreto, se extrae que en Madrid podrá nombrarse siempre, pero también se admite esta posibilidad para aquellas capitales o ciudades en que se considere necesario. La indeterminación con la que esta cuestión aparece legalmente abre la posibilidad al Gobierno para nombrar corregidor en cualquier municipio de cierta entidad, pero de su redacción parece deducirse que esta posibilidad no estaba admitida para localidades de escasa importancia, ya que se habla de “*capitales o ciudades*”, si bien, una interpretación algo forzada del precepto podría ampliar esta posibilidad a cualquier Ayuntamiento, siempre que su población tuviese un número que le sacase de la categoría de pueblo o aldea.

Como se ha dicho, se establece la convivencia de alcalde y corregidor en un mismo Ayuntamiento, aunque la ley no recoge la prelación de uno sobre otro, de la propia filosofía que la inspira puede deducirse, que el corregidor tiene una categoría superior al alcalde. A esta conclusión se llega si se tiene en cuenta que el decreto señala que en aquellos Ayuntamientos en que haya corregidor, éste será el presidente del Ayuntamiento.⁴²⁰ En el precepto dedicado a las competencias de los alcaldes, se dice expresamente que “*los corregidores... y los alcaldes son las autoridades encargadas por S.M. del gobierno inmediato de los pueblos*”,⁴²¹ aparece citado el corregidor antes que el alcalde. En el mismo sentido, puede señalarse su preferencia en los Ayuntamientos para asientos, votaciones y funciones públicas.⁴²² Se insiste en su carácter de autoridad superior al configurar al alcalde como su sustituto en los supuestos de enfermedad o ausencia.⁴²³ Analizados conjuntamente todos estos aspectos hay que llegar a la conclusión de la preferencia del corregidor sobre el alcalde.

Respecto de las diferencias entre el corregidor y el alcalde, hay que señalar que, en primer lugar, se distinguen por su forma de nombramiento, ya que el corregidor es nombrado directamente por el Poder Central,⁴²⁴ mientras que al alcalde le designa el gobernador de una terna sobre una base electiva restringida.⁴²⁵ Se distinguen, también por sus competencias, ya que no se extienden al corregidor las facultades judiciales atribuidas a la alcaldía. A esta interpretación se llega a través de la lectura del texto del decreto: mientras la generalidad de las competencias vienen atribuidas a ambos,⁴²⁶ las funciones judiciales se asignan exclusivamente al alcalde.⁴²⁷ En el nombramiento del alcalde, el gobernador está limitado a escoger entre la terna de los más votados en las elecciones municipales, aunque de lo restringido de la base electoral, y aún más de la base elegible, puede llegarse a la conclusión de que difícilmente se encontraría el representante gubernamental con personas que le resultaran políticamente indeseables. En cambio, en el nombramiento del corregidor el

⁴¹⁹ R.D. 23 julio 1835, art. 1.

⁴²⁰ *ibidem*, arts. 1 y 36.9.

⁴²¹ *ibidem*, art. 36.

⁴²² *ibidem*, art. 54.

⁴²³ *ibidem*, art. 47.

⁴²⁴ *ibidem*, arts. 1 y 36.

⁴²⁵ *ibidem*, art. 31.

⁴²⁶ *ibidem*, art. 36.

⁴²⁷ *ibidem*, art. 37.

Ejecutivo se encuentra en libertad absoluta para elegir a quien desee, con independencia, incluso, de que tenga o no, la condición de elegible. Igualmente, en lo que se refiere a la duración del cargo, ya que mientras para el alcalde se reduce a dos años,⁴²⁸ del carácter del corregidor, aunque no se dice nada en la norma, puede deducirse que su duración es ilimitada, ya que parece que sólo podría ser cesado por el Rey con la misma libertad con que lo nombró. Una última diferencia entre ambas figuras viene establecida por su carácter gratuito o retribuido. A nivel legal, se establece que el cargo de alcalde es gratuito, mientras que respecto del corregidor no se dice nada. No obstante, de la redacción de la ley al establecer la gratuidad de la alcaldía puede interpretarse a “sensu contrario” que el corregidor sería pagado con los fondos municipales. Se señala expresamente que “*los oficios de república son gratuitos y honoríficos*”,⁴²⁹ al no estar incluido el cargo de corregidor en dicha categoría, podría deducirse su carácter retribuido.

El alcalde en esta norma queda reducido (con la excepción de las competencias judiciales) a la condición de simple regidor, sin más distinción que una precedencia respecto del resto de los concejales en los Ayuntamientos, para “*asientos, votaciones y funciones públicas*”,⁴³⁰ y por el hecho de que reabsorbe o recupera las facultades no judiciales en los supuestos de ausencia o enfermedad del corregidor.⁴³¹ Además y para finalizar, hay que destacar el escaso margen de maniobra del alcalde e incluso, del propio Ayuntamiento en un municipio donde hubiese corregidor ya que su nombramiento no excluye la presencia del gobernador civil. Aparecerían entonces, dos autoridades superiores a las municipales de nombramiento real y dependientes del Gobierno, que dejarían a los órganos locales privados prácticamente de decisión independiente.

La figura del corregidor se regula también en la Ley de 1845. No tendría sentido que una norma, hija predilecta del Partido Moderado, prescindiera de un mecanismo de control de tanta trascendencia, como el nombramiento de corregidor. Sigue el legislador en esta norma la pauta marcada por el Real Decreto de 1835, con una diferencia fundamental: no se permite la simultaneidad de ambas magistraturas en un mismo Ayuntamiento. Se establece que el Rey “*podrá nombrar libremente un alcalde corregidor en lugar del ordinario, en las poblaciones donde lo conceptúe conveniente*”.⁴³² Se establece taxativamente que el alcalde-corregidor se nombrará “*en lugar del ordinario*”. Por otra parte, hay que señalar que, si en el Real Decreto de 1835, el corregidor resultaba privado de las competencias judiciales en favor del alcalde, en esta ley todas las atribuciones de la alcaldía quedan en manos del corregidor en aquellos municipios en que se nombre, ya que éste sustituye al alcalde en la totalidad del ejercicio de las mismas. Y finalmente, destacar la posibilidad de nombramiento del alcalde-corregidor, que no está vinculada ahora a la mayor importancia de la localidad. Se señala que podrá nombrarse “*en las poblaciones donde se conceptúe conveniente*”. En esta ley el Poder Central tiene absoluta libertad para nombrar corregidor en cualquier población donde lo estime conveniente, con independencia de su tamaño o importancia. El control se extiende sin cortapisa legal alguna.

Estos cargos se configuran como magistraturas de distinto origen pero idéntico contenido, con dos diferencias fundamentales: por un lado, la duración del cargo, ya que mientras que el alcalde mantiene su condición durante dos años,⁴³³ el corregidor no ve limitado su mandato, que podría llegar a tener incluso carácter vitalicio. Se señala

⁴²⁸ R.D. 23 julio 1835, art. 7.

⁴²⁹ *ibidem*, art. 11.

⁴³⁰ *ibidem*, art. 54.

⁴³¹ *ibidem*, art. 47.

⁴³² L. 8 enero 1845, art. 10.

⁴³³ *ibidem*, art. 6.

expresamente que “*la duración del alcalde-corregidor será ilimitada*,”⁴³⁴ y por otro, el carácter remunerado del corregidor,⁴³⁵ frente a la gratuidad de la alcaldía.⁴³⁶

No se establece en la ley en qué momento debe realizarse el nombramiento del corregidor, si antes o después de celebradas las elecciones municipales. Este olvido, aparentemente inocente, puede tener una gran trascendencia. Si la opción por el alcalde-corregidor la pudiese realizar el Rey, una vez celebradas las elecciones y conocido su resultado, podría darse el caso de que el Ejecutivo no considerase adecuado para la alcaldía a ninguno de los concejales elegidos por los vecinos, decidiendo entonces, nombrar en su lugar un alcalde-corregidor. Esta posibilidad también puede extenderse a las poblaciones en las que el jefe político es quien nombra al alcalde; ya que el delegado gubernamental no tendría más que comunicar que no encontraba una persona afecta entre los elegidos, para que se nombrase un alcalde-corregidor para ese municipio. De ser así, este inciso legal daría lugar a que no hubiese ningún alcalde desafecto al Gobierno; ya que en el supuesto de que no se encontrase una persona adecuada entre los concejales elegidos, se podría designar a cualquiera, hubiese sido elegido o no por el pueblo, como corregidor, en vez de nombrar alcalde. Si el nombramiento de corregidor se tuviera que hacer antes de conocerse el resultado electoral, la efectividad de esta medida tendría, indudablemente, menor alcance, ya que debería decidirse a nivel central sustituir al alcalde, sin conocer a la persona que ostentaría tal cargo. No obstante, dado el escaso número de elegibles que había en ese momento, especialmente en el medio rural, y con un cierto conocimiento de la base sociológica del municipio, no sería excesivamente difícil para el Ejecutivo, con ayuda del jefe político, adivinar la decisión de las urnas, pudiendo entonces optar entre intentar reconducirlo en el sentido deseado, o prescindir de esta posibilidad, y acudir directamente al nombramiento de un corregidor. Por otra parte, no pueden dejar de mencionarse las posibles presiones al Poder Central, por parte de algún cacique local, en favor de su propio nombramiento como corregidor, tanto por su interés en la dirección de los asuntos municipales, como por razones de carácter económico.

Conviene destacar, para finalizar, que el nombramiento del corregidor al estar este cargo remunerado con los fondos del común, supone una limitación del Poder Central al manejo de las haciendas locales, ya de por sí muy paupérrimas. Una autoridad nombrada a nivel estatal y para el servicio de sus propios fines, es pagada mediante el presupuesto municipal. El Ayuntamiento se ve obligado a realizar un gasto en detrimento de los recursos que podría dedicar al ejercicio de sus competencias, o al cumplimiento de sus propias obligaciones, para realizar las mismas funciones que un alcalde, cuyo cargo es gratuito.

El primer texto de rango constitucional en el que se aborda esta cuestión, fue el Acta adicional a la Constitución de la Monarquía de 15 de septiembre de 1856. Se establece la facultad del Rey de nombrar alcaldes-corregidores pero limitada a los pueblos de más de 40.000 habitantes, quedando en los demás, sometida su intervención a las prescripciones legales.⁴³⁷ No obstante, la cortedad de la vigencia de esta norma,⁴³⁸ la hizo prácticamente intrascendente.

La Ley de 21 de abril de 1864 establece que no podía haber alcaldes-corregidores más que en los pueblos que tuviesen una población superior a 40.000 habitantes, señalando, a continuación, que éstos no podrían presidir, en ningún caso, las mesas electorales.⁴³⁹ Se

⁴³⁴ L. 8 enero 1845, art. 10.

⁴³⁵ *ibidem*, art. 10.

⁴³⁶ *ibidem*, art. 6.

⁴³⁷ R.D. 14 octubre 1856, art. 13.

⁴³⁸ Fue derogada por el Real Decreto de 14 de octubre de ese mismo año.

⁴³⁹ L. 21 abril 1864, art. 1.

pretende, en esta norma, limitar la presencia del corregidor a las poblaciones de una cierta importancia. Esta limitación podría ir dirigida a evitar el abuso que para las haciendas de las pequeñas localidades suponía su nombramiento, frente al carácter no remunerado de la alcaldía. Además, probablemente la posibilidad de controlar a los Ayuntamientos de los municipios de pequeñas dimensiones no se considerase prioritario para el Gobierno y sopesando las ventajas e inconvenientes del nombramiento de un alcalde-corregidor, se decidiese no admitirlo en esos casos. Llama la atención el hecho de que se impida a los corregidores presidir las mesas electorales, esta mención parece ir encaminada a dotar al proceso electoral de una mayor transparencia, al menos a nivel teórico, al privar de la posibilidad de intervenir, en una posición privilegiada, a un funcionario de nombramiento estatal, ajeno y superior al propio Ayuntamiento.

Por último, el nombramiento de un alcalde-corregidor en lugar del ordinario se regula en el Real Decreto de 21 de octubre de 1866.⁴⁴⁰ No se prevé la coexistencia de ambas instituciones, si se nombra alcalde ordinario en un municipio, no puede designarse corregidor y viceversa. La designación de aquél podría recaer en cualquier persona, sin limitación alguna. Sorprende, que a pesar de lo avanzado del siglo XIX, se promulgue una norma en la que se regule esta figura de una forma tan rotunda. Ahora bien, la explicación quizá pueda encontrarse en su marcado carácter moderado. Esta medida alcanzaría mayor intensidad, como ya se ha señalado, si la opción por el nombramiento de corregidor, se hiciese una vez conocidos los resultados electorales.

A partir de este momento, no va a aparecer esta figura en ninguna otra norma.

5.2. EL ALCALDE.

5.2.1. CONFIGURACION Y EVOLUCION DE SU REGULACION JURIDICA.

Es necesario destacar que, a través de la evolución legislativa de esta figura, se pueden llegar a delimitar una serie de modelos de alcaldía⁴⁴¹ que conviene abordar. Cada uno de ellos vendrá caracterizado por unas notas que posteriormente se desarrollarán detalladamente, pero que conviene dejar ahora ya señaladas. Estos modelos responden a un análisis del Derecho local de este período que muestra, partiendo de Cádiz y a través de las grandes leyes de régimen local, como se va trazando una línea de evolución continua de la alcaldía, por encima de concepciones políticas y por encima de los alternativos períodos de vigencia de que han disfrutado alguno de estos textos. El alcalde sigue una trayectoria fácilmente detectable y prácticamente sin fisuras, desde ser prácticamente un órgano judicial y al propio tiempo representativo del Poder Central en el municipio, a ser un órgano político-administrativo netamente local, cada vez más definido. Esta trayectoria se ve sometida a la fuerte tensión propiciada por dos fuerzas políticas de signo contrario: la que desea el sometimiento de los Ayuntamientos al poder del Estado, en nombre de la salvaguarda de los intereses generales; y la que demanda libertades y potestades para la organización municipal. Ello explicaría el sentido pendular de la legislación de régimen local de este período. Las

⁴⁴⁰ R.D. 21 octubre 1866, art. 10.

⁴⁴¹ A los distintos modelos de alcaldía han hecho alusión autores entre los que pueden destacarse, como más representativos, Cristóbal Guirado Cid o Luis Morell Ocaña. No obstante, la generalidad de la doctrina al estudiar la evolución legal de esta figura coincide, aunque no se refiera a ello directamente, en esa configuración, ya que tiene su origen en la diferente regulación legal de esta figura en cada momento histórico, dependiendo del partido que se hallara en el poder.

interconexiones de una y otra fuerza van determinando diversos modelos de alcaldía que vienen a coincidir, substancialmente, con los grandes textos de régimen local.⁴⁴²

En primer lugar, hay que hacer alusión al denominado modelo de alcalde doceañista. Abordar esta cuestión tiene un gran interés, habida cuenta de su trascendencia posterior. Hay que señalar, como punto de partida, que en todo el conjunto normativo que tuvo su origen en las Cortes de Cádiz a la figura de la alcaldía se alude, casi exclusivamente, en la Constitución de 1812.

Se han puesto de manifiesto por la doctrina varios aspectos que deben tenerse en cuenta para conocer el diseño que hizo de esta figura la Constitución gaditana, que desde luego, no fue unívoco. Pese a que la doctrina ha ido poniendo el acento en uno u otro aspecto, se ha mantenido con unanimidad un carácter pluridimensional en la figura del alcalde. Todos los autores reconocen cada uno de estos elementos, las diferencias se producen al situar el peso específico en uno o en otro.

Algún sector ha señalado que en el alcalde tiene, en la legislación gaditana, un triple carácter: por un lado es un cargo electivo; por otro, es una autoridad gubernativa del Estado y finalmente, aparece configurado como juez de paz.⁴⁴³ Es definido en primer lugar, como una autoridad municipal de carácter electivo, radicando su legitimidad en el consentimiento de la propia comunidad vecinal; pero, además, está situado en un escalón intermedio entre el Ayuntamiento y el Ejecutivo, no es sólo una autoridad local, queda configurado como autoridad municipal y autoridad de la Administración del Estado.⁴⁴⁴ Esto, se ha completado por otros autores que señalan que el alcalde está integrado en la estructura del Poder Ejecutivo, pero con un carácter distinto a la Corporación: por un lado, la presidencia del Ayuntamiento corresponde, precisamente, al Ejecutivo, y al alcalde, sólo se le atribuye por imposibilidad material de presidirla el jefe político; y por otro, hay que señalar que el alcalde se vincula con el Ayuntamiento a través de una relación interorgánica de auxilio. De esta insuficiente regulación, se desprende que los pálidos rasgos con que los diputados gaditanos definieron a la alcaldía, procedían de su actitud centralizadora; pero no pudieron dotarla de mayor concreción, para no configurar una figura tiránica, incompatible con el sufragio municipal introducido al mismo tiempo;⁴⁴⁵ finalmente, aparece como el eslabón último de la administración de justicia, ejerciendo el cargo de juez de paz,⁴⁴⁶ competencia que se ha considerado, por algún sector doctrinal, como una quiebra del principio de separación de poderes.⁴⁴⁷ La Constitución confiere al cargo una inequívoca significación judicial, y ello, aunque el texto constitucional no le atribuya, de modo expreso, otra competencia que la relativa a los actos de conciliación, en los que el alcalde estará acompañado de dos hombres buenos.⁴⁴⁸ Posteriormente, la legalidad ordinaria irá consignando, en favor de esta última expresión territorial de la organización judicial, un ámbito de competencias propio.

Otros autores han señalado que el alcalde es, al mismo tiempo, un órgano judicial y un agente del Poder Ejecutivo central y, que con tal carácter, se inserta en la administración municipal. La primera nota le configura como eslabón final de la justicia y la segunda, como enlace del municipio con el Estado, a través del jefe político.⁴⁴⁹ Por otra parte, hay que

⁴⁴² GUIRADO CID, “Aproximación”, 880-881.

⁴⁴³ MORELL OCAÑA, “El alcalde”, 355-361 y “El régimen”, 539-544.

⁴⁴⁴ MORELL OCAÑA, “El alcalde”, 358-359.

⁴⁴⁵ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 295.

⁴⁴⁶ MORELL OCAÑA, “El alcalde”, 355.

⁴⁴⁷ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 295.

⁴⁴⁸ C. 19 marzo 1812, arts. 282 y 283.

⁴⁴⁹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 3.

destacar que algún autor ha puesto el acento en el carácter democrático del alcalde gaditano por encima de cualquier otra circunstancia.⁴⁵⁰

No obstante lo anterior, existen autores que consideran al alcalde de 1812 como un órgano esencialmente jurisdiccional, e incluso, puede aludirse a opiniones diametralmente opuestas, que afirman que el alcalde ha quedado totalmente desjudicializado en Cádiz.⁴⁵¹ En este sentido, es destacable que los propios legisladores gaditanos desarrollaron ampliamente, vía decreto, las facultades judiciales del alcalde,⁴⁵² y no lo hicieron con las político-administrativas. Con independencia de todas estas opiniones doctrinales, lo que es evidente es que el principio de separación de poderes fuerza a la alcaldía, primero a su desjudicialización y posteriormente, a partir de su carácter político-administrativo, hacia su configuración definitiva de órgano local.⁴⁵³ Hay que tener presente que las facultades que asigna al alcalde la Constitución de Cádiz, en el ámbito administrativo son las de presidir el Ayuntamiento y los actos electorales en nombre del jefe político, y la de guardar el orden y la seguridad ciudadana.⁴⁵⁴ Conviene destacar que la presidencia de los actos electorales inaugura un intervencionismo del ejecutivo municipal en los procesos comiciales de muy perniciosas consecuencias para la vida local.

La alcaldía alcanza un gran relieve, confundida en sus funciones con las del Ayuntamiento en la Instrucción de 1813, pero en 1823 se diferencia y especializa, hasta constituir un órgano político administrativo, distinto y con caracteres propios: un verdadero órgano ejecutivo, el cual, aunque íntimamente relacionado con el Ayuntamiento, y teniendo el carácter de institución municipal, se mueve separadamente.⁴⁵⁵ Lo recogido en la Instrucción de 1823 constituye el modelo de alcalde que se ha denominado liberal. Hay que destacar en primer término, que esta norma no es más que el desarrollo de la Constitución doceañista en materia local pero, no se limita a resucitar lo dicho por las Cortes de Cádiz, sino que manteniendo sus principios fundamentales, la revisó ampliamente, acentuándose alguno de sus rasgos y rectificándose otros, en sentido descentralizador. Ello tiene su explicación en el hecho de que, en el momento en que se elabora esta norma, la mayoría parlamentaria es alcanzada por la facción más avanzada de los liberales, que corresponde a los denominados exaltados, y posteriormente progresistas frente a la más mesurada, representada por los moderados, también llamados doceañistas.⁴⁵⁶

Se le dedica al alcalde un Capítulo, el tercero, después de los referidos a los Ayuntamientos y a las Diputaciones, lo que supuso un cambio respecto de la Instrucción de 1813, que lo había englobado junto a los Ayuntamientos. La sede sistemática de la regulación del alcalde y del Ayuntamiento revela, por otra parte, el deseo del legislador de concebirles como órganos de distinta naturaleza. No obstante, a pesar de su regulación separada, doctrinalmente, se han puesto de manifiesto relaciones entre el alcalde y el Ayuntamiento, en un doble sentido. Por un lado, hay que destacar que el Ayuntamiento tiene funciones auxiliares respecto del alcalde, poniendo en sus justos términos la obligación constitucional que tienen los Ayuntamientos de auxiliar a los alcaldes en materia de seguridad y de orden público⁴⁵⁷ y por otro, y en un sentido totalmente distinto, la Instrucción prevé también que el

⁴⁵⁰ MARTINEZ MARIN, "La elección", 284-286.

⁴⁵¹ GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 248 y 270.

⁴⁵² Las facultades judiciales del alcalde gaditano se desarrollaron en el Decreto de 9 de octubre de 1812, por el que se aprueba el reglamento de las Audiencias y juzgados de primera instancia.

⁴⁵³ GUIRADO CID, "Aproximación", 882.

⁴⁵⁴ C. 19 marzo 1812, arts. 46, 67, 309 y 321.2.

⁴⁵⁵ POSADA, "Evolución", 133.

⁴⁵⁶ GUIRADO CID, "El alcalde", 34.

⁴⁵⁷ A esta conclusión puede llegarse de una lectura conjunta de los artículos 26, 191 y 193 de la Instrucción de 1823.

alcalde ponga su autoridad coercitiva y su capacidad ejecutiva al servicio de los Ayuntamientos para el efectivo cumplimiento de todos sus acuerdos, especialmente, los relativos al cobro de contribuciones y deudas de propios y arbitrios. El alcalde, sin perder su condición de órgano local, asume importantes atribuciones, en su mayoría, propias de la línea gubernativa, como se verá más adelante.⁴⁵⁸

Tras los incipientes balbucesos que se contienen en el régimen alumbrado en Cádiz, el alcalde surge, con la reforma de 1823, como el órgano del Poder Ejecutivo en el pueblo,⁴⁵⁹ como una verdadera autoridad gubernativa.⁴⁶⁰ En realidad, no introduce profundas modificaciones, sino que se limita a un desarrollo más elaborado y matizado del régimen constitucional. Este, se manifiesta en un afianzamiento del alcalde como órgano del gobierno político, y en su inserción en el mismo.⁴⁶¹ Es ahora cuando empieza a destacarse con nitidez la figura del alcalde como órgano político-administrativo, en el que la función judicial pasa a un segundo plano, a la vez que afianza su individualidad en el Ayuntamiento.⁴⁶² La concepción del alcalde como órgano político-administrativo aparece, en esta norma, con meridiana claridad.⁴⁶³ Supuso una mayor diferenciación del alcalde en el complejo orgánico del gobierno municipal, como consecuencia del mayor peso que adquieren las funciones político-gubernativas que se concretan en él. Se advierte una consideración autónoma del alcalde en la sistemática legal, con su separación del Ayuntamiento, así como una potenciación general de la alcaldía.⁴⁶⁴ Se refuerza el carácter del alcalde como autoridad ejecutiva en el municipio frente al resto del Ayuntamiento.⁴⁶⁵

Sin merma de su carácter de individuo de Ayuntamiento y su subsiguiente régimen orgánico, desde el punto de vista funcional es el delegado del Gobierno. Los alcaldes aparecen en esta norma como agentes dependientes del Poder Ejecutivo,⁴⁶⁶ concretamente de los jefes políticos.⁴⁶⁷ En este sentido, hay algún autor que ha señalado que el alcalde, no ha dejado en esta norma, de ser pieza del engranaje del Poder Central.⁴⁶⁸ Con ello, no se pretendía otra cosa que lograr el robustecimiento de su autoridad. Puesto que constitucional y políticamente, no pareció muy viable el envío de un delegado gubernativo a los pueblos, lo que se hace es concretar en los alcaldes todas las atribuciones de contenido político y subordinarlos, en esta materia, estrictamente al jefe político, que sí era nombrado por el Rey. Si en la Constitución de Cádiz el alcalde se delimita, con bastante nitidez, como agente del Poder Central, dependiente del jefe político, en una línea que desciende ininterrumpidamente, desde la cúspide del Ejecutivo del Estado, este carácter se encuentra más claramente definido en la Instrucción de 1823, donde con una técnica más depurada, se regulan, como ya se ha señalado, con total distinción: el Ayuntamiento, en el Capítulo I y los alcaldes, en el Capítulo III. La conformación del conjunto del texto es todavía más expresiva, si se tiene en cuenta que los dos Capítulos restantes están dedicados sucesivamente a la Diputación y al jefe político. Siguiendo fielmente la Constitución de Cádiz, la Instrucción de 1823, distingue entre el “*gobierno interior*” y el “*gobierno político*”, como ejes del régimen municipal, pero haciéndolo, con mayor precisión. El alcalde se configura como agente del Gobierno y ejecutor

⁴⁵⁸ MIR I BAGO, “El sistema”, 47.

⁴⁵⁹ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 61.

⁴⁶⁰ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 542-543 y “El alcalde”, 359.

⁴⁶¹ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 61.

⁴⁶² ID., *ibidem*, 33.

⁴⁶³ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 295-296.

⁴⁶⁴ MIR I BAGO, “El sistema”, 47.

⁴⁶⁵ CASTRO, “La Revolución”, 99 y CARRASCO CANALS, “El municipio”, 90.

⁴⁶⁶ L. 3 febrero 1823, arts. 211 y 212.

⁴⁶⁷ POSADA, “Evolución”, 136.

⁴⁶⁸ MORELL OCAÑA, “El alcalde”, 359.

de los acuerdos del Ayuntamiento, constituye el Poder Ejecutivo municipal, pero también se presenta como una derivación del Poder Central, debido a su dependencia del jefe político.⁴⁶⁹

Esta fuerte significación gubernativa supone una indudable incidencia en el antiguo carácter judicial del alcalde y marca el punto de inflexión hacia la desjudicialización de esta figura.⁴⁷⁰ Su carácter gubernativo se extrema de tal forma, que lleva a esta magistratura a una situación de ambivalencia: miembro del Ayuntamiento/órgano independiente del mismo, aunque este binomio se resuelva mediante una relación de mutuo auxilio y colaboración recíproca.⁴⁷¹ De lo dicho hasta ahora, podría llegarse a la conclusión de que el alcalde definido en la Instrucción de 1823 se insertaría en un esquema de organización territorial netamente centralizado. Esto justificaría la opinión mantenida por algún sector doctrinal.⁴⁷² Pero los datos señalados no son suficientes para configurar el modelo de alcalde liberal. Hay que aludir a su fórmula electoral y a un dato muy significativo: sus competencias militares. Se le otorga al alcalde el mando de la Milicia Nacional, tanto en la propia Instrucción como en el Reglamento de 31 de agosto de 1820. No puede olvidarse el protagonismo de esta institución durante este período. Por otra parte, hay que destacar que la dependencia del alcalde respecto del jefe político se establece, exclusivamente, en los asuntos gubernativos. Se señala expresamente que se le atribuye al alcalde el gobierno político “*bajo la inspección del jefe político superior de la provincia*”.⁴⁷³ Esta situación es extensible a sus competencias electorales. En cambio, esta autoridad queda excluida del control del ejercicio de sus competencias judiciales y las relativas a la gestión de los intereses económicos del municipio, que se atribuyen a la Diputación.⁴⁷⁴ Una última cuestión que puede mencionarse para justificar el mantenimiento del modelo de alcalde liberal es que el control político del municipio con carácter general no lo realiza, en esta norma, como es habitual en los modelos moderados, el jefe político sino la Diputación Provincial. Este dato marcará las diferencias entre administración municipal descentralizada y centralizada.⁴⁷⁵

En el Real Decreto de 23 de julio 1835, se instaura el modelo de alcalde que doctrinalmente, se ha denominado premoderado, muy cercano ya, al modelo moderado. Se ha considerado claramente expresivo de la evolución de la alcaldía hacia su carácter localista, y ello, pese a que la organización municipal que regula este texto es casi periférica del Estado.⁴⁷⁶ Pone las bases de lo que más adelante sería el modelo moderado de la alcaldía, de una enorme trascendencia posterior durante todo el siglo XIX. Califica esta norma a los alcaldes como “*las autoridades encargadas por S.M. del gobierno inmediato de los pueblos, bajo la dependencia de los gobernadores civiles*”.⁴⁷⁷ Aparece, por primera vez, el triple carácter de la figura del alcalde: presidente del Ayuntamiento, jefe de la administración municipal y delegado del Gobierno. La alcaldía aparece como una figura única, derivando los alcaldes subalternos, hacia una nueva institución: los tenientes de alcalde. Este modelo es definido por tres datos: su designación se realiza por el sistema de las dos confianzas, a partir de una elección directa, aunque censitaria; persiste, aunque tímidamente, el mando de la Milicia Nacional y se introduce abiertamente el sistema de suspensión y destitución gubernativa de todos miembros del Ayuntamiento, entre los que lógicamente, se incluye al

⁴⁶⁹ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 336 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 336.

⁴⁷⁰ GUIRADO CID, “Aproximación”, 884.

⁴⁷¹ GUIRADO CID, “Aproximación”, 884 y “El alcalde”, 41-42.

⁴⁷² GARCIA TREVIJANO FOS, “Articulación”, 328-329.

⁴⁷³ L. 3 febrero 1823, art. 183.

⁴⁷⁴ *ibidem*, arts. 200, 82 y 70.

⁴⁷⁵ GUIRADO CID, “El alcalde”, 47-48.

⁴⁷⁶ ID., “Aproximación”, 884.

⁴⁷⁷ R.D. 23 julio 1835, art. 36.

alcalde.⁴⁷⁸ Se separan absolutamente el Ayuntamiento y el alcalde que constituyen, en la organización de los moderados, dos piezas diferentes del gobierno municipal. El origen de esta separación está, tal y como ha señalado algún autor, en la idea de fortalecer la posición de la función ejecutiva, diferenciándola en el seno del Ayuntamiento, y colocándola, con mayor rigor, bajo la dependencia del, ya entonces, denominado gobernador civil. Este sistema aparece con más fuerza en la Ley de 1845.⁴⁷⁹

El siguiente modelo que puede identificarse en la evolución legislativa es el denominado alcalde progresista de la Ley moderada de 1840, modificado por el Real Decreto de 1843. El carácter del alcalde de la Instrucción de 1823 se traspa a la Ley de 1840, con la diferencia de que la Ley de 1840 otorgaba la facultad al Rey de nombrar los alcaldes para las capitales de provincia, al jefe político para los pueblos mayores de 500 vecinos y al mismo pueblo, por mayoría de votos, en las otras localidades. El Real Decreto de 1843 adoptó este último sistema para todos los casos.

La lucha entre progresistas y moderados, que fue sin duda uno de los acontecimientos políticos más significativos del siglo XIX, tuvo una enorme repercusión en la concepción de la Administración Local y, muy especialmente, de la alcaldía. Los criterios definidores de una y otra ideología son claros y precisos: para el progresismo, el alcalde es un órgano representativo de la ciudadanía; para el moderantismo, lo es esencialmente del Poder Ejecutivo. Para los primeros, el alcalde debe ser de origen electivo; para los moderados, se postula la fórmula de las dos confianzas: al Poder Central le corresponde designar al alcalde entre los concejales elegidos previamente por el electorado. Los argumentos en apoyo de una y otra tesis son muy prolijos, y dieron lugar a duros debates parlamentarios sobre el tema, en los que estuvo ausente la más mínima voluntad de acercamiento. El artículo 70 de la Constitución de 1837 no resolvió el problema, dada la separación doctrinaria que mantiene el progresismo entre alcalde y Ayuntamiento. Pero lo cierto es que esa sutil distinción se mueve en el terreno de los intereses políticos del Gobierno: mediante la designación del alcalde se persigue la dominación del Ayuntamiento por el Poder Central, a través de la alcaldía y la utilización de ésta como instrumento del Gobierno en los procesos electorales. Esta politización condicionó, hasta lo más profundo, la figura del alcalde, y le otorgó un determinado carácter: el de campo de lucha y punto de opinión y de reforma obligada. En el futuro, cualquier régimen del signo que fuera no se resistiría a la tentación, demagógica unas veces, oligárquica otras, de dar el correspondiente retoque en los puntos neurálgicos de su ordenación.⁴⁸⁰

En la Ley de 1840, el alcalde se consolida definitivamente como órgano local, es prioritariamente el “*administrador del pueblo*”,⁴⁸¹ utilizando la terminología de la ley. Esta calificación del alcalde es general a todos los textos posteriores a 1835 y anteriores a 1856. Desde este inequívoco carácter local, se asigna a la alcaldía una delegación específica de competencias gubernativas que serán, a partir de este momento, una atribución añadida a su definitiva condición de gestor de los intereses vecinales, mantenida por razones económicas y de oportunidad política, pero claramente separable, sin que la supresión de la misma desnaturalice la institución; por ello, es posible hablar, con toda propiedad, del triple carácter del alcalde que había quedado esbozado en el Real Decreto de 1835: presidente del Ayuntamiento, jefe de la administración municipal y delegado del Gobierno.

⁴⁷⁸ GUIRADO CID, “Aproximación”, 885.

⁴⁷⁹ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 455-456.

⁴⁸⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 83.

⁴⁸¹ L. 14 julio 1840, art. 69.

La Ley de 1845 introduce el modelo de alcalde moderado. Al primitivo carácter del alcalde como órgano del gobierno político, con el que aparece en la revolución liberal, se ha ido añadiendo el de presidente del Ayuntamiento y jefe de la administración municipal. Todo ello se enmarca dentro de la política del Partido Moderado, centralista, que impregnará profundamente esta figura, tiéndola por completo de una politización que trascenderá a todos sus aspectos y que dejará en penumbra su ser de órgano administrativo.⁴⁸² Se deslindan claramente sus funciones de delegado del Gobierno y de administrador del municipio, aunque la primera condición se superpone a la segunda, en virtud de la subordinación jerárquica al jefe político. La centralización quedaba perfectamente definida al deslindar las competencias del alcalde como delegado del Poder Central, y sus competencias como administrador del municipio, y en su dependencia respecto del jefe político.⁴⁸³ Deja esta ley en manos del Gobierno y de los jefes políticos la propia designación de los alcaldes.⁴⁸⁴ Se convierten éstos en unos delegados directos del gobernador en cada núcleo de población, incardinados en el Ayuntamiento, pero unidos al representante del Poder Central por una relación de lealtad y confianza estrictamente personal. El alcalde es, en efecto, delegado del Gobierno en el término municipal, actuando “*bajo la autoridad inmediata del jefe político*”.⁴⁸⁵ Pero aun cuando actúa como “*administrador del pueblo*”, tampoco escapa del control, puesto que entonces lo hace “*bajo la vigilancia de la Administración superior*”.⁴⁸⁶ Se fuerza una separación alcalde-Ayuntamiento, en el sentido de no considerar al primero, miembro integrante de la colegialidad municipal.⁴⁸⁷ La separación entre alcalde y Ayuntamiento es una condición previa y justificativa del distinto origen de ambas magistraturas locales. Pero esta distinción es meramente teórica y de muy difícil sustentación posterior, bastando con observar que la propia ley, al reflejar la proporcionalidad entre población y miembros del Ayuntamiento, en el total de éstos contabiliza al alcalde. No obstante, esa inicial diferenciación alcalde-Ayuntamiento va a permitir establecer que “*los Ayuntamientos serán elegidos por los vecinos*”,⁴⁸⁸ mientras que en paralelo, se mantiene el nombramiento gubernativo del alcalde⁴⁸⁹ sobre dicha base electiva, e incluso, al margen de la misma, en el nombramiento del alcalde-corregidor.⁴⁹⁰ Con esta ley los Ayuntamientos pierden la amplia intervención en la administración del municipio que les encomendara la primera legislación liberal, bajo la supervisión de las Diputaciones. El alcalde es ahora el único administrador del término, en dependencia directa del jefe político y del ministro de la Gobernación.⁴⁹¹

Al modelo moderado de la Ley de 1845 le sigue el progresista, que surge a partir de la legislación del denominado bienio progresista. Conviene destacar en esta línea, la Constitución non nata y la Ley Municipal, ambas de 1856.

En los preceptos de la Constitución de 1856, se empieza a superar la dicotomía, tradicional en la legislación del siglo XIX, entre alcalde y Ayuntamiento. Se considera formalmente, y con toda claridad, que el alcalde es parte integrante del Ayuntamiento, y no un órgano ajeno al mismo, que era como venía regulándose en la legislación precedente.⁴⁹² A tal conclusión se llega a la vista de lo establecido textualmente: “*para el gobierno interior de los*

⁴⁸² MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 74.

⁴⁸³ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 342 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 342.

⁴⁸⁴ L. 8 enero 1845, art. 9.

⁴⁸⁵ *ibidem*, art. 73.

⁴⁸⁶ *ibidem*, art. 74.

⁴⁸⁷ GUIRADO CID, “El alcalde”, 98.

⁴⁸⁸ L. 8 enero 1845, art. 12.

⁴⁸⁹ *ibidem*, art. 9.

⁴⁹⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 100-101.

⁴⁹¹ CASTRO, “La Revolución”, 190.

⁴⁹² MIR I BAGO, “El sistema”, 106.

pueblos no podrá haber más que Ayuntamientos”,⁴⁹³ quedaba eliminada definitivamente, la dualidad alcalde-Ayuntamiento.

La Ley de 1856 es, en rigor, la única ley municipal elaborada por unas Cortes que respondían con exclusividad a la ideología progresista. Sin embargo, la falta de uniformidad de criterio en el seno de las mismas, hace que esta ley se sitúe a mitad de camino entre la de 1823 y la de 1845, extremos liberal y moderado respectivamente. Desarrolló una concepción distinta de la alcaldía, que desde muy pronto, se vio adecuada a los intentos de corregir los excesos centralizadores de la Ley de 1845.⁴⁹⁴ Respecto a la concepción de alcalde de esta ley, algún autor ha señalado que los progresistas españoles, en este momento, no supieron romper los esquemas que trazaron sus padres en 1812.⁴⁹⁵ Por ello, se ha mantenido que el proceso evolutivo de la alcaldía ha experimentado, en algún aspecto, una inevitable propensión de retorno al pasado liberal. Expresión de ello, es la vuelta al sistema de pluralidad de alcaldes, aunque en la práctica quedó reducida a una cuestión meramente romántica.⁴⁹⁶ El alcalde en esta ley no es un agente del Gobierno sino una autoridad local, igual de representativa que el resto del Ayuntamiento, de ahí que algún autor haya considerado que sus funciones de dirección y control de la actividad municipal no expresan, en ningún caso, una injerencia extraña en los asuntos locales.⁴⁹⁷ El alcalde es claramente, un miembro del Ayuntamiento, sin perjuicio de que sigan residiendo en él competencias propias, como órgano unipersonal, distinto y diferenciado del Corporativo; a este último se le vuelve a asignar “*el gobierno interior de los pueblos*”, en armonía con lo establecido en la Constitución de 1856.⁴⁹⁸

Como órgano local, el alcalde es presidente del Ayuntamiento y jefe de la administración municipal, así como delegado del Gobierno. En el fondo, no se hace más que mantener la clásica distinción entre los dos ámbitos de funciones en el gobierno del pueblo. Pero ahora, el sentido de esta distinción no es, simplemente, el de impedir a los Ayuntamientos inmiscuirse en cuestiones políticas sino que, manteniéndose esta posibilidad, se afirma el ámbito de lo administrativo, como el propio del gobierno del pueblo. Este nuevo sentido que adquiere el binomio del gobierno local, abre una importante brecha en la monolítica estructura del alcalde moderado. Se inicia la paulatina escisión de las dos facetas constitutivas de la alcaldía: la política, como delegado del Gobierno y la administrativa, como presidente del Ayuntamiento y jefe de la administración municipal. Mientras que en un principio lo constitutivo del alcalde, y lo que le dio vida independiente del Ayuntamiento, fueron las atribuciones de carácter político a partir de esta ley, se considera específico y esencial, en esta autoridad, su faceta administrativa: la presidencia del Ayuntamiento y la jefatura de la Administración municipal.⁴⁹⁹ La razón de esta distinción entre lo político y lo administrativo se hace, en opinión de algún autor, en aras a la descentralización.

En lo relativo a su faceta como delegado del Gobierno, se ha mantenido por la doctrina que, si para las leyes moderadas el alcalde era el delegado del Gobierno, la ley progresista entiende que el delegado del Gobierno era el alcalde. Esta frase no es ni un juego de palabras ni una tautología, quiere expresar que en el primer caso, la delegación gubernativa constituye la base de la concepción del alcalde; mientras que en el segundo, estructurado el alcalde en base a principios distintos, la ley le confiere la delegación de unas funciones cuyo ejercicio no realiza como órgano municipal, sino para cubrir la necesidad de hacer llegar a

⁴⁹³ C. 1856, art. 75.

⁴⁹⁴ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 148.

⁴⁹⁵ ID., *ibidem*, 149.

⁴⁹⁶ GUIRADO CID, “Aproximación”, 888.

⁴⁹⁷ MIR I BAGO, “El sistema”, 109.

⁴⁹⁸ C. 1856, art. 75.

⁴⁹⁹ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 85-86.

todos los rincones la voluntad general. No supieron o no quisieron los progresistas españoles, en este momento, liberar al alcalde del ejercicio de las funciones delegadas, que muy bien podían haberse atribuido a la Corporación, con todas las garantías y controles necesarios, dejando en la alcaldía exclusivamente la función ejecutiva. Ello probablemente, habría supuesto que nuestro régimen municipal hubiera contribuido poderosamente a despolitizar la figura del alcalde, dándole una configuración más objetiva y políticamente neutral. Hubiera conseguido, además, un mayor desarrollo y madurez, en lugar de encontrarse continuamente en una situación de interinidad, cambiante según las preferencias de cada uno de los grupos en el poder en un determinado momento.⁵⁰⁰

Otro modelo de alcalde es el surgido de la Revolución de 1868. El alcalde que delimitan las leyes municipal y electoral de 1870 quiere ser expresión de los ideales conquistados en dicha revolución. De esta forma, el dato definidor de dichas normas está representado por el establecimiento del sufragio universal masculino para la elección de los Ayuntamientos, pero con el importante contrapeso de la Asamblea de vocales asociados que sigue representado los intereses de los contribuyentes. El criterio electivo se hace extensible al alcalde, si bien a través, por primera vez, de una elección indirecta (elección por la Corporación de entre sus miembros) y además, se le sigue garantizando su persistencia en el cargo del que sólo puede ser removido por vía judicial. La Ley de 1870 aunque teóricamente trató de plasmar los ideales de la Revolución Septembrina, en realidad, y como ocurriera también en la Ley de 1856, en esta ocasión se conforma un texto legal que guarda cierta equidistancia entre las dos tendencias más diferenciadas del Congreso: la conservadora, sustentada por la Unión Liberal, y la más extremista, que propugnan las tendencias demócratas y republicanas. Este eclecticismo será también reconocido desde la Comisión redactora del texto. Su causa inicial hay que encontrarla en las transacciones habidas entre las fuerzas políticas en el proceso de elaboración de la Constitución de 1869. Dentro de este contexto, al Ayuntamiento se le sigue considerando una corporación económico-administrativa. Dicho órgano se compone de concejales de tres categorías: alcaldes, tenientes de alcaldes y regidores. Se suprimió la dependencia administrativa de los alcaldes respecto de los gobernadores Civiles.⁵⁰¹ El alcalde no es más que un concejal al que el Ayuntamiento le confiere su presidencia.

El alcalde de la Restauración es el que surge de la reforma introducida en la anterior Ley Municipal de 1870 por la Ley de 1876, de acuerdo con la Constitución del mismo año y que da lugar a la Ley refundida de 1877. Supuso para la administración local un claro retroceso de signo reaccionario y centralizador, por más que se presente como una solución transaccional y conciliadora, de orientación liberal-conservadora.⁵⁰²

Algún autor ha mantenido que esta ley no ha aportado nada al proceso evolutivo de la alcaldía por su sentido de mera modificación, en aspectos muy concretos. Pero esta reforma tiene una intencionalidad política muy precisa en dos cuestiones: supresión del sufragio universal (con la consiguiente reducción del número de miembros de la Asamblea de Vocales asociados, como órgano ya innecesario) y control gubernamental de los Ayuntamientos a través de sus alcaldes, designados de nuevo por el sistema de las dos confianzas, suponiendo la ley, en rigor, una vuelta a la moderada de 1845.⁵⁰³

⁵⁰⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 149.

⁵⁰¹ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Historia", 348 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), "Historia", 348.

⁵⁰² GUIRADO CID, "Aproximación", 890 y "El alcalde", 150-151.

⁵⁰³ GUIRADO CID, "Aproximación", 890.

Se volvió al modelo de municipio centralizado en donde el alcalde quedaba constituido como el representante del Gobierno en la Corporación Municipal, por conducto del gobernador. Los alcaldes serán los representantes del Gobierno en el término municipal, bajo la dirección del gobernador de la provincia.⁵⁰⁴ La figura del alcalde recobró otra vez su carácter de representante del Poder Central, por conducto del gobernador, y representante del municipio al estilo de las leyes moderadas.⁵⁰⁵ El alcalde es, a la vez, representante del Poder Central y supremo cargo ejecutivo del municipio. Esta duplicidad del carácter del alcalde responde al doble aspecto del municipio como parte de un todo superior y como todo que es en sí mismo. El primer aspecto hace referencia a la necesidad de que exista un representante del Poder Central en cada municipio garante de los intereses generales. Ante esta situación, hubiera sido necesario que en el municipio hubiese dos representaciones distintas, una del Estado, y otra del pueblo, designadas respectivamente por el Gobierno y por el Ayuntamiento; o que se reuniesen las dos en una sola persona que mereciese la confianza de las dos entidades que representa, por lo que habría que autorizar al Gobierno para designar de entre los concejales, al que creyese oportuno. El designado gozaría así de la confianza del pueblo, que lo eligió como concejal, y del Gobierno, que lo nombró delegado. El segundo aspecto comprende el carácter del alcalde como presidente del Ayuntamiento y sólo de la Administración municipal y surge a consecuencia de la necesidad de que se gestionen los intereses peculiares de los pueblos. La unión orgánica del presidente del Ayuntamiento y del jefe de la administración municipal indica que en los municipios no se realiza el principio político de la división de poderes.

Finalmente, conviene destacar que la larga vigencia de esta norma responde más que a un deseo de mantener este modelo, a la dificultad de conseguir su sustitución. Más de veinte proyectos de reforma son suficientemente expresivos del clima absolutamente favorable a su derogación.

En el modelo de alcalde del Estatuto Municipal, lo que llama la atención es que en el seno de un sistema político netamente centralizador se inaugure un sistema de administración local caracterizada por el reconocimiento de la heterogeneidad y la autonomía municipal y, como consecuencia de esta última, por la atribución a las municipalidades de un ámbito competencial tan amplio como exija la satisfacción de sus intereses peculiares. Pieza clave de la organización así concebida es el alcalde. La organización municipal tiene por base en el Estatuto el "*Ayuntamiento con su alcalde presidente*".⁵⁰⁶ Si hasta aquí el municipio estuvo regido por un órgano monocrático: el alcalde, y un único órgano colegiado: el Ayuntamiento, integrado por el alcalde, tenientes de alcalde y demás concejales,⁵⁰⁷ el principio de eficacia lleva a este texto a romper dicho binomio, estableciéndose un órgano plural intermedio, denominado Comisión municipal permanente, constituida por el alcalde y los tenientes de alcalde.⁵⁰⁸ Al propio tiempo, desaparece la Junta municipal que había creado la Ley de 1870. El alcalde, desde un principio, se concibe en un sentido dinámico, de forma que el carácter de jefe de la administración municipal engloba y polariza todas sus demás facetas como órgano municipal. Tiene la importante función de dirigir la administración municipal, de la que la presidencia del Ayuntamiento, no es más que un aspecto.⁵⁰⁹

⁵⁰⁴ SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab), "Historia", 379, y MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Historia", 379.

⁵⁰⁵ ID., *ibidem*, 346.

⁵⁰⁶ E.M. 8 marzo 1924, art. 38.

⁵⁰⁷ *ibidem*, arts. 38 y 41.

⁵⁰⁸ *ibidem*, art. 39.

⁵⁰⁹ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 136.

El Estatuto, en base a la concepción empresarial del municipio, constituye una figura de alcalde directamente al servicio de fines de eficacia, dejando de lado toda preocupación por integrar sus funciones dentro del mecanismo de la representación.⁵¹⁰ Se crea un sistema orgánico al servicio de unos fines de eficacia, a la vez que como un requisito más para su logro, se exige la representatividad. Esta función directora de la administración municipal matiza y colorea el contenido de la institución: la doble función de representar al Gobierno y dirigir la administración municipal, incumbiéndole en este aspecto la presidencia del Ayuntamiento, que viene establecida textualmente.⁵¹¹ El carácter del municipio como negocio es lo que marca la fisonomía del alcalde e incoa el núcleo de su problemática. Se potencia, por ello, el carácter del alcalde como administrador del municipio, llegando esta norma más lejos que nunca. Hasta ahora, desde la perspectiva local, la jefatura de la administración municipal estaba íntimamente ligada a la presidencia del Ayuntamiento, hasta el punto de poder decirse que una y otra no eran más que dos aspectos de una misma realidad, no obstante, ostentar el alcalde atribuciones administrativas propias, al margen del Ayuntamiento. La preocupación por la eficacia de la gestión municipal da lugar a una distinta articulación de estos dos elementos en el alcalde. El alcalde realiza la función de dirigir la administración municipal, incumbiéndole por ello la presidencia del Ayuntamiento y de la Comisión permanente y ejecutar sus acuerdos.⁵¹²

Este modelo de alcaldía está determinado básicamente por las notas de eficacia e independencia en su gestión. Sus facultades gestoras se incrementan con algunas de nuevo cuño, como la de poder contemplar cuestiones de competencia. Por otra parte, no puede dejarse de lado que se garantiza su independencia mediante su origen electoral y con la supresión de destituciones y suspensiones gubernativas, en lo que a sus competencias propias se refiere. El control político de su gestión pasa a ser ejercido por la propia Corporación y por el electorado, a los que queda atribuida la facultad de destituir al alcalde. El Ejecutivo se reserva la posibilidad de suspenderle en el ejercicio de sus competencias delegadas a través de la exoneración, lo que reafirma la separación entre una y otra parcela de las atribuciones de la alcaldía.⁵¹³

Además de todo lo anterior, es necesario aludir aquí a la figura del alcalde-gerente, aunque su trascendencia práctica ha sido totalmente inoperante. Aparece por primera vez en el Estatuto. Se introduce este régimen a través del sistema de cartas municipales. El gerente, nombrado libremente por el Ayuntamiento, asume los plenos poderes municipales para la gestión de los servicios de interés comunal. Paralelamente, la Corporación tendría un alcalde-presidente sólo a los efectos de presidir las sesiones municipales.⁵¹⁴ Es curioso destacar que el alcalde-gerente no necesitaba reunir la condición de concejal, ni siquiera la vecindad en el municipio. Con ello quedan desgajadas del alcalde las funciones propias de la jefatura de la administración municipal. Nada dice el Estatuto respecto del destino de la delegación gubernativa en estos casos. Se trata de una omisión, que sin afectar al concepto de alcalde, hubiera provocado probablemente problemas de carácter político, pero ésto no se llevó a la práctica. La creación de esta figura responde a la preocupación por la eficacia en la gestión municipal. Por ello, el gerente es nombrado directamente por el Ayuntamiento, en ocasiones en régimen de contrato, es retribuido y, consiguientemente, profesional. Responde, lógicamente, de su gestión ante el Ayuntamiento, por lo que de ningún modo supone negación del principio de representatividad que debe informar la vida local. En definitiva, lo que se hace es separar representación de gestión, dejando cada uno de estos conjuntos o facetas de su

⁵¹⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 136.

⁵¹¹ E.M. 8 marzo 1924, art. 93.

⁵¹² MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 89-90.

⁵¹³ GUIRADO CID, "Aproximación", 891-892.

⁵¹⁴ E.M. 8 marzo 1924, art. 142.

cargo a las propias reglas de funcionamiento, de acuerdo con su naturaleza. El Estatuto, al regular el alcalde-gerente, lo único que hace es trazar unos rasgos mínimos, dejando a la posible carta municipal, la tarea de elaborar el acabado de sus perfiles.⁵¹⁵ Doctrinalmente, se ha mantenido que se trata de una importante figura que el derecho local español no ha sabido, o no ha querido aprovechar en las múltiples posibilidades que entrañaba.⁵¹⁶

Para finalizar, hay que hacer referencia al modelo de alcalde republicano de 1935 que está muy próximo al del Estatuto, como lo está la administración local en su conjunto. La normativa de la Segunda República no significó ninguna aportación al desarrollo del concepto de alcalde. Las bases ideológicas utilizadas son las mismas que la del último texto legal citado: el municipalismo y la configuración del alcalde en su aspecto funcional. Ahora bien, la impresión que ofrece la lectura del concepto utilizado en el Estatuto Municipal, es la de una definición muy elaborada y pensada, mientras que en esta ley, es como si el tema ya no interesase tanto y el legislador se hubiese visto obligado a promulgar una ley municipal con el único fin de cubrir el expediente obligado en todo régimen. Parece que en lo relativo al alcalde se le ha agotado la imaginación y que las innovaciones que hace son fruto, únicamente, de un deseo de distinguirse de sus predecesores.⁵¹⁷ Destacan dos hechos: por un lado, se potencia el origen democrático del alcalde ya que se elige prioritariamente por el electorado entre el propio cuerpo electoral y, subsidiariamente, por la Corporación entre sus miembros y por otro, se reafirma su condición de órgano local, ya que no es necesariamente delegado del Gobierno, criterio cuyo único antecedente está en la Ley de 1845.⁵¹⁸ Continúa manteniéndose el triple carácter del alcalde,⁵¹⁹ pues es, al mismo tiempo, jefe de la administración municipal, presidente del Ayuntamiento y de la Comisión permanente y delegado del Gobierno en el término municipal.⁵²⁰ En esta misma línea algún autor ha manifestado que esta triple configuración del alcalde se establece sin afán de predominio de ninguna de ellas.⁵²¹

5.3. COMPETENCIAS DEL ALCALDE.

La configuración de una institución no está completa si no se conoce su ámbito competencial, pero lo verdaderamente importante no es la amplitud de las atribuciones conferidas, sino la libertad con las que éstas se ejercen. El legislador tiene la posibilidad de modular la intervención del Estado en los Ayuntamientos a través del control en el ejercicio de las competencias que se atribuyen a la alcaldía. Como medida de control, el diseño del marco de actuación es un instrumento mucho más potente que la propia configuración de la institución. Es más, no puede plantearse, en modo alguno, su carácter globalmente, sin tener en cuenta este aspecto que es, sin duda alguna, trascendental. La importancia del ejercicio, libre o subordinado, de las competencias de la alcaldía viene condicionado, en gran medida, por el papel que juega el alcalde en el funcionamiento del Ayuntamiento, rol que viene determinado, tanto por el volumen de sus atribuciones, como por la independencia de que goce en su ejercicio. Para conocer esta situación se han clasificado las competencias del alcalde en cuatro grupos:⁵²² competencias político-administrativas, judiciales, electorales y

⁵¹⁵ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 172-173.

⁵¹⁶ ROCA ROCA, "La electividad", 269.

⁵¹⁷ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 90.

⁵¹⁸ GUIRADO CID, "Aproximación", 892.

⁵¹⁹ L. 31 octubre 1935, art. 72.

⁵²⁰ GASCON MARIN, "Tratado", 134. En esta misma línea, se manifiestan también, MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Historia", 382 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), "Historia", 382.

⁵²¹ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 91.

⁵²² Se ha optado por esta clasificación por considerarla más operativa para los fines que se plantean. No obstante,

militares; posteriormente, se irá viendo su evolución en las distintas normas, y en los distintos momentos.

5.3.1. COMPETENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS.

Constituyen el núcleo de las competencias de la alcaldía. Este grupo puede dividirse a su vez en tres bloques: competencias que ostenta el alcalde como presidente del Ayuntamiento; como jefe de la administración municipal y como delegado del Gobierno. Lo importante y lo que conviene poner de manifiesto es el carácter, más o menos autónomo, con el que estas competencias son desarrolladas en cada ley y la libertad con que dichas atribuciones son llevadas a la práctica por cada alcalde.

En la Constitución de Cádiz, no aparecen desarrolladas estas competencias, a diferencia de lo que ocurrió con las judiciales. Se tiende a la concentración de la autoridad en los jefes de las provincias, e inmediatamente detrás de éstos, a los alcaldes secundados por los Ayuntamientos.⁵²³ Estas competencias, como ya se ha dicho, representan el núcleo fundamental de las atribuciones del alcalde. En el propio texto constitucional, se distingue entre “*gobierno interior de los pueblos*”,⁵²⁴ que se asigna a los Ayuntamientos, bajo la inspección de la Diputación Provincial, y “*gobierno político de las provincias*”,⁵²⁵ que se atribuye al jefe político superior. A su vez, los Ayuntamientos están compuestos de alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos,⁵²⁶ respectivamente. En la medida, pues, que el alcalde forma parte del Ayuntamiento, participa de las competencias municipales correspondientes al gobierno interior; y en razón de su carácter de agente del Poder Central en el municipio, asume las correspondientes al gobierno político. Las dos únicas facultades que la Constitución confiere individualizadamente al alcalde, además de las electorales, son: la de presidir el Ayuntamiento⁵²⁷ y la de proveer a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.⁵²⁸ Ambas deben ser referidas a su carácter de agente del Poder Ejecutivo. La primera se le asigna en defecto del jefe político, que es a quien corresponde esa facultad en primer lugar, y la segunda es típica del gobierno político.⁵²⁹ Se establece claramente el lazo de subordinación bajo el que estas competencias deben ejercerse “*bajo la inspección de la Diputación Provincial*”,⁵³⁰ queda de esta forma limitada la actuación independiente del alcalde en este ámbito.

La Instrucción de 1823, fiel a la Constitución gaditana, mantiene los conceptos de gobierno interior y gobierno político como ejes del régimen municipal, pero haciéndolo con mayor precisión. Las competencias del Ayuntamiento van a seguir siendo las que corresponden al gobierno interior o gobierno económico, mientras que a los alcaldes se les atribuye el gobierno político de los pueblos.⁵³¹ Lo más destacable es que se configura al alcalde como una auténtica autoridad gubernativa. Es, ante todo, responsable del orden

es necesario señalar que es una más de las que se vienen manejando por la doctrina.

⁵²³ CASTRO, “La Revolución”, 84.

⁵²⁴ C. 19 marzo 1812, art. 309.

⁵²⁵ *ibidem*, art. 334.

⁵²⁶ *ibidem*, art. 309.

⁵²⁷ *ibidem*, art. 309.

⁵²⁸ *ibidem*, art. 321.2.

⁵²⁹ Esta última determinación se deduce, a sensu contrario, del texto constitucional, ya que se encuentra en un precepto dedicado a las atribuciones del Ayuntamiento y se establece expresamente que será competencia de dicha Corporación “*auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de personas y bienes y a la conservación del orden público*”.

⁵³⁰ C. 19 marzo 1812, art. 323.

⁵³¹ L. 3 febrero 1823, art. 183.

público, de la función de policía entendida en su sentido más estricto. El alcalde es agente gubernativo en materia de orden público.⁵³²

Se le otorga la presidencia del Ayuntamiento, pero ya no por la vía de la sustitución del jefe político, sino por derecho propio, con lo que se introduce una importante desviación respecto del Código de Cádiz. El alcalde y, si hubiera más de uno, el primer nombrado, preside el Ayuntamiento. El jefe político superior, sin embargo, sigue presidiendo sin voto el Ayuntamiento de la capital de la provincia, y el subalterno, donde lo haya, el Ayuntamiento de la cabeza de partido o pueblo donde tenga su residencia. También, cuando se hallaren por alguna razón, en algún pueblo de sus respectivas jurisdicciones, podrán presidir el Ayuntamiento, siempre que lo estimen conveniente.⁵³³ Que esta presidencia no es preceptiva se deduce del artículo 56, que sólo la hace necesaria para dirimir empates. Al igual que los demás alcaldes, tiene voto en el Ayuntamiento, correspondiéndole, desde la presidencia del mismo: dirigir las deliberaciones y mantener el orden y el decoro de las sesiones; convocar las sesiones extraordinarias⁵³⁴ así como dirimir los empates con el voto de calidad.⁵³⁵ Le corresponden además, otras competencias formales como son la obligación de poner la media firma en los acuerdos de aquél, junto con la de los demás capitulares, y la de firmar junto con el secretario la correspondencia de trámite que se dirija al jefe político y a la Diputación Provincial.⁵³⁶

El carácter de agente gubernativo que esta ley atribuye al alcalde se extrema de tal forma que se llega a una ambivalencia alcalde-miembro del Ayuntamiento; alcalde-órgano independiente del Ayuntamiento, de difícil comprensión. Bajo esta segunda estimación el binomio alcalde-Ayuntamiento se va a resolver en una relación de mutuo auxilio y colaboración. En este sentido, las disposiciones que acuerden los Ayuntamientos en materias de seguridad y comodidad se ejecutarán “*por los alcaldes cuando sea necesaria su autoridad*”;⁵³⁷ igualmente, para la efectividad de las multas que imponga el concejo y en la cobranza de contribuciones.⁵³⁸ Con carácter general, “*prestarán los alcaldes su autoridad y fuerza coactiva, en lo que sea necesario para ejecutar todas las providencias y acuerdos de los Ayuntamientos*”.⁵³⁹ A partir de tales prescripciones, hay que llegar a la conclusión de que el alcalde no aparece necesariamente como órgano ejecutivo municipal. La justificación de esta situación se encuentra en el hecho de que en la mente de los constituyentes de Cádiz, Ayuntamientos y alcaldes se insertan por igual en el Poder Ejecutivo.⁵⁴⁰ Por su parte, también los Ayuntamientos, tanto corporativa como individualmente sus distintos miembros, deben auxiliar a los alcaldes en ciertas cuestiones establecidas legalmente.⁵⁴¹ Contarán también los alcaldes con el auxilio de los Ayuntamientos en la vigilancia de pesas y medidas y con el consejo no vinculante de éstos para acordar medidas de carácter general, quedando, en este caso, responsables los alcaldes de las providencias que adopten.⁵⁴² Además, tendrán los auxilios del Ayuntamiento que estimen convenientes “*en todo lo que pertenezca a la*

⁵³² GUIRADO CID, “El alcalde”, 38-39.

⁵³³ L. 3 febrero 1823, art. 251.

⁵³⁴ *ibidem*, arts. 51 y 54. La facultad del alcalde de convocar sesiones extraordinarias en las capitales de provincia se constriñe al alcalde primero, poniéndolo, además, en conocimiento del jefe político.

⁵³⁵ *ibidem*, art. 56. El voto de calidad del alcalde sólo tiene lugar después de tres sucesivas votaciones, en tres sesiones consecutivas.

⁵³⁶ *ibidem*, art. 67.

⁵³⁷ *ibidem*, art. 2.

⁵³⁸ *ibidem*, arts. 80, 216 y 217.

⁵³⁹ *ibidem*, art. 219.

⁵⁴⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 42.

⁵⁴¹ L. 3 febrero 1823, art. 26.

⁵⁴² *ibidem*, arts. 190, 187 y 191.

seguridad de personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público".⁵⁴³ Finalmente, hay que reiterar que se asigna exclusivamente a los alcaldes el gobierno político. Se establece que: "*el gobierno político de los pueblos estará a cargo del alcalde o alcaldes de ellos, bajo la inspección del jefe político superior de la provincia*".⁵⁴⁴ En este sentido, no puede dejar de señalarse lo establecido en otro artículo de esta ley en la que se señala que "*los alcaldes obedecerán y ejecutarán las ordenes que les comunique el jefe político de la provincia y seguirán con él la correspondencia periódica que les prevenga, dándole todas las noticias y avisos que pida*".⁵⁴⁵ La dependencia jerárquica queda totalmente garantizada.

En el Real Decreto de 1835, dentro de las competencias político-administrativas del alcalde, extensibles también al corregidor, se pueden delimitar un grupo de facultades propiamente gubernativas. Estas son las que, en un momento posterior, y con determinados trasvases, vendrán a configurarse definitivamente como atribuciones delegadas del Poder Central. Junto a ellas, las de carácter local, derivadas de la condición del alcalde como presidente de la Corporación Municipal, desde donde se va a configurar, a partir de este Decreto, otra de sus facetas fundamentales: su carácter de jefe de la administración municipal. Es necesario destacar, que la generalidad de las competencias del alcalde se recogen en el artículo 36, que señala que los corregidores, cuando sean nombrados, y los alcaldes, en caso contrario, son las autoridades encargadas por el Rey, bajo la dependencia del jefe político, del ejercicio de una serie de atribuciones que se detallan a renglón seguido. La situación de subordinación queda así claramente establecida, circunstancia que no resulta sorprendente en una norma de estas características.

En la Ley de 1840, las competencias del alcalde se recogen en el Título VIII denominado "De las atribuciones de los alcaldes" (arts. 69 a 75), separadas totalmente de las competencias del Ayuntamiento que se recogen en el Título anterior.⁵⁴⁶ El alcalde se configura en esta ley como órgano netamente local. Es prioritariamente el administrador del pueblo. Esta denominación es coherente con el propósito de administrativación de la vida local, que se inicia ya en el Real Decreto de 1835. El Ayuntamiento es puramente una organización administrativa y en el alcalde se destaca también esta naturaleza. Es posible ya hablar, con toda propiedad, del triple carácter del alcalde que había quedado esbozado en el Real Decreto de 1835: presidente del Ayuntamiento, jefe de la administración municipal y delegado del Gobierno.

El Real Decreto de 1843 reproduce prácticamente en los mismos términos que la Ley de 1840, con la salvedad de que se incluyen entre las competencias del alcalde como administrador del pueblo, la de presidir las subastas y remates públicos de ventas y arrendamientos de bienes propios, arbitrios y derechos del común, con asistencia de un regidor y de un síndico.⁵⁴⁷ Dicha competencia en 1840 aparecía atribuida a los síndicos.⁵⁴⁸

Respecto de la Ley de 1845, hay que señalar que algún autor ha considerado, en esta materia, al alcalde como un órgano bifronte que se encuentra para el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas como delegado del Gobierno, bajo la autoridad inmediata del jefe político, y bajo la vigilancia de la administración superior, como administrador del pueblo.⁵⁴⁹ El Decreto de 1835 fijaba las actuaciones que debían ser remitidas a la aprobación

⁵⁴³ L. 3 febrero 1823, art. 192.

⁵⁴⁴ *ibidem*, art. 183.

⁵⁴⁵ *ibidem*, art. 211.

⁵⁴⁶ L. 14 julio 1840, Título VII, denominado "De las atribuciones de los Ayuntamientos" (arts. 61 a 68).

⁵⁴⁷ R.D. 30 diciembre 1843, art. 69.5.

⁵⁴⁸ L. 14 julio 1840, art. 78.3.

⁵⁴⁹ TUSELL GOMEZ, y CHACON ORTIZ (colab.), "La reforma", 261.

del gobernador civil, circunstancia que no fue suprimida por esta ley, ya que las facultades del alcalde como administrador del pueblo deben desarrollarse, “*bajo la vigilancia de la administración superior*”.⁵⁵⁰ Se trata de una relación muy generosa de atribuciones que implican colocar al alcalde en una situación de preeminencia en relación con el Ayuntamiento, que pasa a ser una especie de consejo consultivo de aquel, prácticamente desprovisto de facultades decisorias.⁵⁵¹

La Ley de 1856 regula en Capítulos distintos, e incluso en Títulos distintos, las atribuciones del alcalde, según se trate de sus funciones administrativas,⁵⁵² o relativas al gobierno político de los pueblos.⁵⁵³ Las competencias del alcalde en esta ley son prácticamente las previstas en la legislación moderada, a pesar de su carácter plenamente electivo. El dogma de la separación de poderes alcanza su máxima virtualidad. Los progresistas no rompieron los esquemas que trazaron sus padres en 1812. No supieron, o no quisieron, liberar al alcalde del ejercicio de las funciones delegadas, que muy bien podrían haberse atribuido a la Corporación con todos los controles y garantías necesarias, dejando a aquel órgano la función estrictamente ejecutiva. Ello hubiera dado al régimen local actual, una fisonomía mucho más eficiente y ágil, a la vez, que habría contribuido poderosamente a despolitizar la figura del alcalde. La obligada referencia de esta ley a los criterios liberales, hace que se retomen los viejos conceptos de gobierno interior asignado a los Ayuntamientos y gobierno político atribuido a los alcaldes, prioritariamente al primero de ellos, y a los delegados del Gobierno. Sin embargo, sobre este esquema se superpone la misma estructura de la alcaldía que aparece en las normas precedentes. La ley, bajo la denominación de “*funciones administrativas*”, engloba, en primer término, las atribuidas al alcalde en su condición de presidente del Ayuntamiento y jefe de la administración municipal, regulando separadamente las que le corresponden al alcalde como delegado del Gobierno. Con ello, se pretende destacar el carácter del alcalde, miembro substancial del Ayuntamiento, uno de los postulados básicos del sistema progresista.

El alcalde se consolida clara y definitivamente como órgano municipal en la Ley de 1870. Se separan tajantemente sus funciones administrativas y políticas,⁵⁵⁴ pero consagra su doble condición de jefe de la administración municipal y representante del Gobierno.⁵⁵⁵ Igual que sucedía en la Ley de 1856, las atribuciones propias del alcalde se recogen separadamente de aquellas otras que recibe del Gobierno por delegación. El primer grupo de éstas se recogen en el Título III “De la administración municipal”, Capítulo IV denominado “De las funciones administrativas de los alcaldes, tenientes, síndicos, regidores y alcaldes de barrio” (arts. 107 a 114) y las otras, en un Capítulo único (arts. 191 a 195) del Título VI, titulado “Gobierno político de los distritos municipales”. La doctrina ha puesto de manifiesto que en esta norma la figura del alcalde ha perdido gran parte de su sustantividad respecto de leyes anteriores; apenas se le asignan competencias propias, al margen de las que le corresponden al Ayuntamiento. De todos modos, no deja de ser el elemento central de la Corporación Municipal.⁵⁵⁶

⁵⁵⁰ L. 8 enero 1845, art. 73.

⁵⁵¹ MIR I BAGO, “El sistema”, 87.

⁵⁵² L. 5 julio 1856, Título Tercero, “De la administración municipal”, Capítulo III, “De las funciones administrativas de los alcaldes constitucionales y de barrio”, arts. 152 a 164.

⁵⁵³ *ibidem*, Título Quinto, Capítulo Único, “Del gobierno político de los distritos municipales”, arts. 264 a 270.

⁵⁵⁴ MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, “Historia”, 378 y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, y MONTANOS FERRIN (colab.), “Historia”, 378.

⁵⁵⁵ MIR I BAGO, “El sistema”, 120.

⁵⁵⁶ ID., *ibidem*, 120.

En la Ley de 1877, sólo se modifican las competencias administradoras del alcalde manteniendo la legalidad anterior en las presidenciales y en las delegadas del Poder Central, aunque las modificaciones no tuvieron una excesiva trascendencia. En esta ley, fiel a la tradición legislativa moderada en este punto, la condición de alcalde como representante del Gobierno, sirve de pretexto para justificar una significativa intervención en su nombramiento, hasta el punto de que sus atribuciones, en orden a la ejecución de los acuerdos municipales, tienen mucho de tutelas internas ejercidas por un agente del Estado. En este sentido, se establece que el alcalde, en su condición de representante del Gobierno desempeñará todas las atribuciones que las leyes le encomienden, obrando bajo la dirección del gobernador, así como en lo relativo a la publicación y ejecución de las disposiciones generales del Gobierno, gobernador y Diputación, tanto en lo tocante al orden público, como a las demás funciones que en tal concepto se le atribuyen.⁵⁵⁷

La alcaldía, en el Estatuto de Calvo Sotelo, constituye una de las instituciones donde se refleja con mayor intensidad el principio de eficacia en la gestión municipal que inspira este Código. La doble faceta del alcalde: magistrado local y delegado del Gobierno, aparece claramente deslindada en este texto, reforzándose la vocación municipalista del alcalde y el carácter añadido de las competencias gubernativas de la alcaldía.⁵⁵⁸ La presidencia de la Comisión municipal permanente, supone por otra parte, la extensión respecto de la misma, de las facultades presidencialistas y ejecutivas del alcalde. Al regular las competencias del alcalde, el Estatuto sigue miméticamente la legislación anterior, si bien, como es habitual en esta norma, desarrolla esos preceptos con mayor detalle.⁵⁵⁹ El alcalde sigue manteniendo la doble condición, por un lado, la de presidente del Ayuntamiento y jefe de la administración municipal y por otro, la de delegado del Gobierno. Pero, con esta norma, presidencia del Ayuntamiento y jefatura de la administración municipal aparecen como dos conceptos yuxtapuestos, que en realidad constituyen el anverso y el reverso de una misma realidad: la administración municipal integrada por diversos órganos, en cuya cima están el alcalde y el Ayuntamiento relacionados a través de la presidencia, y cada uno del órgano supremo en sus respectivos órdenes competenciales. De ahí que se trate la jefatura y la presidencia amalgamadamente y sin diferenciar.⁵⁶⁰ De la lectura del propio Estatuto, se infiere que el alcalde tiene la función de dirigir al Ayuntamiento, del que la presidencia no es más que un aspecto.⁵⁶¹ La dificultad que entraña establecer, con rigor conceptual, la línea divisoria entre dichas facultades presidencialistas en sentido amplio, y las administradoras la elude el Estatuto, enumerándolas conjuntamente.⁵⁶²

Novedad también del Estatuto, si exceptuamos los precedentes de la Instrucción de 1823,⁵⁶³ son las facultades de excepción que se conceden a los alcaldes en caso de gravedad extraordinaria, trastorno grande de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente de análoga significación. En tales supuestos, podrá adoptar personalmente y bajo su más estrecha responsabilidad, las medidas que juzgue inaplazables. Esta cualidad de las decisiones y la obligatoriedad de convocatoria urgente de la Comisión municipal permanente o del Pleno, que impone esta norma, según la gravedad del caso,⁵⁶⁴ denotan que, superada la perentoriedad del momento, la competencia de este tipo de decisiones debe ser compartida.⁵⁶⁵

⁵⁵⁷ L. 2 octubre 1877, art. 199.1.

⁵⁵⁸ GUIRADO CID, "El alcalde", 192-193.

⁵⁵⁹ MIR I BAGO, "El sistema", 165.

⁵⁶⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 137.

⁵⁶¹ ID., *ibidem*, 136.

⁵⁶² E.M. 8 marzo 1924, arts. 192, 193 y 194.

⁵⁶³ L. 3 febrero 1823, art. 199.

⁵⁶⁴ E.M. 8 marzo 1924, art. 193.

⁵⁶⁵ GUIRADO CID, "El alcalde", 194.

Se establece también que los gobernadores civiles podrán conferir mandato expreso para el cumplimiento de alguna función delegada a los jueces municipales, siempre que el alcalde se haya negado a cumplir sus ordenes; debe tratarse de un mandato completamente ajeno a las atribuciones de exclusiva y privativa competencia municipal y la delegación debe circunscribirse al deber omitido de que se trate, sin que de ninguna manera pueda inmiscuirse el juez municipal en la gestión del Ayuntamiento.⁵⁶⁶ Regula esta norma otros dos supuestos de pérdida temporal de las facultades delegadas del alcalde: la exoneración y la denominada inhabilitación por responsabilidades económicas.

Surge la exoneración de la idea del municipio como entidad natural y, por tanto, respetuosa con la vida municipal, y con la autonomía; por ello, el Estado se ve imposibilitado para intervenir: tanto en el nombramiento, como en la separación de las autoridades municipales, deberá estar lo más ausente posible. Sin embargo, en el gobierno del pueblo confluyen, junto con los intereses estrictamente locales, otros, cuya trascendencia superior motiva la intervención del Estado, que se concreta, sobre todo, en las funciones del alcalde como delegado del Gobierno en el pueblo. Pero lo definitivo para su configuración no fueron sus funciones gubernativas, sino el carácter de jefe de la administración municipal y presidente del Ayuntamiento. Ello determina que el enfoque de puntos concretos de su regulación orgánica, como es el caso de su modo de designación, se hiciese desde esa perspectiva. Esta situación podría dar lugar a que accediese a la alcaldía alguien que pudiese ser desafecto al Gobierno, hostil, o simplemente que no estuviese interesado en ejercer con la debida diligencia las competencias que la delegación comportaba, o bien pudiera ser radicalmente inepto para ello. La única solución era la exoneración de los alcaldes de las funciones delegadas, sin que por ello perdieran dicha cualidad. Se separaban así el ámbito municipal del alcalde, que seguía siendo realizado por él, y el estatal, realizado por un delegado nombrado “ad hoc”, hasta el cese del exonerado.⁵⁶⁷

Se ha calificado la exoneración, por algún sector doctrinal, como una verdadera suspensión gubernativa, si bien, limitada a las facultades que ostentan los alcaldes como delegados del Poder Central.⁵⁶⁸ El que no se refiera más que a las atribuciones delegadas del alcalde reafirma la actitud de respeto del Estatuto con la autonomía municipal. Esta institución se regula con cierta minuciosidad, lo cual denota indudablemente, la preocupación del legislador por objetivar y garantizar la correcta utilización de este delicado instrumento.⁵⁶⁹ Las causas que motivan la adopción de esta medida son las de culpa o ineptitud del alcalde en el ejercicio de las mencionadas facultades delegadas, a cuya comprobación se llegase por quejas de particulares, informes oficiales, o desobediencia reiterada en el cumplimiento de órdenes superiores, en materia extraña a la privativa competencia municipal.⁵⁷⁰ Pero, no es ésta una facultad discrecional del Gobierno, sino reglada, que conlleva la comprobación de los motivos que la originaban, mediante la tramitación de un expediente incoado al efecto. Se resuelve por Real Orden acordada en Consejo de ministros, a propuesta del gobernador civil, previa audiencia del interesado, estableciéndose, como requisito, la publicación oficial de dicha resolución.⁵⁷¹

La exoneración implica la designación de persona distinta del alcalde, que con la denominación de delegado, ejercerá las funciones relativas a la Administración Central en el

⁵⁶⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, art. 196.

⁵⁶⁷ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 332.

⁵⁶⁸ GUIRADO CID, “El alcalde”, 189.

⁵⁶⁹ Esta figura se recoge en el Capítulo III denominado “Exoneración”, del Título VII, Libro I del Estatuto Municipal, (arts. 276-278).

⁵⁷⁰ E.M. 8 marzo 1924, art. 276.

⁵⁷¹ *ibidem*, art. 277.

municipio. El nombramiento recaerá en una persona distinta del alcalde, generalmente un concejal, que desempeñará entonces esta función con el nombre de concejal-delegado, lo que evidencia el deseo del Estado de evitar injerencias externas al ámbito local. Por ello, sólo excepcionalmente podría ser designada otra persona que, en todo caso, debía ser vecino del propio municipio o funcionario público.⁵⁷² Aunque la exoneración, en alguna medida, tiene sus antecedentes en la posibilidad introducida en la Ley de 1870, de asignación a los jueces de paz del cumplimiento de determinadas funciones, que por otra parte, también se mantienen en el Estatuto,⁵⁷³ como se ha señalado anteriormente, es evidente que el alcance de esta misma fórmula es mucho más limitado.

La duración de la exoneración estará determinada, en principio, por la Real Orden por la que se acuerda esta medida. Se extingue también por la rehabilitación del interesado, por la publicación de la convocatoria de elecciones municipales, por la renovación trienal del Ayuntamiento o por quedar vacante la alcaldía, que pondría en funcionamiento los mecanismos de sustitución del alcalde.⁵⁷⁴ El cese del delegado, al quedar sin efecto la exoneración, será automático, sin necesidad de declaración especial.

El Estatuto resuelve las fricciones que se pueden plantear entre el alcalde y el delegado gubernamental en dos puntos concretos: la referida al mando de la policía municipal y la que atañe a la resolución de los desacuerdos entre ambas autoridades. La primera cuestión se resuelve en el sentido de poner la citada fuerza pública a disposición del delegado, sin perjuicio de los servicios que a la misma puedan corresponder en la Administración municipal.⁵⁷⁵ Respecto de la segunda cuestión, se establecen algunas prescripciones concretas de carácter preventivo: el delegado no podrá extraer de la casa consistorial documentos sin dejar recibo en regla, ni ocupar el despacho de la alcaldía. Se atribuye al gobernador competencia para resolver los posibles conflictos que puedan plantearse, contra cuyas decisiones cabe recurso de alzada al ministro de la Gobernación; y todavía, contra la decisión de éste, la Corporación puede interponer el recurso de abuso de poder, que establece el Estatuto.⁵⁷⁶

El segundo supuesto de suspensión del alcalde en el ejercicio de sus funciones previsto en el Estatuto, es el que resulta de la inhabilitación en que queda incurso cuando le alcancen responsabilidades, como consecuencia del examen y censura de cuentas efectuada por el Ayuntamiento, una vez haya sido declarada esta responsabilidad por la propia Corporación o por el Tribunal contencioso-administrativo provincial, al resolver el correspondiente recurso contra los acuerdos municipales, en materia de censura de cuentas.⁵⁷⁷

La Ley de 1935 distingue entre las atribuciones que les corresponden a los alcaldes como presidentes de Ayuntamientos,⁵⁷⁸ las que tienen a título de jefes de la administración municipal,⁵⁷⁹ y las derivadas de su condición de delegados del Gobierno.⁵⁸⁰ En los dos primeros casos, se trata de atribuciones instrumentales que nada añaden al ámbito recién descrito de competencia municipal. Por contra, como delegado del Gobierno se le atribuyen diversas competencias relacionadas con el orden público y la aplicación del ordenamiento

⁵⁷² E.M. 8 marzo 1924, art. 278.2.

⁵⁷³ *ibidem*, art. 196.

⁵⁷⁴ *ibidem*, art. 278.7 y 9.

⁵⁷⁵ *ibidem*, art. 278.

⁵⁷⁶ *ibidem*, art. 278.6.

⁵⁷⁷ *ibidem*, art. 581.

⁵⁷⁸ L. 31 octubre 1935, art. 82.

⁵⁷⁹ *ibidem*, art. 83.

⁵⁸⁰ *ibidem*, art. 84.

estatal. Son competencias que la doctrina ha calificado de precarias,⁵⁸¹ en cualquier momento pueden ser asumidas, en todo o en parte, por el gobernador civil o por un delegado especial suyo. Contrariamente al Estatuto, la Ley Municipal de la República enumera separadamente las facultades presidencialistas y administradoras del alcalde. Por un lado, aquellas que se refieren a la condición de presidente del Ayuntamiento y de la Comisión permanente;⁵⁸² por otro, las relativas a su carácter de jefe de la administración municipal;⁵⁸³ finalmente, las relativas a su condición de representante del Gobierno en el término municipal.⁵⁸⁴

De todo lo dicho, puede llegarse a la conclusión de que el ejercicio de las competencias político-administrativas, pese al carácter autónomo de algunas normas, no se ha llevado a la práctica libremente, sin control estatal, hasta prácticamente el Estatuto de 1924, pero sólo respecto de las competencias propias. El control gubernativo se mantiene en todas las normas respecto de las competencias delegadas, circunstancia lógica si se tiene en cuenta de que en este supuesto el alcalde actúa como un instrumento del Poder Ejecutivo en el ejercicio de dichas competencias.

5.3.2. COMPETENCIAS JUDICIALES.

Es necesario destacar que estas competencias no constituyen el núcleo de las atribuciones de la alcaldía; más bien pueden considerarse como un anexo a las verdaderamente importantes, que, como se ha dicho, son las político-administrativas. Se mantienen sólo durante la primera mitad del siglo XIX, desapareciendo definitivamente en la Ley Municipal de 1856. Estas atribuciones quedan excluidas de cualquier tipo de control por parte del Ejecutivo, cuestión que se establece expresamente a nivel legal, quedando sometidas a la vigilancia y control de órganos judiciales de mayor rango. Estas deben ser entendidas como la posibilidad de actuar del alcalde en un ámbito determinado, pero sin intervención en el mismo de autoridad gubernativa alguna. No se aprovechan estas competencias como medio para influir o intervenir en la actuación municipal, sino que más bien al contrario, quedan al margen de cualquier control por su propio carácter. El alcalde parece que se encuentra aquí llevando a cabo actuaciones que no le son propias; le son simplemente cedidas por otro Poder del Estado y la evolución legislativa vuelve las cosas a la situación en que debían haberse encontrado desde un principio: las competencias judiciales debían haberse residenciado en los órganos del Poder Judicial y así debía haberse establecido ya en la Constitución gaditana. No obstante la atribución artificial de estas competencias y su carácter autónomo respecto del Gobierno de su ejercicio, conviene aludir a ellas por constituir un aspecto sin el cual no puede entenderse completamente la figura de la alcaldía.

La Constitución de Cádiz introduce el principio de separación de poderes. Sin embargo, en el alcalde persisten excepcionalmente las facultades judiciales, junto a las político-administrativas. Este texto al sentar las bases del municipio moderno y separar las funciones judiciales de las administrativas, cambió el aspecto de esta institución, considerándola ya desde un punto de vista exclusiva y especialmente administrativo. Las competencias judiciales del alcalde han sido objeto de múltiples disquisiciones doctrinales. En el artículo 275 de esta Constitución, incluido en el Título V, dedicado a los “Tribunales y a la Administración de justicia en lo civil y en lo criminal”, y al margen por tanto del Título VI, relativo al “Gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, se dice expresamente que *“en todos los pueblos se establecerán alcaldes, y las leyes determinarán la extensión de sus*

⁵⁸¹ MIR I BAGO, “El sistema”, 181.

⁵⁸² L. 31 octubre 1935, art. 82.

⁵⁸³ *ibidem*, art. 83.

⁵⁸⁴ *ibidem*, art. 84.

facultades, así en lo contencioso como en lo económico".⁵⁸⁵ Con ello, los constituyentes posibilitaron el ejercicio conjunto de las atribuciones judiciales y administrativas,⁵⁸⁶ y se propusieron con esta atribución de competencias judiciales al alcalde, por un lado, facilitar el acceso de todos los ciudadanos a la justicia y por otro, simplificar y acelerar los cauces de la misma, tan complicados y lentos hasta entonces.⁵⁸⁷ En este sentido, hay que destacar que la legislación gaditana amplía, por vía de Decreto,⁵⁸⁸ las facultades judiciales del alcalde y no así, las político-administrativas. La Constitución se remite en esta cuestión a las leyes ordinarias, pero, de manera indirecta, le atribuye el oficio de juez conciliador entre las partes, en los supuestos de demandas por negocios civiles y por injurias; funciones que ejercerá conjuntamente con dos hombres buenos, nombrados por cada una de las partes.⁵⁸⁹ Se configura como un requisito previo e indispensable a la iniciación de cualquier pleito y su finalidad fue la de tratar de atajar la inclinación excesiva y general a pleitear que había en aquel momento.

La figura del alcalde, según algún autor, queda desjudicializada en Cádiz. Esta afirmación encuentra su apoyatura en el acta de la sesión de la Comisión redactora del Proyecto del día 27 de septiembre de 1811, que recoge lo siguiente: "*Se ha dado el oficio de conciliador al alcalde porque no administra justicia*".⁵⁹⁰ Otros autores, mantienen en este sentido un criterio totalmente opuesto,⁵⁹¹ insistiendo en el carácter judicial que se refleja en el texto gaditano. Incluso, otro sector de la doctrina apuesta por una postura ecléctica, considerando, que no puede aceptarse la tesis que ve en el alcalde doceañista un órgano esencialmente judicial, ni la opinión opuesta, que mantiene que el alcalde de 1812 queda desjudicializado. En este sentido, no puede dejarse de lado el hecho de que el principio de división de poderes fuerza la evolución de la alcaldía, primero hacía su desjudicialización y posteriormente, a partir de su carácter político-administrativo, hacia su configuración definitiva de órgano local.⁵⁹² La pérdida paulatina de las competencias judiciales genera la consolidación de sus poderes de sanción de carácter administrativo y la plena independencia y compatibilidad entre la sanción administrativa y la sanción penal.⁵⁹³ Ahora bien, con independencia de otras cuestiones, parece claro que, constitucionalmente, se atribuyen al alcalde competencias de carácter judicial, y que, por su carácter, dichas funciones se encuentran excluidas del control del Ejecutivo.

Las atribuciones judiciales del alcalde se mantienen en la Instrucción de 1823, en armonía con la Constitución de Cádiz, y en clara conexión todavía con la juridicidad del Antiguo Régimen, que es la que vuelve a regir durante el período absolutista (1814-1820), anterior al trienio liberal, momento en el que ve la luz esta norma. Al configurarse el alcalde como un órgano político-administrativo, se le restan funciones jurisdiccionales que estaban previstas en la Constitución de 1812, con lo que quiebra, en bastante medida, aquel anacronismo, impropio de un régimen constitucional, levantado sobre la división de poderes.⁵⁹⁴ Las facultades jurisdiccionales, aunque se mantienen en la alcaldía hasta 1856, permanecen como solución fáctica y deben entenderse como añadidas a su condición de órgano político-administrativo. La tensión entre ambos tipos de atribuciones quiebra en favor

⁵⁸⁵ C. 19 marzo 1812, art. 275.

⁵⁸⁶ GUIRADO CID, "El alcalde", 20.

⁵⁸⁷ CASTRO, "La Revolución", 84.

⁵⁸⁸ Decreto 9 de octubre de 1812.

⁵⁸⁹ C. 19 marzo 1812, arts. 282 y ss.

⁵⁹⁰ GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 247 y 270.

⁵⁹¹ GUIRADO CID, "El alcalde", 23 y MONTANOS FERRIN, y SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, "Historia", 84.

⁵⁹² GUIRADO CID, "Aproximación", 882.

⁵⁹³ MORELL OCAÑA, "El régimen", 552.

⁵⁹⁴ GARCIA FERNANDEZ, "El origen", 308.

de las político-administrativas. Su carácter gubernativo se extrema, de tal modo, que lleva al alcalde a colocarse en una situación de ambivalencia: miembro del Ayuntamiento y órgano independiente del mismo, de muy difícil comprensión. El desarrollo de las facultades político-administrativas, que realizó esta norma, le convierten en una magistratura claramente representativa del Poder Central, convirtiéndose en el fundamental garante del orden público.⁵⁹⁵ Se realizó una separación interorgánica de dos grupos de funciones: las jurisdiccionales, de una parte y las gubernativas, de otra; a la vez, se adscribía a aquellos efectos a la estructura judicial y a éstos a la jerarquía administrativa. El alcalde, en cuanto ejercía la administración de justicia, estaba sometido a la apelación ante el juez de partido y demás normas sobre auxilio judicial, tribunales etc., mientras que, como encargado del gobierno político del pueblo, actuaba integrado en la jerarquía administrativa a las ordenes directas del jefe político. En la propia Instrucción se dice que “*en estas sumarias como en todo lo demás en que los alcaldes tienen el carácter de jueces, procederán conforme a lo prevenido en la Constitución y en las leyes, sin ninguna dependencia de los jefes políticos*”,⁵⁹⁶ por consiguiente, son dos conjuntos de funciones cuya separación se pretende dejar bien sentada con la adscripción en el actuar del órgano a uno u otro de los poderes, pero también desde el punto de vista de la actividad, en el sentido de que, cuando el alcalde actúa como juez, lo hace simplemente con sujeción a la Constitución y a las leyes, dentro de la independencia judicial característica, a la vez que ejerce las funciones gubernativas bajo la dependencia del jefe político.⁵⁹⁷

El Decreto de 1835, fiel al criterio que había mantenido la Constitución de 1812, sólo el alcalde -y no el corregidor- conserva las facultades judiciales y continua siendo el último escalón de la justicia.⁵⁹⁸ Aparece, sin embargo, en esta norma un matiz nuevo: estas competencias las asume el alcalde sólo donde no hubiera juez de primera instancia.⁵⁹⁹ El Decreto de 1 de abril de 1834 había creado los partidos judiciales y atribuido al juez de cada uno de ellos, las facultades jurisdiccionales de los alcaldes de las localidades cabezas de partido. Con ello, se detecta ya el carácter absolutamente residual de las mismas en la alcaldía, y su exclusivo mantenimiento en razón a la carencia de un órgano específicamente judicial, al que de manera natural y propia, corresponde ejercerlas.⁶⁰⁰ La anterior situación, claramente favorable a la extinción de las facultades judiciales del alcalde, se verá, sin embargo, inmediatamente rectificada por el Reglamento provisional para la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1835, donde se señala que, tanto el alcalde como los tenientes de alcalde ejercerán, en cada pueblo, las funciones de jueces de paz o conciliadores, siendo además jueces ordinarios, incluso para conocer a prevención con el juez letrado, donde lo hubiere, de las demandas civiles cuya cuantía no pase de 10 duros en la Península e islas adyacentes y de 30 en Ultramar; y de los negocios criminales sobre injurias y faltas livianas; determinando unas y otras en juicio verbal.⁶⁰¹

En la Ley de 1840, se establece que los alcaldes “*continuarán desempeñando, bajo su responsabilidad, las funciones judiciales cometidas a su autoridad por las leyes*”.⁶⁰² La presencia de este precepto viene exigida por la necesidad de completar el cuadro de atribuciones del alcalde; pero su misma parquedad, e incluso su propia ubicación en el articulado de la ley, constituyen datos suficientemente expresivos de la escasa significación

⁵⁹⁵ GUIRADO CID, “Aproximación”, 884.

⁵⁹⁶ L. 3 febrero 1823, art. 200.

⁵⁹⁷ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 34-35.

⁵⁹⁸ R.D. 23 julio 1835, arts. 37 a 41.

⁵⁹⁹ *ibidem*, art. 37.

⁶⁰⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 63.

⁶⁰¹ R.D. 26 septiembre 1835, arts. 22 y 31.

⁶⁰² L. 14 julio 1840, art. 74.

del tema en el contexto de esta norma. Se aborda esta cuestión de una manera indirecta, en el precepto referido a las competencias de los tenientes de alcalde. Se establece la competencia de la alcaldía para celebrar y decidir juicios de conciliación y para fallar definitivamente los verbales.⁶⁰³ Se atribuye, además, a los tenientes de alcalde la facultad de arrestar a los delincuentes e instruir las primeras diligencias en caso de delito, que pasarán con el arrestado, al juez de primera instancia,⁶⁰⁴ competencia que debe entenderse extensible a la alcaldía. En este momento, permanece aún vigente el Real Decreto de 26 de septiembre de 1835, por lo tanto el alcalde y los tenientes de alcalde conservarán las facultades atribuidas a los mismos, en esa norma. Con clara imprecisión técnica, como es la tónica de la regulación de esta materia, se prevé la aplicación gubernativa por el alcalde de penas por infracción de leyes de policía y de ordenanzas municipales y la imposición de multas de hasta 500 reales, por encima de las cuales, sus facultades se limitan a la instrucción de la “*competente sumaria*” para posteriormente dar traslado al juez o Tribunal que corresponda.⁶⁰⁵ La nota más destacada de esta ley sobre la cuestión analizada está en la devolución de las atribuciones judiciales a todos los alcaldes, conforme al citado Real Decreto de 26 de septiembre de 1835, marcado por un claro retroceso en la evolución hacia la suspensión de las mismas, respecto del Real Decreto de 23 de julio de 1835, en el que sólo se mantenían para supuestos de poblaciones en que no existiese juez de Primera Instancia.⁶⁰⁶ El Real Decreto de 1843 mantiene prácticamente lo establecido en 1840, con la salvedad de lo relativo al establecimiento de la imposición de multas por el alcalde.⁶⁰⁷

En la Ley de 1845, se hace una única referencia a esta cuestión, remitiéndose su regulación a la legislación ordinaria. Se establece que “*los alcaldes, además de las facultades que esta ley señala, ejercerán las atribuciones judiciales que las leyes o reglamentos les concedan*”.⁶⁰⁸ Pese al carácter regresivo de estas facultades, por lo menos la normativa de régimen local deja de ser, al menos a nivel legal, el lugar adecuado para su regulación. Pese a lo anterior, no se ha superado en esta ley la imprecisión terminológica y conceptual, repetidamente señalada, sobre la posibilidad de aplicación gubernativa por el alcalde de penas señaladas en las leyes y reglamentos de policía y en las ordenanzas municipales, e imposición y exigencia de multas, hasta una determinada cuantía, e instrucción de la correspondiente sumaria, más allá de la misma, para su traslado al juez o Tribunal competente.⁶⁰⁹

La Ley de 1856 tiene como novedad no hacer referencia alguna a la potestad judicial del alcalde, aunque este tema sí estuvo presente en las discusiones parlamentarias del texto. El dogma de la separación de poderes alcanza su plena virtualidad casi simultáneamente a la promulgación de esta ley. Por el Real Decreto de 22 de octubre de 1855 ya se habían creado los jueces de paz y suplentes en número igual al de alcaldes y tenientes de alcalde,⁶¹⁰ y, aunque por Real Orden de 2 de enero de 1856 se suspenden los nombramientos de tales jueces, el Real Decreto de 28 de noviembre del mismo año, deja sin efecto ésta última

⁶⁰³ L. 14 julio 1840, art. 76.1.

⁶⁰⁴ *ibidem*, art. 76.2.

⁶⁰⁵ *ibidem*, art. 71.

⁶⁰⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, 88-89.

⁶⁰⁷ En este sentido, la Ley de 1840 establecía en su artículo 71 la posibilidad de que el alcalde impusiera y exigiera multas de hasta 500 reales. En cambio, el mismo artículo del texto de 1843 establece que dicha competencia llegará hasta 40 reales en los pueblos que no lleguen a 100 vecinos; hasta 100 reales en los de 100 a 500; hasta 300 reales en los de 500 a 5.000 vecinos, hasta 400 reales en los de 5.000 a 10.000; y hasta 500 reales en los de 10.000 vecinos hacia arriba.

⁶⁰⁸ L. 8 enero 1845, art. 78.

⁶⁰⁹ *ibidem*, art. 75.

⁶¹⁰ El cargo de juez de paz se declara honorífico y obligatorio por dos años, exigiéndose como requisitos ser español, mayor de veinticinco años, vecino del pueblo, estar en el ejercicio de derechos civiles, saber leer y escribir y reunir las demás condiciones establecidas para ser alcalde o teniente de alcalde, tal y como se establece en los artículos 1 a 4 del Real Decreto de 22 de octubre de 1855.

cuestión, con lo que termina definitivamente el ejercicio por los alcaldes de sus seculares funciones judiciales.

5.3.3. COMPETENCIAS ELECTORALES.

Se trata, en este momento, de analizar aquellas atribuciones de la alcaldía relativas a los procesos electorales. Por un lado, su análisis tiene interés por ser una parte importante de sus competencias que va a ir variando de unas normas a otras y por otro lado, y es el verdaderamente relevante, la intervención del alcalde en las elecciones municipales va a tener unas consecuencias que conviene analizar detenidamente. La participación del alcalde en el procedimiento electoral, pudiendo influir en su resultado, tiene interés tanto para éste, porque podría convertirse en artífice de su propio triunfo, como para el Gobierno, por su necesidad de contar con municipios afines, de ahí que procurase por todos los medios conseguirlo. El control por el Ejecutivo de las elecciones se convierte, desde este punto, en un control indirecto, ya que el propio Poder Central intervendría a través del alcalde, no directamente. La mayor dependencia del alcalde respecto del Gobierno supone un mayor protagonismo gubernamental en el proceso electoral. Esta intervención central es más intensa en aquellas normas en las que la alcaldía quedaba sometida a una mayor relación de subordinación respecto del Poder Central, situación que coincidía con los períodos en que se encontraba en el Poder el Partido Moderado. Esta situación se refuerza por la intervención, en segunda instancia, del jefe político o del gobernador, para la resolución de los conflictos que se plantean en esta materia. En aquellas leyes más progresistas se aparta al representante gubernamental de las elecciones, pasando sus cometidos a la Diputación o a la Comisión Provincial.

Las competencias del alcalde en materia electoral se concretan en la legislación de Cádiz, por lo que se refiere a las elecciones generales y a las de diputados provinciales, a presidir la Junta electoral de parroquia, compuesta por todos los ciudadanos residentes en el término de la misma.⁶¹¹ Y tratándose de alcaldes de localidades cabeza de partido judicial, la de partido, integrada por los electores de las parroquias comprendidas en el ámbito territorial del mismo.⁶¹² La primera es la que elige a los compromisarios, que a su vez, nombran un elector,⁶¹³ y la segunda, es la que designa al elector o electores de partido, que posteriormente, eligen a los diputados a Cortes⁶¹⁴ y provinciales.⁶¹⁵

Del mismo modo, y en relación con las elecciones municipales, corresponde al alcalde presidir las Juntas de parroquia, cuando proceda su constitución para elegir a los electores y, en todo caso, la de los electores, que son los que designarán a los miembros del Ayuntamiento. También se impone al alcalde la obligación de convocar las Juntas de parroquia.⁶¹⁶ Se establece, además, que los individuos del Ayuntamiento y de la Diputación, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento ante el jefe político, y en su defecto, ante el alcalde primer nombrado, y éste ante el jefe político primero de la provincia; de guardar la Constitución política de la Monarquía, observar las leyes, ser fieles al Rey y cumplir las obligaciones de su cargo.⁶¹⁷

⁶¹¹ C. 19 marzo 1812, arts. 35 y 46.

⁶¹² *ibidem*, arts. 59 y 67.

⁶¹³ *ibidem*, art. 41.

⁶¹⁴ *ibidem*, art. 59.

⁶¹⁵ *ibidem*, art. 328.

⁶¹⁶ D. 23 junio 1813, C. I, art. 23 y D. 23 mayo 1812, arts. 7 y 8.

⁶¹⁷ C. 19 marzo 1812, art. 337.

No se establece, a nivel constitucional, la dependencia con la que el alcalde ejercerá dichas funciones; pero no debe entenderse que la actuación del alcalde en tan importantes materias es absolutamente libre: la propia subordinación en la que se encuentra, respecto del jefe político, conlleva la posibilidad de que éste dirija su actuación. La ausencia expresa de controles en materia electoral, es por otra parte lógica, si se tiene en cuenta el espíritu marcadamente democrático de los constituyentes. Cualquier mención en este sentido habría sido interpretada como una traición a su espíritu liberal. No obstante, pese a que no se diga nada, es necesario destacar que el alcalde actúa en sustitución del jefe político, suplenia que se hace extensible al alcalde segundo e, incluso, a los regidores, en los supuestos de simultaneidad de las Juntas de parroquia. Pero además, la presidencia del alcalde en los citados actos tiene un sentido de mera operatividad, ya que es, en definitiva, el jefe político quien tiene atribuida la competencia para conocer y decidir, sin ulterior recurso, ni contienda judicial, las dudas y reclamaciones sobre las elecciones municipales.⁶¹⁸ No puede entenderse que el alcalde ejerza libremente estas competencias, aun en sustitución del jefe político, ya que, aunque en un principio puede obrar con una cierta independencia, su actuación queda totalmente sometida al delegado gubernativo, en segunda instancia.

Aun cuando las competencias electorales⁶¹⁹ del alcalde liberal en la Instrucción de 1823 se mantienen en los mismos términos que en la legislación gaditana, los legisladores del trienio ponen especial énfasis en garantizar el normal desarrollo de los actos comiciales.⁶²⁰ Se establece que *“el alcalde si fuese único, y donde haya más de uno el primer nombrado, cuidará bajo su responsabilidad de que se renueven los individuos de Ayuntamiento en el tiempo, modo y forma que previenen, la Constitución, el Decreto de 23 de mayo de 1812 y lo demás que rija en la materia”*.⁶²¹ Se observa una reiterada insistencia, por parte de la Instrucción, en el señalamiento de las obligaciones del alcalde; al tiempo que, en contra del criterio mantenido en la totalidad de esta norma, se centraliza la responsabilidad del cumplimiento de tales deberes en el alcalde primer nombrado.⁶²²

En el Real Decreto de 1835, aunque las facultades del alcalde se mantienen en esta materia en términos análogos a los de la etapa anterior, el protagonismo del gobernador civil en el proceso electoral,⁶²³ unido a la efectiva dependencia jerárquica en que respecto del mismo se coloca el alcalde, va abrir un nuevo cauce a la politización de la vida local, y en especial de la alcaldía, si bien, ahora, lo será en total armonía con la política gubernamental.⁶²⁴ Al alcalde y, en su caso, también al corregidor, le corresponde presidir el acto de la elección de los miembros del Ayuntamiento⁶²⁵ y la toma de posesión de éstos.⁶²⁶ Asimismo, se le responsabiliza de la fijación de las listas de electores y elegibles confeccionadas por el Ayuntamiento,⁶²⁷ siendo de su competencia la resolución de las reclamaciones sobre las mismas y, en primera instancia, de las excusas,⁶²⁸ excepciones y reclamaciones sobre los comicios, actuaciones que podrán repetirse ante el gobernador civil.⁶²⁹ El Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar

⁶¹⁸ D. 23 junio 1813, C. III, art. 23.

⁶¹⁹ L. 3 febrero 1823, arts. 224 a 236.

⁶²⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 43.

⁶²¹ L. 3 febrero 1823, art. 224.

⁶²² GUIRADO CID, “El alcalde”, 43.

⁶²³ El gobernador podía llegar a la anulación total o parcial de las elecciones, una vez oída la Diputación Provincial, R.D. 23 julio 1835, art. 30.

⁶²⁴ GUIRADO CID, “El alcalde”, 66-67.

⁶²⁵ R.D. 23 julio 1835, art. 22.

⁶²⁶ *ibidem*, art. 34.

⁶²⁷ *ibidem*, art. 21.

⁶²⁸ *ibidem*, art. 25.

⁶²⁹ *ibidem*, art. 29.

las Diputaciones, atribuye también a los alcaldes la presidencia de las elecciones de los compromisarios que concurren a la designación de diputados provinciales.⁶³⁰ La función electoral quedará institucionalizada en la historia de la representatividad municipal con dos consecuencias altamente negativas: la elección será siempre desnaturalizada por esta dependencia política y, además, el gobernador civil vendrá a sumir una función bastarda y descalificadora, la función de muñidor electoral.⁶³¹

Las competencias electorales del alcalde se potencian en la Ley de 1840, frente a las establecidas en el Real Decreto de 1835. Se atribuye a la alcaldía, y no al Ayuntamiento: la formación de las listas electorales;⁶³² su autorización, junto con el secretario⁶³³ y la resolución, oída la Corporación, de las reclamaciones contra las mismas.⁶³⁴ Posteriormente, cabe recurso ante el jefe político, que debe decidir definitivamente, previa consulta no vinculante a la Comisión de la Diputación Provincial. El jefe político remitirá al alcalde las listas rectificadas para su publicación.⁶³⁵ La Comisión de la Diputación está formada por tres miembros de la misma elegidos por sorteo en la primera sesión ordinaria de ésta. Al alcalde le corresponde también señalar el sitio de celebración de los comicios, oyendo previamente al Ayuntamiento, así como dividir en distritos el término municipal, cuando el número de electores sea superior a 500, oyendo también a dicha Corporación.⁶³⁶ El acto de la elección, en el caso de un único distrito, será presidido por el alcalde, en el supuesto de que haya más distritos será presidido en cada uno de ellos por el teniente, tenientes, o regidores por su orden.⁶³⁷ La facultad para decidir sobre la validez de las elecciones sigue residenciada en el jefe político, oyendo a la Diputación, pudiendo llegar igualmente a la anulación de los comicios.⁶³⁸ Se produce en esta ley una clara concentración de facultades electorales en el binomio jefe político-alcalde, típica del pensamiento moderado, quedando reducidas las colegialidades paralelas, Comisión de la Diputación y Ayuntamiento, a meros órganos consultivos.⁶³⁹ Esta situación desnaturaliza, aún más un procedimiento electoral llamado necesariamente a prescindir de cualquier intervención de parte interesada.⁶⁴⁰

En el Real Decreto de 1843, la regulación de esta materia es básicamente la misma que en la Ley de 1840, con la salvedad de que en 1843 se elimina la determinación de que el jefe político remitirá al alcalde las listas rectificadas para su publicación.⁶⁴¹

Las facultades electorales en la Ley de 1845 se mantienen en los mismos términos que en la Ley de 1840. La única variación que se introduce es la de que el alcalde actúa ahora asociado a dos concejales y a dos mayores contribuyentes, designados por el Ayuntamiento para la formación y firma de las listas;⁶⁴² se sustituye así al Ayuntamiento como órgano consultivo de la alcaldía, en las resoluciones sobre inclusiones y exclusiones indebidas en las listas electorales.⁶⁴³ El alcalde de la localidad cabeza de partido judicial (conforme a la Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales),

⁶³⁰ R.D. 21 septiembre 1835, arts. 2 y 3.

⁶³¹ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 37 y GUIRADO CID, “El alcalde”, 67.

⁶³² L. 14 julio 1840, art. 21.

⁶³³ *ibidem*, art. 23.

⁶³⁴ *ibidem*, art. 24.

⁶³⁵ *ibidem*, art. 25.

⁶³⁶ *ibidem*, art. 27.

⁶³⁷ *ibidem*, art. 28.

⁶³⁸ *ibidem*, art. 44.

⁶³⁹ GUIRADO CID, “El alcalde”, art. 92.

⁶⁴⁰ MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 46 y GUIRADO CID, “El alcalde”, 92.

⁶⁴¹ L. 14 julio 1840 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 25.

⁶⁴² L. 8 enero 1845, arts. 25 y 28.

⁶⁴³ *ibidem*, arts. 26 y 29.

preside la elección de los diputados provinciales. Se mantienen también las competencias que tenía el jefe político en esta materia: la resolución en segunda instancia, y sin ulterior recurso de la decisión del alcalde de las reclamaciones sobre las listas electorales,⁶⁴⁴ así como la decisión sobre la validez de las actas de elecciones, oyendo al Consejo Provincial.⁶⁴⁵ Se repite la misma situación que en la ley anterior.

La Ley de 1856 cambia de signo, a pesar del origen electivo del alcalde, su intervención en las operaciones electorales se produce siempre conjuntamente con el Ayuntamiento que preside, nunca a título individual.⁶⁴⁶ El alcalde no preside el acto electoral: únicamente ostenta la presidencia de la Comisión electoral que forma las listas electorales,⁶⁴⁷ la de la Junta preparatoria y la votación para la elección de los componentes de las mesas de los colegios electorales,⁶⁴⁸ pudiendo ser sustituido, en este caso, por un delegado especial, y posteriormente, y junto a los demás componentes del Ayuntamiento, realizará el escrutinio general de todos los colegios.⁶⁴⁹ Al Ayuntamiento le corresponde aprobar las listas electorales⁶⁵⁰ y resolver, en primera instancia, las reclamaciones contra las mismas,⁶⁵¹ así como aprobar inicialmente la división del territorio.⁶⁵² A la Diputación Provincial, por su parte, le está atribuida la resolución definitiva de las citadas reclamaciones,⁶⁵³ y la aprobación, con el mismo carácter de la división del territorio en colegios electorales,⁶⁵⁴ así como decidir sobre la validez o nulidad de elecciones sin ulterior recurso, y sobre las incapacidades y excusas de los candidatos electos.⁶⁵⁵ Con esta intervención de la Diputación, se trata de romper la connivencia gobernador-alcalde en los procesos comiciales, que constituyó la causa de la politización del municipio moderado y uno de los más importantes instrumentos de dominación del Poder Central en las municipalidades.⁶⁵⁶

La Ley electoral de 1870, al regular esta materia, en lo que respecta a las elecciones de concejales, señala que el alcalde continúa presidiendo la, ahora llamada, “*mesa interina*”, para la elección de los componentes de las mesas electorales, competencia que este texto le atribuye también para los comicios de diputados provinciales y a Cortes, y compromisarios para senadores, así como la Junta general de escrutinio, que forma el Ayuntamiento y un comisionado para cada uno de los colegios electorales.⁶⁵⁷ Al Ayuntamiento le sigue correspondiendo la formación de las listas electorales y la resolución en primera instancia de las reclamaciones contra ellas, así como la división del término en distritos, barrios, colegios y secciones,⁶⁵⁸ a los comisionados, decidir con el mismo carácter, las reclamaciones contra la validez de elecciones.⁶⁵⁹ Pasan a la Comisión Provincial las competencias que tenía atribuidas la Diputación en la Ley de 1856: resolución definitiva de las impugnaciones a las aludidas divisiones del término municipal y las relativas a la validez de las elecciones y la incapacidad y excusas de los elegidos, con la excepción de la competencia para resolver las reclamaciones

⁶⁴⁴ L. 8 enero 1845, art. 31.

⁶⁴⁵ *ibidem*, art. 54.

⁶⁴⁶ CASTRO, “La Revolución”, 186.

⁶⁴⁷ L. 5 julio 1856, art. 43.

⁶⁴⁸ *ibidem*, art. 63.

⁶⁴⁹ *ibidem*, art. 95.

⁶⁵⁰ *ibidem*, art. 46.

⁶⁵¹ *ibidem*, art. 48.

⁶⁵² *ibidem*, art. 60.

⁶⁵³ *ibidem*, art. 55.

⁶⁵⁴ *ibidem*, art. 60.

⁶⁵⁵ *ibidem*, arts. 101 a 103.

⁶⁵⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, 128 y MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 57.

⁶⁵⁷ L. electoral 20 agosto 1870, arts. 51, 81, 102, 115 y 137.

⁶⁵⁸ L. electoral 20 agosto 1870, art. 22 y L. 20 agosto 1870, art. 37.

⁶⁵⁹ L. electoral 20 agosto 1870, art. 87.

contra las listas electorales que mantiene la Diputación.⁶⁶⁰ La ley electoral se mantiene en la misma línea que la de 1856: separación del gobernador de todo el proceso electoral municipal, relegando igualmente al alcalde a funciones tangenciales al mismo.

Las competencias electorales del alcalde no resultan afectadas por la Ley de 1876, por lo que se mantiene en vigor la legislación de 1870. Posteriormente, las normas electorales de 26 de junio de 1890 y de 8 de agosto de 1907, sí producen importantes modificaciones al respecto. La primera de dichas normas hace a los alcaldes, presidentes de las Juntas municipales del censo, integradas también por los demás miembros del Ayuntamiento y por los ex-alcaldes vecinos del mismo municipio y presidentes de las mesas electorales, siendo sustituidos por los tenientes de alcaldes y demás concejales, e incluso por los alcaldes de Barrio, en función de la existencia de más de una sección en el término.⁶⁶¹ Por el contrario, la Ley de 1907 supuso un cambio cualitativo en su pretendido objetivo de apartar al Gobierno y a los Ayuntamientos del procedimiento electoral.⁶⁶² El presidente de la Junta municipal del censo es ahora un vocal de la Junta local de reformas sociales y, donde no hubiera estas Juntas, el juez municipal, y de existir varios en el municipio, el de mayor edad; eliminándose expresamente al alcalde y al cura párroco. La representación municipal está constituida por el concejal que hubiera obtenido mayor número de votos en elección popular, excluido el alcalde y los tenientes de alcalde, correspondiéndole además la vicepresidencia. Las mesas electorales se componen de un presidente y dos adjuntos, extraídos de tres listas representativas de los siguientes grupos de electores: con títulos académicos y profesionales; mayores contribuyentes por inmuebles, cultivos y ganadería y contribuyentes por cualquier otro concepto y no contribuyentes que sepan, en todo caso, leer y escribir.⁶⁶³ Mención especial merece también el Real Decreto de 24 de marzo de 1891, que posibilita el recurso de apelación ante el Ministerio de la Gobernación contra los acuerdos de las Comisiones Provinciales en materia de validez o nulidad de las elecciones municipales, así como sobre la capacidad e incapacidad de los elegidos.⁶⁶⁴ De este modo, se sigue manteniendo el control de los comicios municipales en la cúspide del Ejecutivo del Estado.

En este sentido, en el Estatuto sólo figura que el alcalde podrá convocar, bajo su responsabilidad, elecciones parciales, con la única obligación de dar cuenta al gobernador civil, en el supuesto de que antes de una reunión cuatrimestral del Ayuntamiento “*resultasen incompletas las dos terceras partes del mismo*”.⁶⁶⁵ El resto continúa rigiéndose por la Ley electoral de 1907.

Respecto de la Ley de 1935, procede señalar exclusivamente que la competencia atribuida por el Estatuto al alcalde para la convocatoria, bajo su responsabilidad, de elecciones parciales, con la única obligación de dar cuenta al gobernador civil, se transfiere ahora a esta última autoridad.⁶⁶⁶

5.3.4. COMPETENCIAS MILITARES.

Las competencias militares de la alcaldía se centran en la dirección de la Milicia Nacional. Institución híbrida entre lo militar y lo municipal, nació como una manifestación de la burguesía urbana en defensa de sus libertades, pero también como una expresión de fuerza

⁶⁶⁰ L. 20 agosto 1870, art. 37 y L. electoral 20 agosto 1870, arts. 89 y 25.

⁶⁶¹ L. 26 junio 1890, arts. 10 y 36.

⁶⁶² GUIRADO CID, “El alcalde”, 166 y MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 75.

⁶⁶³ L. 8 agosto 1907, arts. 11, 32 y 33.

⁶⁶⁴ R.D. 24 marzo 1891, art. 9.

⁶⁶⁵ E.M. 8 marzo 1924, art. 49.

⁶⁶⁶ L. 31 octubre 1835, art. 50.

de los Ayuntamientos y Diputaciones frente al Estado.⁶⁶⁷ Algún autor ha considerado que surge como el brazo armado de los liberales que necesitan una fuerza militar para oponer eventualmente al Ejército, y en todo caso, para utilizarla en defensa del orden público.⁶⁶⁸ Su creación, en principio, puede parecer motivada exclusivamente por las razones guerreras, y no faltarían datos para razonar en ese sentido; pero, no obstante la situación del país, parece más apropiado considerarla, también, instrumento de conservación del orden público, si bien este concepto en aquella época presenta indudables diferencias respecto del actual. El orden público del siglo XIX recuerda asonadas, motines y revueltas.⁶⁶⁹ Surge en un momento de tensión nacional y de heroísmo colectivo, fruto del apasionado ambiente político del 2 de mayo de 1808. Los madrileños, que se batieron heroicamente frente a los invasores franceses, fueron los adelantados de la Milicia Nacional. Su importancia ha sido trascendental, ya que la posibilidad de la alcaldía de contar con una fuerza militar a su servicio cambió el curso de la historia, como se verá más adelante al analizar los acontecimientos que dieron lugar al trienio liberal. En otro orden de ideas, su mención o no en cada norma constitucional o municipal va a mostrar el carácter de la misma. Las legislaciones tributarias de aquellas corrientes más progresistas defienden la presencia de la Milicia como medio de asegurar la independencia de Ayuntamientos y Diputaciones, respecto del Poder Central. Esta misma circunstancia hace que sea repudiada por los moderados precisamente, por poner en manos de las Corporaciones Locales un instrumento del máximo calado y de la mayor trascendencia de cara a reafirmar su actuación autónoma. La dirección de la milicia por el alcalde refuerza enormemente su poder de actuación, convirtiéndole, prácticamente, en una autoridad independiente e inatacable, circunstancia que supone, además, uno de los instrumentos de defensa de la autonomía local más potentes del período que se viene analizando.

Con independencia de su importancia en relación con las que se han denominado competencias militares del alcalde, no puede desaprovecharse este momento para hacer referencia a la evolución de esta institución y a su indudable importancia histórica.

Aparece en la propia Constitución de Cádiz, fundamentalmente, como medio para asegurar la independencia de la Nación, incluso frente a la Corona, poniendo su jefatura local en manos del alcalde. Su fin fue fortalecer el poder de los Ayuntamientos y Diputaciones colocando la Milicia bajo la autoridad de aquellas Corporaciones populares.⁶⁷⁰ En su propio texto se dice: *“habrá en cada provincia, cuerpos de Milicia Nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias”*.⁶⁷¹ Este mandato constitucional responde a una finalidad política muy concreta, que ya se mencionó en el Discurso de presentación de la Constitución: *“ofrecer a la nación el medio de asegurar su independencia si fuese amenazada por enemigos exteriores y su libertad interior”*. La Constitución consagra así uno de los gérmenes más determinantes de la politización del municipio liberal y progresista.⁶⁷² Esta manifestación constitucional tiene su desarrollo legislativo en el Decreto de las Cortes gaditanas de 15 de abril de 1814. Pese a que, de acuerdo con esta norma, la Milicia se coloca en cada pueblo al mando del gobernador o comandante militar de nombramiento real, cuando los haya,⁶⁷³ el alcalde viene a convertirse en jefe de la misma, al poder disponer de ella como instrumento al servicio de sus competencias en materia de orden público,⁶⁷⁴ y sobre todo, si se tiene en cuenta que

⁶⁶⁷ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 551.

⁶⁶⁸ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 306.

⁶⁶⁹ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 101.

⁶⁷⁰ COS GAYON, “Historia”, 248.

⁶⁷¹ C. 19 marzo 1812, art. 362.

⁶⁷² GUIRADO CID, “El alcalde”, 30.

⁶⁷³ D. 15 abril 1814, art. 44.

⁶⁷⁴ A la Milicia Nacional se le asignan como competencias propias: la vigilancia pública y de las casas capitulares; la persecución de desertores y malhechores; la conducción de presos y caudales; y en general, la

corresponde al Ayuntamiento: la formación del alistamiento de sus miembros la provisión de sus mandos y el abono de sus haberes. Estas son las vías por las que esta fuerza se convierte en el brazo armado de los municipios españoles constitucionales y en un fuerte resorte jurídico de coacción a favor de los alcaldes⁶⁷⁵ y, en definitiva, en uno de los signos netamente definidores de los modelos liberal y progresista.⁶⁷⁶

La Milicia Nacional fue disuelta por el Decreto de Valencia de 4 de mayo de 1814, al derogar la Constitución y restablecer el absolutismo. Fernando VII la suprimió creando en su lugar su verdadero reverso, los denominados Voluntarios Realistas, que estaban bajo la dependencia de los capitanes generales del Ejército. Pero seis años más tarde, en 1820, tras el pronunciamiento de Riego, volvía a regir el texto constitucional gaditano y la Milicia renacía iniciando su período de mayor virtualidad. La doctrina ha destacado que, durante el trienio liberal, la Milicia Nacional es el brazo armado de los municipios constitucionales. En este período, masonería, sociedades patrióticas y Milicia Nacional llevaron el peso de la lucha, por el planteamiento más abierto del sistema liberal. Algún autor ha destacado que si durante el trienio liberal el Ayuntamiento desempeña tan importante papel es porque cuenta con una fuerza paramilitar primordial, que queda en manos de los liberales.⁶⁷⁷ Esta fuerza alcanzó un protagonismo de primera fila. Fue un claro ejemplo de la evolución que tomó el liberalismo y de la escisión que se produjo en su seno entre el grupo más moderado, heredero y continuador del doceañismo y la facción más exaltada o veinteañista, en la que militaron la mayor parte de los milicianos nacionales. Su protagonismo viene marcado tanto por el alistamiento entre sus filas del héroe de 1820, Rafael Riego, como por la defensa de las libertades que protagonizó en la lucha contra los Cien mil hijos de San Luis.

Las competencias militares de la alcaldía alcanzan su pleno desarrollo durante el trienio liberal, unidas a los acontecimientos políticos del momento. Resurge mediante el Reglamento provisional para esta institución, aprobado por Real Decreto de 31 de agosto de 1820. Su dependencia municipal queda completamente asegurada en esta norma. Se establece que *“La Milicia Nacional está bajo las ordenes de la autoridad política local, que en todo caso, obrará de acuerdo con el Ayuntamiento respectivo”*.⁶⁷⁸ Esta autoridad superior política es, normalmente, el alcalde, excepto en los casos en que exista jefe político, según el artículo 309 de la Constitución gaditana, pero, aun en estos supuestos, es precisa la consulta al Ayuntamiento. En este mismo sentido, hay que señalar que el nombramiento de los mandos de la Milicia se hará a pluralidad de votos de sus miembros ante los respectivos Ayuntamientos,⁶⁷⁹ y el hecho de que las autoridades políticas que necesiten la fuerza del pueblo más cercano, por no ser suficiente la propia, la pedirán por escrito expresando los motivos de ello y no pudiendo denegarla el alcalde o el Ayuntamiento a quien se pida.⁶⁸⁰ Finalmente, puede destacarse que corresponde a los alcaldes remitir, al jefe político de la provincia, un estado de la milicia en sus pueblos.⁶⁸¹

Pero el verdadero afianzamiento de la Milicia se realiza por el Real Decreto de 14 de julio de 1822 que aprueba su Ordenanza. En esta norma se establece textualmente que tiene por finalidad principal *“sostener”* la Constitución gaditana restaurada en Cabezas de San Juan

seguridad y tranquilidad de los pueblos, tal y como se recoge en los artículos 19 a 25 del Decreto de 15 de abril de 1814.

⁶⁷⁵ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 551 y GUIRADO CID, “El alcalde”, 31.

⁶⁷⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, 31.

⁶⁷⁷ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 306.

⁶⁷⁸ R.D. 31 agosto 1820, art. 33.

⁶⁷⁹ *ibidem*, arts. 27 y 28.

⁶⁸⁰ *ibidem*, art. 22.

⁶⁸¹ *ibidem*, art. 81.

el 1 de enero de 1820,⁶⁸² y se insiste, aún más que en la norma anterior, en su carácter local. Se dice que los Ayuntamientos de cada pueblo cuidarán de la organización, reemplazo, armamento y fondos de la Milicia. Se reitera lo ya establecido en los artículos 22 y 33 de la norma anterior.⁶⁸³ Por otra parte, se establece que la admisión o separación de los miembros de la Milicia será realizada por los Ayuntamientos.⁶⁸⁴ Las rebajas del servicio por tiempo limitado serán acordadas por el alcalde, previos los informes de su capitán jefe.⁶⁸⁵ Finalmente, hay que destacar que la dependencia municipal se pone de manifiesto también al establecer el Título IV de esta norma las obligaciones de la Milicia. En este sentido, pueden destacarse la de dar guardia, cuando el Ayuntamiento lo crea necesario, en las casas consistoriales o en cualquier otro lugar,⁶⁸⁶ y la de concurrir a cuantas funciones públicas el Ayuntamiento considere necesario que haya tropa.⁶⁸⁷

En la Instrucción de 1823, por su parte, se establecen las competencias militares de la alcaldía como medios personales al servicio de las facultades gubernativas, y muy especialmente, con referencia a la conservación del orden y seguridad ciudadana, dispone el alcalde de acuerdo con la Instrucción: de la Milicia Nacional local,⁶⁸⁸ del Ejército permanente,⁶⁸⁹ de la Milicia Nacional activa,⁶⁹⁰ e incluso, del vecindario en general.⁶⁹¹ Se señala expresamente que la Milicia Nacional o local puede ser empleada por los alcaldes “*en los objetos de su instituto, según los reglamentos que rijan, y por lo mismo podrán valerse de su auxilio para las rondas, para recorrer los campos, para la persecución y aprehensión de malhechores y para otros fines semejantes*”.⁶⁹² No obstante, la distinción entre ambos cuerpos de milicias tiene interés, ya que la Milicia Nacional activa es una organización de ámbito provincial, cuya utilización por el alcalde requiere, cuando aquélla no se halle en el pueblo, autorización del jefe político.⁶⁹³ La Milicia Nacional local, por su parte, se configura como un cuerpo armado claramente dependiente de las propias municipalidades.⁶⁹⁴

Tras la muerte de Fernando VII, el Estatuto Real, verdadero afianzamiento del moderantismo, dio pie al nacimiento de una nueva Milicia Nacional. El Real Decreto de 16 de febrero de 1834 organizó la denominada Milicia Urbana que surgía, al igual que el propio Estatuto Real, como concesión del Estado. El sector progresista lo advirtió pronto. Pero fue la insurrección carlista la que le dio un nuevo impulso a la milicia e hizo ver a los gobernantes la importancia de tenerla a su lado en la lucha. Iniciada la guerra civil, el crecimiento de la milicia aparece por toda la geografía española.

En la Ley de 23 de marzo de 1835, por la que se aprueba el Reglamento de la Milicia Urbana la define como una institución civil dependiente del Ministerio del Interior en lo general de la Nación; del gobierno civil en cada provincia y de la respectiva autoridad civil y gubernativa en cada pueblo.⁶⁹⁵ A nivel municipal, el Real Decreto de 23 de julio de 1835 recoge como competencia del Ayuntamiento hacer los alistamientos y celebrar los sorteos

⁶⁸² R.D. 14 julio 1822, art. 61.

⁶⁸³ El texto de los artículos 166 y 168 del Real Decreto de 14 de julio de 1822, es idéntico a los mencionados del Real Decreto de 1820.

⁶⁸⁴ R.D. 14 julio 1822, art. 171.

⁶⁸⁵ *ibidem*, art. 173.

⁶⁸⁶ *ibidem*, art. 62.

⁶⁸⁷ *ibidem*, art. 64.

⁶⁸⁸ L. 3 febrero 1823, art. 195.

⁶⁸⁹ *ibidem*, art. 197.

⁶⁹⁰ *ibidem*, art. 197.

⁶⁹¹ *ibidem*, art. 197.

⁶⁹² *ibidem*, art. 196.

⁶⁹³ *ibidem*, art. 197.

⁶⁹⁴ GUIRADO CID, “El alcalde”, 44.

⁶⁹⁵ L. 23 marzo 1835, art. 1.

para la Milicia Urbana, en los términos que prescriban las leyes.⁶⁹⁶ Posteriormente, el día 28 de septiembre del mismo año se dicta un Decreto que cambia su denominación y pasa a llamarse Guardia nacional.

Una vez obligada la Reina gobernadora a restaurar la Constitución de 1812 por Real Decreto de 30 de agosto de 1836, se restableció la auténtica y antigua Milicia Nacional, recobrando su antigua organización con arreglo a la Ordenanza de 1822.

Durante la vigencia de la Ley Municipal de 1840, subsiste la Milicia Nacional regulada por la Constitución de 1837⁶⁹⁷ en forma análoga a la de 1812. En la ley aludida, su jefatura aparece como una competencia del alcalde, en su calidad de delegado del Gobierno. Se establece que es competencia del alcalde ejecutar todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, pudiendo disponer para ello de la Milicia Nacional.⁶⁹⁸ También, se alude a que es competencia del Ayuntamiento desempeñar *“todas las funciones especiales que le señalen las leyes, reales órdenes y reglamentos sobre... la Milicia Nacional”*.⁶⁹⁹ No obstante, la eficacia de esta institución en este período fue muy escasa, ya que una Real Orden de 25 de noviembre de 1843 suspende dicha organización.⁷⁰⁰

Por Decreto de 28 de marzo de 1844, nace la Guardia Civil con la finalidad de proveer a la seguridad pública -hasta ahora competencia de los alcaldes ayudados por la Milicia Nacional- y se subordina al Ministerio de la Gobernación.⁷⁰¹ Este es el hito más importante en la centralización de la coacción.⁷⁰² Este cuerpo se crea con la finalidad concreta -según se expresa en el Preámbulo- de la refundición de todas las compañías sueltas y partidas de seguridad. Es en definitiva, la creación de cuerpos dependientes del Estado, y no locales, para la protección de la paz interior y de la moralidad colectiva.

En 1845 desaparecen las facultades militares del alcalde, que quedan sustituidas por la posibilidad de requerir el auxilio de la fuerza armada, en el marco de sus competencias en materia de mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana.⁷⁰³ En esta norma, y en la posterior Constitución del mismo año, se elimina, toda referencia a la Milicia Nacional. Esta fuerza, entendida como progresista, con alcaldes elegidos, capaces de hacer frente a la Administración del Estado, explica el énfasis con el que la Constitución de 1845 suprime, por una parte, la cláusula de “gobierno interior” en favor de los alcaldes y, por otra, pretendió acabar con dicha fuerza ciudadana. El alcalde nombrado, por el Poder Central, sigue manteniendo su competencia sobre el orden público, pero sin medios efectivos de acción.⁷⁰⁴

El triunfo progresista supuso el retorno, como no podía ser de otra forma, de la Milicia Nacional y, consiguientemente, la recuperación por el alcalde de sus funciones militares. El bienio progresista se caracterizó por el protagonismo que adquiere por última vez esta institución. Legitimada por el Manifiesto de Manzanares, vuelve a convertirse en una

⁶⁹⁶ R.D. 23 julio 1835, art. 48.13.

⁶⁹⁷ Se establece en el artículo 77 de dicho texto constitucional que: *“habrá en cada provincia cuerpos de Milicia Nacional, cuya organización y servicio se arreglará por una ley especial; y el Rey podrá en caso necesario disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes”*.

⁶⁹⁸ L. 14 julio 1840, art. 70.2.

⁶⁹⁹ *ibidem*, art. 70.4.

⁷⁰⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 92-93.

⁷⁰¹ D. 28 marzo 1844, art. 1.

⁷⁰² MORELL OCAÑA, “El régimen”, 551 y GUIRADO CID, “El alcalde”, 111.

⁷⁰³ L. 8 enero 1845, art. 73.2.

⁷⁰⁴ EMBID IRUJO, “Ordenanzas”, 126.

fuerza revolucionaria de primera importancia, aunque su orientación rebasa ya al Partido Progresista.⁷⁰⁵ En la Constitución de 1856, se regula la Milicia en los mismos términos que el texto de 1837. Se establece que *“habrá en cada provincia cuerpos de Milicia Nacional, cuya organización y servicio se arreglará por una ley. El Rey podrá, en caso necesario, disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia, pero no fuera de ella, sin otorgamiento de las Cortes”*.⁷⁰⁶ Por su parte, la ley municipal asigna a los Ayuntamientos la formación de los alistamientos para estos cuerpos.⁷⁰⁷ Sin embargo, no se le otorga en esta ley la jefatura de la Milicia Nacional al alcalde, sino en la Ley orgánica del citado cuerpo que paralelamente se elabora y que se publica en junio de 1856. La omisión de esta competencia en la ley municipal se justificó por los legisladores, en no constituir la misma una atribución especial, ni inherente a la institución de la alcaldía. En todo caso y muy especialmente, en referencia a esta facultad, procede insistir en la observación ya señalada respecto de la mínima efectividad práctica de la legislación del bienio, reguladora de la administración municipal.⁷⁰⁸ Finalmente, hay que destacar que la Milicia Nacional se disuelve y extingue por Real Decreto de 15 de agosto de 1856.

En 1868 se creyó que reaparecía la milicia ciudadana con la organización que tenía en 1856. Pero lo que se restableció fue una institución análoga: los “Voluntarios de la Libertad”, que posteriormente, se organizó por Decreto del Gobierno provisional de 17 de noviembre. Es interesante destacar cómo en esta norma se coloca a esta fuerza armada bajo la dependencia de la alcaldía. Se dice que: *“la fuerza ciudadana de los Voluntarios de la Libertad estará siempre a las inmediatas ordenes del alcalde primero constitucional, así como éste está por la ley subordinado a la autoridad civil de la provincia”*.⁷⁰⁹ No fueron tanto el brazo armado de la burguesía revolucionaria como una fuerza armada popular que hace temer al Ejecutivo un pronto deslizamiento radical. El análisis de la composición de los batallones arroja un predominio de jornaleros y una ínfima o nula presencia de propietarios, base de la primitiva Milicia Nacional de la primera mitad del siglo XIX. No se hizo en este momento obligatorio el alistamiento, como su propio nombre indica, y con disciplina e instrucción muy distante de la rigidez militar. De este modo, la fuerza ciudadana de los “Voluntarios de la Libertad” era, como el Gobierno se proponía, una institución civil, pacífica aunque armada. Posteriormente, por Decreto de 14 de febrero de 1873 se denominaron “Voluntarios de la República”. Después pasó a llamarse por Decreto de 16 de noviembre de 1873, Milicia Nacional. Más tarde por otro de 6 de julio de 1875 cambio otra vez de nombre, apelándose “Voluntarios de la Monarquía constitucional”, y fue perdiendo vigencia, sin que fuera expresamente derogada esta norma y sin disolverse expresamente dicha institución.

5.4. RELACIONES CON EL JEFE POLITICO O GOBERNADOR CIVIL.

Es este un punto clave para el desarrollo del control municipal. La situación en la que se encuentra el alcalde respecto del jefe político, va a permitir conocer la intervención del Poder Central en el ámbito municipal, colocando a la alcaldía en una situación de subordinación y dependencia jerárquica. Lógicamente, la situación va de la mano del propio carácter de la norma a la que se aluda; su ámbito de actuación será mucho más amplio y libre en aquellas normas que tienen su origen en los períodos gobernados por el Partido Liberal o progresista y viceversa, respecto de aquellos otros en que el poder lo detenta el Partido Moderado.

⁷⁰⁵ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 332.

⁷⁰⁶ C. 1856, art. 85.

⁷⁰⁷ L. 5 julio 1856, art. 129.4.

⁷⁰⁸ GUIRADO CID, “El alcalde”, 128-129.

⁷⁰⁹ R.D. 17 noviembre 1868, art. 13.

La compleja configuración del alcalde gaditano se refleja necesariamente en el aspecto relativo a sus relaciones con el jefe político. El alcalde, en cuanto órgano monocrático, es una autoridad periférica central encargada de velar por los intereses generales del Estado en el municipio y, desde este punto, sus relaciones con el titular del gobierno político han de ser de dependencia jerárquica. Pero esta dependencia no es extensible, en igual medida, a todo el ámbito competencial de la alcaldía. En primer lugar, han de estimarse excluidas las facultades judiciales que por exigencia del dogma de la separación de poderes han de seguir necesariamente, una línea divergente. Por otra parte, su cuota de participación en la gestión de los intereses privativos del municipio, en cuanto miembro de la Corporación Municipal, cae bajo la inspección de la Diputación; intervención y control que por el carácter de la Corporación Provincial podría entenderse de menor nivel, y ceñida al ámbito local. Pero este esquema se complica desde el momento en que el jefe político es también presidente de esta última Corporación, y podría influir directamente en ella. Finalmente, sus competencias militares quedan en una zona indefinida, si bien, la lógica del sistema exige enmarcarlas en el ámbito de aquella misma dependencia.⁷¹⁰ La situación de dependencia jerárquica en la que se sitúa el alcalde permite, indudablemente, la intervención del Ejecutivo en el ámbito propiamente local. El hecho de que alguna parte del conjunto de sus competencias quede fuera de dicho control, carece de trascendencia. Las competencias judiciales, pese a su importancia teórica, vistas dentro del conjunto de atribuciones del alcalde, tienen una importancia muy relativa. Con toda probabilidad, la exclusión de esa supervisión debe entenderse consecuencia, más de un respeto casi sagrado al dogma de la separación de poderes, que a un deseo del poder constituyente de excluir esta materia de la supervisión del jefe político o de la Diputación. Dicha posición alcalde/jefe político tiene su expresión formal en la Instrucción de 1823. En la discusión parlamentaria, después de sustentarse la tesis de que los alcaldes serán meros delegados o subdelegados de los jefes políticos, cada uno en su pueblo, prevaleció la que defendía que se trataba de autoridades con jurisdicción propia y sólo dependientes de los jefes políticos, en los asuntos gubernativos, que quedó plasmada en el texto, ya que se atribuye al alcalde, el gobierno político de los pueblos, pero “*bajo la inspección del jefe político superior de la provincia*”.⁷¹¹

Esta misma situación de dependencia se recoge, de manera concreta, en varios artículos de la Instrucción: en materia de expedición y refrendo de pasaportes;⁷¹² en la obligación, que se impone a los alcaldes, de dar cuenta a la citada autoridad provincial, de la comisión de robos y otros delitos, de la presencia de ladrones o malhechores, o de cualquier otro acontecimiento notable;⁷¹³ así como, de los actos de conciliación celebrados⁷¹⁴ y, sobre todo, en el deber de obedecer, trasladar y publicar, en sus respectivos casos, las ordenes que reciba de aquél, así como las leyes, decretos y demás disposiciones que igualmente, transmita el jefe político superior o, en su caso, el subalterno.⁷¹⁵ También es extensible esta situación de dependencia, a las facultades electorales de la alcaldía. Por razón de esta misma estructura jerárquica, los vecinos y demás interesados pueden recurrir ante el jefe político, las providencias de los alcaldes.⁷¹⁶

La exclusión de este control de las funciones judiciales y de las relativas a la gestión de los intereses económicos del municipio, queda también establecida en esta ley: las primeras, de forma expresa, (ya que se señala que los alcaldes, en el ejercicio de las

⁷¹⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 31-32.

⁷¹¹ L. 3 febrero 1823, art. 183.

⁷¹² *ibidem*, art. 194.

⁷¹³ *ibidem*, arts. 198 y 199.

⁷¹⁴ *ibidem*, art. 202.

⁷¹⁵ *ibidem*, arts. 231 y 250.

⁷¹⁶ *ibidem*, art. 209.

atribuciones de carácter judicial, tienen el carácter de jueces, “*sin ninguna dependencia de los jefes políticos*”.⁷¹⁷) y las segundas, al constituirse, la Diputación en “*autoridad inmediata superior a los Ayuntamientos*”,⁷¹⁸ salvo cuando ésta no esté reunida, en cuyo supuesto aquéllos quedan bajo la dependencia directa del jefe político.⁷¹⁹ La dependencia jerárquica del Ayuntamiento respecto de la Diputación se refuerza con la facultad que se atribuye a esta última, de imponer multas a los concejos de hasta 1.000 reales, por incumplimiento de sus obligaciones, desobediencias u “*otros efectos maliciosos*”.⁷²⁰ La autoridad de la Diputación se extiende también al alcalde, al venir obligado a publicar las circulares de la misma, que contengan disposiciones generales y de interés común.⁷²¹

Hay que destacar que, doctrinalmente, se ha establecido que un rasgo diferencial entre las concepciones liberal y progresista y las moderadas, es el determinado por el control de las municipalidades, en el primer caso a través de la Diputación Provincial, y en el segundo, directamente por el jefe político. Una vez hechos todos estos planteamientos, hay que llegar a la conclusión de que, pese al carácter descentralizador de esta norma, el alcalde aparece profundamente sometido al Gobierno, a través del jefe político, en la mayor y más importante parte de sus atribuciones. A la vista del articulado de la Instrucción, se puede llegar a la conclusión de que el legislador, al configurar esta figura, no perdió el tiempo, su actuación quedó perfectamente controlada, al menos en todo lo relativo al gobierno político, e incluso, respecto de sus competencias electorales. Hay que concluir que en la parte más decisiva de su actuación, el alcalde quedó sometido a los criterios del Poder Central.

En el Real Decreto de 1835, se eliminan los obstáculos que distorsionaban en la Instrucción de 1823, la dependencia jerárquica de la alcaldía respecto del jefe político (ahora ya denominado gobernador civil). Colocados los alcaldes bajo la dependencia de la autoridad gubernativa provincial, dicha relación jerárquica se puede constatar ahora con total nitidez, sin otra fisura que la representada por las mínimas competencias judiciales que aún retiene la alcaldía. La designación gubernativa del alcalde, la posibilidad de nombramiento de un corregidor, las especiales facultades del gobernador en materia electoral, los instrumentos de remoción de los cargos concejiles y, en último término, la nueva configuración de la Milicia Nacional, son datos, entre otros, suficientemente expresivos de la estructuración jerárquica gobernador civil/alcalde.⁷²² Pero además, esta situación de tutela se refuerza por el hecho de haber quedado trasvasado al Gobierno central el control de las municipalidades en su conjunto. Así, corresponde a su delegado la aprobación de cuantos acuerdos municipales tengan una especial significación para el desarrollo de la vida del concejo: presupuestos; obras y establecimientos públicos; la disposición de bienes, incluso la aceptación de bienes y legados; demandas judiciales, etc.; imponiéndose a la alcaldía la obligación de darle traslado de los acuerdos, así como de las resoluciones de suspensión que adopte, para la decisión definitiva de la citada autoridad.⁷²³ Doctrinalmente, se ha señalado que este Real Decreto erige un sistema municipal bastante acabado, caracterizado por la desconfianza hacia el municipio y las limitaciones a su representación democrática.⁷²⁴

Tanto en la Ley de 1840 como en el Real Decreto de 1843, el jefe político mantiene un nivel de protagonismo substancialmente idéntico, al del gobernador civil en el Real

⁷¹⁷ L. 3 febrero 1823, art. 200.

⁷¹⁸ *ibidem*, art. 82.

⁷¹⁹ *ibidem*, art. 70.

⁷²⁰ *ibidem*, art. 178.

⁷²¹ *ibidem*, art. 215.

⁷²² GUIRADO CID, “El alcalde”, 67-68.

⁷²³ R.D. 23 junio 1835, arts. 48.7 y 36.17.

⁷²⁴ GARCIA FERNANDEZ, “El origen”, 313.

Decreto de 1835. No obstante, hay que señalar que la aplicación en 1843 de la fórmula electoral directa produce, obviamente, una fundamental escisión de la dependencia jefe político alcalde.

En la Ley de 1845 se mantiene la misma posición jerárquica del jefe político respecto del alcalde y del propio Ayuntamiento que en las normas anteriores, fijada en idénticos términos, aunque reforzada, en la práctica, por el sistema de designación del alcalde ordinario y, sobre todo, por la posibilidad de nombramiento de un alcalde- corregidor.⁷²⁵

Se inaugura, con la Ley de 1856, un sistema diferente en las relaciones alcalde/jefe político, al menos a nivel teórico. Se pone de relieve el decidido propósito del legislador de reducir las competencias del gobernador en materia municipal, a favor del órgano colegiado provincial, en razón al presumible menor riesgo de arbitrariedad de éste último, dada la desconfianza que, en todo momento, late en la mente progresista, hacia la figura del delegado del Gobierno en la provincia. No obstante, el trasvase de competencias a la Diputación Provincial, el sometimiento de alcaldes, regidores y Ayuntamiento en su conjunto, al gobernador y a la Diputación,⁷²⁶ y de los primeros, en exclusiva, al gobernador respecto de las facultades delegadas del Poder Central,⁷²⁷ se afianza, en igual medida, con un cuadro de sanciones, que incluye la amonestación, el apercibimiento, la multa y la suspensión e incluso, la destitución como expresión de la citada situación de dependencia del alcalde, respecto del gobernador. Se mantiene, aunque de forma más limitada, la obligación para el alcalde de obtención de licencia gubernativa en los supuestos de ausencia de su localidad. Se prescribe además, que no pueden los alcaldes dar publicidad a sus exposiciones, sin perjuicio del gobernador de la provincia.⁷²⁸ El origen popular de la alcaldía supondrá, sin embargo, un fuerte contrapeso en la relación jerárquica alcalde/gobernador.⁷²⁹

Por su parte, aunque la Ley de 1870 guarda en este aspecto, como en otros muchos, bastante semejanza con la Ley de 1856, la relación de jerarquía alcalde/gobernador se distensionan en ella, en cierta medida. De esta forma, al alcalde se le libera de la obligación de someter sus exposiciones a la aprobación del jefe del Ejecutivo en la provincia; y asimismo, la facultad que correspondía al gobernador de otorgar licencia al alcalde para ausentarse del término municipal, se sustituye aquí por la obligación de darle cuenta, pasando aquella competencia al Ayuntamiento.⁷³⁰ Conforme a esta ley, corresponde al gobernador la aprobación de las ordenanzas municipales y otros determinados acuerdos, no atribuidos con carácter privativo al Ayuntamiento; la imposición de multas; la resolución de recursos contra las impuestas por el Ayuntamiento y la resolución de expedientes de suspensión de resoluciones, y de miembros de la Corporación, de común acuerdo con la Comisión Provincial, y sólo oyendo a ésta, cuando tuviese una motivación política.⁷³¹ No obstante, todo lo anterior hay que concluir que existe una menor dependencia del alcalde respecto del jefe político.

En la Ley de 1877, la cuestión cambia de signo y se observa un aumento de la dominación del Poder Central sobre los Ayuntamientos. En este sentido, deben tenerse en cuenta diversas cuestiones como son: la recuperación por el gobernador de sus anteriores facultades en materia de administración municipal; el retorno al sistema de alcaldes de real

⁷²⁵ GUIRADO CID, “El alcalde”, 111.

⁷²⁶ L. 5 julio 1856, art. 238.

⁷²⁷ *ibidem*, art. 264.

⁷²⁸ *ibidem*, arts. 242 y ss.; 163 y 153.

⁷²⁹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 129-130.

⁷³⁰ L. 20 agosto 1870, art. 110.

⁷³¹ *ibidem*, arts. 71, 80, 166, 167, 178, 180 y 195.

nombramiento en las principales poblaciones del país y la nueva regulación de los institutos de la suspensión y de la destitución de tales magistrados, como datos más destacables que conducen necesariamente a una mayor dominación de los Ayuntamientos por el Ejecutivo a través, fundamentalmente, de la línea jerárquica gobierno civil/alcaldía.⁷³²

Respecto del Estatuto Municipal, hay que señalar que la total separación que se postula entre las facultades propias de la alcaldía y las delegadas por el Poder Central, no es sólo conceptual sino también de tratamiento jurídico, y tiene su lógica correspondencia en la línea jerárquica gobernador/alcalde, que se mantiene en el plano estricto de las competencias delegadas. El carácter esencialmente autónomo de la administración municipal y la total democratización de sus estructuras, conduce necesariamente a dicha solución. En este último campo, las facultades del gobernador se refuerzan especialmente mediante la posibilidad de sanción que se le otorga; la de sustituir al alcalde por el Juez de Paz, en términos análogos a la Ley de 1870⁷³³ y, sobre todo, por el instituto de la exoneración. La falta de vigencia del Estatuto en materia de provisión y cese de las magistraturas locales, supone, sin embargo, una radical ruptura del citado esquema, lo que lleva a una situación diametralmente opuesta, donde la posición de preeminencia del gobernador, ahora en total coherencia con el sistema político dictatorial en que se enmarca este texto, conduce a que la citada relación de jerarquía se tense especialmente, abarcando, de hecho, todos los ámbitos de gestión de la alcaldía. Son expresivos de esta situación durante el período de la Dictadura el Real Decreto de 20 de octubre de 1923, que coloca a los Ayuntamientos bajo el control inmediato de un delegado gubernativo designado para cada partido judicial, con la misión de conocer e intervenir el funcionamiento de las Corporaciones Municipales y vigilar la prestación de los servicios locales y el Real Decreto de 29 del mismo mes y año por el que se obliga a las municipalidades a dar traslado al gobernador civil de las quejas y reclamaciones de los administrados “*a los efectos que crea oportunos*” dicha autoridad.⁷³⁴

Por su parte, el gobernador republicano recupera de nuevo espacios competenciales en los Ayuntamientos. La posibilidad de suspensión de los acuerdos municipales y de los propios alcaldes, aunque limitada a los supuestos de anormalidad constitucional, son datos suficientemente significativos de esta situación. La facultad del electorado de libre nombramiento y remoción de los alcaldes desplaza, sin embargo, el epicentro del control de las municipalidades hacia el citado cuerpo electoral. Doctrinalmente, se ha señalado que esta ley se mueve entre el culto a los principios autonómicos, y la evidencia del deterioro de una sociedad que condensaba un peculiar enfrentamiento ideológico.⁷³⁵

⁷³² GUIRADO CID, “El alcalde”, 167.

⁷³³ E.M. 8 marzo 1924, arts. 191 y 196.

⁷³⁴ GUIRADO CID, “El alcalde”, 196-197.

⁷³⁵ ID., *ibidem*, 219.

CAPITULO VI

OTROS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO: TENIENTES DE ALCALDE, ALCALDES DE CUARTEL, ALCALDES PEDANEOS Y ALCALDES DE BARRIO.

SUMARIO

- 6.1. Tenientes de alcalde.
 - 6.1.1. Elección y nombramiento.
 - 6.1.2. Suspensión y destitución.
 - 6.1.3. Dependencia.
- 6.2. Alcaldes de cuartel.
- 6.3. Alcaldes pedáneos.
 - 6.3.1. Elección y nombramiento.
 - 6.3.2. Dependencia.
- 6.4. Alcaldes de barrio.
 - 6.4.1. Elección y nombramiento.
 - 6.4.2. Suspensión y destitución.
 - 6.4.3. Dependencia.

CAPITULO VI

Las líneas que siguen se van a dedicar al análisis de la intervención de instancias distintas a las municipales en el régimen jurídico de los tenientes de alcalde, los alcaldes de cuartel, los alcaldes pedáneos y los de barrio. El interés del Gobierno en intervenir en los aspectos determinantes de la constitución y funcionamiento de estas instituciones se encuentra fundamentalmente en su carácter de miembros cualificados de la Corporación. Ello unido al hecho de que se les atribuye legalmente una serie nada desdeñable de competencias, desgajadas de las inicialmente atribuidas a la alcaldía. La intensidad de la presencia gubernamental se debe fundamentalmente a dos cuestiones: por un lado, a la trascendencia de cada figura en el funcionamiento de la Corporación Municipal y por otro, al carácter más o menos intervencionista de cada norma.

6.1. TENIENTES DE ALCALDE.

La figura del teniente de alcalde urge como una respuesta a la necesidad de garantizar la continuidad de la gestión municipal, lo que indudablemente conlleva un detrimento de la autoridad de la alcaldía. Esta situación trae consigo un correlativo interés del Poder Central por controlar esta institución. Como regla general, puede señalarse que la normativa que se viene analizando configura a los tenientes de alcalde como una especie de vice-alcaldes o delegados del alcalde. Como consecuencia de ello, su régimen jurídico se establece, en muchos aspectos, en los mismos términos que el previsto para la alcaldía. Por ello, la intervención gubernativa en su ámbito va a coincidir, en gran medida, con la ya comentada respecto del alcalde.

El teniente de alcalde sólo aparece en aquellas normas en las que existe un alcalde único. Nunca en aquéllas en las que puede existir, en cada término municipal, una pluralidad de ellos en función de su población. No son abundantes en el período que se viene analizando los textos legales que se decantaron a favor de la pluralidad de alcaldes. A nivel constitucional, hay que hacer referencia únicamente a la Constitución de 1812 que establece que *“para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes...”*.²⁸¹ A nivel legislativo y como desarrollo de la Constitución gaditana, puede señalarse lo previsto en las Instrucciones de 1813 y 1823. Aunque en la primera de ellas no se regula de forma directa la figura de la alcaldía, de algunos preceptos de su texto se deduce la presencia de varios alcaldes establecidos en función de la población de cada municipio. Con mayor amplitud se desarrolla la cuestión en la Ley de 1823. Su regulación se separa de lo establecido en 1812 respecto a esta cuestión. Mientras el texto de Cádiz se orienta hacia el establecimiento de uno o dos alcaldes en cada municipio, con una clara dependencia del primer nombrado, en la Instrucción se establece una inicial de igualdad de todos ellos en autoridad y jurisdicción.²⁸² Pese a la clara determinación legal de que cuando haya dos o más

²⁸¹ C. 19 marzo 1812, art. 309.

²⁸² GUIRADO CID, “El alcalde”, 48.

alcaldes “*serán iguales su autoridad y jurisdicción*”,²⁸³ del resto del texto de la ley se extrae la conclusión contraria: la preferencia del nombrado en primer lugar respecto de los demás. Todo ello se puso de manifiesto detalladamente, en el capítulo relativo a la alcaldía. En la Ley de 1856, sorprendentemente, apareció esta posibilidad de nombramiento de una pluralidad de alcaldes en cada municipio, en función de su población.

Esta institución aparece por primera vez en el Real Decreto de 1835. Su regulación es tributaria de una transformación que va a perdurar en nuestra legislación: la del alcalde único. Surge como contrapartida a esta limitación. Doctrinalmente, se ha puesto de manifiesto que esta norma añade al teniente de alcalde un carácter del que difícilmente podrá desprenderse después, su vinculación a un segmento del territorio municipal.²⁸⁴ Se establece que en cada Ayuntamiento habrá un alcalde y uno o más tenientes de alcalde “*donde lo exija el vecindario de la población*”.²⁸⁵ Se configura a los tenientes de alcalde como “*autoridades subalternas y auxiliares de los alcaldes*”²⁸⁶ en un doble sentido, como se tendrá ocasión de ver más detenidamente: participando en las facultades de la alcaldía, bajo su dependencia inmediata, incluso en lo que respecta a las funciones judiciales;²⁸⁷ y supliendo al alcalde, en los supuestos de ausencia o enfermedad, por su orden de designación.²⁸⁸

La Ley de 1840 aborda la figura de los tenientes en términos muy semejantes a los de la norma anterior. El mantenimiento de las tenencias de alcalde, en sustitución de los alcaldes subalternos, fue ponderado, casi con unanimidad, con ocasión de la discusión parlamentaria de su texto.²⁸⁹ Esta regulación, como se verá más adelante, pasa de una forma casi idéntica al Real Decreto de 1843. Doctrinalmente, se ha destacado la importancia de esta figura por el hecho de que supuso un correlativo detrimento de la autoridad del alcalde. Su nombramiento por el mismo procedimiento que el del propio órgano ejecutivo municipal y la atribución legal de facultades propias en concurrencia con éste, dan a aquella institución una especial relevancia en estas normas, con un evidente resquebrajamiento y deslustre del poder del alcalde.²⁹⁰

Con evidente lógica dentro de un sistema centralista, en la medida de que en la Ley de 1845 se produce una mayor dependencia del alcalde respecto del Poder Central, se preserva más su autoridad de la erosión que sobre la misma pudieran ejercer, otras magistraturas locales con participación en su marco competencial, como es el caso de los tenientes de alcalde. Además de mantener su tradicional condición de suplentes del alcalde, éstos se constituyen en delegados suyos, teniendo precisamente, las facultades que por la alcaldía se les asignen o deleguen, con excepción de las judiciales que se les atribuyen en idénticos términos que para los alcaldes y las que mínimamente les corresponden en materia electoral.²⁹¹ Conviene señalar que esta ley acentúa el carácter del teniente como delegado del alcalde, ya que durante el período que va desde 1835 hasta 1845, su figura aparecía objetivada frente a la alcaldía, en el sentido que mantenía una entidad y posición orgánica propia, faltando entre ellos la relación de confianza que implica toda delegación de funciones.²⁹²

²⁸³ L. 3 febrero 1823, art. 188.

²⁸⁴ MORELL OCAÑA, “El régimen”, 574.

²⁸⁵ R.D. 23 julio 1835, art. 1.

²⁸⁶ *ibidem*, art. 43.

²⁸⁷ *ibidem*, art. 45.

²⁸⁸ *ibidem*, art. 47.

²⁸⁹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 94.

²⁹⁰ ID., *ibidem*, 95.

²⁹¹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 112-113.

²⁹² MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 259.

El sistema de pluralidad de alcaldes se abandona definitivamente en la Ley de 1870, volviéndose a la denominación tradicional de tenientes de alcalde, para designar a los alcaldes distintos del primero o único de la Ley de 1856, aspecto que constituía un anacronismo de difícil sustentación. Se aumenta su protagonismo. Les corresponde ahora ejercer, en sus respectivos distritos, las mismas funciones administradoras que al alcalde y las delegadas de la Administración Central, poniendo a sus órdenes y como delegados suyos, sin competencias propias a los alcaldes de barrio. Ello a salvo de la dependencia de ambas instituciones de la alcaldía. La modificación de la Ley de 1870, realizada por la Ley de 16 de diciembre de 1876, de sentido reaccionario, conservador y, en consecuencia, centralizador afectó, a la figura del teniente de alcalde fundamentalmente en dos aspectos: su nombramiento; y su suspensión y destitución gubernativa.

Por lo que se refiere a la regulación del Estatuto Municipal, hay que señalar en primer lugar, que de su propio texto se deduce que el teniente es un delegado de la alcaldía. Este carácter de mandatario del primer magistrado local se acusa más en esta norma que en la mayoría de las leyes municipales precedentes, ya que aquí sus facultades no aparecen objetivadas, debiendo determinarse siempre por el alcalde, que podrá hacerlo, de forma genérica, por distritos o ramos de la administración o específicamente, para cuestiones concretas, tanto de naturaleza local, como delegadas de la Administración Central. El sentido de esta delegación se afianza hasta el límite, al alcanzar al alcalde responsabilidad directa por las actuaciones del delegado.²⁹³ La novedad fundamental del Estatuto en esta materia está determinada por la condición de los tenientes de alcalde de miembros de la Comisión municipal permanente.²⁹⁴ Dicho órgano se convierte en ciertos aspectos, en superior jerárquico del propio alcalde, al necesitar licencia de la misma para ausentarse del término municipal, a partir de un cierto período de tiempo.²⁹⁵ La inclusión de los tenientes en dicha Comisión va a afectar, en cierta medida, la relación entre el alcalde y los tenientes. Doctrinalmente, se ha señalado que el dato más destacable de su regulación es precisamente, que no ofrece especiales modificaciones frente a lo establecido en las normas anteriores.²⁹⁶

En la Ley de 1935, la regulación de los tenientes de alcalde tiene algunas especialidades que conviene destacar. Su designación se realiza por elección corporativa de entre los propios concejales, tratamiento idéntico al del Estatuto y que ya había aparecido con una cierta insistencia en otras leyes locales. La innovación fundamental se produce por el hecho de que es la Comisión permanente la que acuerda la distribución de funciones entre el alcalde y los tenientes. Esta fórmula supone un fuerte contrapeso al poder de la primera autoridad municipal, desde el momento que son los propios tenientes los que integran, junto a la alcaldía, dicho órgano colegiado. El carácter de delegados del alcalde no se excluye, haciéndose extensible también al resto de los concejales, incluso de forma total, respecto de núcleos de población determinados, a favor de capitulares vecinos de los mismos. Se excepcionan las facultades que pueden corresponder al alcalde como delegado del Gobierno, como se deduce de la propia sistemática de la ley.

²⁹³ E.M. 8 marzo 1924, arts. 98 y 100.

²⁹⁴ *ibidem*, arts. 39 y 97.

²⁹⁵ *ibidem*, art. 103.

²⁹⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, 198.

6.1.1. ELECCION Y NOMBRAMIENTO.

Es indiscutible que la intervención gubernativa en el nombramiento de los tenientes de alcalde es, sin duda alguna, uno de los medios más seguros para conseguir influir sobre dichas autoridades municipales. En la generalidad de las normas que se vienen manejando, se utiliza un procedimiento similar para su nombramiento que el diseñado para nombrar al alcalde, por lo que son válidos todos los comentarios hechos al respecto. No obstante, conviene reiterar que con independencia de que siempre pudiera haber un interés del Ejecutivo por controlar a estos delegados de la alcaldía, éste se pone de manifiesto, en mayor medida, en aquellas normas de carácter centralista; cediendo la intervención gubernativa en aquellas leyes descentralizadoras y que apuestan por la autonomía municipal.

En el Real Decreto de 1835, se recoge para el nombramiento de los tenientes de alcalde un procedimiento semejante al previsto para los alcaldes. Se establece que el gobernador civil nombra al alcalde de entre los tres elegidos con mayor número de votos y, facultativamente, a los tenientes de alcalde de entre los demás propuestos.²⁹⁷ Se abre paso en esta norma a lo que la doctrina ha denominado el sistema de las dos confianzas, la de la base (el cuerpo electoral) y la de la cúspide (el Poder Central), en el nombramiento de los tenientes de alcalde. La intervención del Ejecutivo es indiscutible. Aunque la decisión es vecinal, el delegado del Gobierno en la provincia es quien, en último término, selecciona y nombra a aquél o aquéllos que considera más idóneos. No interviene en este sistema de nombramiento el Rey, a diferencia de lo previsto para la alcaldía, en el que ostentaba un indiscutible protagonismo. La razón hay que buscarla en el carácter menos relevante del teniente, frente al alcalde en la organización municipal.

El nombramiento de los tenientes de alcalde se establece en la Ley de 1840 en idénticos términos que el de los alcaldes. El Rey, por el Ministerio de la Gobernación, y previo informe de los jefes políticos, elige a los tenientes de alcalde de todas las capitales de provincia, de entre los regidores de los Ayuntamientos. El jefe político de cada provincia lo hace, en los mismos términos que el Rey, en los pueblos cabeza de partido o que sobrepasen los 500 vecinos.²⁹⁸ A nivel doctrinal, se ha manifestado que la designación de los tenientes, con idéntico criterio discrecional al de los alcaldes, acentúa aún más la decisión gubernamental en la voluntad municipal.²⁹⁹ El Gobierno renunció a intervenir en los municipios más pequeños en razón de que en éstos hay menos intereses, menos puntos de contacto con el interés general, son más fáciles de gobernar y hay menos resistencia y obstáculos al Poder Central.³⁰⁰

En el Real Decreto 1843, el nombramiento del teniente del alcalde es idéntico al del alcalde; pero se modifica radicalmente respecto a la línea seguida por la normativa anterior. Se establece que en función del número de votos obtenidos será elegido alcalde el primero de ellos; y los que le sigan a continuación con más votos, teniente o tenientes de alcalde.³⁰¹ Desaparece, a consecuencia de las presiones ejercidas por el Partido Progresista, toda la participación gubernamental en el sistema de nombramiento de los tenientes, ya que el mismo queda, exclusivamente, en manos de la voluntad popular.

El sistema descrito pierde su virtualidad con la promulgación de la Ley de 1845, que vuelve a un sistema semejante al recogido por la Ley de 1840. Se regula, como ya viene

²⁹⁷ R.D. 23 julio 1835, art. 31.

²⁹⁸ L. 14 julio 1840, art. 45.

²⁹⁹ MARTINEZ MARIN, "La elección", 294.

³⁰⁰ Tal y como figura en el Diario de Sesiones del Congreso. Sesión de 21 de mayo de 1840.

³⁰¹ R.D. 30 diciembre 1843, art. 45.

siendo habitual, de la misma manera el nombramiento del alcalde y el del teniente de alcalde. Ambas autoridades son nombradas por el Rey en todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial cuya población llegue a 2.000 vecinos. En los demás pueblos, los nombra el jefe político por delegación del Rey, en ambos casos de entre los concejales.³⁰² La intervención gubernativa en el nombramiento de los tenientes recupera toda su fuerza.

En la Ley de 1870, el nombramiento se concibe de la misma manera que el del alcalde. Se establece que los tenientes serán elegidos por los residentes en el término que tengan derecho electoral.³⁰³ Una vez constituido el Ayuntamiento tras las elecciones y bajo la presidencia interina del concejal que hubiera obtenido el mayor número de votos, se procede a la elección de alcalde que se hará por medio de papeletas, es decir secretamente. Los concejales se llaman a votar por su orden. Queda elegido alcalde el que obtenga la mayoría absoluta del número total de concejales. En caso de empate se repetirá la votación y, si hubiese un segundo empate, decidirá la suerte. Proclamado por el presidente interino el resultado de la votación, el elegido pasará a ocupar la presidencia del Ayuntamiento e inmediatamente, se procederá, por idéntico procedimiento, a la elección, uno a uno, a los tenientes de alcalde.³⁰⁴ Por primera vez, se institucionaliza la elección del alcalde y de los tenientes por mayoría relativa de los concejales elegidos por los electores. Hasta este momento, dichas autoridades habían sido elegidas por los vecinos o nombradas por la autoridad estatal de entre los concejales electos. La merma democrática que supuso la elección indirecta queda paliada por el hecho de que dicho sistema asegura una efectiva gestión municipal, al disponer el alcalde y los tenientes de una mayoría concejil para desempeñar su función. Desaparece en esta norma la intervención gubernativa en el nombramiento de los tenientes de alcalde.

Con la Restauración las cosas cambian de signo. La intervención gubernamental se intensifica. El nombramiento del teniente sigue los mismos derroteros que el del alcalde, aunque su régimen es distinto. Para la elección del alcalde en esta ley se recogen tres sistemas diferenciados. La regla general es que los Ayuntamientos elegirán de su seno a los alcaldes. Un segundo sistema se establece para las capitales de provincia, las cabezas de partido judicial y los pueblos que tengan igual o mayor vecindario, que aquéllas dentro del mismo partido siempre que no bajen de 6.000 habitantes: sus alcaldes serán nombrados por el Rey de entre los concejales. Finalmente, se señala que el alcalde de Madrid será nombrado libremente por el alcalde.³⁰⁵ En cambio, para los tenientes sólo se hace alusión a dos procedimientos. En primer lugar, se señala, como regla general, que los Ayuntamientos elegirán de entre sus miembros a los tenientes de alcalde. El procedimiento establecido para ello es idéntico al diseñado por la Ley de 1870.³⁰⁶ En segundo término, hay que aludir al sistema especial diseñado para el Ayuntamiento de Madrid. Se recoge que el Rey nombrará a los tenientes de alcalde de entre los concejales del Ayuntamiento, a diferencia del alcalde, para cuyo nombramiento no se establece límite alguno.³⁰⁷ No se alude para los tenientes al otro sistema de nombramiento previsto legalmente para la alcaldía. No queda claro si este régimen diferenciado se debió a un olvido del legislador, o si por el contrario se realizó conscientemente. Con independencia de sus motivos, lo que sí es indiscutible es que el Poder Central perdió la posibilidad de nombrar a los tenientes de alcalde de entre los concejales de los municipios de importancia, como se había previsto para el alcalde.

³⁰² L. 8 enero 1845, art. 9.

³⁰³ L. 20 agosto 1870, art. 29.

³⁰⁴ *ibidem*, arts. 48 a 51.

³⁰⁵ L. 2 octubre 1877, art. 49.

³⁰⁶ L. 20 agosto 1870, arts. 48 a 51 y L. 2 octubre 1877, arts. 53 a 56.

³⁰⁷ L. 2 octubre 1877, art. 49.

En el Estatuto Municipal, se establece que la designación es competencia de la Corporación de entre los concejales,³⁰⁸ en la línea abierta por normas antes citadas.³⁰⁹ También en la Ley de 1935 se establece la elección corporativa de los tenientes de alcaldes. Se dice que éstos “*serán elegidos de entre los concejales*”.³¹⁰ Desaparece en estas normas definitivamente, la intervención gubernativa en el nombramiento de estas instituciones.³¹¹

6.1.2. SUSPENSION Y DESTITUCION.

El régimen establecido en cada norma respecto de la suspensión y especialmente, de la destitución de cualquier autoridad local marca el nivel de intervención estatal en el ámbito municipal. La cuestión no podía ser de otra manera respecto de los tenientes de alcalde y de ello se deriva el interés de su estudio. Conviene señalar en primer término, que igual que sucedía con el nombramiento, el régimen jurídico previsto para suspender y destituir a los tenientes coincide, en líneas generales, con el previsto para el alcalde en cada norma. La suspensión, pero sobre todo su destitución por autoridades distintas de las locales, son instrumentos jurídicos de la máxima eficacia en lo que al control gubernativo de los Ayuntamientos se refiere. La efectividad de este control se reafirma por la importancia que en el período al que se viene aludiendo alcanzó la figura de los tenientes de alcalde.

La suspensión y destitución de los tenientes de alcalde no figura en el Real Decreto de 1835 regulada de una forma independiente. Se alude a la suspensión y a la destitución del Ayuntamiento en su totalidad o de alguno de sus miembros, sin hacer ninguna distinción entre ellos.³¹² La competencia para suspender a los tenientes de alcalde debe entenderse entonces que es competencia de los gobernadores civiles, ya que se señala legalmente que son éstos quienes “*podrán suspenderles por justas causas, dando cuenta inmediatamente a S.M.*”.³¹³ El que se aluda a un concepto jurídico indeterminado como es el de “*justas causas*” permite al gobernador suspender a los tenientes de alcalde sin limitación alguna. Cualquier conducta podría ser incluida en dicho concepto. Una cierta duda de interpretación puede plantearse por la utilización del plural al referirse la norma a “*justas causas*”. Es necesario plantearse si lo que el legislador pretendió fue utilizar un concepto lo más amplio posible, o si por el contrario su intención fue concebir la suspensión como una reacción frente a varias conductas no gratas para el Gobierno del teniente de alcalde. Probablemente, la finalidad buscada fuese la de ampliar, en la mayor medida posible, un concepto ya de por sí suficientemente amplio. Se

³⁰⁸ E.M. 8 marzo 1924, art. 97.

³⁰⁹ Merece ser destacado el hecho de que el nombramiento de los tenientes en el Estatuto de Calvo Sotelo se regula separadamente, para los municipios de menos de 500 habitantes; para los de 500 a 1.000 y para el resto. Para los municipios de menos de 500 habitantes, se señala que se verificará una reunión extraordinaria con el fin de constituir la Corporación, el primer domingo del año económico en que corresponda la renovación. En esa sesión se elegirá tanto al alcalde como al teniente de alcalde (art. 123). Para los mayores de 500 y menores de 1.000, se dice que se reunirán el mismo día, cuando proceda la renovación trienal, para examinar la capacidad legal de los miembros del concejo, contra los que se hubiese presentado reclamación por cualquier vecino del pueblo y elegir alcalde y tenientes de alcalde (art. 123). Para el resto de los municipios, se establece que la constitución definitiva del Ayuntamiento comenzará por la elección del alcalde en votación secreta por papeletas. El mismo sistema rige para la elección de los tenientes de alcalde que se iniciará, una vez elegido el primer regidor municipal. Si en el Ayuntamiento hubiese dos tenientes, cada concejal podrá votar un candidato; si tres, a dos; si cuatro o cinco, a tres; habiendo seis o siete, a cuatro; si ocho, a cinco y si nueve o diez, a seis (arts. 119 y 120).

³¹⁰ L. 31 octubre 1935, art. 38.

³¹¹ La Ley de 1935 distingue entre los municipios de menos de 500 habitantes donde los tenientes de alcalde serán elegidos de entre los electores que sepan leer y escribir. En los municipios cuya población exceda de 500 habitantes, los tenientes de alcalde serán elegidos de entre los concejales (art. 38).

³¹² El Real Decreto de 1835 en su artículo 1 señala que los Ayuntamientos se componen de un alcalde, uno o más tenientes de alcalde donde lo exija el vecindario de la población y de cierto número de regidores, en función del vecindario de cada norma.

³¹³ R.D. 23 julio 1835, art. 9.

establece como requisito de la suspensión el informar al Gobierno, sin que de ello pueda extraerse consecuencia alguna. Como ya se ha señalado, en este momento no parece plausible que el gobernador actuase sin contar con el pleno consentimiento del Gobierno. Antes de tomar cualquier medida de la trascendencia de suspender a un teniente de alcalde, especialmente si se trataba de alguno de una capital de provincia o localidad importante, debería haberse puesto en contacto con las autoridades centrales que habrían dado su consentimiento y, una vez obtenido, proceder a la suspensión. La comunicación que se establece legalmente tiene más trascendencia a nivel formal que en la práctica.

La destitución quedaba exclusivamente en manos del Poder Central, al otorgarse la competencia para acordarla al Rey. Se señala que “*pertenece exclusivamente a S.M.*”.³¹⁴ El Monarca podía cesar a un Ayuntamiento o a cualquiera de sus miembros libremente. La competencia para una medida de tanta importancia se atribuye a la máxima autoridad estatal. No se establecen las causas que la posibilitaban, a pesar de su mayor entidad, si se compara con la suspensión. Posiblemente, se deba al hecho de que al ser una decisión del Rey no se considerase adecuado condicionarla a ninguna actuación municipal. En esta norma se establece un sistema de control de los tenientes de alcalde, a través de su suspensión y destitución, del máximo nivel.

Tampoco en la Ley de 1840 el régimen de suspensión y cese de los tenientes de alcalde se regula con independencia del establecido para el resto de los miembros de la Corporación. Se señala que el jefe político puede, en caso de “*abuso, o por falta grave gubernativamente probada*”, suspender a un Ayuntamiento o a cualquiera de sus miembros, dando enseguida cuenta al Gobierno.³¹⁵ No existe dificultad alguna para entender incluidos a los tenientes.³¹⁶ La utilización de los conceptos de “*abuso y falta grave administrativamente probada*”, no merma la libertad de actuación del jefe político en lo que a la suspensión de los tenientes de alcalde se refiere. Al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados permiten incluir en su ámbito cualquier conducta municipal.

Por lo que se refiere a la destitución, esta ley habla de la posibilidad de que el Rey, previo el oportuno expediente que formará el jefe político, destituya a los tenientes de alcalde, pasando, si lo creyera necesario, noticia de los hechos al Tribunal competente. La incondicionada destitución establecida en esta ley, seguramente se debe al hecho de que, como en el caso anterior, la competencia para destituir a los tenientes de alcalde se atribuye al Rey. No obstante, con independencia del origen de esta situación, la consecuencia es clara, la libertad para los tenientes de alcalde es total.

Se establece, en el Real Decreto de 1843, que la competencia para suspender a alguno de los tenientes de alcalde es del jefe político. Se requiere la concurrencia de una “*falta grave administrativamente probada*” y se debe dar cuenta de ello rápidamente al Gobierno.³¹⁷ Es llamativo el hecho de que en esta norma, a diferencia de la Ley de 1840, se aluda expresamente al teniente de alcalde en el precepto dedicado a la suspensión de los miembros del Ayuntamiento. Se dice que el jefe político podrá suspender “*a un Ayuntamiento, al alcalde y a cualquiera de sus tenientes*”. De esta mención se extrae, sin duda, una creciente importancia de los tenientes de alcalde al mencionarlos expresa y separadamente del resto de los regidores del Ayuntamiento. La decisión queda en el ámbito gubernativo y recae exclusivamente en el gobernador. Desaparece el término abuso que

³¹⁴ R.D. 23 julio 1835, art. 9.

³¹⁵ L. 14 julio 1840, art. 57.

³¹⁶ *ibidem*, art. 2. Se dice que el Ayuntamiento se compone de un alcalde y de uno o más tenientes de alcalde y se fija una escala, en función de la población que va de uno a diez tenientes en cada municipio.

³¹⁷ R.D. 30 diciembre 1843, art. 57.

aparecía en la Ley de 1840. La comunicación posterior al Ejecutivo tiene, como en el caso anterior, únicamente carácter informativo. La libertad del jefe político se pone de manifiesto por la utilización de un concepto jurídico indeterminado como es el de “*falta grave gubernativamente probada*”.

La decisión para destituir al teniente recae, por su importancia, en el Rey. Se requiere un expediente previo elaborado por el jefe político con audiencia de la Diputación Provincial o de su Comisión si aquélla no estuviese reunida.³¹⁸ En este régimen llaman la atención dos aspectos. En primer lugar, merece la pena señalar que no se establece causa alguna por la que se pueda acordar la destitución. La razón de ello puede estar en la ya apuntada para casos similares, se debe a la imposibilidad de condicionar la actuación del jefe del Estado que tendría poder para actuar sin necesidad de justificación alguna. Por otro lado, es llamativa la participación en la decisión de destituir de la Diputación, cuestión sin precedentes en la normativa que se viene manejando y que tampoco se recoge en normas posteriores. Su inclusión probablemente se deba a las presiones ejercidas por el Partido Progresista tratando de limitar la libre actuación real.

La regulación de esta cuestión se aborda en la Ley de 1845 desde el mismo punto de vista que en la ley anterior. Tampoco alude esta norma al teniente de alcalde, pero debe entenderse incluido³¹⁹ al señalar su texto, en el precepto que aborda esta cuestión, que el jefe político puede suspender “*al Ayuntamiento, al alcalde o a cualquiera de los concejales*” en caso de “*falta grave*”, dando inmediatamente cuenta de ello al Gobierno.³²⁰ Sirven en este sentido todos los comentarios recogidos respecto de la suspensión de los Ayuntamientos y de sus miembros, baste reiterar el carácter gubernativo de esta medida, con lo que de control supone.

En cambio, esta ley sí se refiere expresamente a los tenientes de alcalde en el precepto dedicado a la destitución de los componentes de la Corporación y disolución de la totalidad del Ayuntamiento. Se señala expresamente que el Gobierno, mediando “*causas graves*” podía destituir a un Ayuntamiento, pasando, si lo creyese oportuno, noticia al Tribunal competente.³²¹ También en esta norma la intervención gubernativa es total. Tanto para la suspensión como para la destitución, se utilizan conceptos jurídicos indeterminados que posibilitan la actuación libre de las autoridades estatales en el ámbito municipal.

En la Ley de 1870, se señala que los Ayuntamientos y los alcaldes pueden ser suspendidos por el gobernador de la provincia, oída la Comisión provincial, cuando cometiesen “*extralimitación grave de carácter político*”, acompañada de alguna de estas tres circunstancias: haber dado publicidad al acto, excitado a otros Ayuntamientos a cometerla y producir alteración del orden público.³²² No se cita, como viene siendo habitual, a los tenientes de alcalde que deben considerarse incluidos en el Ayuntamiento.³²³ La competencia sigue atribuida a una autoridad dependiente del Gobierno, aunque hasta cierto punto se modula su decisión al exigir, como trámite previo, escuchar a la Comisión provincial. Se pone de manifiesto además, otro intento de limitar la libre actuación del delegado gubernativo, al condicionar la suspensión a que se produzcan además, cualquiera de las tres circunstancias

³¹⁸ R.D. 30 diciembre 1843, art. 58.

³¹⁹ La Ley de 1845 alude a esta cuestión en su artículo 3 que recoge una escala donde se señala el número de regidores y tenientes de alcalde, en función de la población del municipio.

³²⁰ L. 8 enero 1845, art. 67.

³²¹ *ibidem*, art. 68.

³²² L. 20 agosto 1870, art. 180.

³²³ *ibidem*, art. 29. Se establece que el Ayuntamiento esta compuesto de concejales divididos en tres categorías: alcalde, tenientes y regidores.

antes señaladas, aunque tampoco suponen un serio límite a su actuación, por la amplitud con que vienen redactadas en la ley. Ambas cuestiones tienen más trascendencia a nivel formal que efectos prácticos. Los términos “*extralimitación grave con carácter político*” son lo suficientemente amplios para amparar una actuación prácticamente incondicionada del gobernador.

Por lo que se refiere a la destitución, se establece que los regidores únicamente pueden ser destituidos por sentencia de juez o Tribunal competente.³²⁴ Se pone dicha decisión en manos del Poder Judicial, no siendo posible entonces la intervención de autoridad administrativa alguna en dicha decisión. Se observa en esta ley de cuño progresista, una menor intervención de autoridades ajenas al municipio. Poco a poco van surgiendo normas en las que se limita el control estatal de los Ayuntamientos.

No obstante, un giro en sentido opuesto se observa en esta materia tras la promulgación de la ley municipal de la Restauración. Aparece un precepto de nuevo cuño en esta norma. En él se establece que los gobernadores civiles podrán suspender a los alcaldes y tenientes de alcalde por “*causa grave*”, dando cuenta al Gobierno en el término de ocho días. El ministro de la Gobernación en el de sesenta, alzará la suspensión o instruirá, oyendo al interesado, expediente de separación que será resuelto en Consejo de ministros.³²⁵ En esta ley, se alude separadamente al alcalde y a los tenientes que pueden ser suspendidos por el gobernador mediando “*causa grave*”, del resto de los miembros de la Corporación. Este régimen diferenciado se debe a la distinta forma de nombramiento que se establece para el alcalde y para el resto de los componentes del Ayuntamiento. Pero no se acierta a ver la inclusión en dicho sistema de los tenientes de alcalde si se tiene en cuenta su forma de nombramiento. Como ya se señaló, se establece que éstos, con la salvedad de los del Ayuntamiento de Madrid, serán elegidos por los Ayuntamientos “*de su seno*”.³²⁶ Para el Ayuntamiento de la capital de la nación, se establece que éstos serán nombrados por el Rey, pero del seno de la Corporación. No se sigue el sistema previsto para los alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario, que aquéllas dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 6.000 habitantes, que serían nombrados por el Rey de entre los concejales.³²⁷ No se entiende por qué el legislador posibilitó esa forma de suspensión para los tenientes de alcalde diferente de la del resto de los miembros de la Corporación. La razón quizá pueda encontrarse en su carácter cualificado respecto del resto de los componentes del Ayuntamiento y en la participación del teniente en las competencias de la alcaldía.

Una vez adoptada dicha resolución, el gobernador deberá poner dicha situación en conocimiento del Gobierno que tiene dos opciones: alzar en el plazo de sesenta días la suspensión o instruir, con audiencia del interesado, un expediente de separación que deberá resolver el Consejo de ministros. La competencia para destituir los alcaldes y tenientes de alcalde viene atribuida, en último término, al Gobierno. Se utiliza un concepto jurídico indeterminado, el de *causa grave*, que permite incluir en este régimen prácticamente cualquier conducta municipal indeseable para el Gobierno. El resto del régimen jurídico de la suspensión y de la destitución de los tenientes de alcalde se recoge en idénticos términos que en la Ley de 1870.

La suspensión y destitución gubernativas de miembros de los Ayuntamientos desaparece definitivamente de la legislación de este período con esta ley. Tanto en el Estatuto

³²⁴ L. 20 agosto 1870, art. 183.

³²⁵ L. 2 octubre 1877, art. 189.

³²⁶ *ibidem*, art. 49.

³²⁷ *ibidem*, art. 49.

Municipal de 1924³²⁸ como en la Ley de 1935,³²⁹ ambas cuestiones aparecen expresamente prohibidas.

6.1.3. DEPENDENCIA.

En el Real Decreto de 1835, tanto por la designación de los tenientes de alcalde en los mismos términos previstos para el alcalde, como por el hecho de que su distribución entre las demarcaciones fijadas sea una facultad atribuida a los Ayuntamientos, hace que escapen al control de la alcaldía y se coloquen más cerca de esta figura que del resto de los regidores del Ayuntamiento. También les sitúa muy cerca de éste, el hecho de que a los tenientes de alcalde se les expida el nombramiento por el gobernador civil, no así a los demás miembros del Ayuntamiento³³⁰ y el que se les exija idéntica forma de juramento.³³¹ Este conjunto de aspectos podría llevar a la conclusión de que existe una dependencia de los tenientes de alcalde respecto del gobernador civil. No obstante, esta situación queda atemperada por el hecho de que legalmente, se pone el acento en la subalternidad y dependencia de estas autoridades respecto de la alcaldía.³³² Se señala textualmente que los tenientes de alcalde son autoridades subalternas y auxiliares de los alcaldes.³³³ Al abordar lo relativo a las competencias del teniente la ley señala que para la remisión a los juzgados y tribunales competentes de ciertas diligencias, deberá entenderse con el alcalde³³⁴ y además, y lo que es más relevante, se dice que los tenientes desempeñarán sus competencias “*bajo la dependencia inmediata del alcalde a quien darán cuenta diaria de los sucesos que ocurran en su distrito, cuando la localidad lo permita*”.³³⁵ No obstante, no puede dudarse que existe una dependencia directa del Ejecutivo, consecuencia del nombramiento gubernativo del alcalde y que afecta, sin duda, al teniente de alcalde. A esta conclusión se puede llegar si se tiene en cuenta, además de lo mencionado, el sistema previsto para su suspensión y destitución.³³⁶

Respecto de la Ley de 1840, es necesario destacar que como regla general por su forma de nombramiento³³⁷ y por la posibilidad, prácticamente incondicionada, de ser suspendido o destituido por el Poder Central,³³⁸ su dependencia no admite discusión. Esta debe ser entendida en los mismos términos que la del alcalde. Esta manifestación es válida para la generalidad de los supuestos, pero conviene ponerla en relación con la posibilidad legalmente prevista de que el teniente de alcalde pueda realizar gran parte de sus atribuciones por delegación del propio alcalde.³³⁹ Esto podría suponer una doble dependencia para los tenientes. La ley no dice nada sobre esta cuestión, pero la subordinación del teniente respecto del alcalde es indiscutible en aquellos casos en los que actúa por delegación. Si el alcalde no estuviese de acuerdo con su actuación al llevar a la práctica las atribuciones delegadas por él, podría revocar la delegación. No establece límite alguno ni para la decisión de delegar, ni para su revocación. Ahora bien, pese a que a nivel formal esta circunstancia puede tener trascendencia, en la práctica la cuestión no plantea problema alguno. La férrea dependencia gubernativa del alcalde hace que, aunque en algunos supuestos las actuaciones del teniente de alcalde queden sometidas a una doble jerarquía, ésta, en definitiva, es la misma. El alcalde en

³²⁸ E.M. 8 marzo 1924, art. 90.

³²⁹ L. 31 octubre 1935, art. 50.

³³⁰ R.D. 23 julio 1835, art. 34.

³³¹ *ibidem*, art. 69.

³³² *ibidem*, arts. 43, 45 y 46.

³³³ *ibidem*, art. 43.

³³⁴ *ibidem*, art. 45.

³³⁵ *ibidem*, art. 46.

³³⁶ *ibidem*, art. 9.

³³⁷ L. 14 julio 1840, art. 45.

³³⁸ *ibidem*, arts. 57 y 58.

³³⁹ *ibidem*, arts. 76.4 y 73.

esta ley es, más que nada, un delegado del Poder Central. Puede señalarse, en definitiva que el teniente de alcalde, en aquellas atribuciones en que actúa por delegación, está doblemente vigilado, pero con idéntico criterio.

La diferencia de nombramiento que se establece en el Real Decreto de 1843 para el teniente de alcalde hace que deba replantearse lo señalado respecto de la Ley 1840. Se limita ahora la dependencia del teniente respecto del gobernador, en comparación con la que se planteaba en la ley anterior, ya que el decreto recoge que el teniente de alcalde será nombrado por los vecinos que tengan derecho a voto.³⁴⁰ No obstante, la posibilidad de suspensión y destitución gubernativa³⁴¹ que se mantiene en este texto, hace que pueda establecerse una cierta dependencia, aunque de menor nivel.

El Partido Moderado vuelca toda su ideología en la Ley de 1845. No puede sorprender que se establezca expresamente, tanto el nombramiento gubernativo³⁴² como la suspensión y destitución de los tenientes de alcalde por autoridades estatales,³⁴³ contemplándose además, en los mismos términos que para el alcalde, por lo que la dependencia gubernativa de esta institución no admite discusión.

El signo liberal de la Ley de 1870 afecta también a esta cuestión. Es necesario examinar varios aspectos. Se establece que los tenientes de alcalde son elegidos por los concejales en votación, por mayoría absoluta.³⁴⁴ Su suspensión queda en manos del gobernador, una vez oída la Comisión provincial,³⁴⁵ pero la destitución es competencia exclusiva del Poder Judicial.³⁴⁶ De este régimen se extrae la conclusión de que no existe en esta norma una dependencia de los tenientes respecto del Poder Central. En esta misma línea, puede aludirse a lo establecido respecto al ejercicio por el teniente de las competencias delegadas por el alcalde. Se dice que ejercerán dichas funciones “*bajo la dirección de éste, como jefe superior de la Administración municipal*”.³⁴⁷

La cuestión se desarrolla de distinta manera en la Ley de 1877. Aunque del nombramiento puede decirse que queda en manos de la Corporación, no puede dejar de recordarse el sistema establecido para el Ayuntamiento de Madrid.³⁴⁸ La suspensión se establece en líneas generales en idénticos términos,³⁴⁹ pero aparece una nueva forma de suspensión y destitución, aquella acordada por los gobernadores civiles por “*causa grave*”, dando cuenta al Gobierno para que posteriormente el Ministerio de la Gobernación levante la suspensión o instruya un expediente de separación que será resuelto en Consejo de ministros.³⁵⁰ Se deduce una posibilidad de suspender e incluso de destituir a los tenientes de alcalde por falta grave. De ello se deduce un reforzamiento de la dependencia gubernativa del teniente de alcalde.

En el Estatuto Municipal, los tenientes de alcalde se instituyen en delegados de la alcaldía. Como ya se ha señalado, se acusa más en esta norma que en otras precedentes, ya que aquí sus facultades no aparecen objetivadas, debiendo determinarse siempre por la

³⁴⁰ R.D. 30 diciembre 1843, art. 45.

³⁴¹ *ibidem*, arts. 57 y 58.

³⁴² L. 8 enero 1845, art. 9.

³⁴³ *ibidem*, arts. 67 y 68.

³⁴⁴ *ibidem*, art. 51.

³⁴⁵ *ibidem*, art. 180.

³⁴⁶ *ibidem*, art. 183.

³⁴⁷ L. 2 octubre 1877, art. 109.

³⁴⁸ *ibidem*, art. 49.

³⁴⁹ *ibidem*, art. 189.

³⁵⁰ *ibidem*, art. 189.

alcaldía.³⁵¹ En este sentido, la delegación se afianza hasta el límite de alcanzar el alcalde responsabilidad directa por las actuaciones del delegado.³⁵²

Del carácter y del texto de la Ley de 1935 puede deducirse que los tenientes aparecen en esta norma como delegados del alcalde. Por su nombramiento, que se realiza por elección corporativa entre los concejales,³⁵³ y por el hecho de que es la Comisión municipal permanente la que acuerda la distribución de funciones entre ellos,³⁵⁴ se deduce su absoluta dependencia municipal, en la línea abierta por el Estatuto.

6.2. ALCALDES DE CUARTEL.

Aparecen solamente en la Ley de 1856. Su régimen es exclusivamente municipal, no interviene en él ninguna autoridad ajena a la Corporación. Las razones quizá haya que buscarlas, tanto en el carácter descentralizador de esta ley, como en el hecho de que se establece legalmente su dependencia respecto del alcalde primero, usando la terminología legal. El número de alcaldes se determina en una escala elaborada en función de la población, que se recoge legalmente y que abarca desde uno hasta once alcaldes, para los municipios de más de 40.000 vecinos.³⁵⁵ Se establece que, donde hubiese dos alcaldes, se dividirá el distrito municipal en dos cuarteles, aproximadamente iguales entre sí en población. Donde los alcaldes fuesen tres o más, se partirá el distrito en tantos cuarteles como alcaldes haya menos uno. La división será propuesta por los alcaldes y aprobada por el Ayuntamiento, dando cuenta a la Diputación Provincial y al gobernador para su conocimiento.³⁵⁶ Dicha comunicación, tiene exclusivamente carácter informativo, sin que de ella pueda extraerse ninguna conclusión. En el caso de que hubiese únicamente dos alcaldes, cada uno de ellos tendrá a su cargo un cuartel; donde fueran tres o más, el primero no tendrá cuartel.³⁵⁷ Su nombramiento corresponde al alcalde primero a propuesta, en terna, del Ayuntamiento. Respecto de sus competencias se señala que los alcaldes ejercerán, cada uno en su cuartel, las funciones administrativas que por determinación legal les correspondan, bajo la dirección del primero que tiene el carácter de jefe de la administración municipal.³⁵⁸ Respecto de las competencias políticas, se establece que los alcaldes de cuartel son representantes del Gobierno en su cuartel, en los mismos términos que en el distrito municipal lo es el alcalde primero y bajo su dependencia y dirección.³⁵⁹ No merma esta institución las competencias de la alcaldía, al estar concebido el cargo con carácter de delegado del alcalde, quedando bajo su dependencia jerárquica y obediencia. La situación en la que se encuentran los alcaldes de cuartel respecto del primer nombrado es idéntica a la que tienen, los tenientes respecto del alcalde, en el resto de las normas. Resumiendo, hay que señalar que todo lo dicho respecto de su régimen competencial, así como su forma de nombramiento, exclusivamente local, permite llegar a la conclusión de que el Poder Central carece de intervención en el régimen jurídico de esta figura. Esta circunstancia no resulta sorprendente en una norma elaborada por el Partido Progresista, como la Ley Municipal de 1856.

³⁵¹ E.M. 8 marzo 1924, art. 98.

³⁵² *ibidem*, art. 100.

³⁵³ L. 31 octubre 1935, art. 51.

³⁵⁴ L. 5 julio 1856, art. 87.

³⁵⁵ *ibidem*, art. 108.

³⁵⁶ *ibidem*, art. 154.

³⁵⁷ *ibidem*, art. 155.

³⁵⁸ *ibidem*, art. 156.

³⁵⁹ *ibidem*, art. 267.

6.3. ALCALDES PEDANEOS.

Lo dicho al tratar, en la Ley de 1840, de los tenientes de alcalde sobre la agresión que sufre la alcaldía por la introducción en sus potestades de otros miembros del Ayuntamiento, tiene total aplicación en lo relativo a los alcaldes pedáneos, cuya condición está muy cerca de la del resto de los componentes de la Corporación.³⁶⁰ Se establece legalmente, la posibilidad de que se nombre un alcalde pedáneo cuando un Ayuntamiento se componga de varias parroquias, feligresías o poblaciones rurales. El Gobierno también podrá crear, a instancia del Ayuntamiento, un alcalde pedáneo en cualquier arrabal, barriada, pago o cualquier otro establecimiento rústico o urbano, separado del resto de la población, cuando la necesidad o la utilidad pública lo exijan.³⁶¹ Aparece configurado como delegado de la alcaldía en su respectivo territorio, pero no forma parte de la Corporación, ni asiste a sus reuniones más que excepcionalmente, en determinados supuestos relacionados con los intereses de su demarcación.³⁶² Doctrinalmente, se ha señalado que, aunque la ley les define como delegados del alcalde,³⁶³ el hecho de que tengan también carácter electivo³⁶⁴ y que incluso corresponda al Gobierno, a instancia del Ayuntamiento, la creación de las alcaldías pedáneas³⁶⁵ procuran a esta figura una destacada presencia, con iguales consecuencias, aunque en tono menor, que las destacadas respecto de las tenencias de alcaldía.³⁶⁶ En el Real Decreto de 1843, esta institución se configura en los mismos términos que en la Ley de 1840.³⁶⁷ También la Ley de 1845 les confiere el carácter de delegados del alcalde, pese a su forma de nombramiento gubernativo.³⁶⁸

6.3.1. ELECCION Y NOMBRAMIENTO.

En la Ley de 1840, destaca su elección vecinal, sobre todo si se compara con la forma de nombramiento de los alcaldes y tenientes de alcalde. Se establece que una vez concluida la elección de los Ayuntamientos, se procederá a su elección en las parroquias o feligresías en las que haya alcalde pedáneo. Se verificaba la votación al domingo siguiente, bajo la presidencia de un individuo de Ayuntamiento nombrado por el alcalde. El escrutinio lo realizaban los dos vecinos electores de menor edad.³⁶⁹ El Real Decreto de 1843 recoge idéntico sistema de elección que en la Ley de 1840, con la única salvedad de que a los vecinos escrutadores se les exige, además de ser los dos electores de menor edad, saber leer y escribir.³⁷⁰

Los alcaldes pedáneos en la Ley de 1845 son nombrados por los jefes políticos, a propuesta del alcalde presidente del Ayuntamiento, de entre los electores de la respectiva población, parroquia o feligresía.³⁷¹ Es indudable, el intervencionismo estatal en el ámbito municipal que supone su nombramiento gubernativo, sobre todo si se tiene en cuenta que el mismo no se realiza de entre los elegidos, sino de entre los electores, con lo que se amplía enormemente el número de candidatos. La libertad del Ejecutivo en el nombramiento de alcalde pedáneo es absoluta.

³⁶⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 94.

³⁶¹ L. 14 julio 1840, art. 4.

³⁶² *ibidem*, art. 80.

³⁶³ *ibidem*, art. 79.

³⁶⁴ *ibidem*, arts. 4 y 39.

³⁶⁵ *ibidem*, art. 4.

³⁶⁶ GUIRADO CID, “El alcalde”, 95-96.

³⁶⁷ R.D. 30 diciembre 1843, arts. 4, 79 y 80.

³⁶⁸ L 8 enero 1845, art. 88.

³⁶⁹ L. 14 julio 1840, art. 39.

³⁷⁰ R.D. 30 diciembre 1843, art. 39.

³⁷¹ L. 8 enero 1845, art. 11.

6.3.2. DEPENDENCIA.

En la Ley de 1840, su nombramiento vecinal hace suponer que esta institución gozó de mayor autonomía respecto del Poder Central. De lo establecido respecto a sus competencias, se deduce que está subordinado a la alcaldía. No puede olvidarse el carácter de delegado del alcalde en el término municipal que le confirió esta norma.³⁷² No figura en esta ley ningún precepto en el que se aborde la posibilidad de suspensión, cese, destitución o sanción a un alcalde pedáneo ni por parte del jefe político, ni por parte del Gobierno, aspecto interesante para conocer la intervención del Ejecutivo en su ámbito. Probablemente, ni siquiera se planteó su control por su escasa intervención en la política municipal. Sólo cabe la posibilidad de un posible control indirecto o de segundo grado, a través del alcalde, que por su propia forma de nombramiento, debe ser considerado como un delegado del Gobierno en el término municipal. Doctrinalmente, se ha destacado que aunque esta ley los define como delegados del alcalde, el que tengan un origen electivo³⁷³ y el que corresponda al Gobierno, a instancia del Ayuntamiento, la creación de las alcaldías pedáneas, procuran a esta figura una destacada prestancia, con iguales consecuencias, aunque en tono menor, que las señaladas para las tenencias de alcaldía.³⁷⁴ La situación en el Real Decreto de 1843 es sustancialmente idéntica, con la salvedad de que no cabe hacer alusión al control indirecto del alcalde, puesto que desaparece en esta norma el nombramiento gubernativo del alcalde.³⁷⁵

Del nombramiento previsto para el alcalde pedáneo en la Ley de 1845, puede deducirse un absoluto control estatal.³⁷⁶ El hecho de que en sus competencias estén subordinados al alcalde no hace más que agudizar su dependencia respecto del Poder Central por el propio carácter de la alcaldía en esta norma.

6.4. ALCALDES DE BARRIO.

La inclusión del alcalde de barrio debe entenderse en los mismos términos que ya se mencionaron para el teniente de alcalde y para el alcalde pedáneo. A esta figura se alude en varias normas locales de las que se vienen manejando: la Instrucción de 3 de febrero de 1823, la Ley de 5 de julio de 1856, la Ley de 20 de agosto de 1870, la Ley de 2 de octubre de 1877 y en el Estatuto Municipal. No se regula en la Ley de 1935 al haberse suprimido por un Decreto de 17 de julio de 1931. Doctrinalmente, se ha destacado la inconveniencia de dicha eliminación.³⁷⁷

En la Instrucción de 1823, se alude conjuntamente, a los alcaldes y a los ayudantes de barrio y a los regidores delegados, instituciones todas ellas que deben ser entendidas de una forma análoga. Se establece que en las grandes poblaciones “*además de encargar el cuidado de un cuartel a cada uno de los capitulares, se podrán nombrar alcaldes o ayudantes para los barrios en que estén distribuidos o se distribuyan*”.³⁷⁸ Ambas figuras, tanto el alcalde como el ayudante de barrio, pueden coexistir en un mismo término municipal. En el caso de núcleos de población separados, se pondrán éstos bajo el cuidado del capitular que viva en ellos y “*donde no lo hubiere*” el Ayuntamiento nombrará un celador.³⁷⁹

³⁷² L. 14 julio 1840, art. 79.

³⁷³ *ibidem*, arts. 4 y 39.

³⁷⁴ GUIRADO CID, “El alcalde”, 95-96.

³⁷⁵ R.D. 30 diciembre 1843, art. 45.

³⁷⁶ L. 8 enero 1845, art. 11.

³⁷⁷ GUIRADO CID, “El alcalde”, 220.

³⁷⁸ L. 3 febrero 1823, art. 186.

³⁷⁹ *ibidem*, art. 187.

Doctrinalmente, se ha mantenido que el celador debe entenderse como un alcalde o ayudante de barrio.³⁸⁰ En este caso y a diferencia de lo señalado anteriormente, si hubiese un regidor encargado de dichas funciones, ya no cabría nombrar para su ejercicio un celador.

En la Ley de 1856, se establece que en los distritos de más de 500 vecinos y los cuarteles cuyo vecindario exceda de ese número, se dividirán en barrios, procurando que sean iguales en su población y quedando, cada uno de ellos, comprendido en un único cuartel. Todo arrabal o cualquier otra parte del distrito apartado del casco, ha de constituir barrio, cualquiera que fuese su población.³⁸¹ En cada barrio habrá un alcalde del mismo, delegado del alcalde constitucional.³⁸²

Esta figura aparece regulada también en las Leyes de 1870 y 1877. Se establece que en cada barrio habrá un alcalde del mismo. Los distritos que tengan más de 4.000 habitantes se dividirán en barrios. Los barrios de cada distrito serán aproximadamente iguales en número de habitantes y cada barrio quedará incluido en un sólo distrito. Además, cada arrabal o cualquier otra parte del término municipal separado del resto de la población deberá constituirse en barrio, cualquiera que sea su población.³⁸³ Llama la atención el hecho de que en este momento el alcalde de barrio aparezca como un delegado del teniente de alcalde sin competencias propias, y ejerciendo aquellas que le delegue el teniente del que dependa.³⁸⁴

En el Estatuto de 1924, se establece que el alcalde podrá, si lo desea, nombrar alcaldes de barrio.³⁸⁵ Estos se configuran como delegados del alcalde. La responsabilidad de la alcaldía por su gestión será directa, salvo que se probase que habían contravenido sus instrucciones facilitadas por escrito,³⁸⁶ en idénticos términos que para los tenientes de alcalde. En esta norma también se establece la posibilidad de que en los municipios que tengan su población diseminada en parroquias o entidades locales análogas, los alcaldes deleguen en un concejal, vecino a ser posible de cada parroquia, las competencias que les corresponden sobre los servicios de policía judicial y rural, vigilancia, guardería forestal, distribución de aprovechamientos comunales y demás que interesen a la municipalidad sin detrimento de las funciones propias de la junta vecinal.³⁸⁷ A estos regidores se les confiere también el carácter de delegados del alcalde, en los mismo términos que al alcalde de barrio. No se regula ningún otro aspecto relativo a éstas figuras. Doctrinalmente, se ha señalado que el alcalde de barrio en el Estatuto pierde toda su entidad, al dedicarse a la misma, mínima atención.³⁸⁸ En este aspecto, el legislador de la Dictadura desconecta de la realidad, a la que en todo momento parece estar apegado, al no regular en profundidad una institución tan arraigada.

³⁸⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 50.

³⁸¹ L. 5 julio 1856, art. 157.

³⁸² *ibidem*, art. 158.

³⁸³ L. 20 agosto 1870, art. 35 y L. 2 octubre 1877, art. 36.

³⁸⁴ L. 20 agosto 1870, arts. 109 y 194 y L. 2 octubre 1877, arts. 116 y 202.

³⁸⁵ E.M. 8 marzo 1924, art. 100.

³⁸⁶ *ibidem*, art. 100.

³⁸⁷ *ibidem*, art. 101.

³⁸⁸ En relación con los alcaldes de barrio, el Estatuto de Calvo Sotelo no contiene más alusión que la facultad de su designación por la alcaldía.

6.4.1. ELECCION Y NOMBRAMIENTO.

La Instrucción de 1823 establece que los alcaldes de barrio serán designados por los Ayuntamientos,³⁸⁹ sin que se establezca limitación alguna al respecto. Los ayudantes de barrio serán nombrados también por los Ayuntamientos, pero “a propuesta del capitular a cuyo cargo esté el cuartel”.³⁹⁰ Se restringe, en este sentido, la libertad de la Corporación en la elección, aunque no por autoridades gubernativas, que quedan totalmente al margen del sistema de elección previsto en esta norma para ambas instituciones.

En la Ley de 1856, el nombramiento del alcalde de barrio se atribuye al alcalde constitucional, a propuesta en terna del Ayuntamiento, elegida entre los vecinos electores municipales del mismo barrio.³⁹¹ Tampoco se observa intervención gubernativa alguna.

Se establece en la Ley de 1870 que el alcalde de barrio será elegido por el Ayuntamiento de entre los vecinos que tengan su residencia fija en la demarcación.³⁹² La Ley de 1877, por su parte, señala que el alcalde podrá nombrar libremente a los alcaldes de barrio de entre los electores que tengan residencia fija en la demarcación.³⁹³ Es hasta cierto punto llamativo que en 1870 la competencia para el nombramiento de alcaldes de barrio se atribuya al Ayuntamiento mientras que en 1877 lo sea al alcalde. Probablemente, la razón haya que buscarla en el propio carácter de la Ley de 1877. No es sorprendente que el Ejecutivo pretendiese intervenir en el nombramiento de esta institución. Este propósito se logra, sin problemas, atribuyendo el nombramiento de los alcaldes de barrio al alcalde presidente del Ayuntamiento, que como tan repetidamente se ha señalado, por su forma de nombramiento tiene prácticamente, el carácter de delegado gubernativo en las localidades de cierta entidad. El control no se podría realizar de la misma manera si su nombramiento estuviera atribuido al Ayuntamiento.

En la parca regulación del Estatuto Municipal, se señala que los alcaldes de barrio son nombrados por el alcalde, pero sin ninguna determinación al respecto.³⁹⁴

6.4.2. SUSPENSION Y DESTITUCION.

Sobre esta cuestión en la Ley de 1856 se recoge que este cargo puede ser revocado “*definitiva o temporalmente por el alcalde*”,³⁹⁵ sin que figure ninguna otra mención al respecto. Realizándose además, dichas actuaciones sin condición alguna y con total libertad por parte del alcalde. De todo ello se deduce que tanto la suspensión como la destitución, quedan en manos de una autoridad local, sin intervención gubernativa alguna.

En la Ley de 1870, la suspensión de los alcaldes de barrio se pone en manos del alcalde, siendo necesario para su destitución el acuerdo del Ayuntamiento.³⁹⁶ No se establece condición alguna ni para proceder a la suspensión ni a la destitución, en sintonía con la libertad con la que se regula su nombramiento. Sólo se recoge como limitación, el que la duración de la suspensión no puede ser superior al plazo que exista entre dos sesiones ordinarias.³⁹⁷

³⁸⁹ L. 3 febrero 1823, art. 186.

³⁹⁰ *ibidem*, art. 186.

³⁹¹ L. 5 julio 1856, art. 159.

³⁹² L. 20 agosto 1870, art. 35.

³⁹³ L. 2 octubre 1877, art. 36.

³⁹⁴ E.M. 8 marzo 1924, art. 100.

³⁹⁵ L. 5 julio 1856, art. 160.

³⁹⁶ L. 20 agosto 1870, art. 188.

³⁹⁷ *ibidem*, art. 188.

En la misma línea establecida para su nombramiento, en la Ley de 1877 la suspensión y la destitución quedan en manos del alcalde.³⁹⁸ Tampoco se señala, como sucedía en 1870, ninguna causa que justifique dichas medidas. Únicamente, se limitaba la suspensión, como en la ley anterior, al “*plazo de dos sesiones ordinarias del Ayuntamiento*”.³⁹⁹ La atribución a la alcaldía de ambas operaciones viene provocada por el carácter pseudo gubernativo del alcalde. Se posibilita así una intervención del Poder Central en ambas operaciones.

6.4.3. DEPENDENCIA.

El alcalde de barrio en la Instrucción de 1823 participa en el ámbito competencial del primer regidor bajo el control y vigilancia de éste, de quien depende. Muy en la línea del carácter liberal de esta norma.

En la Ley de 1856, se establece la dependencia del alcalde de barrio, del constitucional.⁴⁰⁰ En este sentido, se señala que el alcalde de barrio está obligado a “*obedecer y hacer cumplir las ordenes que en uso de sus atribuciones les dieren los constitucionales*”.⁴⁰¹ No obstante, conviene señalar que del texto de la ley puede deducirse una cierta dependencia no sólo del alcalde primer nombrado, sino del alcalde de su cuartel. Ello se deduce, entre otras cosas, de lo señalado respecto de la autorización de sus ausencias del término municipal. El alcalde de su cuartel será quien la conceda y designe a la persona que deba reemplazarles.⁴⁰²

La Ley de 1870 dice expresamente, que los alcaldes de barrio están respecto a los Ayuntamientos en la misma dependencia jerárquica que los alcaldes y tenientes respecto de los gobernadores.⁴⁰³ Se señala además, que los alcaldes de barrio “*están a las ordenes de los tenientes y ejercen la parte de funciones administrativas que éstos les deleguen...*”.⁴⁰⁴ Esta cuestión se corrobora al recogerse en esta norma que los alcaldes de barrio no pueden ausentarse nunca del municipio en el que ejerzan su cargo, por más de veinticuatro horas, sin licencia del teniente de alcalde de su distrito.⁴⁰⁵ Su dependencia queda indiscutiblemente subrayada por esta cuestión. Será el teniente de alcalde quien designará a la persona que los reemplace durante su ausencia y dará cuenta de ello al alcalde y al Ayuntamiento,⁴⁰⁶ sin que de ello pueda extraerse consecuencia alguna en lo que al control por parte del Estado se refiere. De lo señalado, se extrae que la figura del alcalde de barrio, tiene en esta norma, una dependencia exclusivamente municipal, sin que se dé entrada en su régimen, a autoridad gubernativa alguna.

Por su parte, la Ley de 1877 establece que los alcaldes de barrio se encuentran respecto a los alcaldes y Ayuntamientos, en la misma dependencia jerárquica que los alcaldes y tenientes respecto a los gobernadores.⁴⁰⁷ Se señala además, como en 1870, que los alcaldes de barrio están a las ordenes de los tenientes,⁴⁰⁸ pero a diferencia de lo que se decía en la ley

³⁹⁸ L. 2 octubre 1877, art. 196.

³⁹⁹ *ibidem*, art. 196.

⁴⁰⁰ L. 5 julio 1856, art. 158.

⁴⁰¹ *ibidem*, art. 161.

⁴⁰² *ibidem*, art. 164.

⁴⁰³ L. 20 agosto 1870, art. 188.

⁴⁰⁴ *ibidem*, art. 109.

⁴⁰⁵ *ibidem*, art. 111.

⁴⁰⁶ *ibidem*, art. 111.

⁴⁰⁷ L. 2 octubre 1877, art. 196.

⁴⁰⁸ L. 20 agosto 1870, art. 116.

anterior, se recoge ahora que los alcaldes de barrio no pueden ausentarse nunca del término en el que ejercen su cargo, por más de veinticuatro horas sin licencia del alcalde, quien designará a la persona que los reemplace durante su ausencia.⁴⁰⁹ Se refuerza en esta ley la dependencia de los alcaldes de barrio respecto del alcalde que, no figuraba en la ley anterior. Ello unido a que se otorga la competencia para el nombramiento del alcalde de barrio a la alcaldía, se determina una dependencia de segundo grado respecto del jefe político. Consecuencia de que el alcalde en esta ley, por su forma de nombramiento, tiene prácticamente carácter de delegado gubernativo.⁴¹⁰

La dependencia de los alcaldes de barrio respecto del alcalde no admite discusión en el Estatuto Municipal.⁴¹¹

⁴⁰⁹ L. 2 octubre 1877, art. 118.

⁴¹⁰ *ibidem*, art. 49.

⁴¹¹ E.M. 8 marzo 1924, art. 100.

CAPITULO VII

**FUNCIONAMIENTO DE LA CORPORACION
MUNICIPAL.**

SUMARIO

- 7.1. Presidencia del Ayuntamiento.
 - 7.1.1. Voto de calidad del presidente de la Corporación.
- 7.2. Convocatoria a sesiones extraordinarias.
- 7.3. Autorización de las ausencias de los miembros de las Corporaciones Locales.

CAPITULO VII.

En este capítulo se va a hacer referencia a aquellas intervenciones de autoridades gubernativas en el funcionamiento interno de la Corporación. Conviene destacar, en primer término, un aspecto en el que inciden autoridades ajenas a las locales y que puede interpretarse como una posibilidad de control del Ejecutivo sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos: su presidencia. Esta cuestión debe ser completada con una de las atribuciones más tradicionales del presidente de cualquier órgano colegiado y que además, en la legislación local que se viene manejando, se asocia siempre con la presidencia de la Corporación Municipal: la posibilidad de que éste ponga fin a los empates que pudieran producirse, con su voto. No es ésta la única de sus facultades que puede tener trascendencia en la vida municipal, pero sí es una de las que pueden derivarse más consecuencias prácticas. A través de dicho mecanismo, el Poder Central podía conseguir, de una forma sencilla, orientar el resultado de la votación en un asunto que considerase de su interés. En esta línea, se van a destacar otros aspectos de la organización municipal que van a posibilitar o a impedir el control estatal en el funcionamiento municipal, tal es el caso de la determinación legal de la celebración pública o a puerta cerrada de las sesiones municipales. Finalmente, se va a aludir a otra serie de cuestiones que inciden en el ámbito organizativo que le es propio a cada municipio, como son las relativas a las facultades para convocar sesiones extraordinarias y a las autorizaciones de las ausencias del término a los alcaldes y al resto de los miembros de la Corporación. Lo que interesa destacar es que aparecen autoridades distintas de las municipales en un ámbito organizativo que debe entenderse como competencia exclusivamente local. Como viene siendo habitual, la intensidad de la presencia estatal que prevé cada norma, viene de la mano de su carácter más o menos descentralizador o autonomista. No obstante, esta intervención estatal va a verse tamizada, en ocasiones, más que por la falta de deseo de intervención en los entes locales del Ejecutivo, por la propia evolución de la teoría política y de la técnica legislativa, paralelamente al reforzamiento de las entidades locales.

7.1. PRESIDENCIA DEL AYUNTAMIENTO.

Si en un capítulo anterior se ha aludido a la presidencia del Ayuntamiento como competencia de la alcaldía, en este momento es interesante destacar, precisamente, el aspecto contrario; el acento se va a poner ahora en aquellas normas en que la presidencia de la Corporación no recae en el alcalde, sino en el jefe político o en el gobernador, como autoridades delegadas del Poder Central. Es decir, cuando ésta excede del ámbito propiamente municipal. Precisamente, esta circunstancia es la que permite incluir esta previsión legal como una medida de control. Es necesario destacar que se trata de una intervención cualificada, ya que el representante gubernamental no interviene en el Ayuntamiento en cualquier posición, sino ostentando su presidencia. No obstante, conviene no perder de vista que aunque en algunas de las normas que se vienen analizando la presidencia del Ayuntamiento recae en el alcalde, esta determinación legislativa no debe considerarse, a priori, vacía de contenido, en lo que al control municipal se refiere. Esta cuestión debe ponerse en relación directa con la forma de nombramiento de la alcaldía. Si el alcalde es elegido directamente por el Gobierno, desde el momento de su nombramiento, se convierte en un verdadero delegado

gubernamental. Si se le atribuye legalmente la presidencia de la Corporación, el control queda asegurado. No es necesario, en este caso, que intervenga ninguna autoridad estatal. En cambio, si el alcalde es nombrado directamente por el electorado, el control sólo se consigue otorgando la presidencia a órganos distintos de los municipales. Las soluciones por las que ha ido optando cada norma son diferentes, pero todas ellas conjugan ambos aspectos: la atribución de la presidencia del Ayuntamiento al alcalde o persona que le sustituya o a autoridades estatales, con las distintas formas de elección y nombramiento de la alcaldía, a las que se ha hecho referencia. Como regla general, hay que señalar que la participación del Ejecutivo, a través del sistema que sea, se establece en aquellas normas menos autonomistas, producto de los períodos en el poder del Partido Moderado, mientras que la ausencia de control o una intervención gubernativa limitada, tiene lugar en aquellas normas de cuya autoría es responsable el Partido Progresista. Como medida de control, la presidencia del Ayuntamiento por personas afines y dependientes del Gobierno debe calificarse de efectiva, a tenor de sus resultados. La presencia de delegados gubernativos en el momento de la toma de decisiones en la Corporación supone una garantía más de que éstas se encaminen en la dirección prefijada por el Gobierno.

El origen del debate sobre si la presidencia del Ayuntamiento debía corresponder a autoridades estatales o locales, hay que buscarlo en lo dicho en las sesiones parlamentarias de 1812, al discutirse el artículo 307 de la Constitución gaditana, que posteriormente, sería el 309, Argüelles, diputado que realizó el Discurso preliminar para presentar el proyecto de Constitución, atribuyó la presidencia de la Corporación al jefe político. No puede olvidarse que los denominados diputados peninsulares plantearon unas posiciones centralistas que no fueron compartidas por los diputados americanos. En este sentido, son interesantes las palabras del costarricense Castillo oponiéndose a la presidencia del Ayuntamiento por autoridades ajenas a la Corporación y defendiendo unos argumentos que se harían clásicos: *“Si las Cortes representan a la nación, los cabildos representan a un pueblo determinado; con que si se teme que el Rey o sus ministros influyan en las Cortes, siendo éste un cuerpo tan numeroso, y cuyos individuos debemos suponer que están dotados de grandes virtudes, ¿con cuanta más razón es de temer que los jefes de las provincias que representan parte del Poder Ejecutivo, hayan de influir poderosamente en los Ayuntamientos!. Por tanto, soy de opinión que absolutamente se prohíba que los jefes políticos presidan a los cabildos y que se conceda el honor de presidirlos exclusivamente a los alcaldes o regidor más antiguo”*. Esta actitud decididamente descentralizadora era, además muy realista desde el punto de vista americano, puesto que resultaba inimaginable pretender que interviniese la burocracia real hasta sobre el último y más alejado de los municipios de Indias.⁴¹²

Esta posición, contraria a la presidencia gubernamental de las Corporaciones, fue revocada por el Conde de Toreno con un discurso, no menos clásico, del que puede destacarse lo siguiente: *“El señor preopinante ha fundado todo su discurso en un principio, a mi parecer equivocado, cuando ha manifestado que los Ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es el error; en la nación no hay más representación que la del Congreso nacional... Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder Ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero... se prefiere que estos agentes sean escogidos por los propios vecinos, en la persuasión de que desempeñarán mejor su cargo y corresponderán a la confianza que los ha distinguido. Las Cortes y el Rey son dos poderes supremos de la nación: éstos tienen respectivamente sus dependencias, y los Ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder Ejecutivo; de manera que sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la nación; pero, al mismo tiempo, para alejar el que no se*

⁴¹² NIETO, “Los primeros”, 315.

deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que nombrado inmediatamente por el Rey, los tenga a raya, y conserve la unidad de accepción en las medidas del Gobierno. Este es el remedio que la Constitución, pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única". La longitud de esta cita parece justificada porque en ella se sintetizó, con sorprendente claridad, la concepción dominante en la Cámara gaditana sobre el papel que el municipio, debía desempeñar en el nuevo Estado. Esta fue la tesis que se incorporó a la ideología liberal compartida por moderados y progresistas. Desde esta perspectiva centralizadora resulta fácil negar, no ya la autonomía municipal, sino la propia identidad de los Ayuntamientos, a los que se incardinaba sin escándalo alguno en el aparato estatal, como una simple rueda del mismo.⁴¹³

El texto definitivo establece que los Ayuntamientos son presididos por el jefe político "*donde lo hubiere*". Pero, a renglón seguido, se dice que éste será sustituido por el alcalde, y en el caso de haber dos, por el primer nombrado de ellos.⁴¹⁴ Doctrinalmente, se ha planteado que la presidencia del Ayuntamiento no se concibió, en su origen, como una mera exigencia de las necesidades de funcionamiento del órgano Corporativo, sino que se configura esencialmente, como un instrumento de control de su actividad por el Poder Central. Se concebía la presidencia del Ayuntamiento como una parte de las facultades que, para el gobierno político de las provincias, ostentaba el jefe superior de cada una de ellas. Los constituyentes eran conscientes de la imposibilidad fáctica de este sistema. El jefe político no podría presidir todas las Corporaciones de la provincia, lo haría en su lugar el alcalde, pero quedaba muy claro que la titularidad de la función, correspondía a aquél, mientras a éste sólo le competía su ejercicio en los casos que de hecho, constituían el supuesto más común.⁴¹⁵ La efectividad concreta de esta medida fue escasa, ya que mientras en cada provincia sólo había un jefe político, había multitud de municipios; por lo que la presencia del delegado gubernamental se limitaba, habitualmente, al Ayuntamiento de la capital de la provincia. No obstante, al ser el jefe político el presidente nato de todas las Corporaciones Locales de la provincia, se le otorgaba la posibilidad de presidir, en cada una de ellas o en la que considerase más oportuno, aquella sesión o sesiones en las que se planteara un asunto en el que el Gobierno quisiera influir, por el motivo que fuese. El hecho de que se establezca, con tanta rotundidad, en el ámbito constitucional, esta cuestión, por un lado, pone de manifiesto la idea del constituyente gaditano sobre el municipio, supeditado al Poder Central; por otro, conlleva una posibilidad de control del delegado gubernamental en el funcionamiento del Ayuntamiento. Una previsión constitucional, en un principio inocente, permite al Gobierno, a través de su delegado provincial, intervenir, decisivamente, en todos los municipios de la provincia.

La presidencia del Ayuntamiento se regula en el Decreto de 23 de junio de 1813 en el Capítulo III dedicado al jefe político, aspecto que no puede dejarse de lado. Se prevé en esta norma un régimen diferenciado para las capitales de provincia y de partido o ciudades puerto de mar; y para aquellas otras localidades que no reunieran ninguna de dichas condiciones. En el primer caso, se establece que el jefe político presidirá sin voto, salvo en caso de empate, el Ayuntamiento de la capital de la provincia y su subalterno, el de la localidad en que tenga fijada su residencia.⁴¹⁶ En segundo lugar, para la presidencia de los Ayuntamientos del resto de las localidades se establece expresamente, que sus Ayuntamientos serán presididos por sus respectivos alcaldes y sólo excepcionalmente, por el jefe político o su subalterno. A tal conclusión se llega a través del texto del Decreto. Se dice: "*cuando el jefe*

⁴¹³ NIETO, "Los primeros", 316.

⁴¹⁴ C. 19 marzo 1812, art. 309.

⁴¹⁵ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 110.

⁴¹⁶ D. 13 junio 1813, C. III, art. 13.

político superior o el subalterno se hallaren por cualquiera razón en algún pueblo de su provincia o partido, podrán presidir el Ayuntamiento, siempre que lo crean conveniente".⁴¹⁷ Por tanto, para los Ayuntamientos del resto de las localidades la situación es diferente. En condiciones normales son presididos por su alcalde, pero se prevé la posibilidad de que lo puedan ser por el jefe político superior o por su subalterno. En el precepto se dice que la decisión de la presidencia gubernativa de un Ayuntamiento será tomada por el delegado provincial. Pero éste podría actuar, tanto por iniciativa propia como cumpliendo las ordenes de Madrid. Si recibiese una sugerencia del Ejecutivo, no sería concebible que actuase en contra de sus deseos.⁴¹⁸ Con independencia de la efectividad práctica de estas medidas, las previsiones recogidas en esta norma lo que, sin duda alguna, dejan patente, es la filosofía que la inspira.

En la Instrucción de 1823, se establece que el alcalde y si hubiera más de uno el primer nombrado de ellos, preside el Ayuntamiento, con voto en el mismo; será sustituido por los otros alcaldes, y en defecto de éstos, por los regidores por su orden. El presidente dirige las sesiones, ordena los asuntos, y vela por que se observe la mayor formalidad y decoro.⁴¹⁹ Doctrinalmente, se ha puesto de manifiesto que las razones de este cambio, frente a lo establecido en la Constitución gaditana, se encuentran en el mayor desarrollo que va adquiriendo la figura del alcalde y, en general, todo lo referente al gobierno político de los pueblos. La presidencia es atribuida directamente, al alcalde y no en sustitución del jefe político.⁴²⁰ No obstante, el delegado gubernativo sigue presidiendo aunque sin voto, el Ayuntamiento de la capital de la provincia y el subalterno, donde lo haya, el de la cabeza de partido o pueblo en que tenga su residencia. Cuando se encuentren por cualquier razón en algún pueblo de su distrito podrán presidir el Ayuntamiento si lo consideran conveniente.⁴²¹ De lo recogido en esta norma puede extraerse que la situación, en realidad es, prácticamente, la misma que en la Instrucción de 1813. Se plantea, también, un doble régimen. En primer lugar, el de los Ayuntamientos de las capitales de provincia y por otro, el de los pueblos cabeza de partido y de aquéllos en los que resida el jefe político subalterno. En ambos supuestos, se establece la presidencia sin voto, ni siquiera para dirimir los casos de empate que pudieran producirse. Esta posición debe entenderse en el mismo sentido al que se aludía en la norma anterior: como medio de destacar su carácter de superioridad respecto de las autoridades municipales y de ajenidad respecto de la Corporación. Ahora bien, en lo que a la intensidad del control se refiere, éste no queda mermado por el hecho de que el jefe político o su subalterno carezcan de voto, su sola presencia es motivo suficiente para que se oriente el desarrollo de las sesiones. En segundo término, hay que señalar que el resto de los Ayuntamientos serán presididos por su alcalde, en caso de que haya sólo uno y de haber más, lo será el primer nombrado.⁴²² Pero esta declaración, tan taxativamente establecida en el Capítulo I de la norma queda, hasta cierto punto, vacía de contenido si se tiene en cuenta lo establecido en el Capítulo IV dedicado al jefe político, donde se señala, en los mismos términos que en la Instrucción de 1813, que cuando el jefe político o su subalterno se encuentren, por cualquier razón, en una determinada localidad de su distrito, podrán presidir el Ayuntamiento, siempre que lo consideren conveniente.

⁴¹⁷ D. 13 junio 1813, C. III, art. 13.

⁴¹⁸ Esta circunstancia queda de manifiesto por el hecho de que textualmente se establece, en el artículo 9 del Capítulo III del Decreto al que se viene aludiendo, que los jefes políticos pueden "*continuar en el mando por un tiempo indeterminado, ser removidos o trasladados a voluntad y juicio del Gobierno*".

⁴¹⁹ L. 3 febrero 1823, art. 51.

⁴²⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, "El alcalde", 40.

⁴²¹ L. 3 febrero 1823, art. 251.

⁴²² *ibidem*, art. 51.

Para abordar la regulación de esta cuestión en el Decreto de 23 de julio de 1835, es necesario partir de que en esta norma se recoge la figura del corregidor, además de la del alcalde. Se establece que en Madrid y en aquellas capitales o ciudades donde el Gobierno lo considere conveniente, se nombrará un corregidor que será presidente del Ayuntamiento.⁴²³ Para el resto de las poblaciones en las que no se nombre, y en la línea abierta por la Constitución gaditana, se señala que el gobernador civil es el presidente nato de todos los Ayuntamientos de la provincia. El alcalde presidirá sus sesiones siempre que a las mismas no asista la suprema autoridad provincial.⁴²⁴ A esta materia se alude además, en el precepto dedicado a las competencias del alcalde. Se dice que dichas atribuciones se ejercerán “*bajo la dependencia de los gobernadores civiles*”,⁴²⁵ lo que reforzaría aún más la intervención del Poder Central en el funcionamiento del Ayuntamiento. Por tanto, en Madrid y en las capitales de provincia o en las ciudades en las que se haya nombrado un corregidor, éste será el presidente del Ayuntamiento; lógicamente, el Gobierno le nombraría en aquellos municipios que tuviese más interés en controlar. En los municipios importantes, el Ayuntamiento sería presidido por una persona nombrada directamente por el Gobierno, con lo cual, la intervención central quedaba asegurada. Para los municipios de menor importancia, se establece que el gobernador civil es el presidente nato, y sólo en su defecto, la Corporación sería presidida por el alcalde. No puede olvidarse el carácter gubernativo de esta autoridad. Podría entonces el gobernador presidir aquellas sesiones de los municipios de su provincia que considerase oportuno. De todos los regímenes diseñados para la presidencia del Ayuntamiento examinados hasta ahora, es éste el menos proclive a que los Ayuntamientos sean presididos por sus alcaldes. Se pone de manifiesto el amplio margen de intervención estatal que en esta materia, como en otras muchas, establece el Real Decreto de 1835.

En la Ley de 1840, se establece que el alcalde, o quien le sustituya, será el presidente del Ayuntamiento; presidencia que se establece como obligatoria, ya que, si se reuniese la Corporación sin este requisito, todo lo acordado sería ilegal o nulo.⁴²⁶ No puede sorprender, que se otorgue la presidencia del Ayuntamiento al alcalde, si se tiene en cuenta su forma de nombramiento en esta ley.⁴²⁷ Al estar previsto su nombramiento gubernamental de entre los elegidos para formar el Ayuntamiento, la adhesión gubernamental de esta autoridad quedaba completamente asegurada. El Gobierno no corría ningún riesgo otorgando la presidencia de la Corporación al alcalde, toda vez que se trataba de una persona que contaba con todas sus bendiciones. Sólo en los municipios de menos de 500 habitantes era alcalde aquel que hubiera resultado elegido con mayor número de votos, quedando eliminada toda participación gubernativa en su nombramiento. No parece que el Gobierno tuviera interés alguno en controlar los municipios de tan pequeñas dimensiones, ya que en caso contrario hubiese previsto otro régimen de nombramiento para la primera autoridad municipal. Por último, no puede perderse de vista el régimen que establece esta ley para la destitución del alcalde, que permitiría al Ejecutivo controlarle e indirectamente, a todo el Ayuntamiento a través de su presidencia.

La filosofía, en lo que al nombramiento del alcalde se refiere, cambia completamente en el Real Decreto de 1843, ya que establece que será alcalde aquel que reúna el mayor número de votos.⁴²⁸ Desaparece la intervención gubernativa en su nombramiento con lo que si se le atribuyese la presidencia de la Corporación, la independencia municipal en esta materia sería absoluta. Pero esta ley, fruto del consenso entre liberales y moderados, tras los sucesos

⁴²³ R.D. 23 junio 1835, art. 1.

⁴²⁴ *ibidem*, art. 36.9.

⁴²⁵ *ibidem*, art. 36.

⁴²⁶ L. 14 julio 1840, art. 52.

⁴²⁷ *ibidem*, art. 45.

⁴²⁸ R.D. 30 diciembre 1843, art. 45.

que se produjeron después de la promulgación de la Ley de 1840, no iba a llevar las cosas hasta esos extremos. Se modificó también el artículo dedicado a la presidencia de las Corporaciones Locales. Mientras la Ley de 1840 establecía que el Ayuntamiento no podría reunirse más que bajo la presidencia del alcalde o de quien le sustituyese,⁴²⁹ el Real Decreto de 1843 señala que no podría reunirse el Ayuntamiento “*sino bajo la presidencia del jefe político, del alcalde, o del que legalmente le sustituya*”.⁴³⁰ No puede negarse que la habilidad del Partido Moderado en este punto, con la sola inclusión, en el precepto dedicado a la presidencia de los Ayuntamientos, de una mención al jefe político, consiguió paliar los efectos del nombramiento popular del alcalde, en este punto. Si se hubiese establecido que los Ayuntamientos fuesen presididos por el alcalde o quien le sustituyese, perdería esa posibilidad tan genérica de control. Se establece, en cambio, la posibilidad de que cada Ayuntamiento, con independencia de sus dimensiones o de su importancia, fuese presidido en primer lugar y siempre que lo desease por el jefe político; de no ser presidido por éste, por el alcalde; en defecto de ambos, por quien deba sustituir legalmente al alcalde. Se trata de una medida de control de gran efectividad por su indiscriminada e incondicionada configuración. Probablemente, se trataría de una cuestión que les pasó inadvertida a los progresistas que pusieron todo su énfasis en lo relativo al nombramiento del alcalde y dejaron al margen cuestiones que podían alcanzar, como ésta, una mayor trascendencia práctica en lo que al control municipal se refiere.

Al regular esta materia, la Ley de 1845 plantea una cierta contradicción. Se establece por un lado, que el alcalde preside el Ayuntamiento,⁴³¹ y por otro, se señala que el Ayuntamiento no podría reunirse “*sino bajo la presidencia del jefe político superior o subalterno, del alcalde o del que legalmente le sustituya*”.⁴³² El señalar al jefe político como presidente de las sesiones del Ayuntamiento, debe entenderse como una cierta deferencia que se concede a la máxima autoridad provincial. A esta interpretación conduce el hecho de que la radical mención de que “*el alcalde preside el Ayuntamiento*”, se recoge en el artículo 2 del Título I relativo a la organización de los Ayuntamientos y el inciso relativo al jefe político se encuentra ubicado en el artículo 62 del Título IV, dedicado a las sesiones de los Ayuntamientos. Lógicamente, por su ubicación sistemática, debe considerarse preferente la posición del alcalde. Parece que lo que el legislador se planteó fue determinar que los Ayuntamientos fueran presididos por el alcalde, pero sin prescindir de la posibilidad de que, en algún momento, interviniese en los mismos el jefe político, de considerarse oportuno por el Gobierno. La presidencia de las sesiones por el delegado gubernativo, sí podía suponer un instrumento de control en aquellos casos en que ésta se produjese y el Partido Moderado, no podía desaprovechar esa posibilidad. No obstante, todo lo dicho hasta ahora tiene un carácter más teórico que otra cosa. En esta ley, se establece que en las capitales de provincia y en las de partido judicial, cuya población sea superior a 2.000 vecinos, los alcaldes serán nombrados por el Rey; en los demás municipios, por el jefe político de entre los elegidos por los votantes. A renglón seguido, se establece la posibilidad de que el Rey nombre un alcalde-corregidor en aquellos municipios en que lo considere conveniente. De ahí que los iniciales problemas de interpretación deban resolverse en el sentido de que el legislador moderado, al tener tan clara la adhesión del alcalde, y aún más del corregidor al Gobierno, no se le plantease nada más y atribuyese la presidencia del Ayuntamiento al alcalde. No obstante, posteriormente, se establece su presidencia por el jefe político. La inclusión de este artículo podría deberse a dos motivos. Por un lado, al hecho de que el legislador hubiese adoptado el precepto de 1843 sin hacerse mayores planteamientos, ya que su redacción es idéntica. Se estaría entonces ante un defecto de técnica legislativa, ya que habría una cierta contradicción entre los artículos 2 y 62,

⁴²⁹ L. 14 julio 1840, art. 52.

⁴³⁰ R.D. 30 diciembre 1843, art. 52.

⁴³¹ L. 8 enero 1845, art. 2.

⁴³² *ibidem*, art. 62.

como ya se señaló en un principio. Por otro, podría entenderse que su fundamento se encuentra en el hecho de que el legislador hubiese cambiado de idea al estudiar la cuestión desde dos puntos de vista distintos y hasta cierto punto contrapuestos: desde la perspectiva de las competencias del alcalde o desde la configuración del desarrollo de las sesiones municipales. Parece que es más acertada la primera de las dos posibilidades, ya que si se tiene en cuenta la forma de nombramiento del alcalde y la posibilidad de designar en su lugar un alcalde-corregidor, no tendría razón alguna que se previese la intervención del jefe político. No obstante, como ya se ha dicho, el control quedaba suficientemente asegurado, atribuyendo la presidencia de la Corporación al alcalde, con lo que esta discusión deviene, en la práctica, estéril.

En la Ley de 1856, se establece que el alcalde único o el primero donde hubiese más de uno, es el presidente del Ayuntamiento. A falta de todos los alcaldes, presidirá el Ayuntamiento el regidor decano, y en su defecto, los demás por su orden. Se pone de manifiesto al regular esta cuestión la pluralidad de alcaldes que se recoge en esta norma. Hasta aquí, la cuestión viene establecida como era de esperar en una norma fruto de una revolución liberal; pero se señala, a renglón seguido, que el gobernador, cuando asista a una sesión del Ayuntamiento, la presidirá, aunque sin voto.⁴³³ Esta cuestión, tal y como viene redactada, debe entenderse que tiene un carácter más simbólico que efectivo. Se plantea como una deferencia hacia la máxima autoridad gubernamental en la provincia. El carácter residual de la presidencia del Ayuntamiento por el gobernador, queda de manifiesto en el hecho de que al abordar las competencias del alcalde la primera de ellas es “*presidir las sesiones y dirigir las discusiones*”.⁴³⁴ Pese a todo lo dicho, no puede desdeñarse esa posibilidad de controlar a los Ayuntamientos a través de ésta vía. El jefe político podría presidir cualquier sesión municipal en el Ayuntamiento que considerase conveniente. El Decreto de 21 de octubre de 1868 reproduce expresamente lo establecido en la Ley de 1856, en lo relativo a la presidencia de las sesiones municipales.⁴³⁵

La regulación de la presidencia municipal en la Ley de 1870 es similar a la ya expuesta en la ley anterior. En este sentido y aunque se plantearon diferentes discusiones doctrinales al respecto, esta materia se reguló de forma idéntica en 1856 y 1870, consecuencia, sin duda, del origen progresista de esta última ley. Pero, lo que es más llamativo, tampoco la Ley de 1877 modifica la cuestión.⁴³⁶ La Ley de 1870 señala que la presidencia del Ayuntamiento corresponde al alcalde. En su defecto, le presidirán los tenientes de alcalde, y a falta de todos ellos, el regidor decano y los demás, por su orden. El gobernador preside sin voto cuando asiste a las sesiones del Ayuntamiento.⁴³⁷ La pluralidad de alcaldes de la Ley de 1856 se reconduce, en 1870, a los tenientes de alcalde, por lo que puede concluirse que la solución por la que optan ambas leyes es idéntica. El hecho de que la Ley de 1877 mantenga esta cuestión en los mismos términos que las dos normas anteriores es un aspecto, en un primer momento sorprendente. Resulta extraño que el legislador de la Restauración perdiera la posibilidad de intervenir en la vida local de una forma tan sencilla y por otro lado, tan efectiva. Ahora bien, si se pone en relación lo relativo a la presidencia de la Corporación, con la alambicada forma de nombramiento que se recoge en esta ley para la alcaldía,⁴³⁸ no puede extrañar que no se modificase en la Ley de 16 de diciembre de 1876, dicho extremo. El control gubernamental quedaba garantizado al convertirse el alcalde, en la práctica, en un delegado gubernativo con competencia para presidir su Ayuntamiento.

⁴³³ L. 5 julio 1856, art. 135.

⁴³⁴ *ibidem*, art. 152.1.

⁴³⁵ D. 21 octubre 1868, arts. 59 y 77.

⁴³⁶ L. 2 octubre 1877, art. 100.

⁴³⁷ L. 20 agosto 1870, art. 95.

⁴³⁸ L. 2 octubre 1877, art. 49.

El verdadero cambio de orientación en la regulación de la presidencia de la Corporación Municipal se produce con el Estatuto de Calvo Sotelo. Hasta ese momento habían intervenido siempre en esta cuestión, con mayor o menor protagonismo, autoridades gubernativas o alcaldes nombrados por el Ejecutivo. Esta norma priva, definitivamente, de dichas atribuciones a los delegados gubernativos, quedando la presidencia municipal, circunscrita al ámbito exclusivamente municipal. Parece que vuelven las aguas a su cauce originario. El Estatuto, coherente con la autonomía municipal que proclama, establece, sin excepción alguna, que el alcalde es el presidente del Ayuntamiento.⁴³⁹ Alcalde que además es elegido por los concejales o por los electores con capacidad para ser concejales,⁴⁴⁰ sin intervención gubernativa alguna. En este sentido, debe destacarse que el primer artículo dedicado a la alcaldía señala expresamente, que en cada municipio habrá un alcalde con una doble función: representar al Gobierno y dirigir la Administración municipal, incumbiéndole en este segundo aspecto (entre otras cosas, pero se cita en primer lugar), presidir el Ayuntamiento.⁴⁴¹ También, al desarrollar las atribuciones del alcalde, en su calidad de jefe de la Administración municipal y presidente del Ayuntamiento, se señala, en primer lugar, dicha competencia.⁴⁴² En el mismo orden de ideas, hay que señalar que también se establece, entre las atribuciones del alcalde, como jefe de la administración municipal y presidente del Ayuntamiento presidir, dentro de su jurisdicción, los actos públicos a que concurra, excepto que también lo haga el gobernador civil.⁴⁴³ Esta mención no debe ser entendida, en modo alguno, desde el punto de vista del control, ya que en este sentido carece totalmente de trascendencia. Únicamente, trata de poner de manifiesto una especie de preeminencia de la máxima autoridad provincial respecto de los municipios, con un carácter exclusivamente protocolario. A esta conclusión se llega, no sólo a través de la lectura aislada de este precepto -lo que podría inducir a alguna confusión- sino a través de todo el contexto y la filosofía que impregna esta norma.

En la línea abierta por el Estatuto de 1924, y siguiendo una trayectoria que llega hasta la actualidad, la Ley de 1935 establece que “*el alcalde es presidente del Ayuntamiento*”.⁴⁴⁴ Pese a esta declaración tan rotunda, llama la atención que una norma como la republicana señale en uno de sus artículos, que es competencia del alcalde presidir, dentro de su jurisdicción, los actos públicos a que asista, a excepción de que concurra a los mismos el gobernador civil.⁴⁴⁵ La razón de este inciso hay que buscarla en que esta ley, en muchas ocasiones, no hace más que repetir lo que ya había recogido el Estatuto Municipal. Esta cuestión corrobora lo ya mencionado, sobre la falta de originalidad de la Ley Republicana. Este aspecto carece de cualquier posibilidad de ser interpretado como medida de control o injerencia del gobernador en el ámbito local, tiene un carácter meramente simbólico.

7.1.1. VOTO DE CALIDAD DEL PRESIDENTE DE LA CORPORACION.

Lo establecido en el epígrafe anterior debe ponerse en relación con un aspecto muy concreto; la posibilidad de que el presidente de la Corporación, con su voto de calidad, pueda deshacer un empate en caso de producirse. Si el Ayuntamiento era presidido por una autoridad gubernativa, y podía deshacer los empates, indudablemente, quedaría en manos del Poder Central la decisión última en un determinado asunto, sobre el que no se hubiese logrado el

⁴³⁹ E.M. 8 marzo 1924, art. 93.

⁴⁴⁰ *ibidem*, art. 94.

⁴⁴¹ *ibidem*, art. 93.

⁴⁴² *ibidem*, art. 192.1.

⁴⁴³ *ibidem*, art. 192.6.

⁴⁴⁴ L. 31 octubre 1935, art. 72.

⁴⁴⁵ *ibidem*, art. 82.

consenso de la Corporación. Pero tampoco pierde intensidad el control si el Ayuntamiento lo presidía un alcalde nombrado por el Ejecutivo. Esta medida tiene una influencia mucho menor que la presidencia del Ayuntamiento y debe considerarse como un apéndice de la misma. La posibilidad de poner fin a los empates, se establece en las normas a las que se viene aludiendo, en la mayor parte de los casos como una atribución de la presidencia de la Corporación. El hacer alusión a ella se debe fundamentalmente a su relación con el funcionamiento de la Corporación Municipal, cuestión a la que se dedica este capítulo.

En la Instrucción de 1813, se establece que el jefe político presidirá, sin voto, el Ayuntamiento de la capital de la provincia y el subalterno, el de la localidad en donde resida. No obstante, esta limitación se elimina en los casos de empate, ya que se señala que uno y otro, decidirán con su voto los empates.⁴⁴⁶ Llama la atención que ni el jefe político, ni por supuesto su subalterno, tengan voto en el Ayuntamiento que presiden, pero que sí lo tengan para dirimir los casos de empate que pudieran presentarse. Lo que hace suponer que lo que pretendió el legislador fue subrayar el hecho de que ni el jefe político, ni su subalterno, formaban parte del Ayuntamiento, sino que eran autoridades superiores del mismo. Ahora bien, dicha presidencia, se tenga o no la posibilidad de votar, supone una intervención permanente de dos personas afectas al Gobierno en dos Ayuntamientos de la provincia, una en el de la capital y otra en el de alguna localidad de importancia. Ello se deduce de lo establecido en el texto de la norma al señalar que *“podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia en los principales puertos de mar, que no sean cabezas de provincia, e igualmente en las capitales de partido de provincias muy dilatadas o muy pobladas, donde el Gobierno juzgue ser conveniente establecerlos para la mejor dirección de los negocios públicos...”*.⁴⁴⁷ Parece lógico que el jefe subalterno tuviese su residencia en esas localidades y que fuese presidente de su Ayuntamiento. Todo ello permite llegar a la conclusión de que los Ayuntamientos de los núcleos más importantes de cada provincia serían presididos por autoridades distintas de las municipales y en completa conexión con el Gobierno. No obstante, no hay que perder de vista que el verdadero control municipal se ejerce por la presidencia de la Corporación y no por el voto de calidad. El hecho de que éste quede en manos del jefe político refuerza aun más su presencia en la Corporación y sus posibilidades de control.

En la Instrucción de 1823, no se recoge el voto de calidad del presidente. El sistema para resolver empates no pasa por esa posibilidad. Se establece que las resoluciones o acuerdos municipales requieren pluralidad de votos. Cuando no se llegue a esa mayoría, bien por empate, bien por *“mayor divergencia”*, se volverá a examinar el asunto y se deliberará sobre él en la sesión siguiente. Si no se llega a un acuerdo se votará por tercera vez, y si aun así no se obtuviese un consenso, se llamará al alcalde primer nombrado y en su defecto, por el orden de su nombramiento a uno de los *“capitulares”* que cesaron el día primero del año, para que decida la discordia, abriéndose, de nuevo, la discusión.⁴⁴⁸ No queda claro en este precepto, en primer lugar, cuál de los regidores del antiguo Ayuntamiento es el que deberá entrar a participar en las discusiones del Ayuntamiento, en los supuestos de falta de acuerdo, cuando el alcalde primer nombrado no pudiera participar en las mismas. Tampoco aborda cuál sea la participación de esa persona ajena a la Corporación Municipal, ya que se señala que decidirá la discordia, iniciándose, de nuevo, la discusión. No queda claro si lo que se pretendía era un voto de calidad que decidiese el empate, o por el contrario, que tratase de convencer a alguno de los dos bandos enfrentados para modificar el resultado de la votación,

⁴⁴⁶ D. 23 junio 1813, C. III, art. 13.

⁴⁴⁷ *ibidem*, C. III, art. 3. El hecho de que se aluda expresamente a los puertos de mar pone de manifiesto, sin duda alguna, la trascendencia del transporte marítimo, en un momento en que eran muy importantes las posesiones españolas en Ultramar.

⁴⁴⁸ L. 3 febrero 1823, art. 56.

repitiéndose posteriormente ésta. Se pone de manifiesto un régimen respetuoso con la voluntad popular sin que intervengan autoridades gubernativas para deshacer los empates, en caso de producirse.

Aparece en el Real Decreto de 1835 una clara intervención gubernativa en este sentido. Se establece que en caso de empate se repetirá la votación, y en el supuesto de que se repita decidirá el voto de quien presida la Corporación.⁴⁴⁹ Sólo después de una segunda votación, podría decidir la cuestión el voto de calidad de su presidente. En esta norma, el presidente nato de los Ayuntamientos es el gobernador civil y sólo en su defecto éstos serán presididos por el alcalde. Aunque por el número de municipios de la provincia fuese el alcalde quien presidiese habitualmente la mayoría de ellos, no puede dejarse de lado ni el nombramiento previsto para el alcalde, ni que se prevea para los municipios más importantes la posibilidad de nombrar un alcalde-corregidor. En ambos casos, se sitúa en la presidencia de las Corporaciones Locales a personas afines al Gobierno, con lo que de ello se deriva. Esta presidencia gubernativa se ve reforzada al atribuírsele el voto de calidad, en caso de empate.

Por su parte, la Ley de 1840 establece que los acuerdos se tomarán a pluralidad absoluta de votos. En caso de empate, se repetiría la votación en la sesión siguiente; y de persistir, el voto del presidente sería el decisivo.⁴⁵⁰ El Real Decreto de 1843 reproduce textualmente, lo recogido en la Ley de 1840.⁴⁵¹ Se mantiene en estas dos leyes el mismo sistema que en el Real Decreto de 1835, con prácticamente idénticos resultados. La Ley de 1840 prevé que el Ayuntamiento será presidido por el alcalde, nombrado por el Ejecutivo y el Real Decreto de 1843 en cambio, establece que los Ayuntamientos serían presididos, en primer término por el jefe político. Ambas normas se decantan por una presidencia gubernativa al atribuírsele dicha función, en el primer caso, al alcalde, delegado del Poder Central y en el segundo, al jefe político. Las consecuencias son las mismas: la presidencia y el correlativo voto de calidad quedaban en manos de autoridades delegadas del Poder Central. Las Leyes de 1845 y de 1856 y el Real Decreto de 1868 silencian esta cuestión.

La Ley de 1870 señala que en caso de empate se repetirá la votación en la sesión siguiente o en la misma, si el asunto tuviese carácter urgente a juicio de los asistentes; y si aquél se repitiese, el voto del que preside será decisivo. Si el gobernador de la provincia preside accidentalmente el Ayuntamiento, decidirá el voto de aquel concejal a quien según esta ley correspondiera la presidencia.⁴⁵² Queda la decisión limitada al ámbito exclusivamente municipal por dos motivos. En primer lugar, porque la presidencia se atribuye al alcalde y éste es elegido sin intervención gubernativa alguna y en segundo, porque, aunque presidiera la Corporación el gobernador, éste no decidiría el empate con su voto. En idéntico sentido se manifiesta la Ley de 1877.⁴⁵³ El carácter municipal de la decisión sobre el empate se empaña en esta última norma a consecuencia del sistema establecido para el nombramiento del alcalde, que le convierte prácticamente en un delegado gubernativo.

El Estatuto de Calvo Sotelo se refiere a esta cuestión en dos artículos. Por un lado, se recoge que en caso de empate habrá una segunda votación, sobre el mismo asunto, en la sesión siguiente, salvo que mediase causa de urgencia, a juicio de los votantes, y si se repitiese, deberá decidirlo, con su voto de calidad, quien presida la sesión.⁴⁵⁴ Por otra parte, se recoge entre las atribuciones del alcalde, como jefe de la administración municipal y

⁴⁴⁹ R.D. 23 de julio 1835, art. 57.

⁴⁵⁰ L. 14 julio 1840, art. 56.

⁴⁵¹ R.D. 30 diciembre 1843, art. 56.

⁴⁵² L. 20 agosto 1870, art. 100.

⁴⁵³ L. 2 octubre 1877, art. 105.

⁴⁵⁴ E.M. 8 marzo 1924, art. 134.

presidente del Ayuntamiento, la de convocar, presidir, suspender y levantar las sesiones, pudiendo decidir con su voto de calidad los empates, si las leyes especiales no disponen otra cosa.⁴⁵⁵ La presidencia y, correlativamente, la posibilidad de romper el empate con el voto atribuido al presidente, quedaban en manos exclusivamente municipales.

La Ley de 1935 establece que en caso de empate se repetirá la votación en la sesión siguiente, o en la misma, si el asunto fuese declarado urgente, y si aquél se reprodujera, el voto del presidente sería decisivo.⁴⁵⁶ En estas dos últimas leyes, la cuestión carece de importancia en lo que al control gubernativo se refiere, ya que el presidente del Ayuntamiento es, en todos los casos, una autoridad municipal, por lo que la decisión queda limitada exclusivamente, al ámbito local.

7.2. CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS.

Indudablemente, la posibilidad de convocar sesiones municipales extraordinarias es una forma de intervenir en el ámbito organizativo municipal, que le es propio a cada Corporación. Pero además, implica una posible injerencia en el funcionamiento de los Ayuntamientos que el Poder Central puede orquestar en su propio beneficio. La convocatoria de una sesión municipal, por parte del jefe político o del gobernador civil, abre la posibilidad de dirigir la decisión de la Corporación Local. Si fuesen autoridades gubernativas las que pudieran convocar dichas sesiones, podrían elegir, para su celebración, el momento más idóneo con el fin de conseguir el resultado deseado por el Gobierno. Esta posibilidad de convocar sesiones extraordinarias debe entenderse desde un doble punto de vista, como una vía de intervención en el ámbito municipal y como una posibilidad de condicionar la actuación de los Ayuntamientos.

En la Instrucción de 1823, se establece que las sesiones extraordinarias de los Ayuntamientos se convocan por su presidente cuando lo exijan los negocios que deban tratarse, o cuando lo pida algún regidor con causa fundada. En las capitales de provincia, tendrá esta facultad el alcalde primero, poniéndolo en conocimiento del jefe político.⁴⁵⁷ Este es el único aspecto en el que interviene el delegado gubernativo en esta materia. Sólo puede convocarse sesión extraordinaria por razón de las materias a tratar o cuando lo pida cualquier regidor, con motivo fundado para ello. En las capitales de provincia, si el Ayuntamiento es presidido por el alcalde primero, podrá convocar la sesión, sin que se den esas circunstancias, dando cuenta de ello al jefe político. No se establecen las consecuencias que se pueden derivar de dicha comunicación, por lo que parece que únicamente tiene carácter informativo. Aparece en esta ley un régimen mucho más abierto y respetuoso con la autonomía municipal que las normas posteriores, quedando muy limitada, en este terreno, la intervención del jefe político.

El Real Decreto de 1835 señala que, en aquellas localidades en que haya corregidor, éste será quien convoque las sesiones municipales extraordinarias, de no ser así será el alcalde el encargado de ello.⁴⁵⁸ Tanto el corregidor, como el alcalde en el ejercicio de sus competencias, están subordinados al gobernador civil. Se recoge, expresamente, que se encuentran “*bajo la dependencia de los gobernadores civiles*”.⁴⁵⁹ Si a todo lo dicho se le añade la forma de elección y nombramiento del corregidor, e incluso la del alcalde, se llega a un régimen de absoluto control gubernativo del funcionamiento del Ayuntamiento.

⁴⁵⁵ E.M. 8 marzo 1924, art. 192.1.

⁴⁵⁶ L. 31 octubre 1935, art. 62.

⁴⁵⁷ L. 3 febrero 1823, art. 54.

⁴⁵⁸ R.D. 23 junio 1835, art. 36.10.

⁴⁵⁹ *ibidem*, art. 36.

Llama la atención la forma en la que la legislación moderada aborda la cuestión. En la Ley de 1840, se establece que el alcalde, en su calidad de presidente, convocará las sesiones extraordinarias por decisión propia o a petición de la tercera parte de los concejales.⁴⁶⁰ La Ley de 1845, por su parte, señala que dicha convocatoria se realizará por el alcalde, sin más matizaciones.⁴⁶¹ Pese a que en ambas normas la determinación textual que se hace es absolutamente respetuosa con la voluntad municipal, ésta no tiene demasiada trascendencia si se tiene en cuenta la forma de nombramiento del alcalde que figura en ambos textos.

El Real Decreto de 1843 reproduce, textualmente, lo establecido al respecto en la Ley de 1840,⁴⁶² pero en este caso al venir establecido el nombramiento vecinal del alcalde, desaparece toda intervención del Ejecutivo en este aspecto, quedando la decisión de convocar sesiones municipales limitada al ámbito local.

Es necesario detenerse en el régimen recogido en la Ley de 1856. Se señala que el alcalde puede convocar a sesión extraordinaria cuando lo considere conveniente y siempre que *“se lo prevenga el gobernador o la Diputación Provincial o lo reclame la tercera parte de los concejales”*.⁴⁶³ Esta circunstancia pone de manifiesto una posibilidad de intervención en el ámbito municipal de importancia, especialmente, respecto del gobernador, ya que se establece que éste puede decidir la celebración de una sesión extraordinaria del Ayuntamiento y presidirla. Esta medida de control se refuerza, si se tiene en cuenta que las sesiones municipales se celebraban siempre a puerta cerrada, salvo en los casos en los que se estableciera expresamente lo contrario, mediante ley.⁴⁶⁴ Indudablemente, esta regulación llama la atención en una norma de carácter progresista como es ésta. El Decreto de 21 de octubre de 1868 reproduce textualmente, lo recogido por la Ley de 1856 sobre esta cuestión.⁴⁶⁵

En la misma línea, la Ley de 1870 posibilita que el alcalde convoque a sesión extraordinaria cuando lo juzgue oportuno, pero deberá hacerlo, siempre que *“se lo prevenga”* el gobernador o la Comisión provincial o lo reclame la tercera parte de los concejales.⁴⁶⁶ Es llamativo, como en el caso anterior, que una norma de carácter descentralizador posibilite al gobernador intervenir en esta materia. En la Ley de 1877, el régimen es idéntico, con la salvedad de que se elimina la mención de la Ley de 1870, a la Comisión provincial.⁴⁶⁷ El régimen descrito sí es fácilmente asumible en una norma de carácter centralista, ya que la intervención gubernativa en el ámbito local es una consecuencia buscada y deseada por el legislador.

En el Estatuto de Calvo Sotelo, dentro del precepto dedicado a las atribuciones del alcalde, se recoge en primer lugar la relativa a la convocatoria, presidencia, suspensión y levantamiento de las sesiones del Ayuntamiento.⁴⁶⁸ En idénticos términos, se aborda esta cuestión en la sistemática de la Ley de 1935, donde se señala como competencia del alcalde, en su calidad de presidente de la Corporación, la de convocar las sesiones ordinarias y

⁴⁶⁰ L. 14 julio 1840, art. 51.

⁴⁶¹ L. 8 enero 1845, art. 61.

⁴⁶² R.D. 30 diciembre 1843, art. 51.

⁴⁶³ L. 5 julio 1856, art. 137.

⁴⁶⁴ *ibidem*, art. 145.

⁴⁶⁵ D. 21 octubre 1868, art. 61.

⁴⁶⁶ L. 20 agosto 1870, art. 96.

⁴⁶⁷ L. 2 octubre 1877, art. 101.

⁴⁶⁸ E.M. 8 marzo 1924, art. 192.1.

extraordinarias del mismo, así como dirigir los debates.⁴⁶⁹ En estas dos normas, la cuestión queda limitada al ámbito exclusivamente local.

7.3. AUTORIZACION DE LAS AUSENCIAS DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

En este momento, se van a examinar dos cuestiones conjuntamente: la obligación de todos los miembros de las Corporaciones Locales de asistir a sus sesiones, con sus posibles excepciones y requisitos y la necesidad de autorización de las salidas del término municipal de los integrantes del Ayuntamiento, con independencia de que se deje de acudir o no a alguna reunión del Consistorio. No parece que la intervención del jefe político o del gobernador civil, en el ámbito municipal, deba ser entendida como una medida de control, propiamente dicha. Supone una injerencia en las competencias organizativas de los Ayuntamientos y una manifestación de la superioridad de dichos delegados gubernativos sobre los miembros de las Corporaciones Municipales, pero sin excesivos efectos prácticos. El hecho de que se restrinja esta libertad de movimientos, a los alcaldes y concejales, fuera de su término municipal podría tener como fin evitar que las ausencias de éstos, pudieran poner en peligro las mayorías establecidas para la celebración de las sesiones o para la toma de acuerdos. Pese a esta justificación, puede deducirse que el Gobierno considera a los Ayuntamientos, y en definitiva a los alcaldes, como menores de edad, incapaces para auto-organizarse y que por ello, es indispensable su intervención. Esta situación, en aquellas normas en que se produce, pone de manifiesto la relación de subordinación en que se encuentra la Corporación, respecto del Poder Central. Es claro el efecto psicológico que para el alcalde o para cualquier regidor tendría el hecho de dirigirse al jefe político o al gobernador, para solicitar autorización para viajar fuera del término municipal. Como ya se ha dicho, esta obligación no tenía demasiada trascendencia en la práctica. Tenía más tintes de comunicación que de solicitud propiamente dicha, porque, con la salvedad de lo recogido en el Real Decreto de 1835 para las ausencias de más de tres meses de los miembros de los Ayuntamientos y en las Leyes de 1845 y 1856 respecto del alcalde, no se extrae la posibilidad de que pudiera negarse la solicitud realizada por un miembro de una Corporación Municipal. Conviene, por tanto, ver cómo se ha ido desarrollando esta cuestión en la normativa que se viene manejando.

En la Instrucción de 1823, se establece que todos los miembros del Ayuntamiento están obligados a asistir a las sesiones municipales y cuando tengan justa causa para no hacerlo, se excusarán, avisándolo a la Corporación por medio de su presidente o del secretario,⁴⁷⁰ sin que se establezcan más límites al respecto. Esta norma trata de resolver el problema de aquellos miembros del Ayuntamiento que “*por justa causa*” no puedan asistir a una sesión, pero no se dice cuáles son dichas causas. Se trata de un concepto jurídico indeterminado de difícil concreción. Tampoco se recoge cuál debe ser la actuación de aquellos miembros cuya ausencia no se produzca por un motivo justificado, ni las consecuencias de una no asistencia injustificada. Los efectos de la comunicación al Ayuntamiento son meramente informativos. El hecho de que dicha manifestación deba realizarse a través del presidente o del secretario municipal tiene como fundamento resolver el problema de las comunicaciones a las Corporaciones, cuando aquéllas no se encontrasen reunidas. Esta parca regulación está en consonancia con el respeto a la libertad municipal que se trasluce en las normas del trienio liberal. Se plantea la dependencia exclusivamente municipal de los miembros de los Ayuntamientos y en definitiva, este precepto aisladamente

⁴⁶⁹ L. 31 octubre 1935, art. 82.

⁴⁷⁰ L. 3 febrero 1823, art. 55.

interpretado llevaría a la conclusión de que esta norma defiende a ultranza a la autonomía local. No obstante, esta interpretación no es válida si se estudia la totalidad de su articulado.

También se establece que todos los individuos de Ayuntamiento están obligados a asistir a las sesiones municipales en el Real Decreto de 1835, pero se recogen dos excepciones: los casos de enfermedad o impedimento físico. Para ausentarse del término municipal durante más de ocho días, deberán pedir autorización al presidente del Ayuntamiento; en el caso de que la ausencia supere el plazo de tres meses, deberá concederla el gobernador civil.⁴⁷¹ En esta norma se alude a las circunstancias antes señaladas, por un lado, habla de la inasistencia a las sesiones del Ayuntamiento y por otro, de las ausencias del término municipal. Se establecen dos únicos motivos para no asistir a las reuniones de la Corporación, pero no se concreta nada más. Por lo que se refiere al segundo aspecto, es necesario señalar que no tiene demasiada trascendencia el hecho de que las ausencias de más de ocho días se deban comunicar al presidente de la Corporación y el que las de más de tres meses deba autorizarlas el jefe político, ya que este hecho no tiene ninguna consecuencia práctica, es más bien, un reconocimiento de su carácter de superior jerárquico, que una medida que le permita intervenir en el funcionamiento municipal; parece que tiene, más que nada, un carácter testimonial. No obstante, hay que destacar que ambas cuestiones quedan en manos de autoridades gubernativas, si se tiene en cuenta el régimen recogido para la presidencia del Ayuntamiento. No se dice nada en el precepto aludido respecto de las ausencias inferiores a ocho días, por lo que parece que los miembros de las Corporaciones no tendrían que cumplir requisito alguno para salir de su término municipal en esos casos.

Del mismo modo, la Ley de 1840, recoge que ningún miembro del Ayuntamiento dejará de asistir a las sesiones municipales, salvo en el caso de enfermedad o de cualquier otro impedimento legítimo del que se dará cuenta al alcalde. No podrán ausentarse del pueblo durante más de ocho días, sin conocimiento previo de la alcaldía, ni por más de 15, sin el del Ayuntamiento.⁴⁷² Se recogen ya en esta norma ambas cuestiones: la asistencia a las sesiones y las ausencias del término municipal. Se observa una mejor técnica legislativa al abordar estos aspectos. La cuestión queda restringida al ámbito puramente local, con independencia del nombramiento gubernativo del alcalde. A tal conclusión puede llegarse si se tiene en cuenta que tanto la falta de asistencia a las sesiones municipales, como las ausencias del término municipal inferiores a ocho días, deben ser puestas en conocimiento del alcalde y las superiores a quince días, lógicamente, de mayor trascendencia, en el del Ayuntamiento. Llama la atención el que no se diga a quien hay que comunicar las ausencias de más de ocho días, pero inferiores a quince. A continuación, se señala que no se considera legalmente reunida la Corporación de no estar presentes la mitad más uno de sus miembros. Si una vez requeridos los concejales a asistir, se negase a hacerlo la mayoría, los que acudan a la sesión resolverán los negocios más urgentes; y si no hubiese ninguno, el alcalde resolverá por sí mismo. En ambos casos, se daría parte al jefe político de “*la resolución a que hubiere lugar*”.⁴⁷³ Es esta una frase muy críptica que no permite conocer cuál fue la intención del legislador al incluirla. Dicha conducta de los regidores podría dar lugar a que fueran suspendidos de su cargo, e incluso separados del mismo. La indeterminación de las consecuencias de esa inasistencia se debe a los conceptos jurídicos indeterminados con los que están redactados los preceptos dedicados a ambas cuestiones.⁴⁷⁴ Del texto de la ley parece que podría producirse tanto la suspensión como la destitución. Se trata de medidas disciplinarias que serían ejercidas en aquellos casos en que los regidores no cumpliesen con su obligación de asistir a las sesiones municipales y se negasen a obedecer las órdenes de su

⁴⁷¹ R.D. 23 junio 1823, art. 53.

⁴⁷² L. 14 julio 1840, art. 53.

⁴⁷³ *ibidem*, art. 54.

⁴⁷⁴ *ibidem*, arts. 57 y 58.

presidente. Aunque supone un tributo a la situación de preeminencia del jefe político respecto de los Ayuntamientos, esta medida va encaminada a lograr un adecuado funcionamiento de los mismos, sin ningún beneficio para el Gobierno central. El Ejecutivo interviene en interés, exclusivamente, del correcto funcionamiento municipal. Es una manifestación de la relación de subordinación en la que se encontraban los Ayuntamientos en esta norma, más que una forma de condicionar su actuación. El Real Decreto de 1843 alude a estas cuestiones en idénticos términos.⁴⁷⁵ La única diferencia que puede existir entre estas dos normas viene dada por el diferente nombramiento del alcalde.

En la Ley de 1845, se establece, como ya viene siendo habitual, la obligada presencia de todos los individuos del Ayuntamiento a sus sesiones. Quien a causa de enfermedad o por cualquier otro impedimento no pueda asistir, le comunicará al alcalde dicha circunstancia. De la misma manera, actuará en el caso de que deba ausentarse del término municipal durante más de ocho días. Si es el alcalde quien tiene que ausentarse deberá avisar a quien le sustituya, y comunicarlo al jefe político, quien si existiese justa causa, le concederá “*la licencia que juzgue oportuna*”.⁴⁷⁶ La intervención del jefe político queda reforzada respecto a lo recogido en normas anteriores. En esta ley sí se establece la necesidad de que el delegado gubernamental conceda licencia al alcalde para ausentarse del término municipal, durante más de ocho días. Se reproduce, íntegramente, lo ya recogido en 1840 para la toma de decisiones en los casos, en que requeridos los concejales a una sesión de Ayuntamiento, se negasen a hacerlo la mayoría o no concurriese ninguno.⁴⁷⁷

Por su parte, la Ley de 1856 establece que los alcaldes constitucionales no pueden ausentarse del distrito municipal, sin dar aviso a quien deba reemplazarles. Cuando la ausencia pase de 24 horas, sin llegar a cuatro días, darán conocimiento oficial de ella al Ayuntamiento y si llegase a quince días, también al gobernador. Cuando sea superior a una quincena el alcalde necesita licencia del gobernador.⁴⁷⁸ Las decisiones respecto de las ausencias de la alcaldía, si son de poca duración, quedan constreñidas al ámbito municipal, en cambio, las de más de cuatro y hasta quince días se remiten al delegado gubernativo, por su carácter de superior de los Ayuntamientos,⁴⁷⁹ debiendo incluso, solicitar su permiso si son superiores a quince. Indudablemente, dicha circunstancia supone una injerencia en el ámbito organizativo municipal. No obstante, como se viene repitiendo, esta intervención no tiene demasiada trascendencia práctica, ya que la función del delegado gubernamental se limita, en el mejor de los casos, a autorizar o no lo solicitado sin más consecuencias, aunque no deja de ser llamativa esta intervención en una norma de carácter progresista. Por lo que se refiere a los alcaldes de barrio, se dice que éstos no pueden ausentarse del término municipal sin licencia del alcalde de su cuartel, quien designará a la persona que deberá reemplazarles.⁴⁸⁰ Respecto a los concejales se señala que éstos no pueden faltar del término municipal sin conocimiento del Ayuntamiento y para aquellas ausencias superiores a quince días se requiere la autorización de la Diputación.⁴⁸¹ Cuestión que merece idéntico comentario que el realizado a propósito de la intervención del gobernador, respecto del alcalde. Se establece, como cuestión práctica, que sólo puede concederse licencia, a la vez, a la tercera parte de los concejales.⁴⁸² Esta materia pasa, textualmente, a la regulación del Decreto de 21 de octubre de 1868.⁴⁸³

⁴⁷⁵ R.D. 30 diciembre 1843, arts. 53 y 54.

⁴⁷⁶ L. 8 enero 1845, art. 63.

⁴⁷⁷ *ibidem*, art. 64.

⁴⁷⁸ L. 5 julio 1856, art. 163.

⁴⁷⁹ *ibidem*, art. 238.

⁴⁸⁰ *ibidem*, art. 164.

⁴⁸¹ *ibidem*, art. 166.

⁴⁸² *ibidem*, art. 167.

⁴⁸³ D. 21 octubre 1868, arts. 88, 89 y 91.

Como viene siendo habitual, también se recoge en la Ley de 1870 la obligatoriedad de alcaldes y regidores a concurrir a todas las sesiones de los Ayuntamientos, salvo en el supuesto de “*justa causa*”, que deberá acreditarse. La falta de asistencia hace incurrir a los municipales en una multa que se establece según una escala, en función del número de habitantes del municipio, que figura en la propia ley.⁴⁸⁴ Cada ausencia dará lugar a una nueva sanción. Esta mención legal está muy incompleta, ya que no se establece quién puede conocer sobre la suficiencia de la causa alegada y conceder o autorizar la ausencia. Aunque no se especifica expresamente, debe entenderse que la multa se impondrá en caso de faltas injustificadas, pero lo que no se señala es quién puede imponer esa multa, si será la propia Corporación o el gobernador. Parece lógico, que dado el carácter de esta ley, sea competente el Ayuntamiento. Respecto las ausencias del término municipal, se señala que el alcalde y los tenientes de alcalde necesitan licencia del Ayuntamiento para ausentarse durante más de ocho días. Deberán dar aviso previo a su sustituto, y si la ausencia excede de dos días, deberán comunicarlo por escrito al Ayuntamiento. Igualmente, actuará un alcalde si por un asunto grave tuviese que ausentarse antes de obtener la licencia municipal. En casos urgentes, el alcalde puede autorizar las ausencias de los tenientes. Las licencias concedidas y el nombre del sustituto deberán comunicarse al gobernador.⁴⁸⁵ Parece que dicha comunicación tiene exclusivamente, un fin informativo, sin que se prevea ninguna consecuencia de ello, y viene establecida únicamente, para las ausencias del alcalde y los tenientes, y no para los regidores, cuyas faltas de asistencia sólo requieren licencia municipal. Sólo puede concederse licencia a la vez a la cuarta parte el número total de concejales.⁴⁸⁶ Respecto de los alcaldes de barrio, se establece que no pueden ausentarse durante más de 24 horas sin licencia del teniente de alcalde de su distrito, quien designará la persona que debe sustituirles, y dará cuenta al alcalde y al Ayuntamiento.⁴⁸⁷ El régimen recogido en la Ley de 1877, es idéntico al formulado en 1870.⁴⁸⁸

Igualmente, en el Estatuto Municipal la asistencia de los concejales a las sesiones de los Ayuntamientos es obligatoria. El presidente de la Corporación multará a los ausentes que no se hayan excusado justificadamente y se celebrará la sesión al día siguiente hábil, citando para ello a los suplentes que sean precisos. La sesión se verificará en segunda convocatoria con cualquier número de concejales, pero el presidente deberá imponer a los ausentes reincidentes sin excusa, multas equivalentes al duplo de la primera.⁴⁸⁹ El alcalde y los tenientes de alcalde no podrán ausentarse del término municipal durante más de cinco días sin licencia de la Comisión permanente. En todo caso, deben dar aviso a quien deba sustituirles y comunicarlo por escrito a la Corporación. Se limita la posibilidad de que disfruten de licencia simultáneamente más de la cuarta parte de los miembros de la Corporación.⁴⁹⁰ Este régimen, aunque parco, debe ser entendido en clave municipal.

La Ley de 1935 sigue en ésta, como en otras muchas materias, la línea abierta por el Estatuto de Calvo Sotelo. Se establece, que los concejales están obligados a concurrir a todas las sesiones de no mediar justa causa que se lo impida. En el caso de que un regidor no pueda asistir a una sesión por causa justificada, lo comunicará con antelación al alcalde para que convoque a su suplente. Además, en el caso de que éstos no hubieran justificado su falta de asistencia a una sesión serán multados por el alcalde. La multa se calcula en proporción al vecindario de la localidad y en caso de reincidencia, podrá ser del doble de la cantidad

⁴⁸⁴ L. 20 agosto 1870, art. 93.

⁴⁸⁵ *ibidem*, art. 110.

⁴⁸⁶ *ibidem*, art. 113.

⁴⁸⁷ *ibidem*, art. 111.

⁴⁸⁸ L. 2 octubre 1877, arts. 98, 117, 113 y 118.

⁴⁸⁹ E.M. 8 marzo 1924, art. 129.

⁴⁹⁰ *ibidem*, art. 124, art. 103.

prevista.⁴⁹¹ El alcalde, los tenientes de alcalde y los regidores necesitan licencia del Ayuntamiento para ausentarse del término municipal, durante más de ocho días. En cualquier caso de ausencia, los tenientes de alcalde y los concejales darán cuenta de ella previamente a la alcaldía.⁴⁹²

La regulación de estas cuestiones, tanto en el Estatuto como en la Ley Republicana, es coherente tanto con el carácter autónomo de ambos textos, como con lo depurado y evolucionado de la técnica legislativa, en la fecha de su publicación. Destaca el hecho de que en ninguno de estos dos textos legales aparece, en estas cuestiones, intervención de ninguna autoridad distinta de las municipales.

⁴⁹¹ L. 31 octubre 1935, art. 59.

⁴⁹² *ibidem*, art. 60.

CAPITULO VIII.

LA SUSPENSION DE ACUERDOS MUNICIPALES. RECURSOS Y RECLAMACIONES EN VIA ADMINISTRATIVA.

SUMARIO

- 8.1. Suspensión de acuerdos municipales.
- 8.2. Recursos administrativos.
- 8.3. Reclamaciones en materia electoral.

CAPITULO VIII.

Doctrinalmente, se ha puesto de manifiesto que el control de legalidad de los actos administrativos puede lograrse a través de dos vías distintas: mediante el control de oficio ejercido por los órganos estatales superiores o a través de los medios de impugnación que el derecho pone en manos de los particulares. Dentro del primer grupo, se sitúa la suspensión por el Poder Central de los actos de las Corporaciones Locales y dentro del segundo, los recursos.⁴⁹³ La posibilidad de suspender las decisiones de los Ayuntamientos para que otras instancias superiores decidan sobre su viabilidad, supone una intervención, sin duda desproporcionada, del Ejecutivo en las atribuciones locales. Esta determinación trae como consecuencia que actuaciones configuradas a nivel legal como de competencia local, queden en manos exclusivamente del Ejecutivo. Esta cuestión queda patente en toda la normativa del período moderado y no sólo en la de ese momento, sino en todas las normas promulgadas a lo largo del período al que se viene aludiendo.

En materia de recursos, el control gubernativo se pone de manifiesto en los denominados jerárquicos, que son aquéllos que resuelven los órganos superiores al que dicta el acto. Se trata de los recursos de los que conocen instituciones estatales frente a las resoluciones dictadas por los órganos locales. La injerencia gubernamental es total. Poner en instancias centrales la decisión última en vía administrativa de las reclamaciones de los interesados supone un medio de control del más alto nivel. Sus consecuencias son indiscutibles.

8.1. SUSPENSION DE ACUERDOS MUNICIPALES.

La facultad de suspensión de los acuerdos municipales se remonta al Antiguo Régimen, pero esta posibilidad no aparece en la legislación inspirada en la Constitución de 1812, como tributo a su tan pregonado carácter democrático. Aparece por primera vez en el Real Decreto de 23 de julio de 1835. Esta norma, tras encomendar al alcalde la ejecución de todos los acuerdos del Ayuntamiento, prevé que éste puede suspender su aplicación, bajo su responsabilidad y por el tiempo necesario para dar cuenta urgente de ello al gobernador civil.⁴⁹⁴ Esta potestad, de nuevo cuño en esta norma, se hará clásica como atribución de la alcaldía desde este momento. La mención aludida se recoge en el precepto dedicado a las competencias del alcalde -extensibles también al corregidor- como una atribución más. No se establece en qué supuestos se debe suspender la ejecución de los acuerdos municipales. La indeterminación con la que aparece recogida esta intervención del alcalde en el ámbito competencial del municipio, le permitía suspender cualquier acuerdo municipal, hasta su comunicación urgente al gobernador. Se establece un doble control: el propio alcalde de nombramiento gubernativo, un pseudo delegado estatal es quien decide suspender el acuerdo municipal en primera instancia, dejándose la decisión última para el gobernador, delegado del

⁴⁹³ BALLESTEROS FERNANDEZ, "El control", 237.

⁴⁹⁴ R.D. 23 julio 1835, art. 36.16.

Gobierno en la provincia y superior jerárquico de los Ayuntamientos. Una mención disimulada en el precepto dedicado a señalar las competencias del alcalde permitía al Ejecutivo controlar la totalidad de las actuaciones de los Ayuntamientos, sin cortapisa alguna.

Durante la etapa moderada, el control sobre los Ayuntamientos quedaba, si cabe, reforzado. La normativa local de este período distingue, además de las denominadas competencias privativas de la Corporación, dos clases de actividades. Unas de carácter deliberante que se concretaban únicamente en discusiones y otras, en que la Corporación podía actuar por medio de acuerdos, cuya materia estaba constituida esencialmente, por la administración de los bienes municipales. Las primeras, para poder convertirse en ejecutivas, debían ser aprobadas por el jefe político. Los acuerdos debían ser comunicados al delegado gubernativo, quien podía suspenderlos. Si las deliberaciones eran aprobadas y los acuerdos no eran suspendidos, posteriormente eran ejecutados por el alcalde. El control de legalidad quedaba perfectamente garantizado. Por eso, cuando se confiere al alcalde la posibilidad de suspender acuerdos o deliberaciones consentidos o aprobados por el jefe político, las razones pueden ser diversas. Los posibles motivos por los que el alcalde podía suspender los acuerdos municipales, que arbitraba la ley, eran dos: que el acto objeto de la suspensión versase sobre asuntos ajenos a la competencia municipal o que causase perjuicios de carácter público. La lógica del primero de estos motivos, dada la intervención del jefe político que se exigía para la ejecutividad de los actos del Ayuntamiento, era difícil de explicar. Sólo cabría en los supuestos de deliberaciones aprobadas o acuerdos no suspendidos por el jefe político que fuesen considerados por el alcalde como ajenos a la competencia municipal. El segundo es mucho más claro y congruente con la ideología doctrinaria: el orden público como base de toda actuación. De ahí que junto al control de legalidad que implicaba el primero de los motivos apuntados, con éste lo que se pretendió fue controlar la oportunidad de un determinado acto del Ayuntamiento. Nadie mejor que el alcalde, como autoridad inmersa en el seno de la Corporación y del pueblo, para valorar la trascendencia concreta de las deliberaciones o acuerdos que hubiesen rebasado el control del jefe político.

En la Ley de 14 de julio de 1840, se establece un régimen como el descrito. Se distingue entre competencias privativas de los Ayuntamientos;⁴⁹⁵ materias en las que las Corporaciones Locales sólo toman acuerdos;⁴⁹⁶ y finalmente, aquéllas en las que únicamente cabe la deliberación municipal.⁴⁹⁷ Sobre las competencias que aparecen legalmente configuradas como privativas, no se establece intervención alguna ni del alcalde ni de ninguna autoridad estatal. De ello se desprende que una vez tomada una decisión sobre estas materias en el ámbito municipal, no existía posibilidad de controlar dichas actuaciones por esa vía. No obstante, es necesario destacar que se trataba de atribuciones de escasa entidad, que tenían carácter doméstico, sin prácticamente trascendencia exterior.⁴⁹⁸ Respecto de aquellas competencias en las que los Ayuntamientos sólo tomaban acuerdos, se establece que los mismos se debían comunicar al jefe político, el cual podía suspender su ejecución si los encontraba contrarios a las leyes, reglamentos y reales ordenes y daría cuenta de ellos al Gobierno para la resolución oportuna.⁴⁹⁹ Por lo que se refiere a las atribuciones en las que las Corporaciones Locales únicamente podían deliberar, éstos asuntos se comunicaban al jefe político para su aprobación, como requisito indispensable para que fuesen ejecutorios. En los

⁴⁹⁵ L. 14 julio 1840, art. 61.

⁴⁹⁶ *ibidem*, art. 62.

⁴⁹⁷ *ibidem*, art. 63.

⁴⁹⁸ Se ciñen a: la admisión de los facultativos en medicina, cirugía, farmacia y veterinaria, los maestros de primeras letras y otras enseñanzas que “*se pagan de los fondos del común*”; nombrar, bajo su responsabilidad, los depositarios y encargados de la intervención de los fondos del común, y exigirles las correspondientes fianzas; y por último, nombrar los empleados y dependientes a su servicio, tal y como se señala en el artículo 61 de esta ley.

⁴⁹⁹ L. 14 julio 1840, art. 62.

casos que así lo determinasen las leyes y reglamentos, la aprobación sería del Rey.⁵⁰⁰ Quedaba asegurada, de esta forma, la intervención del Ejecutivo en el ámbito competencial de los Ayuntamientos. No obstante, se establece que al alcalde como administrador del pueblo y bajo la vigilancia de la Administración superior, le correspondía en primer lugar, ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del Ayuntamiento, cuando tuviesen el carácter de “ejecutorios” con dos excepciones: cuando versasen sobre asuntos ajenos a la competencia municipal o cuando pudiesen ocasionar perjuicios públicos, en cuyo caso debería suspenderlos para consultar al jefe político.⁵⁰¹ El alcalde únicamente podía suspender provisionalmente los acuerdos y deliberaciones de la Corporación, sobre su validez debía decidir el jefe político. El precepto dedicado a las competencias del alcalde otorgaba una nueva posibilidad de intervención al jefe político en el ámbito local, en aspectos sobre los que ya había tenido oportunidad de conocer. La atribución a la alcaldía de esta posibilidad podía buscarse tanto en la directa relación del alcalde con la administración municipal, como con el propio término municipal. Su conocimiento de la legislación local y de la realidad de su municipio podrían hacerle evaluar si la decisión del Ayuntamiento era de su competencia, así como los efectos de la misma en su localidad. El carácter del alcalde como verdadero delegado gubernativo y situado en una línea jerárquica respecto del jefe político, podría llevar a la conclusión de que éste actuaba cumpliendo instrucciones del Gobierno central. Las razones habría que buscarlas en el hecho de que el Ejecutivo deseara volver a intervenir sobre un asunto concreto que se le hubiera pasado desapercibido o no se conociera, en un primer momento, la trascendencia de dicha cuestión. El concepto de perjuicio público tiene bastante de indeterminado y podía amparar la suspensión de cualquier actuación de la Corporación por el alcalde, para pasar luego la decisión al jefe político. De este régimen se desprende un nulo campo de actuación autónoma de las Corporaciones Locales, que con la salvedad de sus competencias privativas, actuaban, en ese momento, sometidas al control del alcalde -prácticamente un delegado gubernativo-; del gobernador -un verdadero representante del Gobierno en la provincia- y del propio Ejecutivo.

Por su parte, el Real Decreto de 1843 mantiene básicamente la misma estructura que la ley anterior en lo relativo a las competencias municipales. Se distingue entre competencias municipales privativas,⁵⁰² otras en las que los Ayuntamientos únicamente podían tomar acuerdos,⁵⁰³ y en último término, atribuciones en las que las Corporaciones Locales sólo podían deliberar.⁵⁰⁴ El contenido de cada uno de estos tres bloques de materias es prácticamente el mismo que el señalado anteriormente. El primer grupo no plantea posibilidad alguna de suspensión. En aquellas cuestiones en que la competencia municipal sólo se refiere a la posibilidad de acordar, se establece que dichos acuerdos tomados por los Ayuntamientos podían ser suspendidos de oficio o a instancia de parte, por el jefe político si los encontraba contrarios a la normativa vigente.⁵⁰⁵ La Ley de 1840 sólo permitía la suspensión de oficio y además, requería la resolución del Gobierno, cuestión que en esta norma queda exclusivamente, en manos del jefe político, desapareciendo la intervención del Ejecutivo. Esta modificación probablemente se debiera a las presiones ejercidas por el Partido Progresista. No obstante, hay que destacar que tiene más carácter formal que de verdadero límite a la autonomía municipal. La situación de las Corporaciones Locales es la misma que se previó en la ley anterior. Es más, aunque la intervención del Gobierno desaparecía en favor del delegado gubernativo, las posibilidades de control aumentaban, al permitirse que también los interesados pudiesen solicitar al jefe político la suspensión de aquellos acuerdos tomados por

⁵⁰⁰ L. 14 julio 1840, art. 63.

⁵⁰¹ *ibidem*, art. 69.1.

⁵⁰² R.D. 30 diciembre 1843, art. 61.

⁵⁰³ *ibidem*, art. 62.

⁵⁰⁴ *ibidem*, art. 63.

⁵⁰⁵ *ibidem*, art. 62.

el Ayuntamiento, en materias ajenas a su competencia; aspecto que no aparecía en la norma anterior. En aquellas materias en que la competencia municipal se limitaba a la deliberación, éstas deberían comunicarse al jefe político para su aprobación, en los mismos términos que en 1840. También se recogía la posibilidad de que si la legislación sectorial lo establecía, esa aprobación recayese en manos del Rey.⁵⁰⁶ La competencia del alcalde para suspender aquellos acuerdos y deliberaciones del Ayuntamiento que versasen sobre asuntos ajenos a la competencia municipal o pudiesen ocasionar perjuicios públicos se estableció en los mismos términos que en 1840.⁵⁰⁷ La única diferencia de interés radica en que el nombramiento del alcalde en esta norma no es gubernativo, sino exclusivamente vecinal. Este hecho conlleva una mayor independencia del alcalde respecto del Poder Central, llegando incluso a darse el caso de que el primer regidor municipal, tuviese un color político diferente al del Ejecutivo. Entendida desde este punto de vista, la suspensión de los acuerdos municipales de la alcaldía tendría un carácter eminentemente local y las razones en que se ampararía serían exclusivamente, las previstas por la ley, con independencia de que la intervención posterior del jefe político sí pueda ser calificada de medida de control en los términos descritos.

Por su carácter de ley moderada, la Ley Municipal de 1845 recoge un régimen muy similar a los descritos anteriormente. También las competencias municipales se estructuran en tres bloques. Aquéllas en las que la competencia municipal es exclusiva,⁵⁰⁸ otro grupo de materias sobre las que los Ayuntamientos sólo toman acuerdos⁵⁰⁹ y un último bloque, en el que las Corporaciones Locales únicamente pueden deliberar.⁵¹⁰ Respecto a aquellas materias en las que los Ayuntamientos sólo podían tomar acuerdos, se establece que éstos son ejecutivos pero el jefe político podía de oficio o a instancia de parte, acordar su suspensión, si los consideraba contrarios a la legislación vigente, dictando, una vez oído el Consejo provincial, “*las providencias oportunas*”.⁵¹¹ En estas materias el control estatal quedaba suficientemente acreditado. Para aquellas cuestiones en las que los Ayuntamientos únicamente podían deliberar, se señala que dichos acuerdos se comunicarían al jefe político, sin cuya aprobación o la del Gobierno, no podrían llevarse a cabo.⁵¹² Pero se recoge además, que el alcalde, como administrador del pueblo y bajo la vigilancia de la Administración superior, ejecutaba y hacía ejecutar los acuerdos y deliberaciones del Ayuntamiento, cuando tuviesen legalmente el carácter de ejecutorios. Cuando versasen sobre asuntos ajenos a la competencia de la Corporación Municipal o pudiesen ocasionar perjuicios públicos, suspendería su ejecución, consultando inmediatamente, al jefe político.⁵¹³ La situación se mantuvo en los mismos términos que en 1840. El nombramiento del alcalde en esta norma le convierte en una verdadera autoridad gubernativa situada en la misma línea jerárquica que el gobernador. Esta interpretación se refuerza por el hecho de que en la propia ley se señala que al alcalde, como administrador del pueblo, le corresponde “*bajo la vigilancia de la Administración superior*” suspender la ejecución de aquellos acuerdos y deliberaciones municipales en las condiciones señaladas. Se extrae de aquí una doble posibilidad de control por el Poder Central de las atribuciones municipales. El alcalde era nombrado por el Ejecutivo

⁵⁰⁶ R.D. 30 diciembre 1843, art. 63.

⁵⁰⁷ *ibidem*, art. 69.1.

⁵⁰⁸ L. 8 enero 1845, art. 79. Se reproducen las competencias privativas de las Corporaciones Locales de la legislación de 1840-1843. Estas son: nombrar, bajo su responsabilidad, los depositarios y encargados de la intervención en los fondos del común; admitir a los facultativos en medicina, cirugía, farmacia y veterinaria, los maestros de primeras letras y los de otras enseñanzas que se paguen con fondos del común; y finalmente, nombrar los empleados y dependientes de su inmediato servicio.

⁵⁰⁹ *ibidem*, art. 80.

⁵¹⁰ *ibidem*, art. 81.

⁵¹¹ *ibidem*, art. 80.

⁵¹² *ibidem*, art. 81.

⁵¹³ *ibidem*, art. 74.1.

y además, realizaba la suspensión de las atribuciones locales bajo la vigilancia del Poder Central.

La situación cambió completamente de signo con la Ley progresista de 1856. El carácter liberal de esta norma también se pone de manifiesto en esta cuestión. Se establece que las competencias de los Ayuntamientos son de dos tipos: inmediatamente ejecutivas y no ejecutivas sin la aprobación del superior jerárquico.⁵¹⁴ Se distinguen aquellas competencias municipales que son ejecutivas sin ningún requisito especial⁵¹⁵ aquellas que requieren aprobación de la Diputación Provincial⁵¹⁶ y en último término, las que necesitan para ser ejecutivas aprobación de la Diputación y del gobernador de la provincia.⁵¹⁷ Una vez que el acuerdo municipal fuese ejecutivo, únicamente podía ser suspendido en aquellos casos en que se hubiese recurrido contra él y su ejecución pudiese causar perjuicios de reparación difícil. La competencia de la alcaldía se limitaba en esta norma a la suspensión de dichos acuerdos. La suspensión se mantenía hasta la resolución de la Diputación Provincial.⁵¹⁸ La competencia para ello se atribuyó al alcalde único o primero, como jefe de la administración municipal.⁵¹⁹ Se reforzó la autonomía municipal frente a las normas del Partido Moderado, pero sin llegar al nivel que sería de esperar en una norma fruto del Partido Progresista, ya que se sigue manteniendo un férreo control a través de la Diputación, e incluso del propio Gobierno, en lo que al ejercicio de las competencias municipales se refiere.

El principio establecido en la Constitución de 1869, en virtud del cual los Ayuntamientos ejercen el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos,⁵²⁰ constituiría una mera fórmula si no se hubiese atribuido a los acuerdos en tales materias eficacia inmediata, si no se les reconociera fuerza ejecutiva. De no ser así, el poder de las Corporaciones Locales quedaría desnaturalizado restándoles únicamente, la posibilidad de proponer. La verdadera competencia sobre aquellos intereses sería la del órgano superior a quien correspondía la aprobación de lo acordado. En este sentido, la Ley de 1870 estableció con carácter general que las providencias locales eran ejecutivas. Textualmente, se dice que: *“no podrá ser suspendida la ejecución de los acuerdos dictados en asuntos de la competencia del Ayuntamiento, aun cuando por ellos y en su forma se infrinjan algunas de las disposiciones de esta ley u otras especiales”*.⁵²¹ Pero este límite se refería a los asuntos que fuesen de competencia exclusivamente municipal, no era extensible a aquellos otros en los que la facultad de conocer se derivase de una delegación del Poder Central. La ley no extendió a estas resoluciones el carácter de inmediatamente ejecutivas y reservó al Gobierno o a sus delegados la facultad de suspenderlas, siempre que a su juicio lo merecieran.⁵²² De lo establecido en esta norma, se deduce un régimen mucho más respetuoso con la autonomía local que los señalados anteriormente. No aparece intervención de autoridades gubernativas en el ámbito de la suspensión de los acuerdos de las Corporaciones Locales. Únicamente, se dijo que el alcalde estaba obligado a suspender los acuerdos municipales en asuntos que no fuesen de competencia municipal o en los casos de delincuencia.⁵²³ El alcalde debía suspender también, la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, cuando de ella se derivase un

⁵¹⁴ L. 5 julio 1856, art. 125.

⁵¹⁵ *ibidem*, art. 126. Se amplía enormemente el número de competencias municipales privativas respecto a las que tenían tal carácter en la normativa moderada, sobrepasando además, el ámbito puramente doméstico.

⁵¹⁶ *ibidem*, art. 127.

⁵¹⁷ *ibidem*, art. 128.

⁵¹⁸ *ibidem*, art. 132.

⁵¹⁹ *ibidem*, art. 153.2.

⁵²⁰ C. 5 julio 1869, art. 99.1.

⁵²¹ L. 20 agosto 1870, art. 161.

⁵²² A esta conclusión se llega a través de una interpretación conjunta de los artículos 161 y 170 de la Ley de 1870.

⁵²³ L. 20 agosto 1870, art. 159.

perjuicio en los derechos civiles de un tercero. La suspensión sólo podría decretarse en este caso, cuando el interesado lo solicitase, reclamando al mismo tiempo contra el acuerdo.⁵²⁴ La suspensión de acuerdos locales se limitaba exclusivamente, al ámbito municipal, por lo que no debe ser interpretada en clave de control.

En la Ley de 1877, se produce nuevamente, un cambio de signo en favor de la intervención gubernativa en el ámbito municipal. Es necesario recordar, como punto de partida, el carácter gubernativo del nombramiento del alcalde en esta norma. Por lo que su actuación, en lo que a la suspensión de los acuerdos locales se refiere, tiene indudablemente un tinte gubernativo. Se estableció, igual que en la norma precedente, que no podía ser suspendida la ejecución de los acuerdos de competencia municipal, aun cuando infringiesen alguna de las disposiciones de esta ley o de otras especiales.⁵²⁵ Al alcalde, como jefe de la administración municipal, le correspondía la ejecución, la publicación y las operaciones tendentes al cumplimiento de los acuerdos de la Corporación cuando fuesen ejecutivos y no mediase causa legal de suspensión.⁵²⁶ A renglón seguido, se le atribuyó la suspensión de los acuerdos municipales en los casos previstos legalmente.⁵²⁷ En este sentido, se estableció que el alcalde estaba obligado a suspender de oficio o a instancia de cualquier residente en el pueblo, la ejecución de los acuerdos de los Ayuntamientos en los casos de que se tratase de asuntos que no fuesen de competencia municipal o en los casos de delincuencia. En los supuestos de incompetencia, perjuicio de los intereses generales o peligro del orden público, el alcalde podría suspender los acuerdos municipales, dando cuenta al gobernador, que aprobaría o desaprobaría la suspensión y propondría la revocación al Gobierno cuando lo creyese justo y no le correspondiese a él dicha revocación. La doctrina de la época puso de manifiesto que la alteración del orden público debía ser ocasionada por el acuerdo. No se trataba de permitir la suspensión de los acuerdos municipales en los momentos de excitación popular. En esos casos era cuando su ejecución debía ser respetada en mayor medida.⁵²⁸ Se pone de manifiesto en este precepto una fuerte intervención gubernativa en el ámbito municipal. Esta intervención estaba teñida además, de una fuerte discrecionalidad al utilizar conceptos jurídicos indeterminados, como son el de perjuicio de los intereses generales o el de peligro del orden público. La doctrina señala que el sistema de suspensión descrito fue empleado ampliamente durante la Restauración.⁵²⁹ Esta posibilidad de suspensión permitió a los Gobiernos en aquel momento controlar férreamente a los municipios. Indudablemente, se trata de un control a posteriori, una vez tomada la decisión por la Corporación, pero de la mayor efectividad. También correspondía al alcalde la suspensión de los acuerdos municipales si la solicitaba el interesado, reclamando al mismo tiempo contra el acuerdo, cuando su ejecución produjese un perjuicio en los derechos civiles de un tercero. Esta norma posibilita, además, que los actos que realizaban los alcaldes pudiesen ser suspendidos, reformados o anulados por los gobernadores, siempre que emanasen de su autoridad como representantes del Gobierno; no así los relativos a la administración municipal, pues, en este caso, el alcalde no era otra cosa que el ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento.⁵³⁰

Doctrinalmente, se ha señalado que en el Estatuto Municipal, partiendo de los principios descentralizadores que lo inspiran, los controles de oficio de la Administración se reducen considerablemente para conceder una mayor importancia al sistema de recursos, que,

⁵²⁴ L. 20 agosto 1870, art. 160.

⁵²⁵ L. 2 octubre 1877, art. 171.

⁵²⁶ *ibidem*, art. 114.1.

⁵²⁷ *ibidem*, art. 114.2.

⁵²⁸ F. ABELLA, "Derecho provincial y municipal. Tratado general teórico-práctico de las atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos en todos los ramos que por las leyes les estén encomendadas, después de las reformas de la Ley de 16 de diciembre de 1876" t. I, Madrid 1877, 821-822.

⁵²⁹ BALLESTEROS FERNANDEZ, "El control", 223-224.

⁵³⁰ De una lectura conjunta de los artículos 171 y 199 de la Ley de 1877 puede llegarse a esta interpretación.

por otra parte, dejan de ser jerárquicos. No obstante, hay que señalar que la tutela sobre los actos se ejerce en esta norma, por medio de la suspensión de acuerdos. En su Exposición de motivos, el Estatuto no dice nada sobre la posibilidad de suspender gubernativamente los acuerdos municipales en algunos casos; mantiene en su texto dicha posibilidad, heredada de la Ley centralista de 1877, en una zona de penumbra.⁵³¹ Se señaló, entre las competencias del alcalde como jefe de la administración municipal y presidente del Ayuntamiento, la de suspender los acuerdos municipales dentro de los diez días siguientes a su fecha, en cuatro supuestos: cuando fuesen punibles, pusiesen en riesgo el orden público, ocasionasen grave y notorio perjuicio a los intereses generales o recayesen en asuntos extraños a la competencia municipal, cuyas causas apreciaría el alcalde, bajo su responsabilidad.⁵³² Los motivos que daban lugar a la suspensión coinciden, en su mayor parte, con los recogidos en la Ley de 1877,⁵³³ destacando su inclusión entre las facultades del alcalde como jefe de la administración municipal y presidente del Ayuntamiento, a pesar de que se trata de una auténtica función gubernativa propia de un delegado del Gobierno.⁵³⁴ No obstante, conviene subrayar que, pese a las iniciales coincidencias, la diferencia fundamental está en la forma de nombramiento del alcalde en la Ley de la Restauración y en el Estatuto. Lo que conlleva una mayor independencia del alcalde frente al Poder Central en el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, si se compara con la legislación anterior. Se señala, además, que el alcalde estaba obligado a suspender los acuerdos municipales bajo su responsabilidad, comunicándolo inmediatamente al gobernador civil, en los casos en que las Corporaciones o autoridades municipales obrasen con extralimitación, adoptándolos en materias extrañas a su competencia privativa. El gobernador la podría “*recabar del Ayuntamiento*” cuando el alcalde no la hubiese decretado. En los supuestos en que la Corporación Municipal y el alcalde desoyeran el requerimiento gubernativo, podría el gobernador remitir los antecedentes al Tribunal provincial de lo contencioso administrativo, para que en el plazo máximo de 15 días, que podría reducirse si la urgencia fuere extrema, determinase si hubo o no extralimitación, y en su consecuencia, mantuviese o suspendiese el acuerdo, afirmando o denegando la competencia municipal. Si la providencia judicial declaraba la competencia del Ayuntamiento, el Tribunal Supremo podría suspender el acuerdo municipal, aun cuando no hubiese sido recurrido por particulares o Corporaciones, con intervención del fiscal. El Gobierno, aun en contra de la resolución de los Tribunales, podría acordar, con carácter extraordinario, la suspensión del acuerdo que hubiese adoptado una Corporación extralimitándose de su competencia, cuando se diesen alguna de las causas que enumera el artículo 84 de la Ley de 22 de junio de 1894.⁵³⁵ Estas son: peligro de trastorno grave del orden público, temor fundado de guerra contra otro país, quebranto de la integridad del territorio nacional y detrimento de la Hacienda Pública. Este precepto se mueve entre dos aguas: por un lado, plantea una fuerte injerencia del Ejecutivo, pero también se observa la intervención, por primera vez, del Poder Judicial en este sentido. En especial, es llamativo el último inciso del precepto que regula esta cuestión, cuando se señala que el Gobierno podía, aun en contra de la decisión judicial, acordar con carácter extraordinario la suspensión del acuerdo que hubiese adoptado una Corporación Local, con dos condiciones: extralimitación en la competencia municipal y que se diesen alguna de las causas previstas en la Ley de 1894. Estas circunstancias están formuladas con tanta amplitud que permitirían incluir cualquier actuación local. Preceptos como este ponen en tela de juicio el tan traído y llevado carácter democrático del Estatuto de Calvo Sotelo. Indudablemente, de su texto pueden sacarse multitud de aspectos, como ya se ha ido señalando, que permiten concluir el carácter autónomo con el que se configuran las Corporaciones Locales, pero tampoco puede dejarse de lado el origen

⁵³¹ BALLESTEROS FERNANDEZ, “El control”, 239.

⁵³² E.M. 8 marzo 1924, art. 192.3.

⁵³³ L. 2 octubre 1877, arts. 169 y 170.

⁵³⁴ BALLESTEROS FERNANDEZ, “El control”, 239.

⁵³⁵ E.M. 8 marzo 1924, art. 260.

dictatorial de este texto. En algunos aspectos, se pone de manifiesto, como en este que se ha comentado, un total control de las competencias municipales, al permitir al Gobierno, aun en contra de las decisiones de los Tribunales, suspender el acuerdo de una Corporación Municipal. No obstante lo señalado, es necesario poner de manifiesto que quizá el fin último de esta mención legal, sea más que controlar a los Ayuntamientos, colocar a cada Administración en el lugar que le corresponde, ya que la intervención gubernamental únicamente se permite en aquellos casos en los que la Corporación Local se excede de su ámbito competencial. Ahora bien, que el Gobierno actúe, aun en contra de las decisiones del Poder Judicial, no deja de ser una mención sorprendente, y sin duda tributaria del origen totalitario de esta norma.

En la Ley de 1935, se establece, en primer lugar, y como regla general, que los acuerdos que adopten los organismos y autoridades municipales, en materias de su competencia, causarán estado y serán ejecutivas, con excepción de aquellos casos en los que se determine lo contrario.⁵³⁶ La suspensión de los acuerdos municipales por parte del alcalde se plantea, a nivel formal, desde un doble punto de vista. Por un lado, se señala que es una atribución del alcalde publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la Comisión permanente y del Ayuntamiento en pleno, o suspenderlos con arreglo a esta ley.⁵³⁷ Pero también se configura como una obligación. Se dice textualmente que *“los alcaldes tendrán la obligación de suspender los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos en materia extraña a su competencia”*, comunicándolo al gobernador civil en las 24 horas siguientes a la toma de la decisión.⁵³⁸ En aquellos casos en los que los Ayuntamientos hubieran adoptado acuerdos en materia ajena a su competencia y éstos no hubieran sido suspendidos por los alcaldes, los gobernadores podrían suspenderlos, previa consulta urgente al ministro de la Gobernación.⁵³⁹ En ambos casos, el gobernador debería dar cuenta de la suspensión en el plazo de 48 horas al Tribunal provincial de lo contencioso, el cual reclamaría urgentemente los antecedentes del acuerdo y en el término de 15 días revocaría la suspensión o declarararía la nulidad del acuerdo.⁵⁴⁰ Los decretos de suspensión dictados por el alcalde o por el gobernador debían ser siempre motivados, expresando concretamente el precepto legal que acredite que el acuerdo suspendido, afectaba a materias extrañas a la competencia del Ayuntamiento.⁵⁴¹ En la línea abierta por el Estatuto, en esta norma se admite la entrada de una autoridad gubernativa, en defecto del alcalde, para suspender los acuerdos de los Ayuntamientos que se hubiesen tomado excediendo el ámbito competencial municipal. Pero se aborda la cuestión desde un planteamiento diferente, ya que en este caso no interviene autoridad alguna en contra de las decisiones del Poder Judicial; al contrario, a nivel administrativo la decisión se toma con carácter de urgencia y provisional, decidiendo, en última instancia, el Tribunal provincial de lo contencioso, lo que es más acorde con el carácter del municipio de la Ley Republicana. Este inciso legal debe entenderse en la línea de evitar que las Corporaciones Locales se excedan en sus atribuciones, no como una posibilidad de controlarlas, en términos análogos a los del Estatuto.

8.2. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Para este estudio, el interés se centra exclusivamente en los denominados recursos jerárquicos, como ya se señaló anteriormente. No tiene trascendencia alguna el recurso de reposición, ya que éste abre la posibilidad de que en vía administrativa las Corporaciones y

⁵³⁶ L. 31 octubre 1935, art. 202.

⁵³⁷ *ibidem*, art. 82.

⁵³⁸ *ibidem*, art. 203.

⁵³⁹ *ibidem*, art. 204.

⁵⁴⁰ *ibidem*, art. 205.

⁵⁴¹ *ibidem*, art. 206.

autoridades locales revoquen sus propios actos o acuerdos, sin intervención estatal alguna. Este recurso no puede ser interpretado, en ningún caso, como una medida de control,⁵⁴² ya que únicamente permite al órgano que dictó el acto volver a reflexionar sobre él. Se abordará en las líneas que siguen, tanto el recurso de alzada, como aquellos otros especiales que resuelven autoridades ajenas y superiores a las locales, ya que una de las cuestiones que dejan más patente el control municipal del Ejecutivo sobre los Ayuntamientos es, precisamente, la relativa a la revisión de las actuaciones municipales por dichos órganos. A partir de la Constitución gaditana, se reglamenta un régimen de recursos respecto de las decisiones de los Ayuntamientos, que ponen, en buena parte, la marcha de la vida local en manos de sus superiores jerárquicos, suscitando un sistema de centralización burocrática, en este sentido muy semejante al sistema francés.⁵⁴³ Durante todo el siglo XIX, el régimen de recursos contra los actos de los alcaldes y de los Ayuntamientos, más que enfocarlo como una garantía del administrado o de justicia se piensa como un instrumento de centralización. Se excluye el recurso jurisdiccional, ya que la intervención del Poder Judicial supondría una interferencia extraña a la relación de jerarquía.⁵⁴⁴

En el Decreto de 1813, se establece que si algún vecino se sintiere agraviado “*por providencias económicas o gubernativas*” del alcalde o del Ayuntamiento, deberá acudir al jefe político, quien, oyendo a la Diputación, en aquellos supuestos en los que lo considere conveniente, resolverá la cuestión sin que “*se exija derecho alguno*”.⁵⁴⁵ Se subordina la competencia de Ayuntamientos y alcaldes, en asuntos tanto gubernativos como económicos, a la autoridad del jefe político, a través del recurso que se concede contra sus decisiones.⁵⁴⁶ Se regulan conjuntamente la revisión de las decisiones del alcalde y del Ayuntamiento. La razón la ha situado la doctrina en el hecho de que en esta norma se atribuyen conjuntamente a ambos ciertas medidas encaminadas a la protección de las personas y bienes de los habitantes. Esta ausencia de diferenciación funcional exigía que fuese el jefe político quien decidiera todo lo concerniente a lo económico y gubernativo, pues de lo contrario, podría verse defraudada la atribución constitucional a él conferida del gobierno político de la provincia.⁵⁴⁷ De este régimen se extrae una posibilidad genérica de control del jefe político respecto de las decisiones tanto de los Ayuntamientos como de los alcaldes, siempre que lo solicite algún vecino agraviado. Se establece también que las reclamaciones o dudas que surjan sobre abastos se dirigirán, por medio del jefe político, a la Diputación, que, una vez examinada la cuestión, decidirá sin ulterior recurso. A renglón seguido, se señala que el mismo régimen será válido mientras las Cortes no decidan otra cosa, en virtud del artículo 357 de la Constitución, para resolver todas las dudas y quejas que se susciten en los pueblos, por los propios pueblos o por los particulares, sobre el reclutamiento o reemplazo para el Ejército, sin perjuicio de que la autoridad militar “ *ejerza la intervención conveniente acerca de la aptitud*

⁵⁴² Es necesario poner de manifiesto que por su propio carácter no aparece en la legislación local española hasta el Estatuto de Calvo Sotelo, respondiendo al criterio de autonomía que inspiró esta norma. Se introduce en el artículo 255 con las notas o características siguientes: Se configuró como un trámite previo al recurso contencioso-administrativo o al recurso de alzada en materia de multas y sanciones penales, tal y como se deduce de los artículos 253 y 254. Se interponía en el plazo de 8 días y se debía resolver en el de 15 por la Corporación, la Comisión permanente o el alcalde. No procedía la reposición de aquellos acuerdos que hubiesen creado derechos a favor de terceras personas. La Ley de 31 de octubre de 1935, por su parte, regulaba el recurso de reposición en el artículo 218. Se interponía ante la Corporación o autoridad municipal en el plazo de 15 días y en igual plazo había de resolverse, siéndole de aplicación la teoría del silencio negativo. La nota principal es, pues la generalidad y uniformidad del recurso de reposición, habiendo desaparecido ya, por otra parte, la limitación que establecía el Estatuto respecto a la imposibilidad de revocar acuerdos declaratorios de derechos de terceros al resolver la reposición.

⁵⁴³ POSADA, “Evolución”, 112-113.

⁵⁴⁴ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 294.

⁵⁴⁵ D. 23 junio 1813, C. I, art. 18.

⁵⁴⁶ POSADA, “Evolución”, 113.

⁵⁴⁷ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 296.

y robustez de los individuos”.⁵⁴⁸ Conviene señalar cómo en esta ley se trató de potenciar la posibilidad de recurrir de los particulares y de los pueblos, señalándose que “*toda providencia gubernativa sobre quejas, dudas o reclamaciones*”, tanto de los vecinos como de los propios pueblos, serán gratuitas.⁵⁴⁹ Queda clara en esta norma la situación en la que se colocan las autoridades locales respecto del jefe político y la Diputación.

En la Instrucción de 1823, se prevé una queja contra las decisiones municipales legitimando a los vecinos u otro interesado agraviado para reclamar ante la Diputación que resolverá “*lo que sea justo y conveniente, previos los informes y demás noticias que estime oportunas*”.⁵⁵⁰ En primer lugar, el hecho de que se atribuya exclusivamente a los agraviados la posibilidad de dirigirse a la Diputación Provincial, implica que se está excluyendo la acción pública o popular. Se establece también que los vecinos y demás interesados que se sientan agraviados por las providencias de los alcaldes en “*los negocios políticos gubernativos*”, deberán interponer sus recursos ante el jefe político de la provincia, que resolverá “*lo que estime justo y conveniente*”.⁵⁵¹ En esta norma, el Ayuntamiento queda marginado de todo lo relativo a lo político. La vía político-gubernativa y la económica están totalmente dissociadas; el Ayuntamiento y la Diputación son los órganos encargados de la vida económica, mientras que la primera queda reservada a los alcaldes y al jefe político, este último, con el carácter de órgano supremo al que aquél se subordina; de forma que, en este contexto el recurso antes señalado no constituye otra cosa que un aspecto del contenido de la relación que liga a estos dos órganos, en virtud de la cual, el superior puede revisar la actuación del inferior, sin que contra su decisión quepa recurso de ningún tipo, toda vez que se le confiere la más absoluta discrecionalidad.⁵⁵² Se establece, además, que las quejas de los particulares sobre agravios que haya hecho a cada uno el Ayuntamiento, si el mismo no las hubiese satisfecho, se dirigirán a la Diputación para que, con la instrucción correspondiente, las resuelva sin posibilidad de recurso.⁵⁵³ Lo mismo se establece para las reclamaciones y dudas que se planteen sobre los ramos de abastos, propios, pósitos y demás negocios que pertenecen privativamente a las atribuciones de los Ayuntamientos, mientras los expedientes y procedimientos conserven el carácter de gubernativos.⁵⁵⁴ Igualmente, se señala que las Diputaciones resolverán las dudas y quejas que se susciten por los pueblos o por los particulares sobre los reemplazos para el Ejército, la Marina y la Milicia Nacional activa. El procedimiento será el descrito anteriormente, sin perjuicio de que la autoridad militar intervenga en lo relativo a la “*aptitud y robustez de los individuos*”.⁵⁵⁵ No es sorprendente la atribución de la resolución de estas reclamaciones contra las decisiones municipales a la Diputación y al jefe político, si se tiene en cuenta que en esta ley se mantiene que las Diputaciones son la autoridad inmediata superior a los Ayuntamientos,⁵⁵⁶ y que el gobierno político de los pueblos está atribuido al alcalde, bajo la inspección del jefe político.⁵⁵⁷ Queda controlada del modo descrito la totalidad de la actividad municipal.

El Real Decreto de 1835 no aborda en su texto esta cuestión; sí lo hace, en cambio, la Ley moderada de 1840. Se recoge el recurso de alzada contra los actos del alcalde y del Ayuntamiento ante el jefe político: todo el que se sintiese agraviado por acuerdos de los Ayuntamientos o providencias de los alcaldes, en negocios económico-gubernativos, podrá

⁵⁴⁸ D. 23 junio 1813, C. II, art. 3.

⁵⁴⁹ *ibidem*, C. III, art. 34.

⁵⁵⁰ L. 3 febrero 1823, art. 50.

⁵⁵¹ *ibidem*, art. 209.

⁵⁵² MORILLO-VELARDE, PEREZ, “El alcalde”, 296.

⁵⁵³ L. 3 febrero 1823, art. 91.

⁵⁵⁴ *ibidem*, art. 92.

⁵⁵⁵ *ibidem*, art. 93.

⁵⁵⁶ *ibidem*, art. 82.

⁵⁵⁷ *ibidem*, art. 183.

recurrir al jefe político de la provincia respectiva, quien reformará o revocará dichos acuerdos o providencias, oyendo a la Comisión de la Diputación Provincial en los casos graves o en los que las leyes lo exigieran. Las resoluciones de los jefes políticos a su vez, son apelables ante el Gobierno.⁵⁵⁸ El precepto que regula esta cuestión tiene su enclave sistemático al final del Título VIII de la ley, que versa sobre las atribuciones de los alcaldes. En el mismo, se enumeran las competencias que detenta el alcalde como administrador del pueblo y como delegado del Gobierno. Pero se establece el recurso, genéricamente, contra los actos del alcalde y del Ayuntamiento, sin distinción de ningún tipo. Se atribuye al jefe político la facultad de reformar o revocar dichos actos, con la más absoluta discrecionalidad (“*según lo encuentre justo y conveniente*”), aunque con posibilidad de recurso –“*son apelables*”- ante el Gobierno de S.M.⁵⁵⁹ En último término, no se hace más que elevar la instancia de la decisión.⁵⁶⁰ Ningún acto municipal se escapa del control del Gobierno que puede llegar, incluso, a modificarlos o revocarlos.⁵⁶¹ El precepto dedicado a los recursos pasa textualmente al Real Decreto 1843.⁵⁶²

No se regula en la Ley de 1845 el recurso ante el jefe político previsto en las normas anteriores,⁵⁶³ cuestión extraña pero que quedó resuelta con la creación por la Ley de 2 de abril de 1845, de los Consejos Provinciales, integrados éstos por el jefe político y tres a cinco vocales nombrados por el Rey. Este órgano actuaba como cuerpo consultivo del jefe político y como Tribunal para el conocimiento de los asuntos administrativos de Ayuntamientos y Diputaciones cuando pasaran a ser contenciosos, por lo que a partir de esta ley, lo contencioso se dividió en contencioso judicial civil o criminal, y contencioso administrativo, propio de la jurisdicción en sede administrativa.⁵⁶⁴

Esta cuestión no es abordada directamente por la Ley progresista de 1856, pero de lo establecido en su texto se deduce que contra los acuerdos de los Ayuntamientos cabe recurso ante la Diputación Provincial,⁵⁶⁵ aunque no se regula ningún otro aspecto relativo al mismo.

En la Ley de 1870, se recoge, como derecho de todos los habitantes del término municipal, el de recurrir contra todos los acuerdos de los Ayuntamientos, en los casos, tiempo y forma que esta ley prescribe.⁵⁶⁶ De lo establecido en esta norma se deduce que pese a que la regla general, como ya se mencionó, era la de otorgar fuerza ejecutiva a los acuerdos de los Ayuntamientos, el legislador suavizó ese principio, que podía ser causa de una verdadera tiranía administrativa, concediendo a los particulares perjudicados por ellos, el derecho de apelar su adopción ante el superior jerárquico, siempre que se infringiera en su forma, alguna ley. Este recurso de alzada sólo es procedente cuando se den dos condiciones: perjuicio causado al apelante e infracción de ley. Se establece este recurso ante la Comisión provincial.⁵⁶⁷ Pese al carácter de esta ley, se mantiene el recurso de alzada, pero en este caso su resolución recae en un órgano colegiado, lo que se ha entendido como una garantía de objetividad. También les cabe a los ciudadanos la posibilidad de interponer una demanda ante

⁵⁵⁸ L. 14 julio 1840, art. 75.

⁵⁵⁹ *ibidem*, art. 75.

⁵⁶⁰ MORILLO-VELARDE PEREZ, “El alcalde”, 298.

⁵⁶¹ MIR I BAGO, “El sistema”, 78.

⁵⁶² R.D. 30 diciembre 1843, art. 75.

⁵⁶³ L. 14 julio 1840, art. 75 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 75.

⁵⁶⁴ GUIRADO CID, “El alcalde”, 112.

⁵⁶⁵ El artículo 132 de la Ley de 1856 dice que “*cuando los acuerdos de los Ayuntamientos, que son, según la ley, inmediatamente ejecutivos, puedan causar perjuicios de reparación difícil, y se reclame contra ellos, se suspenderá su ejecución hasta que resuelva la Diputación Provincial*”. Esto permite llegar a la conclusión antes señalada.

⁵⁶⁶ L. 20 agosto 1870, art. 24.

⁵⁶⁷ *ibidem*, art. 161.

el juez o Tribunal competente, para aquellos acuerdos de los Ayuntamientos que les hayan causado perjuicios en sus derechos civiles.⁵⁶⁸

Como expresión más destacada de la subordinación jerárquica de los Ayuntamientos, en la Ley de 1877 existe un sistema de recursos particularmente complejo. Contra los acuerdos municipales cabía interponer recursos administrativos ante el gobernador, la Comisión provincial o la Diputación y acciones civiles ante los Tribunales ordinarios. Aunque esta norma confería a todos los habitantes del término municipal acción y derecho para reclamar contra los acuerdos de los Ayuntamientos,⁵⁶⁹ de forma que parecía establecer una acción popular, la jurisprudencia se atuvo a los textos especiales para cada clase de recursos, interpretándolos restrictivamente, de forma que dicha cuestión quedó limitada a una aplicación del derecho de petición.⁵⁷⁰ Se señala que todo el que recurra en vía administrativa tiene derecho a exigir un resguardo en el que se haga constar tanto el recurso o la queja, como la fecha y la hora en que se hubiesen producido.⁵⁷¹ Esta mención es novedosa y supuso un hito en lo que a la regulación del procedimiento administrativo se refiere. En materia gubernativa, el recurso general era el de alzada.⁵⁷² Se repite en esta materia la mención de la Ley de 1870, relativa a que todos los habitantes de un término municipal tienen acción y derecho para reclamar contra los acuerdos de los Ayuntamientos.⁵⁷³ Concretando más la cuestión se dice que el que se sienta perjudicado por la ejecución de acuerdos, dictados en asuntos de la competencia del Ayuntamiento, “*cuando por ellos y en su forma se infrinjan algunas de las disposiciones de esta ley u otras especiales...*”, podrá interponer el recurso de alzada, sea residente o no en el pueblo. Estos recursos los debe resolver el gobernador, oída la Comisión provincial, debiendo ser interpuestos en el término de treinta días, contados desde la notificación o publicación del acuerdo.⁵⁷⁴ Se formulan ante el alcalde respectivo, quien bajo su personal responsabilidad, queda obligado a remitirlos por conducto del gobernador civil de la provincia, en el término de ocho días, con los informes que crea necesarios.⁵⁷⁵ El control gubernativo queda asegurado a través de la resolución de los recursos por el gobernador civil. Igual que en la Ley de 1870, se establece que los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los acuerdos de los Ayuntamientos, haya sido o no suspendida su ejecución, puedan reclamar contra ellos, mediante demanda ante el juez o Tribunal competente.⁵⁷⁶

El régimen sobre los recursos administrativos que se recoge en el Estatuto de 1924 queda patente en las palabras que se recogen al respecto en su Exposición de motivos, donde se dice expresamente: “*En un régimen centralizado, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder Judicial, supremo definidor del derecho conculcado, en todos los órdenes. El Estatuto aplica rigurosamente este principio. Contra los acuerdos municipales ajenos a las exacciones, pues éstos tendrán régimen peculiar, no*

⁵⁶⁸ L. 20 agosto 1870, art. 162.

⁵⁶⁹ L. 2 octubre 1877, art. 25.

⁵⁷⁰ BALLESTEROS FERNANDEZ, “El control”, 224.

⁵⁷¹ L. 2 octubre 1877, art. 24.

⁵⁷² En materia de Hacienda, se establece el recurso de agravios otorgado a los interesados ante la Diputación Provincial, del artículo 140 de esta ley. A la Comisión provincial le correspondía decidir todas las incidencias de quintas y las reclamaciones y protestas relativas a las elecciones municipales, tal y como se señala en el artículo 99 de la Ley Provincial de 1882.

⁵⁷³ L. 2 octubre 1877, art. 25.

⁵⁷⁴ *ibidem*, art. 171.

⁵⁷⁵ *ibidem*, art. 140.

⁵⁷⁶ *ibidem*, art. 177.

concede recurso gubernativo, ni siquiera el de nulidad, que en los casos de extralimitación proponían algunos proyectos. Si afectan a elecciones o actas de concejales, habrá el recurso judicial ante la Sala de lo civil de la Audiencia territorial; si tienen carácter de sanciones penales, habrá también el judicial ante el juez de primera instancia; si son de índole administrativa, habrá tan sólo el contencioso, ante el correspondiente Tribunal, cuya estructura se modifica para alejar de esa función a los diputados provinciales, factor político. Siempre, pues, habrá de acudir a los Tribunales de justicia, mediante recursos cuya gratuidad será absoluta. Ellos repararan el desafuero, rectificarán el error o corregirán la extralimitación. A las autoridades gubernativas les toca, si acaso, promover la acción judicial, que para esto existe el Ministerio Fiscal en todas las jurisdicciones”.

Con esta norma, desapareció la intervención gubernativa y de la Diputación en la vida municipal. Los acuerdos de los Ayuntamientos no podían ser revocados por ninguna autoridad administrativa, sino exclusivamente por la judicial. Se sienta el principio general de que contra los acuerdos de cualquier naturaleza, de los Ayuntamientos sólo caben los recursos ante la Administración de justicia. Se trata de uno de los aspectos de mayor relieve del Estatuto, que plasma por primera vez en el Derecho positivo español, una articulación autonomista, al menos formalmente, de la administración local en el conjunto de la Administración Pública. En este sentido, lo establecido en esta norma supuso un giro de ciento ochenta grados respecto a lo que venía siendo tradicional en la legislación local, de subordinación cuasi-jerárquica de los órganos locales a los del Estado que podían suspender sus acuerdos o resolver recursos contra los mismos.⁵⁷⁷ Se recoge, como regla general, que las resoluciones del Ayuntamiento en pleno, de la Comisión permanente y del alcalde en las materias de su competencia, causan estado y son ejecutivas; pero a renglón seguido se señala que contra ellas caben una serie de recursos que se establecen legalmente.⁵⁷⁸ Con algunas excepciones,⁵⁷⁹ el recurso contra los acuerdos municipales será el contencioso-administrativo, ante el Tribunal provincial.⁵⁸⁰ Se estableció la necesidad de interponer, como trámite previo, el recurso de reposición.⁵⁸¹ Llama la atención el hecho de que se establezca expresamente que las providencias de los alcaldes, dictadas en el uso de sus atribuciones como delegados del Poder Central, puedan ser impugnadas con arreglo a las leyes especiales que rijan en la materia.⁵⁸² Este precepto tiene origen en la separación que en todo el texto de la ley se observa respecto de las competencias del alcalde como administrador local y como delegado gubernativo. Situación que tiene la finalidad de velar por la autonomía municipal y evitar toda injerencia estatal en aquellas atribuciones, exclusivamente locales, de la alcaldía. Cabe citar al hilo de esta cuestión que el Estatuto concedía a los entes locales la posibilidad de interponer recursos contencioso-administrativos contra disposiciones del Gobierno que atentasen contra su autonomía.⁵⁸³

⁵⁷⁷ MIR I BAGO, “El sistema”, 165.

⁵⁷⁸ E.M. 8 marzo 1924, art. 253.

⁵⁷⁹ A lo largo del articulado del Estatuto Municipal, se recogen algunos recursos gubernativos como es el caso del establecido en el artículo 265 letra D) respecto de los acuerdos de las entidades locales menores que pueden ser recurridos si recaen sobre asuntos extraños a la competencia privativa de dichas entidades, ante el gobernador. También hay que señalar lo recogido respecto de los acuerdos de las Juntas de agrupaciones forzosas que serán recurribles también ante el gobernador civil (art. 266.2) y finalmente, puede aludirse a la exoneración. En ese caso, se señala que los conflictos o cuestiones que surjan entre los alcaldes y los delegados serán recurribles en alzada ante el ministro de la Gobernación (art. 278.6).

⁵⁸⁰ E.M. 8 marzo 1924, art. 255.

⁵⁸¹ *ibidem*, art. 255.

⁵⁸² *ibidem*, art. 262.

⁵⁸³ *ibidem*, art. 290.

En la Ley de 1935, se establece como derecho de todos los residentes en un término municipal, la acción para reclamar, ante los Tribunales de justicia o ante cualquier autoridad competente, contra los acuerdos de los organismos y autoridades municipales que consideren ilegítimos.⁵⁸⁴ La generalidad de la impugnación de las actuaciones municipales se realizará en vía judicial. Se señala que los acuerdos de las Corporaciones Municipales y de los alcaldes, con la excepción de aquéllos a los que la ley asigna otro de naturaleza especial, podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal provincial.⁵⁸⁵ Los acuerdos municipales que lesionen derechos de carácter civil y exclusivamente en este caso, podrán ser impugnados ante los Tribunales ordinarios.⁵⁸⁶ Como protección al ejercicio de sus atribuciones por las autoridades locales se establece que no se admitirá ninguna clase de interdicto contra sus providencias administrativas, dictadas en materias de su competencia.⁵⁸⁷ Con carácter previo a cualquier recurso, se establece la necesidad de interponer el recurso de reposición.⁵⁸⁸ Esta regla general de impugnación judicial admite una serie de excepciones que se recogen expresamente en el texto de la ley.⁵⁸⁹

8.3. RECLAMACIONES EN MATERIA ELECTORAL.

Es indudable el interés que tiene conocer cuál es el régimen de impugnación previsto para aquellas cuestiones que se refieren a la materia electoral. La decisión en segunda instancia sobre aquellos asuntos que pudieran afectar a la propia elección y especialmente, a sus resultados, ofrece al Poder Central un arma de control de enorme efectividad. La posibilidad de influir en mayor o menor medida, en los resultados electorales, trae como consecuencia la posibilidad de situar a personas afines a las posiciones gubernamentales en los cargos locales. Aspecto que conlleva una posibilidad de controlar a los municipios de una forma sencilla y efectiva.

En el Real Decreto de 1813, se señala que corresponde al jefe político el conocimiento de los recursos y dudas que ocurran “*sobre elecciones de los oficios de Ayuntamiento, y las decidirá gubernativamente y por vía instructiva sin pleito ni contienda judicial*”. Para plantear la nulidad de elecciones o contra el nombramiento de algún sujeto, se establece el plazo de ocho días desde la publicación de la elección, transcurrido el cual, no se admitirá la queja. La interposición del recurso no suspenderá la toma de posesión de los

⁵⁸⁴ E.M. 8 marzo 1924, art. 35.

⁵⁸⁵ L. 31 octubre 1935, art. 223.

⁵⁸⁶ *ibidem*, art. 221.

⁵⁸⁷ *ibidem*, art. 221.

⁵⁸⁸ *ibidem*, art. 218.

⁵⁸⁹ En este sentido, debe destacarse el recurso recogido en el artículo 197 de la Ley de 1935 para los funcionarios sancionados por el régimen disciplinario atribuido a la Corporación. Los funcionarios castigados podrán siempre recurrir contra las sanciones que les hubieran sido impuestas, ante un Tribunal constituido en la capital de la provincia por varias autoridades: el juez decano, que será su presidente; un diputado provincial elegido por la Diputación; el abogado del Estado jefe; un secretario de Ayuntamiento, nombrado por el Colegio de secretarios; un concejal del Ayuntamiento de la capital, designado por su Corporación Municipal y, como secretario, actuará el judicial del Tribunal al que corresponda la presidencia. Todo ello, con independencia de los recursos contencioso-administrativos que puedan interponerse. Es llamativo el hecho de que para la impugnación de las multas impuestas por los alcaldes se establezca un doble régimen. Para aquéllas impuestas en el ejercicio de sus atribuciones propias, el recurso se interpondrá ante el juez de instrucción, pero si las impusieron en el ejercicio de las atribuciones delegadas por el Gobierno, podrían ser recurridas en alzada ante el gobernador civil, tal y como señala el artículo 222 de esta norma. El origen de esta mención está en el deseo del legislador de velar por la autonomía de las atribuciones propiamente municipales del alcalde frente a aquéllas que realiza como delegado del Poder Central. Un recurso especial en vía administrativa se recoge también para las ordenanzas municipales. Estas podrán ser objeto de recurso por extralimitación ante el Consejo de ministros, que previo informe del Consejo de Estado, podrá acordar su nulidad cuando se refieran a materias ajenas a la competencia municipal o impliquen desconocimiento o atropello de derechos constitucionales, tal y como reza al artículo 220 de la Ley Republicana.

nombrados.⁵⁹⁰ Quedaba la decisión sobre estas cuestiones en manos exclusivamente del jefe político, excluyéndose la intervención de los Tribunales. Esta medida supuso un control absoluto de las elecciones municipales por el Poder Central.

Es una novedad del trienio, en materia electoral, el que se traslade a las Diputaciones el conocimiento de los recursos y dudas que surgiesen en las elecciones de los oficios municipales y sobre las excusas y exoneraciones de los elegidos.⁵⁹¹ Se establece que corresponde a las Diputaciones el conocimiento de los recursos y dudas sobre las elecciones “*de los oficios de Ayuntamiento*” sin posibilidad de recurso posterior.⁵⁹² Las reclamaciones sobre nulidad de las elecciones o “*tachas de alguno de los electos*” deberán hacerse en el término de ocho días desde la publicación de la elección; si se refiriesen a los vicios o defectos de la Junta parroquial, el plazo para ello se contará desde la publicación del nombramiento de electores y, si recayesen sobre la Junta de éstos, desde la publicación del nombramiento de los capitulares.⁵⁹³ Se ordena legalmente que la tramitación de estos recursos se realice por el método “*más sencillo y menos dilatorio*”.⁵⁹⁴ Se recoge también que el conocimiento de las excusas y exoneraciones de los oficios municipales corresponde a la Diputación, sin ulterior recurso.⁵⁹⁵ Si estos recursos se fundan en causas existentes al tiempo de la elección, se deberán interponer en los ocho días siguientes a la publicación de ésta, pasado este plazo no podrán presentarse. Si se fundan en imposibilidad física o moral que haya sobrevenido a la elección, podrán admitirse “*con tal que se intenten en el término que prudencialmente se estime bastante para que se haya conocido y calificado el impedimento*”.⁵⁹⁶ Se considera a estos recursos urgentes por su propia naturaleza⁵⁹⁷ y en el supuesto de que la Diputación no esté reunida se acordarán por los individuos de ésta que se encuentren en la capital; si la urgencia lo permitiese y se pudiese hacer “*sin grave incomodidad y perjuicio*”, se llamará a dos de los diputados provinciales que se encuentren a menos distancia. Estas resoluciones tendrán el carácter de interinas hasta que las apruebe la Diputación, una vez reunida.⁵⁹⁸ Se ha mantenido por la doctrina que esto es expresión del pensamiento de los legisladores del trienio, favorable a que fueran las Diputaciones como cuerpos electivos, quienes decidieran las cuestiones de electividad municipal y no el agente político del Gobierno, en cuya injerencia se veía una fuente de corrupción para el Ayuntamiento.⁵⁹⁹ Tal atribución competencial debe ser considerada como una actitud de coherencia de la Instrucción con el texto de la Constitución de 1812 que, en definitiva, supone una separación entre las materias políticas y administrativas.⁶⁰⁰ Se ha señalado que en la Instrucción de 1823 el sometimiento a la Diputación es lo que da a esta norma un matiz centralizador, jerarquizando a los municipios y considerándolos creaciones artificiales de la ley.⁶⁰¹ A través de estas determinaciones legales, quedan controladas las decisiones por un órgano superior y ajeno al Ayuntamiento.

En materia electoral, el Real Decreto de 1835 establece que las dos listas electorales previstas en esta norma: la de electores y la de elegibles, se publicarán por el presidente y el secretario del Ayuntamiento en el paraje acostumbrado, por espacio de seis días, para que los

⁵⁹⁰ D. 23 junio 1813, C. III, art. 23.

⁵⁹¹ L. 3 febrero 1823, arts. 134, 137 y 139, en relación con el artículo 157.

⁵⁹² *ibidem*, art. 134.

⁵⁹³ *ibidem*, art. 135.

⁵⁹⁴ *ibidem*, art. 136.

⁵⁹⁵ *ibidem*, art. 137.

⁵⁹⁶ *ibidem*, art. 138.

⁵⁹⁷ *ibidem*, art. 139.

⁵⁹⁸ *ibidem*, art. 157.

⁵⁹⁹ GUIRADO CID, “El alcalde”, 44.

⁶⁰⁰ GUIRADO CID, “El alcalde”, 44 y MARTINEZ MARIN, “La representatividad”, 33.

⁶⁰¹ GARCIA-TREVIJANO Y FOS, “Articulación”, 327.

vecinos puedan hacer las reclamaciones que consideren oportunas respecto a la capacidad de quienes figuran en las listas citadas. El Ayuntamiento las decidirá bajo su responsabilidad.⁶⁰² Una vez realizada la elección, los nombres de cada uno de los propuestos se manifestarán al público en tantas listas como individuos. Cada una de ellas irá acompañada de los nombres de los electores que hayan votado a la respectiva persona, con el fin de que puedan hacerse “*las reclamaciones convenientes*” que se resolverán dentro de los cuatro días inmediatos a su publicación.⁶⁰³ Las excusas, reclamaciones y excepciones que hubieran sido desestimadas por el Ayuntamiento podrán reproducirse ante el gobernador en los ocho días siguientes al de la publicación de las elecciones, para su resolución definitiva, oyendo a la Diputación si estuviera establecida.⁶⁰⁴ Los gobernadores civiles, al resolver estas reclamaciones, podían anular la totalidad de la elección o alguna de sus partes.⁶⁰⁵ En esta norma se pone de manifiesto un absoluto control del proceso electoral por el Gobierno a través de su delegado provincial.

En la Ley de 1840, se establece que las listas electorales elaboradas por la alcaldía se fijarán en los sitios acostumbrados el día 1 de septiembre y permanecerán allí durante diez días, para que se puedan hacer las oportunas reclamaciones por omisiones o inclusiones indebidas.⁶⁰⁶ Es interesante destacar el hecho de que es el propio alcalde quien elabora las listas electorales. Su nombramiento gubernativo convierte esa atribución en un medio para que el partido en el Gobierno se asegure el resultado de la elección. Las reclamaciones podrán realizarse tanto por un elector inscrito, como por el omitido que se presumiese elector, que podrá reclamar su personal inclusión. Estas se dirigirán al alcalde, quien oyendo al Ayuntamiento, las decidirá bajo su responsabilidad en el término de diez días.⁶⁰⁷ Los que no estuvieran conformes con esta decisión, acudirán, en el término de otros diez días, al jefe político, quien decidiría definitivamente, oyendo a la Comisión de la Diputación. El jefe político remitirá al alcalde las listas rectificadas para su publicación.⁶⁰⁸ Una vez celebrada la elección, la lista general de quienes hayan obtenido votos se expone al público durante el plazo de diez días, en el que podrán hacerse cuantas reclamaciones se desee respecto de los individuos nombrados y sus suplentes.⁶⁰⁹ El alcalde, pasado este plazo, remitirá copia autorizada del acta de la elección al jefe político con las reclamaciones y las solicitudes de excepción o excusa realizadas. El jefe político, oyendo a la Comisión de la Diputación, decidirá si se ha cometido alguna nulidad en todo o parte de la elección; en el caso de haberla, dará orden al respectivo alcalde para que se subsane, repitiéndose la votación, en todo o en parte.⁶¹⁰ Las reclamaciones que hiciesen los nombrados no detendrán su toma de posesión.⁶¹¹ Indiscutiblemente, en esta norma todo el régimen electoral queda controlado en su totalidad a través del sistema de impugnaciones, diseñado con la participación en segunda instancia tanto del alcalde nombrado por el Ejecutivo, como del propio jefe político. En el Real Decreto de 1843, se establece prácticamente el mismo régimen,⁶¹² con la salvedad de que al no ser el alcalde de nombramiento gubernativo, pierde el Poder Central una de las posibilidades de manejar el resultado electoral que se recogían en la ley anterior.

⁶⁰² R.D. 23 julio 1835, arts. 20 y 21.

⁶⁰³ *ibidem*, art. 25.

⁶⁰⁴ *ibidem*, art. 29.

⁶⁰⁵ *ibidem*, art. 30.

⁶⁰⁶ L. 14 julio 1840, arts. 21 y 23.

⁶⁰⁷ *ibidem*, art. 24.

⁶⁰⁸ *ibidem*, art. 25.

⁶⁰⁹ *ibidem*, art. 41.

⁶¹⁰ *ibidem*, arts. 42 y 44.

⁶¹¹ *ibidem*, art. 47.

⁶¹² R.D. 30 diciembre 1843, arts. 21 a 25; 41 a 44 y 47.

Un régimen muy similar aparece descrito en la Ley moderada de 1845. La elaboración de las listas electorales es competencia del alcalde, dos concejales y dos mayores contribuyentes.⁶¹³ Desaparece en esta norma la exclusiva atribución de la alcaldía para la formación de las listas electorales, en un tímido intento de cambiar el carácter exclusivamente gubernativo de dicha operación. Se señala en esta ley que las listas electorales se expondrán al público desde el día 15 de agosto hasta el 31 del mismo mes, inclusive. Durante ese tiempo, se harán las oportunas reclamaciones por omisiones o inclusiones indebidas. Todo elector inscrito en las listas está facultado para hacer esas reclamaciones y el que hubiese sido omitido y se presumiese elector, está facultado para solicitar su inclusión.⁶¹⁴ Las reclamaciones se dirigirán al alcalde, quien, oyendo a los asociados, las decidirá bajo su responsabilidad.⁶¹⁵ Nuevamente, el día 10 de septiembre se expondrán las listas al público con las rectificaciones que hubiese hecho el alcalde para que lleguen a conocimiento de los interesados.⁶¹⁶ Los que no estuviesen conformes con dicha decisión, recurrirán al jefe político, quien decidirá definitivamente y sin ulterior recurso, oyendo al Consejo provincial.⁶¹⁷ El jefe político comunicará sus resoluciones al alcalde que, con arreglo a ellas publicará las listas ya definitivamente rectificadas.⁶¹⁸ Es llamativo, para cerrar esta cuestión, señalar que en esta norma se dice que sólo los comprendidos en la lista de electores, después de rectificadas, podrán votar para los cargos municipales. Los que no figuren en la lista no votarán, aun cuando tengan los requisitos necesarios para ser electores.⁶¹⁹ Indirectamente, se está posibilitando la exclusión de personas que, reuniendo los requisitos para ser electores, no se les permita votar por no haber sido incluidas en las listas. Es una forma de manejar el sufragio el incluir o no a determinadas personas en las listas de electores. Por lo que se refiere a la impugnación, tanto de las listas como de los propios resultados electorales, en la cuestión a la que se viene aludiendo se mantiene prácticamente en los mismos términos que las normas anteriores. Se señala que en las votaciones diarias -la elección dura tres días-⁶²⁰ y en el escrutinio general las dudas y reclamaciones serán resueltas por el presidente y los secretarios escrutadores,⁶²¹ a pluralidad de votos.⁶²² Se comparte la decisión entre un órgano de origen gubernativo, el alcalde y los secretarios escrutadores de elección popular, aunque a través de un sufragio muy restringido. A pesar del tímido intento de democratizar esta cuestión, se establece, a renglón seguido, que la lista de los elegidos se expondrá al público por el alcalde desde el día 10 al 15 de noviembre, ambos inclusive. Durante este plazo, se presentarán ante el alcalde las reclamaciones y excusas que se consideren convenientes.⁶²³ Este remitirá al jefe político, el día 16 de noviembre, las actas de las elecciones y las mencionadas reclamaciones y excusas.⁶²⁴ El jefe político, oyendo al Consejo provincial, decidirá sobre la validez de las actas. Si hubiese nulidad, dará inmediatamente orden para que se subsane, repitiéndose la elección, en todo o en la parte que resultase afectada por la nulidad. El jefe político debe resolver también las reclamaciones y excusas.⁶²⁵ Queda, de esta forma, completamente

⁶¹³ L. 8 enero 1845, art. 25.

⁶¹⁴ *ibidem*, art. 28.

⁶¹⁵ *ibidem*, art. 29.

⁶¹⁶ *ibidem*, art. 30.

⁶¹⁷ *ibidem*, art. 31.

⁶¹⁸ *ibidem*, art. 32.

⁶¹⁹ *ibidem*, art. 34.

⁶²⁰ *ibidem*, art. 42.

⁶²¹ L. 14 julio 1840, arts. 40 41. Se establece que presidirá el acto de la elección el alcalde, donde sólo hubiera un distrito electoral, de haber más el acto de la elección se presidiría por los tenientes o regidores, por su orden. Los secretarios escrutadores, son elegidos el primer día de la votación, quedando nombrados los cuatro electores, presentes al tiempo del escrutinio que hubiesen reunido el mayor número de votos.

⁶²² L. 8 enero 1845, art. 49.

⁶²³ *ibidem*, art. 52.

⁶²⁴ *ibidem*, art. 53.

⁶²⁵ L. 5 julio 1856, art. 54.

cerrado un régimen de absoluto control de las elecciones locales por el jefe político. Circunstancia nada extraña en una norma del tenor del texto de 1845.

La Ley de 1856 establece que es obligación del Ayuntamiento formar las listas de vecinos electores en su distrito. Dichas listas se expondrán al público en los lugares de costumbre, en los pueblos de mayor vecindario, se imprimirán y se venderán al precio “*más módico que fuere posible*”.y en la secretaría del Ayuntamiento se tendrán siempre a disposición de quien quiera examinarlas.⁶²⁶ Se observa en esta ley un creciente interés del legislador por hacer públicas las listas electorales como medio para incrementar la pureza del sufragio. El Ayuntamiento resolverá cuantas reclamaciones se le presenten por los que tuvieran derecho a ello, tanto sobre inclusión como sobre exclusión de electores. Los vecinos que se crean con las condiciones necesarias para ser electores tienen derecho a reclamar su inscripción en las listas electorales. Los vecinos contribuyentes tienen derecho a reclamar la exclusión de los que considerasen indebidamente inscritos. Los vecinos inscritos tienen además, derecho a reclamar las inclusiones y exclusiones que estimasen justas.⁶²⁷ Las reclamaciones en esta materia deben hacerse por escrito y presentarse acompañadas de los documentos justificativos. Los reclamantes tienen derecho a que en la secretaria del Ayuntamiento se les permita examinar los datos y documentos que hayan servido para la formación de las listas.⁶²⁸ No podrá ser excluido ninguno de los que estén inscritos, sin darle conocimiento de la reclamación que lo motive y sin su audiencia.⁶²⁹ Rectificadas las listas, se expondrán al público en los parajes de costumbre del 20 al 28 de octubre.⁶³⁰ Los que se crean agraviados por la resolución del Ayuntamiento a sus reclamaciones, podrán recurrir ante la Diputación Provincial.⁶³¹ La Diputación, tomando las noticias e informes que estime oportunos, decidirá sin ulterior recurso todas las reclamaciones que se presenten.⁶³² Una vez realizado el escrutinio, los nombres de los elegidos se expondrán al público, desde el 10 hasta el 15 de noviembre, en los sitios de costumbre. En ese plazo los electores presentarán al Ayuntamiento las reclamaciones que tengan por conveniente realizar, sobre la nulidad de la elección o sobre la incapacidad de los elegidos y éstos señalarán las excusas que deseen utilizar.⁶³³ Al día siguiente del final del plazo, el Ayuntamiento remitirá a la Diputación, por conducto del alcalde, una copia del acta de las elecciones y las reclamaciones sobre nulidad de las mismas e incapacidades y excusas de los elegidos, que se hubieran presentado en plazo.⁶³⁴ La Diputación, hasta el 20 de diciembre, decidirá definitivamente la validez o nulidad de las elecciones. En este último caso, dará conocimiento de su acuerdo al Ayuntamiento antes del 31 de diciembre, ordenándole que se proceda a repetir la elección, en todo o en la parte anulada, en los cinco días siguientes a recibir la orden. Hasta el día 20, la Diputación resolverá todas las reclamaciones sobre incapacidades y excusas.⁶³⁵ En esta norma desaparece la intervención del delegado gubernativo provincial en favor de un órgano colegiado como es la Diputación Provincial que resolverá todas las reclamaciones o impugnaciones en materia electoral.

Por su parte, la Ley de 1870 señala que una vez confeccionado el padrón municipal se confeccionarán y expondrán al público dos listas: una que exprese las alteraciones producidas durante el año y otra, que comprenda todos los habitantes que resulten en el

⁶²⁶ L. 5 julio 1856, 47.

⁶²⁷ *ibidem*, art. 49.

⁶²⁸ *ibidem*, art. 50.

⁶²⁹ *ibidem*, art. 51.

⁶³⁰ *ibidem*, art. 53.

⁶³¹ *ibidem*, art. 54.

⁶³² *ibidem*, art. 55.

⁶³³ *ibidem*, art. 101.

⁶³⁴ *ibidem*, art. 102.

⁶³⁵ *ibidem*, art. 103.

distrito al ultimarse la operación.⁶³⁶ Publicadas estas listas, reclamarán quienes no estén de acuerdo con ellas ante el Ayuntamiento, quien las resolverá consignando sus decisiones en el libro de actas de la Corporación, comunicando a cada interesado la resolución de su reclamación.⁶³⁷ Una vez notificada la misma, se podrá interponer contra ella recurso de alzada que resolverá la Comisión provincial. El recurso se interpondrá ante el alcalde, dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo. El alcalde remitirá, sin dilación alguna, el expediente a la Comisión que decidirá sobre la cuestión. En el plazo de un mes resolverá, a la vista de las razones alegadas por los interesados y el Ayuntamiento, y comunicará a éste su fallo, después de lo cual y hechas en la semana siguiente las rectificaciones a que hubiese lugar, se declarará ultimado el padrón y se publicarán las listas rectificadas.⁶³⁸ La Ley de 1877 recoge un régimen prácticamente idéntico al descrito, con la única novedad de que los recursos no se resuelven por la Comisión provincial, sino por la Diputación.⁶³⁹ En ambas leyes, lo que se observa es una participación mucho más activa del Ayuntamiento que en las normas anteriores en estas cuestiones. No obstante, las decisiones en segunda instancia relativas a la materia electoral continúan dilucidándose en vía administrativa, hasta la entrada en vigor del Estatuto de Calvo Sotelo. El resto de las cuestiones relativas a las elecciones municipales se regulan en la normativa electoral.

En el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, se establece que el Ayuntamiento en pleno resolverá sobre la incapacidad, excusa, renuncia, pérdida o incompatibilidad de cualquier cargo concejal. Si se tratase del alcalde, será convocado el Ayuntamiento pleno a sesión extraordinaria, salvo que estuviese funcionando en período cuatrimestral. Si se tratase de cualquier otro concejal, se resolverá en la primera sesión ordinaria que se celebre. Contra estos acuerdos, se dará recurso por infracción de ley ante la Sala de lo civil de la Audiencia Territorial.⁶⁴⁰ A pesar de esta determinación favorable a la decisión judicial de los recursos en materia electoral, en su articulado se recogen algunas cuestiones recurribles en vía administrativa. Tal es el caso de lo recogido respecto del padrón municipal. Se señala que el padrón se confeccionará por la Comisión municipal permanente cada cinco años y se rectificará anualmente con las inscripciones y eliminaciones que procedan. Se hará público durante quince días y contra él cabrá reclamación ante la misma Comisión permanente. Contra su acuerdo se dará recurso ante el jefe provincial de Estadística, cuya resolución es firme y ejecutiva.⁶⁴¹ La decisión última en dicha cuestión es competencia de una autoridad estatal por lo que el control, en lo que al padrón se refiere, queda en manos del Poder Central. También puede mencionarse el recurso establecido contra los acuerdos sobre la división electoral, que serán de competencia de las Juntas municipales del censo y se recurrirán ante las Juntas provinciales del mismo.⁶⁴² Otro recurso de tipo gubernativo se recoge en lo que se refiere a la elección de concejales de representación corporativa, aunque con un carácter diferente. Se establece que contra los acuerdos de las Juntas municipales relativos a la elección de concejales, actos preparatorios e incidentes de los concejales de representación corporativa, cabe recurso ante el Ayuntamiento en pleno. Contra dicho acuerdo municipal se dará recurso judicial.⁶⁴³ Este recurso no puede ser interpretado en clave de control, pues su resolución se ciñe al ámbito puramente local, y además, se residencia en último término en vía judicial. Con independencia de las excepciones señaladas, el sistema de impugnaciones en

⁶³⁶ L. 20 agosto 1870, art. 18.

⁶³⁷ *ibidem*, art. 19.

⁶³⁸ *ibidem*, art. 20.

⁶³⁹ L. 2 octubre 1877, arts. 18 a 20.

⁶⁴⁰ E.M. 8 marzo 1924, art. 89.

⁶⁴¹ *ibidem*, art. 33.

⁶⁴² *ibidem*, art. 70.

⁶⁴³ *ibidem*, art. 80.

materia electoral recogido en el Estatuto es esencialmente judicial, marcando un cambio de dirección en lo que venía siendo habitual hasta ese momento.

La Ley de 1935 se mantiene en la línea abierta por el Real Decreto de 1924. La resolución sobre la incapacidad o incompatibilidad de los concejales se realizará por el propio Ayuntamiento, tal y como se desprende de lo establecido legalmente. Se dice que la Corporación Local se constituirá el día primero de enero, en sesión extraordinaria, para la renovación trienal con los concejales a quienes hubiera correspondido continuar en el desempeño del cargo y con los nuevamente elegidos cuyas actas hubiesen sido declaradas válidas, bajo la presidencia del concejal de más edad; seguidamente, se resolverá sobre la incapacidad e incompatibilidad de los regidores.⁶⁴⁴ Los recursos relativos a la materia electoral se llevan también, en esta ley, a la vía jurisdiccional. Se establece que, contra la validez de las elecciones, actas o credenciales y contra los acuerdos de los Ayuntamientos sobre renuncia, pérdida, incapacidad, incompatibilidad y excusa del cargo de concejal, procederá recurso por infracción de ley ante la Audiencia provincial. La resolución de las reclamaciones sobre incapacidad e incompatibilidad del alcalde elegido en votación popular corresponde, también, a la Audiencia provincial.⁶⁴⁵

⁶⁴⁴ L. 31 octubre 1935, art. 51.

⁶⁴⁵ *ibidem*, art. 219.

CAPITULO IX

EL CACIQUISMO Y SUS MANIFESTACIONES EN LA VIDA MUNICIPAL.

SUMARIO

- 9.1. Caciquismo y cacique.
- 9.2. Justificación.
- 9.3. Factores que dieron lugar a su nacimiento.
- 9.4. Evolución del fenómeno caciquil.
- 9.5. Tipología del caciquismo.
 - 9.5.1. Caciquismo tradicional o apoyo deferencial.
 - 9.5.2. Caciquismo transicional o apoyo por compensación concreta.
 - 9.5.3. Caciquismo violento o apoyo por amenazas.
 - 9.5.4. Caciquismo transaccional o apoyo comprado.
- 9.6. Los métodos del caciquismo.
 - 9.6.1. Participación gubernamental y caciquil en las elecciones.
 - 9.6.2. El encasillado.
 - 9.6.3. El pucherazo. Operaciones más frecuentes.
 - 9.6.3.1. Confección de las listas de electores y de elegibles y del censo electoral.
 - 9.6.3.2. Control de las Juntas del censo.
 - 9.6.3.3. Impedimentos para la campaña electoral.
 - 9.6.3.4. Información falseada previa a la elección.
 - 9.6.3.5. Constitución de las juntas y de las mesas electorales.
 - 9.6.3.6. Elección del local y de la hora de la votación.
 - 9.6.3.7. Operaciones que se realizaban durante el desarrollo de la votación.
 - 9.6.3.8. Coacciones sobre los votantes.
 - 9.6.3.9. Recuento de votos y manipulación de las actas.
 - 9.6.3.10. Operaciones posteriores al escrutinio.
- 9.7. El caciquismo durante la Dictadura de Primo de Rivera.

CAPITULO IX

Hasta ahora, se han ido examinando los instrumentos más expresivos del control ejercido por el Ejecutivo sobre los entes locales recogidos en la normativa municipal. En este momento, se va a aludir a un fenómeno extra-legal que se desarrolló a lo largo de prácticamente todo el período que se viene analizando y que se conoce con el nombre de caciquismo. La intervención de los caciques en la vida local fue tan intensa, a partir del inicio del segundo tercio del siglo XIX, que es difícil deslindar sus actuaciones de las presiones y los controles que soportaron los municipios y que estaban previstos legalmente. Aspecto que se ve reforzado por la pluralidad del fenómeno caciquil. En muchas ocasiones, el caciquismo fue obra del poder constituido, tanto del elemento legislativo (diputados) como del ejecutivo (gobernadores, alcaldes y prebostes de las grandes agrupaciones políticas). Se ha visto como en la práctica totalidad de los textos legales manejados se han concebido unos Ayuntamientos plenamente dependientes del Poder Central y se han ido señalando los aspectos más relevantes de ese control. Ahora se va a tratar de recoger otra perspectiva de dicho control: el movimiento no reglamentado ni institucionalizado que supuso el caciquismo y que marcó toda la evolución del siglo XIX español. La presencia del cacique afectó a todo el funcionamiento de la maquinaria electoral y del propio Estado. Los Ayuntamientos, como pieza de dicho engranaje, no podían quedar al margen. Pero, además, como se tendrá ocasión de ver, fue precisamente a nivel local y muy especialmente en el medio rural, donde se produjeron sus manifestaciones más destacadas por varios motivos. En primer lugar, por constituir las Corporaciones Locales el primer escalón de la cadena jerárquica que conforma el Estado. En segundo lugar, porque el contar con alcaldes afines suponía una mayor garantía de lograr el triunfo en las elecciones generales, por la posibilidad de convertirles en verdaderos agentes electorales. Finalmente, no es desdeñable el dato de que el sistema caciquil fue mucho más fácil de implantar, por sus especiales características, en las pequeñas localidades de abrumadora mayoría en la España decimonónica que en el medio urbano. Ello explica su mayor incidencia tanto en la política como en las elecciones locales. Conviene destacar ya como punto de partida que el sistema caciquil convirtió, durante gran parte del período analizado, a los Ayuntamientos en un instrumento para llegar al Gobierno del Estado. Una de las finalidades de contar con Corporaciones Locales afines era obtener la victoria en los comicios generales con mayor facilidad. Además, creó un caldo de cultivo muy favorable a otorgar a los Ayuntamientos un carácter meramente instrumental. No obstante, hay que señalar que el caciquismo se dejó sentir en las elecciones locales de un modo similar a como lo hizo en las generales. Las líneas que siguen se van a dedicar al caciquismo y a su verdadera influencia en el ámbito local desde un doble punto de vista: como un fenómeno de carácter general, que afectó a las Corporaciones Locales, al tratarse de una pieza más del sistema y como una cuestión que tuvo verdadera repercusión en las elecciones locales.

9.1. CACIQUISMO Y CACIQUE.

Se ha definido el caciquismo como aquella práctica política consistente en dominar, por medios no jurídicos, la vida de un pueblo, ciudad, comarca o región.⁶⁴⁶ Lo que el caciquismo representó fue un falseamiento de la letra de la ley, impuesto por las condiciones socio-económicas y culturales de la España de la época. Para el correcto funcionamiento de una democracia es absolutamente imprescindible que se den unas circunstancias especiales, sin las cuales, sus mecanismos esenciales resultan falseados. Estas circunstancias no se produjeron durante todo el siglo XIX y gran parte del actual.⁶⁴⁷ El caciquismo fue utilizado, con especial intensidad, por los Partidos Liberal y Conservador durante los reinados del Alfonso XII y Alfonso XIII, aunque no puede considerarse un fenómeno propio y exclusivo de esa época. Es precisamente en dicho sentido amplio como se abordará en estas líneas.

En ese momento, las necesarias conexiones entre la clase política y el país se hicieron más complejas. Por un lado, la comunidad local no veía al Estado sólo como al extractor de contribuciones, como al custodio del orden social o al reclutador de mozos; veía también al poder económico capaz de sufragar las obras públicas que los nuevos tiempos demandaban -especialmente las comunicaciones- cuyo coste quedaba muy por encima de las posibilidades de unas haciendas locales desamortizadas y veía a la entidad capaz de regular jurídicamente situaciones sociales nuevas. Pero el Estado, por su parte, planteaba a las comunidades rurales o locales unas exigencias absolutamente nuevas, y no sólo las tradicionales de mozos y contribuciones. La comunidad rural o local habría de votar porque la Constitución decía que su voto era el fundamento de la vida política del país; y habría de votar sobre el supuesto de dos opciones -conservadores y liberales- carentes de diferenciación objetiva en la inmensa mayoría de las sociedades afectadas, las cuales difícilmente podían -con su bajo nivel cultural y con su efectiva desmovilización política- captar las matizaciones que diferenciaban entre sí a unos partidos de otros que, en la perspectiva de los estratos populares, se confundían plenamente en cuanto tales (no así en cuanto a las personas que asumían su representación a nivel local). El aparato de la clase política llegaba hasta el gobernador civil de la provincia; en el ámbito local, la función de relación con el mundo exterior que correspondía a los votantes impulsaba al cacique a asumir, en el ámbito de su demarcación, la función de jefe local de uno de ambos partidos, sí bien de manera generalmente informal. En su función de intermediario, el cacique cambiaba votos por favores. De cara a la clase política, el cacique se comprometía a controlar y a simular, si llegaba a ser preciso, la elección prevista en el ordenamiento jurídico constitucional; se comprometía, también, a saber ceder, cuando llegase el caso, a las exigencias políticas de “no exclusivismo”, aceptando la eventual transferencia temporal a un competidor, si es que existía en el área local, desde la parcela de poder detentada, hasta entonces, en exclusiva. De cara a la comunidad local o rural de la que el cacique era cabeza, éste se comprometía a traducir, en términos de intereses concretos, el ordenamiento jurídico previsto en los textos legales; quedaba perfectamente bloqueado e inoperante, el principio de igualdad ante la ley.⁶⁴⁸ Este principio desaparecía porque, como señaló Romanones, de haber sido respetado como dogma, hubiera supuesto la muerte del caciquismo.⁶⁴⁹ Por su parte, Alfonso González -ministro de la Gobernación y notorio hacedor de elecciones liberales- señaló que decir caciquismo era decir arbitrariedad. La regla de oro del sistema puede resumirse en lo siguiente: “para los enemigos, la ley; para los amigos, el favor”. El favor consistía en la vulneración o el desconocimiento de

⁶⁴⁶ J. PANIAGUA, “La España del siglo XIX (1898-1931)”, Madrid 1987, 92.

⁶⁴⁷ TUSSEL GOMEZ y CHACON ORTIZ, “La reforma”, 40.

⁶⁴⁸ JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, t. VIII: *Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 300-301.

⁶⁴⁹ VARELA ORTEGA, “Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)”, Madrid 1977, 355.

un precepto legal que en teoría obligaba a todos, en beneficio del cliente. La doctrina ha señalado entre los casos más frecuentes: la exoneración del servicio militar, previa simulación de inutilidad o falta de talla; la rebaja o exención dolosa de contribuciones; la influencia en la administración de justicia; la adjudicación de pequeñas prebendas en la vida local o la concesión de empleos municipales, administraciones de lotería, plazas de medico titular...⁶⁵⁰ Se trataba de favores personales discriminatorios en favor de los que estaban dentro del sistema, pero estar fuera podía traer consecuencias tan insospechadas como desagradables, como le sucedió a aquél que encontró que el cacique enemigo había trasladado el cementerio del pueblo frente al ventanal de su salón.⁶⁵¹ Pero no sólo se dieron favores individuales, a veces, afectaron a una comunidad entera. Lo importante respecto de estos favores es que nunca se trataba de ventajas referidas, de alguna manera, al conjunto del cuerpo nacional en cumplimiento de un programa político. Eran favores individualizados referidos a la estricta colectividad sobre la que ejercía su poder o su autoridad personal el cacique. A cambio del favor, cada elector daba su voto, o lo dejaba suplantar. Cada voto expresaba adhesión o reconocimiento al cacique, nunca o casi nunca, testimonio de favor a una ideología o a un partido entendido como pieza del juego constitucional, con la salvedad de las excepciones de carlistas y republicanos.⁶⁵² Sería erróneo sacar la conclusión de que el caciquismo tendió a maximizar la arbitrariedad y el número de clientes. La dimensión de la máquina tenía un límite máximo para repartir beneficios indivisibles y personales, y para que éstos fuesen entendidos como tales. Era necesario que existieran diferencias entre los que estaban en y con la organización y aquellos que permanecían fuera o en contra de la misma. En otras palabras, todos no podían pertenecer a la máquina o ésta dejaría de existir. La máquina óptima era aquélla en que el cacique lograba la mayor fuerza local con el menor número posible de amigos. Las clientelas eran, en general, indiferentes a las ideologías, programas o color de los partidos. Ello tendía a desideologizar la política.⁶⁵³

En el plano del gobierno territorial, en lugar del sistema de autoridades formalmente constituido, apareció una red informal de agentes de autoridad social y política que “dominaban” los respectivos territorios; agentes además, depositarios de la confianza de las alturas, no ya en función de una previa identificación ideológica, sino precisamente porque dominaban a la población del territorio. Y las ventajas de este dominio electoral las cedían, claro está, a cambio de otras ventajas que recibían.⁶⁵⁴ El reparto de los cargos públicos a nivel local fue el centro de lo que se conoce como caciquismo, es decir la manipulación electoral a través de los caciques o patronos locales, empleados, por cada uno de los partidos dinásticos, con el fin de asegurarse una mayoría cómoda en las Cortes, al tiempo que concedía un razonable número de escaños a la oposición para mantenerla dentro del juego.⁶⁵⁵

Por lo que se refiere al contenido político de la manipulación, los caciques eran meros ejecutores. A ellos les interesaba el contenido real, en forma de afirmación, de su poder o de su influencia sobre un marco local o provincial de dimensiones limitadas. Pero era la élite política nacional la que establecía, en función de una estrategia global, los resultados. Sus objetivos eran distintos de los del cacique. En primer lugar, se trataba de satisfacer las apetencias de los distintos grupos o facciones del propio partido, de manera que ninguno de estos últimos amenazase la coherencia y la unidad del mismo. Un partido dividido corría el

⁶⁵⁰ JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 301-302.

⁶⁵¹ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 359.

⁶⁵² JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 302.

⁶⁵³ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 359.

⁶⁵⁴ MORELL OCAÑA, “Las entidades”, 332.

⁶⁵⁵ CARR, “España”, 31.

riesgo de perder el disfrute o no lograr el acceso al poder. En segundo término, se trataba de mantener firme el engarce con la propia infraestructura caciquil: en eso reposaba la fortaleza social del partido. En tercer lugar, se trataba de no exasperar a las clientelas ajenas suscitando en ellas una expectativa de desquite.⁶⁵⁶

Con independencia de todo lo que se señalará más adelante, conviene subrayar dos aspectos: en primer lugar, que la mayoría de las máquinas caciquiles dependían, en gran medida y de una u otra forma, de su habilidad para repartir favores administrativos y, en segundo lugar, que rehusando cumplir o tolerando la infracción de ley, todas eran, cuando menos, necesariamente dependientes de la injerencia pasiva de la Administración.⁶⁵⁷

En el lenguaje vulgar, el término caciquismo se emplea con una intención política peyorativa. Alude a poderes soterrados que ciertas personas tenían, de hecho, en las comunidades locales y cuyas consecuencias se dejaban sentir para quienes se oponían a su voluntad. Deja entrever una red difusa de relaciones informales entre caciques e instituciones públicas, y hasta privadas, con la que había que contar, o por lo menos había que tolerar, si se quería vivir en una ciudad o una aldea sin demasiados problemas. Suponía que las relaciones humanas, reguladas jurídicamente, estaban interferidas por una voluntad arbitraria que actuaba distintamente si la persona sujeto de la relación era amigo, cliente o enemigo. Daba a entender que entre las normas jurídicas y los hechos había una incongruencia, porque existían personas que, en la comunidad, tenían poder de coacción o de manipulación, sobre quienes tenían la función de aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos.⁶⁵⁸ Este sistema político no era un bastardeamiento de la democracia o del liberalismo, sino más bien, un estadio previo a ambos. Se ha llegado incluso a afirmar que no se trataba de un sistema liberal corrupto, sino de la corrupción como sistema.⁶⁵⁹

Se ha puesto de manifiesto doctrinalmente que el fenómeno caciquil tuvo un carácter plural con diferencias notables entre el medio rural y el urbano, fruto de los distintos condicionamientos geográficos y sociológicos.⁶⁶⁰ Con afán de generalizar, se puede señalar que en el medio urbano se produjo una mayor aproximación (aunque fuese todavía lejana) al modelo de comportamiento político ideal. En las capitales de provincia, existió una cierta competitividad electoral. En los medios rurales, la corrupción estaba tan generalizada que constituyó, por sí misma, el sistema.⁶⁶¹ El caciquismo incluía relaciones cara a cara con gentes que tenían problemas bien distintos. Pero había algo en común: la dependencia de la Administración.⁶⁶² Conviene señalar, además, que el caciquismo, especialmente el de la Restauración, no fue un fenómeno específicamente español, pero sí de países del sur del Continente, donde las condiciones socio-políticas eran prácticamente las mismas.⁶⁶³

⁶⁵⁶ JOVER ZAMORA, "La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)", *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 302-303.

⁶⁵⁷ VARELA ORTEGA, "Los amigos", 363.

⁶⁵⁸ J. DEL PINO ARTACHO, "El caciquismo problema social", en VARIOS AUTORES, "*Historia social de España siglo XIX*", Madrid 1972, 189.

⁶⁵⁹ TUSELL GOMEZ Y CHACON ORTIZ, "La reforma", 43.

⁶⁶⁰ PALACIO ATARD, "La España", 528. A este carácter plural del fenómeno caciquil, alude también Raymond Carr, CARR, "España", 31.

⁶⁶¹ J. TUSELL GOMEZ, "Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)", Madrid 1976, 266-267, 192 y ss.; PALACIO ATARD, "La España", 528 y GARCIA ESCUDERO, "Historia", 201.

⁶⁶² VARELA ORTEGA, "Los amigos", 366.

⁶⁶³ A. ANGOSTURES, "Historia de España en el siglo XIX", Madrid 1995, 43. En este mismo sentido se manifiestan, entre otros, el Prof. Comellas, COMELLAS-GARCIA LLERA, "Historia", 529 y José Manuel Cuenca Toribio, CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 8-9.

Por lo que se refiere al cacique, el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su segunda acepción, lo define como la “*persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos o administrativos*”. Es uno de los pocos términos de las ciencias sociales que no tiene un origen anglosajón sino latino.⁶⁶⁴ Es una voz caribe, con que en la América prehispánica, se designaba a los jefes que disfrutaban de un poder, limitado pero arbitrario, sobre determinado grupo, en un cierto territorio. Los conquistadores les respetaban y se sirvieron de ellos. Sin embargo, el nuevo papel que la institución indígena pasó a desempeñar, dentro del entramado administrativo español, comenzó a alterar el sentido de la palabra acercándolo al significado que tuvo en el siglo XIX peninsular, ya que el cacique hispanoamericano pasó a formar parte de una jerarquía paralela conectada, de manera casi informal, a la jerarquía normal de la estructura de clase de la sociedad colonial tradicional. Esta jerarquía se mantuvo fuera (aunque informalmente conectada) de la Administración española. El papel del cacique consistió en salvar la distancia que separaba a la población india de la administración colonial. Paralelamente, y en el otro extremo, su poder en la localidad se asentó en sus buenas relaciones con la Administración Central que le permitían servir, además de servirse, de la Local. Con este último sentido, el término fue importado a la Península y utilizado para describir la organización política de la segunda mitad del ochocientos.⁶⁶⁵ Apareció utilizado por primera vez en el Diario de Colón. Para Cervantes y otros escritores españoles del siglo XVII, la voz cacique hacía referencia a las personas principales o notables de un pueblo.⁶⁶⁶ Era sinónimo de élite local. Ser cacique no significaba tanto estar en posesión del poder político como estar en situación de influir en el comportamiento de quienes integraban la comunidad local y de los titulares legítimos del poder.⁶⁶⁷ En el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen -que puede identificarse, a grandes rasgos, con el período de las regencias (1833-1843)- la voz cacique adquiere la connotación que conserva hasta la actualidad. A partir de ese momento, se alude a la persona que, sin formar parte generalmente del poder a nivel institucional, dominaba y hasta controlaba sus principales resortes en un núcleo de población grande o pequeño.⁶⁶⁸ Como sinónimo de señor de presión, el término adquiere un sentido peyorativo en los lustros finales del siglo XIX.⁶⁶⁹ Su poder radicaba tanto en controlar las elecciones como en influir en las distintas administraciones para conseguir beneficios económicos y sociales para su zona.⁶⁷⁰ Azcárate definió al cacique como aquel que con mengua de la justicia utilizaba su poder e influencia en provecho propio y en apoyo de su partido.⁶⁷¹ Cacique era el jefe local de una parcialidad política que controlaba un área electoral determinada. Este control no se medía en términos de opinión; por el contrario, se realizaba en un medio de la desmovilización general repartiendo beneficios indivisibles entre un pequeño núcleo de seguidores. La división de los beneficios con intención de personalizar su reparto implicaba discriminación. Es decir, para su funcionamiento necesitaba de la manipulación parcial activa o pasiva del aparato administrativo.⁶⁷² La realidad durante la Restauración presentó una de estas dos situaciones: o existía un sólo cacique en la localidad o existían dos o más que se relevaban en función del turno de los partidos políticos. Pero tanto el cacique del partido que detentaba el poder, como el de la oposición, respondían a la misma definición. Es irrelevante la distinción entre caciques-autoridades y caciques no autoridades. El cacique autoridad suponía que el poder sobre una clientela y el órgano en que recaía una determinada instancia del poder político, se

⁶⁶⁴ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 190.

⁶⁶⁵ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 353-354.

⁶⁶⁶ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 190 y CUENCA TORIBIO, “El caciquismo”, 4.

⁶⁶⁷ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 191.

⁶⁶⁸ CUECA TORIBIO, “El caciquismo”, 4.

⁶⁶⁹ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 191.

⁶⁷⁰ PANIAGUA, “España”, 92.

⁶⁷¹ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 355.

⁶⁷² ID., *ibidem*, 354.

fundían en una especie de unión personal.⁶⁷³ Esta figura venía a ahogar toda posibilidad de liderazgos locales por el camino de la representatividad política.⁶⁷⁴ Pero, en definitiva, de donde recibía su poder era de su influencia en la clase política. No hacía falta que fuera rico, ni un terrateniente, no faltaron los ejemplos de caciques desdinerados. Lo importante era que tuviera una clientela formada por miembros de todos los estamentos sociales y que repartiera sus favores a cambio de sumisión política. Los caciques eran, en principio, miembros de una élite local o comarcal (había también caciques provinciales más poderosos que el propio gobernador civil), caracterizada por tres notas distintivas: su arraigo en un medio geográfico, económica y socialmente circunscrito; su predominio personal -frecuentemente no compartido- en el marco de una sociedad tradicional y cerrada y su función de intermediario entre esta última y el Estado.⁶⁷⁵ La presión del cacique interfirió el proceso político tanto en las elecciones como en lo relativo a la justicia y a la Administración.⁶⁷⁶ Ante esta situación, la clientela caciquil tenía la experiencia de que sus posibilidades de participar en el sistema político eran muy limitadas. De ahí, que su actitud fuese la de total apatía democrática.⁶⁷⁷

La relación entre el cacique y sus seguidores era una relación de patronazgo. Constituía un intercambio de bienes y servicios entre partes con un status socioeconómico desigual. Las características de este tipo de relación pueden resumirse en varias notas: la relación se desarrollaba entre dos personas de estado desigual en poder económico y/o influencia; la formación y mantenimiento de la relación dependía de la reciprocidad en el intercambio de bienes y servicios no comparables, de modo que la parte de status inferior (cliente) recibía compensaciones más tangibles que la parte de status superior (patrón); la supervivencia del vínculo dependía de las relaciones entre las dos partes; con frecuencia, las necesidades del cliente eran críticas, por el contrario, las del patrón, aunque importantes, tendían a tener para él un alcance marginal; y el poder de negociación del patrón era, por definición, mayor que el cliente.⁶⁷⁸

Se ha insertado al cacique de la Restauración dentro de un sistema que estaba compuesto por tres elementos: los oligarcas que constituían la plana mayor y vivían en Madrid; los caciques que actuaban como delegados locales de los primeros y entre los que existía una jerarquización cuyos grados correspondían al ámbito territorial de su competencia y finalmente, los gobernadores civiles, órganos locales de la Administración del Estado que servían formalmente como medio de relación entre la oligarquía y el caciquismo periférico.⁶⁷⁹ Los partidos en aquel momento estaban compuestos por organizaciones locales independientes, vinculadas a un cacique o jefe local del partido. Estos se vinculaban con un cacique o jefe provincial de partido que, a su vez, establecía una organización caciquil con quien, a veces, hacía de jefe regional del partido; así, hasta formar una estructura piramidal con nexos discontinuos. El cacique de caciques era el jefe del partido, porque el gobierno se concedía al señor de señores que había conseguido reclutar el apoyo de mayor número de caciques-jefes de facción. Y por esta razón, que no por número de votos parlamentarios (pues los diputados con arraigo o caciques propiamente dichos contaban con pocos escaños en relación a los cuneros o dependientes de la maquinaria de Gobernación), los jefes de partido y, por lo tanto, de Gobierno, tenían que satisfacer las exigencias de los caciques, tolerando así la infeudación de la Administración Local.⁶⁸⁰

⁶⁷³ PINO ARTACHO, "El caciquismo", 193-194.

⁶⁷⁴ MORELL OCAÑA, "Las entidades", 332.

⁶⁷⁵ JOVER ZAMORA, "La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)", t. VIII: *Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 300.

⁶⁷⁶ PINO ARTACHO, "El caciquismo", 202 y CARR, "España", 32.

⁶⁷⁷ PINO ARTACHO "El caciquismo", 202.

⁶⁷⁸ VARELA ORTEGA, "Los amigos", 357-358.

⁶⁷⁹ PINO ARTACHO, "El caciquismo", 193.

⁶⁸⁰ VARELA ORTEGA, "Los amigos", 358.

La tipología del cacique fue diversa. Unas veces, estaba encarnado en la persona de un eclesiástico, canónigo o sacerdote secular, que movía todos los hilos de poder en una pequeña ciudad episcopal, en un villorrio o en una aldea. En estas zonas, la autoridad atribuida por el pueblo a los eclesiásticos se mantenía intacta, a pesar de la secularización que se iba abriendo paso por entre la legislación y las costumbres del país. En otras ocasiones, era un leguleyo en posesión de todos los resortes y conocimientos que hacían imprescindibles sus servicios en una sociedad presidida por el analfabetismo. En otros casos, un terrateniente se doblaba también en cacique prevalido del omnipotente poder que ejercía en su demarcación, como dador de todo bien o como fuente de castigo y opresión para toda la población de su dominio. Hace aparición también en esta lista el uniforme militar, que debido al poder real, a la influencia y al prestigio de que gozaba el elemento castrense, era casi inevitable que alguno de sus miembros desplegara también ciertas actividades caciquiles, especialmente tras la edad de jubilación, cuando sus amistades y conocimientos le podían abrir determinadas puertas en pueblos y pequeñas ciudades. Secretarios de Ayuntamiento, médicos, maestros, etc. se convirtieron en ocasiones, en caciques muy avezados. Sin embargo, no puede olvidarse que, en múltiples ocasiones, el caciquismo fue también obra del poder constituido tanto de sus estamentos legislativos como de los ejecutivos. Conviene señalar, aunque no es un aspecto excesivamente estudiado, el papel de algunos miembros de la prensa. Y finalmente, hay que hacer alusión a la función caciquil que ejercieron en España muchas empresas, tanto nacionales como extranjeras, pero muy principalmente éstas últimas. Los ingleses en Río Tinto, los franceses en Peñarroya o los también franceses dueños de la pujante línea férrea, Madrid-Zaragoza-Alicante, entre otras. A través de testaferros y de agentes españoles, estas grandes sociedades mercantiles rivalizaron en maestría con los más consumados expertos en amañar elecciones.⁶⁸¹ Por último, no puede dejar de señalarse el hecho de que en muchas ocasiones el cacique no actuó sólo, sino que se sirvió de empleados, subordinados o colaboradores, instrumentos, en definitiva, para llevar a cabo sus fines.

9.2. JUSTIFICACION.

Se ha tomado como justificación moral del caciquismo la que no fue más que su explicación histórica. El caciquismo estaba en la base del juego político que permitía la existencia de una España de partidos de notables instalados en Madrid (sobre todo a partir del establecimiento del sufragio universal) y de una masa de electores desmoralizada y apática. El vínculo entre la España rural y Madrid, entre el campo y la ciudad, era el cacique. Su establecimiento trató de evitar tanto los golpismos de partido como las tentaciones de los pronunciamientos militares.⁶⁸² El caciquismo llegaría a constituirse en una segunda naturaleza del aparato del poder del Estado en la España contemporánea, sin rupturas ni crisis hasta la Segunda República. Aunque se dice que el sistema nació por miedo al sufragio universal, existía mucho antes de que se estableciera éste, como consecuencia del desinterés de la mayor parte de la población y del afán de monopolio de la clase política. Lo que hizo el miedo al sufragio universal directo fue aportar el gran argumento y dar una filosofía a lo que, de otra forma, hubiera quedado en una mera corruptela electoral.⁶⁸³

9.3. FACTORES QUE DIERON LUGAR A SU NACIMIENTO.

Los factores señalados por la doctrina como causantes del nacimiento de este fenómeno pueden dividirse en varios grupos. En primer lugar, hay que aludir a los factores o

⁶⁸¹ CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 4-8.

⁶⁸² ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, "Evolución política del siglo XIX", *t XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 113.

⁶⁸³ GARCIA ESCUDERO, "Historia", 199.

causas de carácter político.⁶⁸⁴ El alumbramiento del régimen constitucional, no sólo en España sino en la práctica totalidad de las naciones latinas, fue fruto de una revolución desde arriba. La burguesía emergente impuso, casi siempre con ayuda del Ejército, un sistema político basado en la representatividad y en la igualdad ante la ley -más formalista que real- de todos los miembros. Aunque en un principio, esta liberalización de la vida política y socioeconómica se hizo en beneficio, casi exclusivo, de las clases acaudaladas, poco a poco el sistema amplió la participación en él de las capas medias y hasta en algunos momentos, si bien no de forma estable y duradera, de los estratos populares. Al propio tiempo, el liberalismo imponía en todas partes, de manera férrea, la ley de la centralización que implicaba no sólo el recorte o la supresión de los poderes locales y autonómicos, sino igualmente el medio de educación cívica y de integración política más generalizado, hasta entonces, del pueblo llano. Las oligarquías se impusieron simultáneamente en la maquinaria del Estado y en sus piezas locales, municipios y Ayuntamientos. En muchos países mediterráneos, el municipio había sido desde los días medievales, a pesar del control de los grandes Ayuntamientos por los señores, el único cauce y la escuela más importante de civismo y democratización al alcance de los elementos populares. La revolución burguesa o popular vino a constituir, de una manera aparentemente paradójica, un gigantesco progreso hacia la democratización jurídica y un retroceso en el nivel de participación efectiva de los más extensos sectores sociales en la vida política. Este proceso condujo a la pasividad, al indiferentismo, a la desmovilización, en definitiva, de las masas hacia los canales que posibilitaban la desmovilización política, esto es, el sistema de partidos y las consultas electorales. Cuando en España se alcanzó el sufragio universal masculino, no concluyó tan lamentable estado de cosas. El pueblo siguió alejado en ocasiones, y marginado en otras, de la participación en una vida política de la que habían hecho coto cerrado unas oligarquías débiles y de escasa diferenciación ideológica.⁶⁸⁵ Como consecuencia de ello, puede señalarse el desinterés generalizado por la política de la mayoría de los españoles, cuya tendencia general frente a las urnas era la abstención. La competencia política electoral no surgió en España hasta 1889 y sólo en las grandes ciudades.⁶⁸⁶ Fue, en estos momentos, cuando se llegaron a conocer las mejores manifestaciones del sistema caciquil, como sucedáneo indispensable para mantener, ante propios y extraños, la ficción de una democracia formal y teórica. El incremento de las cifras de electores provocó un acrecentamiento de la necesidad, por parte de los Gobiernos, del cacique y un aumento de la clientela de estos últimos.⁶⁸⁷ Este desinterés de la ciudadanía estuvo unido al afán de monopolio de la clase política,⁶⁸⁸ de donde puede deducirse otro motivo para que el caciquismo floreciera. Por otra parte, el carácter embrionario y personalista de los partidos políticos y la falta de otras auténticas asociaciones voluntarias que impartiesen roles políticos es otro indicador de la socialización defectuosa de los españoles a finales del siglo XIX y primeros años del XX.⁶⁸⁹

Al lado de las causas señaladas de desmovilización política y de educación ciudadana como elementos base del caciquismo, hay que señalar otros factores de relevancia

⁶⁸⁴ A este tipo de factores alude la generalidad de los autores que se dedican a estudiar la cuestión. Pueden citarse, entre otros, a: Cuenca Toribio, Tusell Gómez y Chacón Ortiz, García Escudero, Del Pino Artacho y Temime, Broder y Chastannaret. CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 9-10; TUSELL GOMEZ Y CHACON ORTIZ (colab.), "La reforma", 42; GARCIA ESCUDERO, "Historia", 198-20; PINO ARTACHO, "El caciquismo", 199 y E. TEMIME, A. BRODER, y G. CHASTANNARET, "Historia de la España contemporánea de 1808 hasta nuestros días", Barcelona 1982, 159-160.

⁶⁸⁵ CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 9-10.

⁶⁸⁶ ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, "Evolución política del siglo XIX", *t XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 112.

⁶⁸⁷ CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 10.

⁶⁸⁸ GARCIA ESCUDERO, "Historia", 199.

⁶⁸⁹ PINO ARTACHO, "El caciquismo", 199.

no menor: los de índole económica. Estos jugaron un papel muy destacado. Los mínimos vitales de anchas franjas de la población campesina y urbana; los escasos niveles de renta de una y otra; y la situación de subdesarrollo padecido por casi todo el país conllevaría, inevitablemente, el realzar a sus clases dirigentes, particularmente en sus élites locales. Al mantener relaciones de estrecho dominio y, muy frecuentemente, de completa tutela y vasallaje sobre unas clases populares cuyo trabajo y medio de subsistencia estaba en manos de tales oligarquías, éstas se convirtieron en la piedra angular de todo el sistema nacido de la crisis del Antiguo Régimen, que perpetuaba, sin embargo, algunas de las formas más lamentables del abolido absolutismo. Puede afirmarse que en las regiones más prósperas y de distribución más equilibrada y justa de la riqueza, el ascendiente de los caciques fue menor que en las comarcas latifundistas o con niveles educativos muy bajos.⁶⁹⁰

Otro grupo de factores fueron los de tipo sociológico.⁶⁹¹ El fenómeno caciquil presentó diferentes formas y modalidades, tuvo un carácter plural con diferencias notables entre el medio urbano y rural, en función de los condicionamientos geográficos y sociológicos de los diferentes distritos. El medio urbano supuso cierta aproximación, aunque lejana, al modelo de comportamiento político ideal. En el ámbito rural, la corrupción fue tan generalizada que constituyó, por sí misma, el sistema.⁶⁹² Se planteó al país la necesidad de votar porque el voto era el fundamento de la vida política y se debía votar sobre dos opciones políticas establecidas: conservadores y liberales, carentes de diferenciación objetiva, en la mayoría de los casos, y que los votantes, faltos de un cierto nivel cultural, tenían muy difícil captar. Es un dato incontestable el hecho de que existió un diferente comportamiento político entre la circunscripción urbana con respecto al distrito rural; del medio industrial con respecto al área de latifundio; de Madrid o Barcelona con respecto a una capital de provincia pequeña y poco comunicada. Las grandes ciudades y núcleos industriales fueron los pioneros de un sufragio cada vez más veraz; en ese ámbito el voto fue progresivamente sustituyendo a los manejos de los caciques.⁶⁹³ El carácter rural de la mayor parte de España, con una propiedad polarizada tanto en el latifundismo como en el minifundismo (consecuencia ambos no sólo de factores climatológicos o de cultura agraria, sino de un largo proceso histórico de formación de los tipos de propiedad) fue determinante.⁶⁹⁴ De la distribución profesional de la población española en el último tercio del siglo XIX, puede destacarse que de cada cien españoles 72,75 se dedicaban a la agricultura o vivían de ella. Es llamativo el hecho de que, cuando se aprobó el sufragio universal, casi el 90 por 100 del electorado correspondía al sector agrario.⁶⁹⁵ Pero además, hay que señalar que el agricultor tenía unas características muy específicas. Para él la vida se presentaba siempre del lado del respeto y la coherencia. Si en la infancia iba a la escuela, percibía a un maestro que, por espacio de varias horas, la presidía con un poder discrecional. No salía de su autoridad más que para prestarle oficios serviles a otro señor, que él y sus compañeros, denominaban amo. Más tarde, le llamaban al servicio militar. En todas las etapas de su existencia, la única experiencia que recogía era la de sumisión. Esto

⁶⁹⁰ CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 10.

⁶⁹¹ A este tipo de factores aluden entre otros autores: José Manuel Cuenca Toribio, Aline Angostures, Manuel Espadas Burgos y José Ramón de Urquijo Goitia, Juan del Pino Artacho, Vicente Palacio Atard y José María Jover Zamora. CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 10; ANGOSTURES, "Historia", 43; ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, "Evolución política del siglo XIX", *t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 112; PINO ARTACHO, "El caciquismo", 198; PALACIO ATARD, "La España", 528 y JOVER ZAMORA, "La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)", *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 304.

⁶⁹² PALACIO ATARD, "La España", 528; GARCIA ESCUDERO, "Historia", 201 y TUSELL GOMEZ, "Oligarquía", 266-267 y 192 y ss.

⁶⁹³ JOVER ZAMORA, "La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)", *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 304.

⁶⁹⁴ ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, "Evolución política del siglo XIX", *t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 112.

⁶⁹⁵ PALACIO ATARD, "La España", 525.

indudablemente, tuvo consecuencias en el plano político. Ante esta situación, era muy difícil convencerles de que con su voto podían cambiar el estado de cosas.⁶⁹⁶ Dentro de los factores de tipo sociológico recogidos por la doctrina, puede aludirse también como causa del caciquismo a la inestabilidad en el empleo, que acentuaba el poder de quien otorgaba un puesto de trabajo sobre su empleado,⁶⁹⁷ creando unos vínculos que excedían a los propiamente laborales.

Pueden señalarse, además, las causas de tipo cultural.⁶⁹⁸ El altísimo porcentaje de analfabetismo en la población,⁶⁹⁹ traía consigo la carencia de una formación política indispensable para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Un sistema político democrático exige una mínima capacidad de abstracción para su entendimiento, abstracción que es muy difícil para el analfabeto.⁷⁰⁰ El reducido acceso de las clases populares a la enseñanza primaria -nada se diga de la secundaria y aún más de la universitaria- constituye una de las claves interpretativas más esclarecedoras del caciquismo.⁷⁰¹

Se puede aludir, por último, a las causas de tipo geográfico. El aislamiento y la incomunicación de los pueblos y comarcas producida, entre otras cosas: por el propio relieve de la Península ibérica, por la escasa densidad de la vía férrea, por la casi nula cohesión que el propio ferrocarril ofreció (ya que transitó por las regiones, sin llegar a coordinar realmente los distintos núcleos de población) y por la extremada escasez de carreteras vecinales (conviene, a nivel de ejemplo, recordar que en 1911, casi 5.000 pueblos no tenían más comunicación con el exterior que veredas de herradura),⁷⁰² constituyeron, sin duda, un espeso caldo de cultivo para el caciquismo.

Probablemente, ninguna de las causas señaladas considerada separadamente, es suficiente para explicar el fenómeno al que se viene aludiendo. Lo que parece más lógico es que fuesen todas ellas, interpretadas conjuntamente, las que lo hiciesen surgir. Todas las causas señaladas fueron realidades presentes durante todo el siglo pasado por lo que todas deben ser tenidas en cuenta. Un fenómeno pluridimensional como el caciquismo no puede ser reducido a explicaciones simplistas ni ser interpretado exclusivamente desde una de sus facetas. La totalidad de las causas señaladas y, con toda seguridad, alguna otra, son responsables de la situación socio-política que se vivió en la España del siglo XIX y de los primeros años del siglo XX.

⁶⁹⁶ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 198.

⁶⁹⁷ ANGOSTURES, “Historia”, 43.

⁶⁹⁸ Estas causas son recogidas por un gran número de autores como causa del caciquismo: En esta línea se manifiestan, entre otros: Luis Sánchez Agesta, Aline Angostures, Juan del Pino y José Manuel Cuenca Toribio. L. SANCHEZ AGESTA, “Historia del constitucionalismo español”, Madrid 1964, 443; ANGOSTURES, “Historia”, 43; PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 198 y CUENCA TORIBIO, “El caciquismo”, 9.

⁶⁹⁹ Es muy esclarecedor el porcentaje de analfabetos que recoge en esta tabla el Prof. Sánchez Agesta:

Años	Porcentaje de analfabetos
1803	5,96
1841	9,21
1860	19,27
1877	28,49
1900	33,45

SANCHEZ AGESTA, “Historia”, 443.

⁷⁰⁰ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 198.

⁷⁰¹ CUENCA TORIBIO, “El caciquismo”, 9.

⁷⁰² JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 299. Para este autor dichas causas, junto a las de carácter político, son las que constituyen la explicación más clara de este fenómeno.

9.4. EVOLUCION DEL FENOMENO CACIQUIL.

Existen múltiples indicios que permiten datar la aparición del caciquismo a raíz de la disolución de los señoríos durante la regencia de M^a Cristina. Rápidamente, la vieja nobleza y la nueva burguesía terrateniente se percataron de la importancia que tenía para sus intereses controlar los Ayuntamientos de las localidades donde se encontraban sus posesiones. Ya por sí, ya por persona interpuesta, que fue lo más habitual, tales élites anudaron el entramado caciquil, antes incluso de que éste alcanzara su mayoría de edad, al llegar al poder la Unión Liberal, acaudillada por Leopoldo O'Donnell, en 1858. Dotado de una gran capacidad de adaptación, el caciquismo llegó a constituirse en una segunda naturaleza del aparato de poder del Estado en la España contemporánea, sin rupturas ni crisis hasta llegar a la Segunda República. Tras el pase por el Gobierno de la Unión Liberal de José Posada Herrera, puede afirmarse que en materia de corrupción electoral y desarrollo del sistema caciquil todo estaba ya inventado y aplicado con un éxito innegable. Sus sucesores al frente de la maquinaria electoral del Estado no hicieron más que retocar algún extremo, pero sin que el sistema conociera grandes adelantos teóricos o metodológicos.

En la segunda fase del reinado isabelino, moderados, unionistas y progresistas, estos últimos con escaso o nulo acceso al poder, movilizaron sin contratiempo alguno, a los caciques para la gobernación del país, y muy particularmente, para la batalla electoral, que muchas veces, por el aplastante dominio de los caciques, se convertía en un paseo triunfal y solitario de los candidatos ministeriales.

Tras la revolución de septiembre, pareció producirse un cierto retroceso del caciquismo. El aura democrática, más teórica que práctica; la desaparición del muy restringido parlamentarismo censitario; el descontento momentáneo de los notables y de la oligarquía, así como la conducta inmaculada de algunos gobernantes, se tradujeron en una bocanada de aire puro en la vida política nacional. Pero, en realidad, no hubo tiempo para concebir demasiadas ilusiones, incluso en esta etapa la participación popular, posibilitada y alentada por la Constitución de 1869, se movió en cifras muy bajas.

En los días de la Primera República, y en una de las elecciones más limpias de toda la historia parlamentaria española, las realizadas en mayo de 1873, con el incorruptible Pi y Margall al frente del Ministerio de la Gobernación, no llegó tampoco a aumentarse la participación electoral. Algo fallaba en la vida política nacional, cuando en un momento tan decisivo las masas populares y las clases medias no demostraron gran conciencia de sus deberes y derechos ciudadanos. El caciquismo había carcomido muy profundamente la esencia de la práctica electoral. Como ejemplo más elocuente, basta mencionar que el mismo Pi y Margall fue defraudado en la confianza puesta en sus subordinados al votarse entre sí más de cuarenta gobernadores civiles. Si por una vez Madrid no engrasaba la maquinaria, no se olvidaron de hacerlo las provincias.

No hay ninguna voz disonante acerca de la ubicación del auge del sistema caciquil en la llamada, por algunos, primera fase de la Restauración, aquella que correspondía con más autenticidad a los postulados del régimen ideado y creado por el malagueño Cánovas del Castillo. El famoso turno -alternancia regular por vía legal y pacífica de las dos grandes fuerzas del sistema- consagró un bipartidismo estable que hacía adentrarse formalmente a la vida española por los cauces de una aparente madurez, semejante a Francia, Inglaterra o Alemania. Sin embargo, esta cuestión fue más ficción que realidad porque el sistema estaba corroído de arriba abajo por un fraude electoral no solamente tolerado, sino auspiciado e impulsado, desde la cúspide del poder. Los prohombres de la Restauración no se preocuparon con cierta seriedad, en ningún momento, de acabar o limitar la esfera y las competencias muy

amplias del sistema caciquil, por cuanto ellos mismos eran sus principales usufructuarios. Tanto el artífice de la Restauración como los conservadores de más pura cepa -españoles y europeos- pensaron que la entrada legal de las masas en el sistema acabaría por dinamitarlo desde dentro, con la simple aplicación de la ley del número. Nada más lejos de la realidad. La implantación del sufragio universal masculino, antes de destruir potenció más, si cabe, el caciquismo. Al mismo Cánovas no le dolieron prendas en reconocer su error y no tardó mucho tiempo en poner manos a la obra con el fin de domesticarlo a través de la adaptación del caciquismo a las nuevas circunstancias. Aunque en algunos momentos -1891, 1900 y 1903- y lugares -Madrid, Barcelona, y Bilbao- se lidiaron reñidas batallas electorales, municipales o nacionales, la masa del país permaneció absolutamente al margen de la vida política, actuando como una fuerza inerte al servicio de los intereses de las oligarquías gobernantes. Romero Robledo, Montero Ríos o Romanones pronto harían una reconversión del sistema para seguir consiguiendo sus objetivos en el nuevo marco. La complicación formal del turno y la progresiva reincorporación a la vida electoral del postrado republicanismo acrecentaron la importancia y el papel del cacique, como factótum de las elecciones.

La onda regeneracionista que alcanzó a la porción más sensibilizada del país tras la crisis de 1889, introdujo, como uno de los temas claves, la reflexión acerca del caciquismo. Pensadores, escritores, periodistas y hasta algunos políticos, se plantearon, de manera casi obsesiva, en el cruce de un siglo a otro, la cuestión caciquil, como una de las claves de la problemática nacional. Los resultados de su gran esfuerzo marcaron, por unos meses, la vida intelectual y política de la nación. Muy pronto, sin embargo, la radiografía del caciquismo realizada por alguna de las mentes más lúcidas de aquel momento, se convertiría en simple referencia histórica o erudita, sin poder reformador de la realidad nacional. La realidad fue cambiando a consecuencia, casi exclusivamente, de la crecida de los nacionalismos periféricos; la crisis del 98; la recuperación de las facciones republicanas y a causa de un socialismo cada vez más consciente de sus enormes posibilidades y compromisos, que le obligaban a no retraerse de la participación política, aunque fuera dentro de los cauces trazados por el Estado burgués.⁷⁰³ Indudablemente, la muerte de Cánovas en 1897 y la de Sagasta en 1902 hicieron mella en el sistema del turno. El rompimiento de la situación se produjo en las grandes ciudades como Madrid y Barcelona, Valencia o Bilbao, donde el caciquismo no podía controlar los votos y resultaban elegidos diputados no institucionales.⁷⁰⁴ En Cataluña, la toma de posiciones firmes por las fuerzas contrarias al turno rompió las estructuras del caciquismo barcelonés en las elecciones de 1901, sin que nunca llegasen a recuperarse completamente. Con menor fuerza, un movimiento semejante comenzaba a perfilarse en el País vasco.

Los nuevos tiempos, señalados por la aparición del clima regeneracionista; la llegada de Alfonso XIII al trono y la irrupción de un relevo en la clase dirigente, parecían muy adecuados para emprender una campaña contra la mayor y más visible lacra de la convivencia nacional. No obstante, pese a los intentos bienintencionados de algunos políticos como Antonio Maura, el caciquismo siguió su curso durante la Monarquía alfoncina.⁷⁰⁵ La Ley de Reforma electoral, aprobada en 1907, es un buen exponente de la filosofía de este período, ya que se movió entre las intenciones de signo regeneracionista y la difícil o nula, aplicación de estos propósitos en la realidad. La ley iba encaminada, ante todo, a propiciar la limpieza electoral mediante algunos cambios considerados básicos en aquella coyuntura. Establecía la configuración automática de las mesas electorales y de las juntas del censo, para evitar la corrupción, y declaraba obligatorio el voto. Con ello, se intentó disminuir la presión caciquil,

⁷⁰³ CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 15-18.

⁷⁰⁴ PANIAGUA, "España", 17-18.

⁷⁰⁵ CUENCA TORIBIO, "EL caciquismo", 18.

pero tal cosa no sucedió, más bien lo contrario y, por lo demás, no se sancionó a los abstencionistas. La disposición más controvertida fue aquella que prescribía la elección automática del candidato de un distrito si se presentaba en solitario,⁷⁰⁶ para evitar la simulación de una elección sin auténtica lucha. Pero esto, a la larga, facilitó la ficción electoral, ya que muchos candidatos buscaron la aplicación en su distrito de este precepto, con lo que la presión caciquil y gubernamental se trasladó del acto de la elección al de proclamación de los candidatos.⁷⁰⁷ No es de extrañar, pues, que las impugnaciones ante la Comisión de Cortes correspondiente, e incluso, ante el Tribunal Supremo fuesen muy numerosas y, por lo común, ineficaces.⁷⁰⁸

Durante la Dictadura de Primo de Rivera, pueden distinguirse dos etapas en la relación del Poder con el caciquismo: la primera de rechazo y hasta de persecución, no muy extremada y que dejó paso a una segunda y definitiva, en la cual el Dictador se avino a mantener contactos positivos con los caciques, en orden a la potenciación de su régimen. Claro está que la proscripción de los partidos políticos y la desaparición de una vida política digna de tal nombre, redujeron drásticamente los márgenes de actividad del caciquismo tradicional. Primo de Rivera se propondría con éxito servirse de sus hombres para encuadrar buena parte del movimiento de Acción Patriótica, en el que, pese a todas las declaraciones en contrario y no obstante las manifestaciones del Dictador y sus colaboradores contra el caciquismo, éste fue utilizado a fondo para los trabajos sucios y también, para vertebrar un movimiento carente de principios de acción y de pensamiento claros. Se produjo, durante este período dictatorial, un cambio en la morfología social del caciquismo. En algunas regiones del país, el linaje caciquil de extracción alto burguesa y oligárquica dio paso a una estirpe de caciques de clases medias y profesionales liberales, que no supusieron cambios en el sistema, sino únicamente, un reflejo del lento cambio social que se iba produciendo en España.

En el año y medio que distancia el fin de la Dictadura del abandono del poder de Alfonso XIII, los caciques de antigua y nueva cepa trabajaron al máximo para lograr el retorno del antiguo estado de cosas. En algunos lugares, su tarea se mostró muy eficaz, conforme prueba el gran número de concejales monárquicos que consiguieron en las elecciones municipales de 12 de abril de 1931.

A pesar del aire profundamente renovador que supuso el advenimiento de la Segunda República, y la declarada guerra de ésta a todo lo que de más caduco existía en la Restauración, el caciquismo no quedó erradicado de las costumbres y prácticas de la época. Partidos minoritarios como el del Centro Progresista de Niceto Alcalá Zamora, o partidos de masas o al menos, con gran número de afiliados, como el Radical Lerrouxista, fundaron, en gran parte, su labor de captación y proselitismo en caciques muy avezados y conocedores de sus comarcas, para los que el usufructo del poder era la consideración superior, muy por encima de la militancia ideológica. En los partidos conservadores, el peso y la influencia del caciquismo serían naturalmente mayores. La Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), un partido muy moderno desde el punto de vista de su organización y funcionamiento, contó, empero, en sus filas con activos caciques. Aunque el peso del caciquismo eclesiástico no fue tan grande como denunciaban sus enemigos, es cierto que algunos sacerdotes se convirtieron en agentes electorales del máximo calado del partido más poderoso de la derecha. En las fuerzas nacionalistas, el respaldo caciquil fue, en algunos momentos y lugares, de una importancia nada desdeñable, incluso algunas reminiscencias caciquiles se observaron en algunos sectores de la izquierda. En las regiones del Andévalo o

⁷⁰⁶ L. 8 agosto 1907, art. 29.

⁷⁰⁷ LA PARA LOPEZ, "Alfonso XIII", 458. En este mismo sentido se cita este precepto en el estudio ya aludido de José Manuel Cuenca Toribio, CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 19.

⁷⁰⁸ ID., *ibidem*, 19.

en los valles asturianos, las votaciones masivas y constantes a favor del socialismo contaron con el apoyo de algún antiguo cacique. A pesar de ello, el Partido Socialista y algunos de sus representantes de más arraigadas convicciones democráticas no dieron cuartel a la lucha contra el caciquismo y los caciques durante todo el período republicano.⁷⁰⁹

9.5. TIPOLOGIA DEL CACIQUISMO.

Puede hacerse una clasificación atendiendo al tipo de vínculo que une al cacique y su clientela. Esta tipología supone, en definitiva, distinguir entre las distintas formas que tenían los caciques de trabajar o cultivar su distrito. Puede hablarse de caciquismo tradicional o apoyo deferencial, caciquismo transicional o apoyo por compensación concreta, caciquismo violento o apoyo por amenazas y caciquismo transaccional o apoyo comprado.

9.5.1. CACIQUISMO TRADICIONAL O APOYO DEFERENCIAL.

Se habla de caciquismo tradicional para referirse a una relación de patronazgo establecida sobre un concepto de legitimidad tradicional. Solía ser duradera, estable, con frecuencia transmisible y de amplio alcance. No se concretaba al intercambio de bienes y servicios claramente especificados y materializados. El cacique era quien naturalmente se consideraba que debía serlo, había sido y sería siempre. En este caso, no eran tan importantes para el cacique las compensaciones materiales que pudiera obtener de sus “amigos” (ayuda en momentos difíciles, en la recogida de la cosecha o en la siembra o en algún pleito familiar) como sentir que podía contar con su fidelidad y devoción, pasara lo que pasara. Estos, a su vez, esperaban del cacique amparo, guía y ayuda frente al exterior en sus relaciones con la Administración y el mundo urbano en general, además de una protección de orden paternal (cobijo, pan, trabajo, llevar alguna oveja en el rebaño de la casa, una pequeña parcela del patrón, permiso de espiguelo, de pastoreo, de carboneo...). Este tipo de vínculo pudo verse con más frecuencia antes de doblar el siglo, y entre comunidades campesinas cuya cultura tradicional se hallaba confinada en localidades con contactos comerciales o administrativos reducidos, aunque se dio a lo largo de todo el período y en todos los lugares. Finalmente, hay que señalar que este tipo de relación implicó un mayor grado de amenaza oculta que la propia terminología escogida parece sugerir. Coacción que, aun no siendo interiorizada como tal por el cliente, no dejó de ser real.

9.5.2. CACIQUISMO TRANSICIONAL O APOYO POR COMPENSACION CONCRETA.

Se denomina caciquismo transicional a aquella relación en la que el vínculo entre patrón y clientela era menos duradero y estable y se basaba en intercambios más específicos. Se trataba de un patronazgo orientado a grupos reducidos que daba lugar a una amplia corrupción administrativa. Buenos ejemplos de favores que generaron este tipo de vínculos pueden considerarse: la apropiación y distribución ilegal de fondos municipales; el reparto discriminado del impuesto de consumos, o de los bienes del común y del pósito; la escuela y la carrera del hijo o la búsqueda de una credencial para cualquier empleo. Sin duda, para ciertos grupos el patrón tradicional dejaba de ser útil, a no ser que tuviera además, buenas influencias. Una carta de recomendación podía ser más valiosa que el favor del terrateniente. Ello significaba que, hasta cierto punto, el medio urbano había irrumpido en el campo, en las ciudades de provincia y en las villas cabezas de partido y mercado quincenal. Implicaba la existencia de determinadas capas sociales cuya vida exigía bastantes relaciones con el exterior y que encontraban patronos bien colocados y dispuestos a ayudarles.

⁷⁰⁹ CUENCA TORIBIO, “El caciquismo”, 19-21.

9.5.3. CACIQUISMO VIOLENTO O APOYO POR AMENAZAS.

El caciquismo violento se dio en casos como aquéllos en los que actuaba la “partida de la porra” amenazando al elector en un momento y lugar determinado. También, puede destacarse el caso del cacique bandolero de algunas organizaciones andaluzas. En estos supuestos la intensidad y duración del vínculo fueron mínimas.

9.5.4. CACIQUISMO TRANSACCIONAL O APOYO COMPRADO.

En este caso, la intensidad del vínculo era también muy reducida. Se incluyen aquí toda una serie de situaciones en que los votos se adquirieron a cambio de limosnas, “cigarros, vino y merienda”, o incluso, ropa de lana, como ocurrió en alguna provincia del Norte. Estos fueron incentivos utilizados antes, pero también después del sufragio universal. Son ejemplos muy significativos los anuncios de la prensa salmantina que decían: “Electores decid a vuestros representantes a Cortes que para dar prueba de su patriotismo sólo os obsequien con vinos españoles y especialmente, con Champagne Codornú”. En León, las elecciones solían realizarse a “cuba abierta”. Romero Robledo, en las elecciones de 1886, recorrió los colegios electorales con el pescante del coche bien pertrechado de cajas de puros para obsequio de electores venales. El dinero en metálico, la compra del voto se extendió, sobre todo, a partir de 1891, aunque había hecho su aparición anteriormente. Los costes electorales se multiplicaron de una forma astronómica. Hubo quien pidió que se le pagaran las deudas. En algunos pueblos de Salamanca, se llegó a pagar a cincuenta pesetas el voto. En los inicios del siglo XX, las elecciones se hicieron prohibitivas; en 1907, Romanones ya pagaba de cinco a quince pesetas el voto. En 1901, en un pueblo de Badajoz, los propios electores quisieron forzar la compra con un motín formando grandes grupos en la plaza del pueblo, dando voces y proclamando que no votaban ni dejaban votar a nadie sino mediante dinero. En otras ocasiones, bastaba comprar a los caciques locales o agentes dedicados a reclutar votos (muñidores), porque detrás de éstos iba el censo electoral.

En ocasiones, el cacique y la elección no se compraban por dinero sino a cambio de beneficios indivisibles. Es el caso del cacique que otorgaba su apoyo a cambio de alguna mejora local que, aunque era de efecto general (el puente, el camino), era a él a quien se destinaba. Eran los favores conocidos como pantanos, ferrocarriles o carreteras parlamentarias, construidas para complacer al cacique, porque sólo servían para acceder a su finca particular. Pero incluso, aun cuando estos beneficios indivisibles se hubiesen concedido con intención general, hay algo que los distinguió de lo que, de otro modo, hubiesen sido figuras políticas modernas: era también el cacique quien negociaba la entrega del censo local al candidato que antes de tal o cual fecha hiciese un depósito para la construcción de un puente o gestionase la concesión del ferrocarril. La intensidad del vínculo aumentaba en relaciones como la de aquel médico rural leridano que se negaba a firmar partidas de defunción en las casas que no cumplían su voluntad electoral; o bien, el farmacéutico de otro lugar que hacía lo propio con los remedios a su cargo; o el cura de caserío que tenía una concepción partidista de la gracia divina. Por otra parte, la intensidad y la duración del vínculo se incrementaba cuando el empleo se hacía depender del apoyo político del empleado. El control del mercado de trabajo o del coloniaje fueron fuentes de patronazgo en las zonas de gran propiedad rural.⁷¹⁰ El cacique utilizó el arrendamiento de algunas parcelas para condicionar así el comportamiento del colono, ante el temor de perder su seguridad económica.⁷¹¹ El prestamista también aprovechó su posición dominante para ganarse la

⁷¹⁰ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 359-363.

⁷¹¹ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 200-201.

voluntad política del deudor.⁷¹² La falta de instituciones crediticias al alcance de los vecinos de los municipios rurales llevó a que las supliese el cacique, que se convertía así en el prestamista al que todos se veían obligados a acudir cuando se presentaba una enfermedad, había sido mala la cosecha o no había trabajo.⁷¹³ Los centros más industrializados, minas, fábricas y ferrocarriles fueron fuentes de patronazgo. En las distintas provincias, la manipulación del empleo oficial, en buena medida, alimentaba a las organizaciones caciquiles, los puestos dependientes de los Ayuntamientos, Diputaciones y delegaciones de Ministerios se ponían en manos de “amigos”. Los cafés llenos de cesantes eran una estampa clásica, porque cada cambio político traía consigo el de todo el personal administrativo, desde el ministro hasta el portero del Ministerio. Y, en consecuencia, aparecía la no menos típica “banda de yernos” o pretendientes al trabajo de los salientes, haciendo cola ante los Ministerios. Los empleos se consideraban como un fondo de recompensas para servicios políticos. La primera ocupación de los ministros era encontrar trabajo para sus clientes.⁷¹⁴

Ahora bien, no puede dejar de señalarse que dinero y violencia, por grandes que fueran, no constituyeron nunca condición suficiente para el poder. La única condición suficiente y necesaria, común a todas las formas de caciquismo fue el control del aparato administrativo; la intervención y manipulación de la Administración. Aquella podía ser activa, pero desde luego tenía que ser, por lo menos, pasiva.⁷¹⁵

9.6. LOS METODOS DEL CACIQUISMO.

9.6.1. PARTICIPACION GUBERNAMENTAL Y CACIQUIL EN LAS ELECCIONES.

Conviene partir de la base de la continua desmovilización del electorado durante todo el siglo XIX, que llevó al Gobierno a intervenir en las elecciones. Durante los años cincuenta y, sobre todo, durante los sesenta y setenta, el Gobierno y los caciques participaron ocupando el lugar de los votantes ausentes. Las organizaciones de partido utilizaron la Administración con fines partidistas, igual que lo harían durante la Restauración. No obstante, el sistema, tal y como se conoció desde los años setenta, tardó en perfilarse. En primer lugar, antes de 1845, en que no se había impuesto la centralización administrativa, el sistema de distritos uninominales y el sufragio censitario, la influencia gubernamental era menor que después. Dominaba la Administración Local frente a la Central; notables locales, frente a caciques; terratenientes, frente a funcionarios. No puede sorprender que el Partido Moderado ganara alguna elección al Gobierno progresista del momento. En segundo lugar, después de 1845, centralización y distritos uninominales inauguraron la época caciquil, propiamente dicha, de la injerencia de la administración y del funcionario de partido, frente al notable local.⁷¹⁶ En mayor o menor medida, el hecho es que todos los Gobiernos intervinieron abrumadoramente en las elecciones de ese período. En esta materia, hay que hacer una precisión: se produjeron intervenciones caciquiles y gubernamentales, tanto en las elecciones locales como en las generales. En este epígrafe, se hará referencia a la injerencia en las elecciones generales, sin perjuicio de que en otros momentos se aluda a la participación de órganos y personas ajenas a la Administración Local, en las elecciones municipales.

La intervención señalada quedó patente en varias cuestiones. En primer lugar, hay que aludir al control del aparato judicial. En 1891, fueron trasladados veinticuatro presidentes,

⁷¹² VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 363.

⁷¹³ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 200.

⁷¹⁴ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 363.

⁷¹⁵ ID., *ibidem*, 368-369.

⁷¹⁶ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 401-402.

treinta y cuatro magistrados y quince fiscales de Audiencia. El motivo de las destituciones, traslados y nombramientos no era sólo premiar a clientes amigos y castigar a los enemigos. Los jueces adictos garantizaban la impunidad de los manejos electorales, haciendo posible la intervención activa del Gobierno y de los caciques.⁷¹⁷ Se ha señalado que, para los nombramientos de jueces municipales e incluso de magistrados, no se exigía otra ley que la voluntad del cacique. Se nombraba a personas de pésimos antecedentes y ninguna ilustración, como recompensa de servicios electorales o como instrumento para prestarles. Tenían el carácter de agentes electorales cuya misión era la de ganar las elecciones. Lo que explica por qué muchos litigantes se preocupaban, al sostener sus derechos en los Tribunales o juzgados, de asegurarse el apoyo del cacique.⁷¹⁸

Otro de los aspectos claves estuvo en el control de las autoridades locales. Debe entenderse desde una doble perspectiva, ya que afectó tanto a los gobernadores y jefes políticos, como a los alcaldes y concejales y en ocasiones, a la totalidad de los Ayuntamientos. Este control así como toda la injerencia gubernamental, e incluso la totalidad del sistema caciquil, se apoyaban en una estructura administrativa centralizada. El régimen provincial y municipal español responde a la tradición francesa en la que las esferas locales aparecen como círculos subordinados al Estado. El gobierno interior del municipio estaba encomendado a un Ayuntamiento electivo compuesto de concejales presididos por el alcalde. Este tenía un doble carácter: era al mismo tiempo representante del Poder Central y del gobierno municipal. Del mismo modo, el gobierno de la provincia se atribuía al gobernador como brazo ejecutivo de la Diputación Provincial. Pero era, además, representante del Gobierno del Estado que le nombraba o separaba por real decreto acordado en Consejo de ministros o por la presidencia del mismo. Tanto el alcalde como el gobernador, poseían una serie de atribuciones que dependían de su carácter de representantes en la localidad del Ejecutivo y estaba unidos entre sí y a las Corporaciones por una relación jerárquica. La presencia establecida por la ley, del Poder Central en las Corporaciones Locales, constituía la base de su injerencia en las elecciones. No es difícil imaginar la efectividad de un alcalde actuando de agente electoral, dadas las atribuciones que poseía como representante de la Corporación y del Gobierno. Además, incluso en las diferentes leyes electorales se les atribuyó un papel más o menos relevante.⁷¹⁹ De este modo, bastaba con que el gobernador civil ejerciera convenientemente sus atribuciones de superior jerárquico para convertir a los alcaldes en electoreros, en muñecos al servicio del Gobierno.⁷²⁰ Eran frecuentes las intervenciones de los alcaldes en las elecciones generales, pero una vez rechazadas las actas por el Congreso, éstos no eran finalmente, procesados, ni depuestos. El participar como agentes electorales en beneficio del Ejecutivo les hacía gozar de una cierta impunidad. Esta es una de las razones que explica la situación de subordinación que sufrieron las Corporaciones Locales durante todo el siglo pasado.

En primer lugar, hay que hacer referencia tanto al nombramiento como a la destitución de los delegados gubernativos provinciales. Es necesario destacar la influencia de los caciques en el nombramiento de gobernadores civiles. El Gobierno nombraba a los gobernadores de acuerdo con los caciques provinciales y éstos, a su vez, a los caciques o agentes locales.⁷²¹ En ocasiones, el gobernador era el hombre de confianza del cacique provincial. Se dieron casos de gobernadores reducidos a servir de estampilla legal a los acuerdos de algún gran cacique de la provincia.⁷²² Durante la vigencia de las Leyes Local y

⁷¹⁷ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 405-406.

⁷¹⁸ PINO ARTACHO, “El caciquismo”, 201.

⁷¹⁹ En este sentido, pueden citarse la Ley electoral de 1890 en su artículo 36 y el Título V de la de 1907.

⁷²⁰ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 407-408.

⁷²¹ CARR, “España 1808”, 353.

⁷²² VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 355.

Provincial de 1877 y 1882, el gobernador no era un simple administrador provincial, sino un hombre de partido que trabajaba para los fines del suyo en un régimen de candidatos oficiales propuesto por el Gobierno entonces en activo.⁷²³ De ahí la importancia del cambio de gobernadores antes de la elección. No está de más recordar la intervención de los jefes políticos y gobernadores civiles en la vida municipal. Su poder sobre la Administración Local tanto en la vida municipal como en las elecciones locales, en el período que se viene analizando, fue tan significativa, que con toda probabilidad el Estado no desaprovecharía la posibilidad de cesarles si dudaba de su competencia para controlar a las autoridades locales o para asegurar el resultado de los comicios. Es necesario señalar que la participación del gobernador en el proceso electoral tuvo una enorme trascendencia no sólo en las elecciones generales, sino también en las municipales. A ambas cuestiones se aludirá más adelante al comentar el sistema denominado “encasillado” y al abordar la regulación de las elecciones locales que se recoge en las normas municipales que se vienen manejando.

Pero los municipios presentaban problemas más complejos, las Corporaciones Locales debían apoyar al candidato gubernamental y en caso contrario, debían presentar la dimisión o sufrir las consecuencias. El objetivo del sistema era obtener esto del modo más pacífico posible por medio de una serie de pactos o acuerdos locales para conseguir la dimisión de las Corporaciones Locales, si no se hacía así, los Ayuntamientos eran, en aquel momento, tan corruptos y negligentes que el gobernador podía encontrar cualquier excusa para despedir a un alcalde o a un concejal.⁷²⁴ Raro era el municipio que celebraba sesiones regularmente y, con frecuencia, pasaban años o meses sin reunión alguna, y aunque las hubiera, era frecuente que no se levantara acta de las mismas. No existían relaciones de gastos e ingresos, los impuestos se cobraban de manera arbitraria, los fondos municipales se utilizaban ilegalmente, etc. Ante esta situación de frecuentes irregularidades, era fácil encontrar un pretexto legal que justificase la intervención gubernamental de los municipios rebeldes con unas elecciones generales a la vista.⁷²⁵ Los alcaldes, pese al poder de los municipios en aquel momento, se encontraban enteramente sometidos al cacique más próximo y al gobernador. De ahí, que la alcaldía fuese un cargo despreciado por quienes detentaban el poder en las localidades o en las provincias, era considerado como una especie de ingreso en el escalafón.⁷²⁶ Los grandes caciques estuvieron durante años realizando estas funciones y adquiriendo un carácter de permanencia que contrastaba con el de los políticos.

El proceso se iniciaba con una carta amenazadora del gobernador a los alcaldes, acompañada de una nota exponiendo los deseos del Gobierno en materia electoral, lo que normalmente, era suficiente. Cuando las cartas no surtían efecto, se recurría al llamamiento de alcaldes y secretarios a presencia del gobernador quien les obligaba a consentir o dimitir. En 1893, un gobernador convocó tres veces a cada uno de los ciento y pico alcaldes de su circunscripción hasta asegurar la elección de los candidatos gubernamentales. Pero cuando las advertencias no bastaban, los gobernadores pasaban de las amenazas a los hechos. Las multas que el gobernador podía imponer a los alcaldes y concejales eran de una cuantía que éstos no podían soportar, dado además que podían repetirse. Son múltiples los casos que pueden señalarse. En un sólo distrito de la provincia de Granada (Albuñol), fueron multados con 500 pesetas cada uno 23 alcaldes, sin que se adujera justificación definida al imponer este castigo. En Tarragona, el alcalde fue llamado a presencia del gobernador e invitado a dimitir. Y, al negarse a ello, fue multado con 500 pesetas por retraso en someter a aprobación el presupuesto municipal; multa que sería doblada, si los presupuestos no estaban dispuestos para su inspección en el plazo de 5 días; dos días después, le llegó otra multa de 500 pesetas,

⁷²³ CARR, “España 1808”, 355.

⁷²⁴ ID., *ibidem*, 32.

⁷²⁵ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 408-410.

⁷²⁶ CASTRO, “La Revolución”, 234.

por negligencia en obedecer las instrucciones con referencia a la introducción del sistema métrico en su municipio. Si la multa no era suficiente podía recurrirse a la suspensión de las Corporaciones enemigas. Los que regulaban multas y suspensiones se llamaban delegados gubernativos o “capataces de cultivo.” Eran “funcionarios volanderos”, lanzados a recorrer el distrito, encargados de persuadir, coaccionar y, si fuera necesario, inspeccionar los fallos legales que hiciesen caer a las Corporaciones desafectas. En Olvega (Soria), un delegado examinó las cuentas municipales nada menos que desde 1865 hasta 1884.⁷²⁷ Entre 1915 y 1923, 544 Ayuntamientos fueron suspendidos por el ministro de la Gobernación.⁷²⁸ Pero también sucedía que un Ayuntamiento que no colaboraba fuese destituido mediante una interpretación abusiva de los poderes legales conferidos al gobernador. La falta de alumbrado en las calles podía ser considerada como un abandono de las obligaciones estatutarias⁷²⁹ y dar lugar a la disolución del Ayuntamiento o a la destitución de alguno de sus miembros. Esta supeditación no afectaba exclusivamente al alcalde sino a todo el Ayuntamiento. Los concejales también debían plegarse a las directrices del Gobierno, no a las funciones propias de su cargo, sino a otras distintas al margen de la ley. Además de las presiones, también admitía el sistema la posibilidad de coaccionar la voluntad de los alcaldes a través del ofrecimiento de favores. No era extraño que un alcalde seleccionado por el Gobierno y agente suyo en el municipio, pudiera acceder directamente desde ese cargo al Congreso o a cualquier otra responsabilidad política. Las elecciones municipales siguieron la misma técnica que las generales y padecieron los mismos vicios. Esto posibilitaba que se prometiesen alcaldías de antemano a quienes proporcionaron más votos en las elecciones generales.⁷³⁰

9.6.2. EL ENCASILLADO.

Puede definirse como el proceso por el cual el ministro de la Gobernación o el subsecretario, “fabricaban” las elecciones, colocando en las casillas correspondientes a cada distrito los nombres de los candidatos, -ya fueran ministeriales o de oposición- que el Gobierno había decidido apadrinar o tolerar.⁷³¹ En realidad, se trataba de una larga serie de complejas negociaciones para llegar a un acuerdo, inteligencia o pacto electoral (a veces explicitado en un acta de arbitraje) que, a semejanza de los cuasicontratos, se suponía siempre de obligado cumplimiento. Eran negociaciones entre los candidatos y el Gobierno; entre éste y los caciques; entre los diferentes caciques y facciones y entre los diferentes partidos.⁷³² Es necesario apartarse de la idea de unos partidos organizados con un programa, una estructura y masas que los integraban; constituían su fuerza y elegían a sus representantes en unas Cortes de las que luego saldrían los Gobiernos. Ni el Partido Liberal, ni el Conservador, fueron verdaderos partidos, tal y como se entienden en la actualidad. Durante todo el siglo XIX, los partidos tenían un programa tan endeble que cuesta trabajo descubrirlo, así como una red de intereses servida por una organización caciquil, a menudo común a ambos partidos, que se ponía en movimiento de aquél, que a consecuencia de unas decisiones ajenas a la voluntad popular, había sido llamado al poder y desde el poder, preparaba unas Cortes adictas.⁷³³ El cacique, como cabeza política de su zona, dependía de un partido y era, caso que su partido obtuviese el poder, el encargado de preparar, en la tramoya electoral, el triunfo del candidato oficial que presentaba el Ministerio de la Gobernación.⁷³⁴

⁷²⁷ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 409-410.

⁷²⁸ CARR, “España 1808”, 357.

⁷²⁹ ID., *ibidem*, 257.

⁷³⁰ CASTRO, “La Revolución”, 234.

⁷³¹ JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 303.

⁷³² VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 426.

⁷³³ GARCIA ESCUDERO, “Historia”, 198-199.

⁷³⁴ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 25.

Este sistema adquirió carta de naturaleza durante la Restauración. Desde 1875, reinó la paz electoral y cesó la violencia porque el régimen del pacto, del amigable convenio entre candidatos y caciques sustituyó, en muchos lugares, al pucherazo y a la alcaldada. Así, en 1881 y 1886, consideradas como las elecciones más competitivas del período, más del cuarenta por ciento de las demarcaciones electorales en las que se dividía la región castellana quedaron respectivamente, sin oposición. En 1879, los candidatos de oposición sumaron menos de la mitad del total de escaños. Y, en 1886, no llegaron a un centenar las mesas con intervención de la oposición superior al veinticinco por ciento de los componentes. Además, hubo ciento cincuenta distritos sin candidatos de oposición. La situación continuó con el sufragio universal, tanto en Castilla como a escala nacional. En 1893, todos los candidatos de oposición apenas sumaban algo más de la mitad de los escaños de la Cámara. La expresión del pacto a escala de partidos viene dada, sobre el papel, por la propia ley electoral, que establecía un sistema de escrutinio de lista, con objeto de que las minorías estuviesen representadas; y, de hecho, por la concesión de ciertos escaños, pactados previamente, para la oposición.⁷³⁵ El régimen de la Restauración se basaba en el funcionamiento de las dos maquinarias políticas del régimen (el Partido Liberal y Conservador), que alternativa y necesariamente se repartían el poder. El poder político era ejercido por el partido que dispusiera de él en cada momento, a través de unas sucesivas cesiones de poder administrativo en favor de los caciques provinciales y locales, que lo ejercían discriminadamente a favor de sus clientelas. La alternancia era necesaria para que los dos grupos se considerasen satisfechos y se integrasen en el régimen evitando tentaciones golpistas. El pacto, en el que se basaba el funcionamiento real del régimen de la Restauración, suponía un acuerdo entre el Gobierno del partido de turno y los caciques provinciales y locales del mismo partido (aunque no sólo de éste) y en él el Ejecutivo cedía poder administrativo provincial y local a las organizaciones políticas partidarias (caciques) a cambio de que éstos apoyaran al Gobierno en las elecciones y en las Cortes (y sobre todo, se mantuvieran disciplinados e integrados dentro de las formaciones dinásticas). Estos caciques, a su vez, ejercían el poder político provincial y local a favor de su clientela. Clientelismo que sólo era posible en la medida en que disponían de considerable poder autónomo y de cierta estabilidad en su ejercicio.⁷³⁶

Con variaciones casi infinitas, en términos generales, el proceso funcionaba tal y como se va a describir a continuación. Un Gobierno caía cuando el partido al que representaba perdía su cohesión, cuando por este motivo perdía la confianza regia o cuando las élites políticas pactaban o se veían obligadas, para mantener el sistema, a un relevo en el poder. Un Gobierno no caía nunca, o casi nunca, por una votación adversa en las Cámaras, ya que este supuesto era impensable cuando eran los Gobiernos los que hacían las Cámaras y no las Cámaras las que definían la composición del Gobierno. Al encargar a un nuevo jefe político la formación de Gobierno, el Rey o la Regente, le entregaban el Decreto de disolución de las Cortes. Y, de acuerdo con los términos previstos en la Constitución, se convocaban nuevas elecciones para la formación de un nuevo Congreso y para la renovación de la parte electiva del Senado. Era entonces, cuando comenzaba a funcionar desde arriba, la preparación de la compleja operación política que suponía la fabricación de las elecciones. El ministro de la Gobernación componía la lista de seguidores a los que había que dar un escaño. Esta distribución se hacía cada día más difícil, ya que las distintas facciones se multiplicaban. La lista debía someterse también a las exigencias del dirigente del partido dinástico saliente y con el resto de los dirigentes de la oposición.⁷³⁷ El sistema de pacto tenía también su expresión a nivel de partidos. El pacto entre dinásticos es lo que se ha llamado turno. No era la concesión automática de un número fijo de escaños; se trataba de negociaciones complejas en que intervenían desde pasiones locales a luchas entre jefes y partidos. En este pacto con las

⁷³⁵ VARELA ORTEGA, "Los amigos", 426.

⁷³⁶ GOMEZ-NAVARRO, "El régimen", 501-502.

⁷³⁷ CARR, "España", 31.

fuerzas de la oposición, se reservaba para éstas últimas un determinado número de actas, respetándole el control de aquellos distritos en que era mayor su arraigo e influencia. Pero aun y todo, existía voluntad de negociar y no de no hacer desaparecer a la oposición, la cual normalmente, recibía medio centenar de escaños. A veces, el ministro llegaba a intervenir contra los excesos de caciques adictos que buscaban la destrucción de las fuerzas contrarias. El pacto se extendía a la oposición antidinástica, y en él intervenían, o se beneficiaban las principales figuras republicanas y carlistas.⁷³⁸

Para el candidato, la elección se iniciaba en los pasillos del Ministerio de la Gobernación, la verdadera lucha tenía lugar antes de la elección y no era el escrutinio lo que la decidía realmente. Antes de presentarse a los comicios, cada uno de los que aspiraban a representar la Nación, debía cerciorarse acerca de las intenciones que el Gobierno abrigaba respecto a su persona. Si en alguna ocasión el candidato rechazado por el Ministerio de la Gobernación osaba solicitar los votos de sus electores, era extraño verle salir con éxito de la tentativa; de ahí todas las intrigas, todos los compromisos que precedían al día del escrutinio, movimiento que cesaba en cuanto se iniciaba la votación porque ya no tenía razón de ser.⁷³⁹

La ejemplificación más expresiva del encasillado fue la conocida como el diputado cunero, aquel que sin ningún conocimiento, incluso ni geográfico, de la circunscripción por la que se había presentado, era elegido a merced de la labor de sus agentes. Sin apoyarse en elementos de más o menos influencia en el distrito, estos diputados luchaban en el mismo protegidos, en primer término, por la acción oficial. Así Benito Pérez Galdós fue elegido diputado por Puerto Rico, isla que, como toda América, no conoció, a instancias de Sagasta que deseaba ilustrar su partido con la presencia del mayor número posible de novelistas.⁷⁴⁰ Los distritos que intentaban obtener los diputados cuneros se llamaban “disponibles, dóciles, muertos o mostrencos”. Estos (la inmensa mayoría) eran aquéllos en los que no existía organización caciquil, o era pequeña, y dependían preponderantemente, de la injerencia activa de la Administración. Pero no era fácil lograr uno de estos distritos. A veces, los cuneros pasaban al grupo de los disponibles mendigando un hueco y entonces se denominaban “candidatos trashumantes”. Cuando lo obtenían, los aspirantes se convertían en “candidatos adictos, ministeriales u oficiales”. Pero ni siquiera los candidatos con fuerza independiente, los “candidatos con arraigo”, podían luchar a pecho descubierto con sus propias fuerzas locales, sin apoyo de la Administración Central. Tenían que negociar la tolerancia del Gobierno, la injerencia pasiva de la Administración (cuando no era precisamente ésta la única fuente de poder, como ocurría en el caso del cunero que, a fuerza de tan repetido favor oficial, lograba hacerse con un distrito propio).⁷⁴¹ El sistema acabó descansando, cada vez más, en el voto rural de regiones atrasadas como Galicia o Andalucía oriental. En ellas, los votos de un electorado analfabeto y apático, agobiado por la pobreza extrema, podían falsificarse y amañarse a voluntad. Esto explica el hecho de que en áreas rurales participase el 80% del electorado, mientras que las ciudades mostraban un nivel de participación asombrosamente más bajo. Cada vez más, los votos ciudadanos eran llamados “votos de verdad”, que a menudo, representaban la oposición a los denominados partidos dinásticos y a sus dirigentes. Se recurrió, entonces, por parte de éstos a arreglar los distritos electorales, de tal manera que las áreas rurales, donde los votos se podían amañar con facilidad, se añadieron a las ciudades en que esa operación era imposible. Más tarde, el voto de las ciudades se convirtió en una amenaza al sistema.⁷⁴² El verdadero objetivo de la clase dirigente era perpetuar el caciquismo, esta realidad política y social hacía que incluso el establecimiento del voto censitario

⁷³⁸ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 427-428.

⁷³⁹ ID., *ibidem*, 427.

⁷⁴⁰ CUENCA TORIBIO, “El caciquismo”, 12.

⁷⁴¹ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 427-428.

⁷⁴² CARR, “España”, 33.

supusiera un innecesario mecanismo de control, pues el sufragio universal estaba de tal modo bastardeado, que resultaba un idóneo mecanismo para perpetuar el sistema caciquil.⁷⁴³ La combinación electoral se obtenía en unos lugares y se cedía en otros. Se denominaban “diputados de limosna” a aquellos que, careciendo de fuerza local, obtenían un distrito en una de esas combinaciones entre facciones que suponía el encasillado.⁷⁴⁴

El siguiente paso consistía en negociaciones locales llevadas a cabo habitualmente por el gobernador. El ministro de la Gobernación enviaba a los gobernadores la lista de los candidatos designados en Madrid: el encasillado. El gobernador provisto de su lista “preparaba” los municipios. Se iniciaban las negociaciones locales que protagonizaba el gobernador como representante del Gobierno, del partido político en el poder, en la provincia. El buen gobernador era el que podía asegurar al ministro, semanas antes de la elección, el triunfo de los candidatos pactados. Lo deseable era obtenerlo, sin tener que llegar a otros métodos, como la violencia, para obligar a votar a los candidatos oficiales.⁷⁴⁵ Era en este estadio cuando el cacique, propiamente dicho, hacía su aparición; era el hombre que podía entregar los votos, tanto si se trataba de una provincia, como de una ciudad o de un pequeño municipio.⁷⁴⁶ Los partidos políticos, carentes de una verdadera organización y privados de la posibilidad de conseguir por sí mismos la victoria de sus representantes en el Parlamento, tenían que acudir normalmente, a los buenos oficios del cacique. Había toda una jerarquía de caciques cada uno con una zona de influencia.

Llegados a este punto, los candidatos de la oposición después de una apariencia de enfrentamiento, que mantenía su “bona fides” para las siguientes elecciones, se retiraban y no había confrontación alguna. Cuando la lista estaba redactada, los candidatos elegidos habían de ganar los distritos electorales. Una vez acordada la combinación entre candidatos, facciones, partidos y Gobierno, la elección se convertía en un expediente resuelto.⁷⁴⁷ La verdadera lucha electoral tenía lugar antes de la fecha designada para la elección, en esta última se trataba, sencillamente, de hacer funcionar el aparato caciquil.⁷⁴⁸ Los conflictos más serios no tenían lugar entre partidos contrarios sino entre facciones rivales del mismo partido.⁷⁴⁹ En ocasiones, los resultados electorales eran publicados en la prensa antes de la votación. Colocado en Madrid el hombre idóneo, llegaba la hora de las prebendas y de las compensaciones. Gobierno y candidato triunfante se desvivían por satisfacer las demandas, gracias y peticiones, que en nombre propio y de su clientela, solicitaba el cacique, indispensable tanto para el Gobierno como para sus conciudadanos, que veían en él al dispensador de mercedes, pero también de servicios útiles a la comunidad.⁷⁵⁰

⁷⁴³ BENITEZ LUGO, “El municipio”, 32.

⁷⁴⁴ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 428.

⁷⁴⁵ ESPADAS BURGOS, y URQUIJO GOITIA, “Evolución política del siglo XIX”, *t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, 114.

⁷⁴⁶ CARR, “España”, 32.

⁷⁴⁷ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 427-428.

⁷⁴⁸ JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, *t. VIII: Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 303.

⁷⁴⁹ CARR, “España”, 33.

⁷⁵⁰ CUENCA TORIBIO, “El caciquismo”, 13.

9.6.3. EL PUCHERAZO. OPERACIONES MAS FRECUENTES.

El juego electoral, como cadena transmisora fundamental de representación popular en las democracias modernas, se caracterizó, en los siglos XIX y XX, por el continuo uso y abuso de ciertas técnicas por parte del Gobierno para alcanzar el dominio casi total de los órganos de decisión y de poder. La picaresca gubernamental utilizó todos los medios que tenía a su alcance para cambiar el rumbo normal que, de aplicar limpiamente la normativa legal vigente, se habría seguido.⁷⁵¹

“*Pucherazo*” o “*volcar el puchero*” es, en sentido estricto, la operación de irrumpir en el escrutinio, y echar encima de las papeletas un “*puchero*” de votos trucados. En sentido amplio, es el nombre genérico utilizado para designar cualquier tipo de fraude activo destinado a atribuir el censo de tal o cual pueblo a un determinado candidato.⁷⁵² Pucherazo significa fraude electoral.⁷⁵³ Se le ha definido como el conjunto de medios de presión y de coacción que se ejercen sobre el electorado con un fin concreto. El muestrario es bastante amplio. En sentido restringido, viene a ser la trampa que se realiza en el interior de un colegio electoral en el momento en que se está verificando la elección, y que tiene por objeto deformar los resultados veraces para sustituirlos por otros más satisfactorios para un candidato.⁷⁵⁴ A la implantación de este sistema, colaboraron tanto el ingenio latino como la picaresca nacional. A nivel doctrinal, se ha hablado de una regionalización del pucherazo. En Levante, era muy utilizado el adelantar la hora de apertura y cierre de los colegios. En Galicia, se ponía a prueba la agilidad de los electores sospechosos de antigubernalismo, colocando las urnas en pajares elevados, en los cuales se llegaba, en ocasiones, a prescindir de la escalera. En Andalucía, se sentía una especial debilidad por la resurrección de muertos en las listas de votantes. Por otro lado, en Madrid, era normal el recurso a las pandillas de maleantes para aporrear a los inocentes votantes que albergaban el ingenuo propósito de dar su confianza a los miembros de la oposición.⁷⁵⁵ Se ha considerado, por algún autor, que todas las operaciones relacionadas con el pucherazo pueden agruparse en función de dos elementos: la simulación y la coacción. La simulación se realizó allí donde la incomunicación de los electores la hacía posible: en el noroeste y la coacción, donde la existencia de un fomento revolucionario requería procedimientos más enérgicos: en las zonas de latifundio del sur.⁷⁵⁶

Dentro del término pucherazo, pueden incluirse una larga serie de operaciones que se tratarán de sistematizar en las páginas que siguen. Este fenómeno se produjo tanto en las elecciones generales como en las locales. En algunas de las normas municipales que se vienen analizando, se abordó la cuestión electoral,⁷⁵⁷ por ello, conviene observar detenidamente, los preceptos dedicados a dicha materia, con el fin de averiguar si los mismos posibilitaban o incluso amparaban, la realización de prácticas caciquiles.

Doctrinalmente, se ha considerado que durante la práctica totalidad del siglo XIX no existió un procedimiento judicial garantista y acabado. Lejos de existir una Administración electoral que supervise el proceso, la organización electoral se atribuye a los titulares

⁷⁵¹ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 24.

⁷⁵² VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 411.

⁷⁵³ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 24.

⁷⁵⁴ PALACIO ATARD, “La España”, 526.

⁷⁵⁵ CUENCA TORIBIO, “El caciquismo”, 12-13.

⁷⁵⁶ GARCIA ESCUDERO, “Historia”, 201.

⁷⁵⁷ Es preciso destacar que no en todas las normas del período objeto de análisis se ha abordado la materia electoral. A partir de 1870, las elecciones municipales ya no se regulan en la normativa local, pasando en su totalidad, a la legislación electoral. Con independencia de su indudable interés, excede del ámbito de este estudio el comentario de dicha normativa, por lo que únicamente se aludirá a las cuestiones electorales que aparecen en la legislación local que se viene manejando.

(alcaldes, regidores, corregidores, etc.) de una incipiente, provisional y deficiente Administración general y la confusión completa entre supervisión y organización electoral, como aspectos más destacados, permiten concluir la inexistencia de garantías mínimas para un ejercicio libre del sufragio.⁷⁵⁸

9.6.3.1. CONFECCION DE LAS LISTAS DE ELECTORES Y ELEGIBLES Y DEL CENSO ELECTORAL.

La confección de las listas de electores, en la época del sufragio censitario, eran causa de frecuente fraude. Se manipulaba voluntariamente, la cuota tributaria; se excluían electores opuestos a los candidatos ministeriales; y, en otras ocasiones, se inscribían personas sin derecho al voto o ya fallecidas para cubrir, fácilmente, el exceso de papeletas emitidas fraudulentamente.⁷⁵⁹ Hubo comerciantes que no figuraban en las listas electorales. Por el contrario, no eran pocos los que aparecían indebidamente en el registro electoral. Faltaban sujetos demasiado conocidos, sobraban funcionarios, ausentes o fallecidos. Según Romanones, a principios de siglo, existía en el censo de Madrid una parte muy considerable, no inferior al 20%, de electores desconocidos de nombre que no debían figurar en él. Esto era el resultado de las condiciones de la capital y de la falta absoluta de cumplimiento de las leyes, pues apenas si había algún vecino que al trasladarse de domicilio o ausentarse de Madrid, cumpliera con las prescripciones legales que le obligaban a dar cuenta de ello en las respectivas tenencias de alcaldía o en la sección de estadística del Ayuntamiento, con lo cual sucedía que cada año el censo respondía menos a la realidad y aumentaba el número de los ignorados y de los que tenían doble o triple voto. La manipulación del censo con el sufragio universal fue también una práctica usual. El censo se “adobaba” con gran facilidad. Se admitían inclusiones de amigos y exclusiones de enemigos.⁷⁶⁰ Es interesante conocer a quien le correspondía la confección de las listas electorales para las elecciones municipales y una vez elaboradas éstas, saber a que órgano se le atribuía la competencia para resolver las reclamaciones y recursos que se interpusieran contra ellas.

La elaboración de las listas de electores y elegibles correspondía, en el Real Decreto de 1835, al alcalde.⁷⁶¹ Estas se fijaban en el paraje de costumbre durante un período de seis días para que los vecinos pudiesen hacer las reclamaciones que desearan, que serían resueltas, a su vez, por el propio Ayuntamiento.⁷⁶² De este régimen pueden extraerse algunas consecuencias: la elaboración de las listas electorales por el alcalde premoderado las convertía en un instrumento electoral al servicio del Gobierno, en función de su forma de nombramiento. De no producirse reclamaciones, el triunfo electoral quedaba asegurado. A ello colaboraba la cortedad del plazo establecido para presentar reclamaciones. Su resolución por el propio Ayuntamiento tampoco suponía una garantía de objetividad, ya que podía estar mayoritariamente compuesto por miembros de una facción política que intentarían lograr su triunfo con muchísima facilidad. A pesar de que se presentasen reclamaciones, las listas quedarían igual que las confeccionó el alcalde.

Por su parte, la Ley de 1840, señala que el alcalde formaba las listas de electores y elegibles, teniendo presentes los datos estadísticos de contribuciones, impuestos y

⁷⁵⁸ A. RALLO LOMBARTE, “Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Estudios de Historia, Política y Derecho en Homenaje a Joaquín Tomás Villarroja*, 9/10 (Otoño 1994/Invierno 1995), Valencia 1995, 225.

⁷⁵⁹ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 24.

⁷⁶⁰ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 406.

⁷⁶¹ R.D. 23 julio 1835, art. 20.

⁷⁶² *ibidem*, art. 21.

repartimientos y los demás, que podría reclamar de las oficinas de la Hacienda pública, si lo consideraba necesario.⁷⁶³ Una vez hechas públicas, se podría reclamar contra ellas durante el plazo de diez días.⁷⁶⁴ Dichas reclamaciones se dirigirían al alcalde, quien oyendo al Ayuntamiento, las decidiría bajo su responsabilidad.⁷⁶⁵ Los que no se conformasen con dicha decisión podrían, en el término de otros diez días, acudir al jefe político, quien, oyendo al Ayuntamiento, las aprobaría definitivamente.⁷⁶⁶ El mismo régimen se mantiene en el Real Decreto de 1843.⁷⁶⁷ La atribución al alcalde de la formación de las listas electorales supuso, habida cuenta del nombramiento gubernativo del primer regidor municipal, un paseo triunfante para el Gobierno, cuestión que quedaba reforzada por el hecho de que las reclamaciones eran resueltas por el propio alcalde en primera instancia y por el jefe político en segunda, aunque se establecía la obligación de oír al Ayuntamiento. La intervención gubernativa o caciquil quedaba totalmente asegurada. El sistema aparecía en los mismos términos en el Real Decreto de 1843, con la única salvedad de que el nombramiento vecinal del alcalde minoraba la injerencia estatal en la cuestión.

Se establece, en la Ley de 1845, que para la primera elección que se verificase, una vez publicada la ley, el alcalde con dos concejales y dos primeros contribuyentes, designados por el Ayuntamiento, formarían las listas de electores y elegibles que serían válidas para todas las sucesivas elecciones municipales, con las oportunas rectificaciones.⁷⁶⁸ Las reclamaciones que se presentasen contra ellas, una vez expuestas al público, se resolverían por el alcalde.⁷⁶⁹ Expuestas nuevamente una vez rectificadas, los que no estuviesen conformes se dirigirían al jefe político, quien decidiría dichas reclamaciones sin ulterior recurso, oyendo al Consejo provincial.⁷⁷⁰ Es especialmente llamativo el que se señale que sólo los comprendidos en la lista general de electores podrían votar en las elecciones municipales. Los no incluidos no podrían votar, aunque reuniesen los requisitos necesarios para obtener dicha consideración.⁷⁷¹ El propio legislador asume ya la posibilidad de que algunos ciudadanos fuesen excluidos aunque cumpliesen con los requisitos previstos para ello, con lo que quedaba legalmente amparada la realización del fraude electoral. La participación del alcalde resultaba suavizada, al menos a nivel teórico, al establecerse que las listas las formarían, además del primer regidor municipal, dos concejales y dos primeros contribuyentes elegidos por el Ayuntamiento. Al intervenir esos cuatro sujetos designados por la Corporación Local, parece que se quiso dar una cierta intervención a la oposición municipal en la confección de las listas, pero la falta de concreción del precepto podría dar lugar a que fueran dos concejales y dos contribuyentes, elegidos por el propio alcalde y sus seguidores, y que el Pleno se limitase, exclusivamente, a ratificar dichos nombramientos. Pero además, esta cierta apertura quedaba minorada por la atribución al alcalde, de nombramiento gubernativo, de la competencia para resolver las posibles reclamaciones contra las listas electorales en primera instancia y al jefe político, oyendo al Consejo provincial, en segunda. La decisión última al respecto queda en manos del representante del Gobierno en la provincia. El hecho de que tuviese que oír al Consejo provincial, no limitaba la libre decisión central.

⁷⁶³ L. 14 julio 1840, art. 21.

⁷⁶⁴ *ibidem*, art. 23.

⁷⁶⁵ *ibidem*, art. 24.

⁷⁶⁶ *ibidem*, art. 25.

⁷⁶⁷ R.D. 30 diciembre 1843, arts. 22 a 25. Con algunas modificaciones de matiz, el régimen es sustancialmente el mismo que en la ley anterior.

⁷⁶⁸ L. 8 enero 1845, arts. 25 y 26.

⁷⁶⁹ *ibidem*, arts. 28 y 29.

⁷⁷⁰ *ibidem*, arts. 30 y 31.

⁷⁷¹ *ibidem*, art. 34.

La formación de las listas electorales en la Ley de 1856 se configura como una obligación del Ayuntamiento.⁷⁷² La Corporación Municipal, constituiría todos los años en que hubiese elecciones, la Comisión electoral -bajo la presidencia del alcalde-,⁷⁷³ que sería la encargada de formar las listas electorales.⁷⁷⁴ Estas serían sometidas a la aprobación del Ayuntamiento y, una vez aprobadas, se expondrían al público.⁷⁷⁵ Las reclamaciones las examinaría y las resolvería el Ayuntamiento⁷⁷⁶ y las listas se expondrían nuevamente al público. Quienes no estuviesen conformes con ellas, reclamarían contra las mismas, ante la Diputación Provincial, sin posibilidad de recurso posterior.⁷⁷⁷ Aunque se estableció que la elaboración de las listas era competencia municipal, no era el propio Ayuntamiento quien las confeccionaba sino una comisión presidida por el alcalde. La resolución de las reclamaciones se atribuyó, en primera instancia, al Ayuntamiento y en segunda, a la Diputación, siguiendo la línea presente en la totalidad del texto de esta norma. Se observa una mayor apertura y un carácter mucho más democrático en la ley progresista, en este punto, que en las normas comentadas anteriormente. La máquina caciquil y gubernamental, al actuar sobre los órganos colegiados, tuvo menor repercusión que cuando lo hizo sobre los órganos unipersonales.

Con independencia de lo dicho hasta ahora, lo que no puede dejarse de lado es la gran efectividad práctica que tuvo la manipulación de las listas electorales, en lo que a la determinación del resultado electoral se refiere. Por ello, no es extraño que dichas operaciones fueran utilizadas con harta frecuencia durante el período objeto de este estudio.

9.6.3.2. CONTROL DE LAS JUNTAS DEL CENSO.

La manipulación de las listas era sólo una parte de la operación que permitía al Gobierno hacer con exactitud los cálculos respecto a la gran mayoría que habría de traer a las Cortes o a los municipios. El control de las Juntas del censo era también crucial. En 1884, Romero Robledo, suspendiendo a la de Sevilla, forzó a su favor la elección de Marchena.⁷⁷⁸

9.6.3.3. IMPEDIMENTOS PARA LA CAMPAÑA ELECTORAL.

Las actuaciones dirigidas a impedir la realización de la campaña electoral eran realizadas por el alcalde o por el gobernador según los casos. Baste como ejemplo señalar que en Ecija, el primer regidor municipal se dirigió a los posibles electores a través de un bando en el que expuso que: *“Los agentes de mi autoridad vigilarán muy escrupulosamente, a fin de que no se verifique alrededor del edificio electoral, ni en parte alguna, reunión de personas que traten de elecciones, ni que se ocupen de cualquiera de sus accidentes”*. La campaña electoral se vio, de esta forma, imposibilitada desde su comienzo.⁷⁷⁹ Lógicamente, era trascendental para el Gobierno contar con alcaldes afines que pudieran realizar estas tareas. Por ello no puede extrañar el cambio de autoridades, tanto locales como provinciales, previo a la celebración de elecciones.

⁷⁷² L. 5 julio 1856, art. 42.

⁷⁷³ *ibidem*, art. 43.

⁷⁷⁴ *ibidem*, art. 44.

⁷⁷⁵ L. 8 enero 1845, arts. 46 y 47.

⁷⁷⁶ *ibidem*, arts. 48 a 53.

⁷⁷⁷ *ibidem*, arts. 54 y 55.

⁷⁷⁸ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 407.

⁷⁷⁹ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 29-30.

9.6.3.4. INFORMACION FALSEADA PREVIA A LA ELECCION.

En otras ocasiones, lo que se hizo fue ofrecer una información falsa antes de que se realizase la elección. Se produjeron hechos como el que protagonizaron los constitucionales y los republicanos en Valladolid, en 1881, quienes, aprovechando el sello del Gobierno Civil que conservaban de cuando fueron poder, falsificaron cartas dirigidas a las autoridades locales que anunciaban la retirada de los candidatos rivales. En otros momentos y lugares, se insertaron notas en los periódicos o se enviaron telegramas con el mismo objeto, suplantando el nombre de las autoridades superiores, con el fin de engañar a las locales. Este sistema tan inocente, en pueblos mal comunicados, dio resultado en muchas ocasiones.⁷⁸⁰

9.6.3.5. CONSTITUCION DE LAS JUNTAS Y DE LAS MESAS ELECTORALES.

El control de las mesas electorales era el siguiente paso cronológicamente hablando. Su constitución conllevaba un fuerte intervencionismo de las autoridades locales que nombraban interventores a quienes podían propiciar el triunfo gubernamental. Se realizaba, bien falsificando la elección de interventores, bien manipulando el censo o las firmas de los que los elegían.⁷⁸¹ Como ejemplo, puede señalarse cómo en Cortes de Peleas (distrito de Almendralejo) los electores del candidato ministerial constituyeron tanto la mesa interina como la definitiva. El candidato, en agradecimiento a los que componían la mesa, les mandó comida y bebida, convirtiendo la mesa electoral en un festín.⁷⁸² En Valencia de Don Juan (León), se manipularon actas y cédulas de interventores. En 1884, en Martos se denunciaron distritos donde no se había dado posesión a los interventores de oposición victoriosos. Y, en 1899, de las 238 mesas electorales se constituyeron ilegalmente 83, y 141 presidentes de mesa eran personas indocumentadas.⁷⁸³ Con independencia de lo relativo a las elecciones generales, es necesario conocer cómo se regulaba la constitución de las mesas electorales para las elecciones locales, en aquellas normas municipales que abordaron la cuestión electoral.

En el Real Decreto de 1835, estos aspectos se regulan de una manera muy parca. No se dice nada sobre cómo o cuándo debía constituirse la mesa electoral. Únicamente, se estableció que el presidente del Ayuntamiento, un regidor nombrado por la Corporación, el procurador del común, dos electores sacados a suerte y el secretario municipal, harían el escrutinio.⁷⁸⁴ Al señalarse los lugares en los que debía realizarse la votación, se dice que los electores entregarían los pliegos al teniente de alcalde o regidor que respectivamente se nombrase presidente de aquel acto.⁷⁸⁵ Con independencia de su presidente que sí era claramente un delegado gubernativo, parece que esta norma previó, al menos sobre el papel, un órgano bastante plural para la presidencia del acto de la votación y la realización del escrutinio.

En la Ley de 1840 y en el Real Decreto de 1843, se estableció textualmente, que la elección general de Ayuntamientos se iniciaría el primer domingo del mes de noviembre de cada año.⁷⁸⁶ La Ley de 1840 dice que el alcalde, oyendo al Ayuntamiento, señalaría anticipadamente el sitio y la hora en que se celebraría la Junta Electoral.⁷⁸⁷ No se dice con qué

⁷⁸⁰ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 411.

⁷⁸¹ ID., *ibidem*, 411.

⁷⁸² ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 28.

⁷⁸³ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 411.

⁷⁸⁴ R.D. 23 julio 1835, art. 24.

⁷⁸⁵ *ibidem*, art. 22.

⁷⁸⁶ L. 14 julio 1840, art. 26 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 26.

⁷⁸⁷ L. 14 julio 1840, art. 27.

plazo de tiempo debía establecerse el momento y el lugar de celebración de dicha Junta, ni tampoco por qué medios debía hacerse público. Esta cuestión, que no parece excesivamente trascendente, en la práctica tuvo una relevancia indiscutible. La presencia o no en el lugar y en el momento de la constitución de dicho órgano de electores de la oposición supondría que la Junta estaría formada, exclusivamente, por personas afines al alcalde. Dicha situación haría casi imposible el triunfo electoral de otro partido. El Real Decreto de 1843, por su parte, sólo dice que se fijaría, por el mismo método que en la ley anterior, el lugar de celebración de la Junta Electoral y, a continuación, señala que las operaciones electorales se iniciarían “*constantemente*” a las nueve de la mañana.⁷⁸⁸ Esta concreción, sin duda alguna, trató de evitar cualquier tipo de manejos en lo que a la modificación de la hora de la constitución de la mesa se refiere. En esta norma, a diferencia de la ley anterior, quedaba prefijado el momento del inicio de la Junta Electoral.

En ambos textos, se estableció que la elección de la Junta vecinal sería presidida por el alcalde y, donde hubiese más de un distrito electoral, por el teniente, tenientes o regidores por su orden.⁷⁸⁹ El Gobierno trató de asegurarse, de este modo, que la presidencia de la Junta Electoral la ostentase una persona de su confianza, sobre todo en la Ley de 1840, habida cuenta del nombramiento gubernativo de la primera autoridad municipal. La intensidad del control se suavizaba en el Real Decreto de 1843, con el nombramiento vecinal del primer regidor municipal.

Para la constitución de la mesa, se señala que se asociarían al presidente, dos electores escogidos por él de entre los presentes.⁷⁹⁰ Se va cerrando el círculo de una Junta Electoral complaciente con los deseos del Ejecutivo, ya que lógicamente, el presidente elegiría a personas “de su cuerda”. Los electores que concurriesen en el primer día de votación, entregarían al presidente una papeleta, que podrían llevar escrita o escribir en el acto, en la que se designarían dos personas para secretarios escrutadores. Son llamativos dos aspectos: En primer lugar, como se dijo antes, la importancia de conocer con certeza el lugar y hora de la realización de estas operaciones; si no se conociese por las fuerzas de oposición el inicio de la votación, podría darse el caso de que en ese momento, sólo se encontrasen en el lugar de la elección personas adictas al partido que ostentase el gobierno municipal, y por tanto, que los dos secretarios escrutadores fueran simpatizantes del poder establecido. En segundo lugar, que se establezca que la papeleta debía llevarse escrita o escribirse en el acto, en un país mayoritariamente analfabeto. Se señala que el presidente introduciría la papeleta en la urna en presencia del elector.⁷⁹¹ Esta obviedad trató de evitar, al menos sobre el papel, los cambios de papeletas en el momento de introducirlas en las urnas. Concluida la votación, se verificaría el escrutinio y quedarían nombrados secretarios escrutadores los cuatro electores que, encontrándose presentes al tiempo de verificarse el escrutinio, hubiesen reunido el mayor número de votos a su favor. Estos, con el alcalde, teniente o regidor constituirían la mesa definitiva.⁷⁹² Es llamativo, el hecho de que se establezca que, para ser elegidos, tengan que obtener el mayor número de votos y estar presentes “*al tiempo de verificarse el escrutinio*”, pero no se dice cuándo debería realizarse éste. El interés de realizar dicha votación sin conocimiento general se pone de manifiesto por lo que se dice a continuación. Se señala que, si del resultado del escrutinio no saliese el número suficiente de secretarios escrutadores, los elegidos nombrarían, de entre los electores presentes, los que faltasen para completar la mesa. Este inciso concede la posibilidad de nombrar a los secretarios de entre los presentes. Es

⁷⁸⁸ R.D. 30 diciembre 1843, art. 27.

⁷⁸⁹ L. 14 julio 1840, art. 28 y R.D. 31 diciembre 1843, art. 28.

⁷⁹⁰ L. 14 julio 1840, art. 29 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 29.

⁷⁹¹ L. 14 julio 1840, art. 29 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 29.

⁷⁹² L. 14 julio 1840, art. 29 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 29.

decir, entre aquellos “amigos” del alcalde o del regidor presidente que se encontrasen en el lugar donde se realizaba el recuento. En caso de empate, decidiría la suerte.⁷⁹³

Se establece en la Ley de 1845 que el día 28 de octubre, a más tardar, el alcalde anunciaría al público los distritos electorales y el sitio y hora en que se celebrarían las Juntas electorales.⁷⁹⁴ No se establece a través de qué medios el alcalde daría a conocer dichos aspectos, por lo que podría utilizarse esta indeterminación para que sólo los electores partidarios del alcalde conocieran el sitio y momento en que debían elegirse las juntas vecinales. La cuestión relativa a la formación de la mesa se regulaba de una forma muy similar a la de las normas anteriores. El alcalde y, donde hubiera más de un distrito electoral, los tenientes y regidores por su orden, presidirían el acto de la elección.⁷⁹⁵ Para la constitución de la mesa, se asociarían al concejal que presidiera, dos electores nombrados por éste, de entre los presentes. Los electores que concudiesen el primer día y en la primera hora de la votación, entregarían al presidente una papeleta, que podrían llevar escrita o escribir en el acto, en la que se designarían dos electores para secretarios escrutadores.⁷⁹⁶ Ni que decir tiene que del régimen descrito se deduce la importancia de conocer el día y la hora de dichas operaciones electorales. El alcalde depositaría la papeleta en la urna en presencia del elector. Concluida la votación, quedarían nombrados secretarios escrutadores, los cuatro electores que encontrándose presentes al tiempo del escrutinio, hubiesen reunido a su favor, mayor número de votos. Estos secretarios, con el alcalde, teniente o regidor presidente, constituirían definitivamente la mesa. Si del resultado del escrutinio no saliese el número suficientes de secretarios escrutadores, el presidente y los elegidos nombrarían, de entre los electores presentes, los que faltasen para completar la mesa. La situación se plantea en los mismos términos que en el supuesto anterior. En caso de empate, decidiría la suerte.⁷⁹⁷

En la Ley de 1856, se establece que las elecciones ordinarias comenzarían, todos los años, el primer domingo del mes de noviembre, reuniéndose los electores de cada colegio electoral a las diez en punto de la mañana en el sitio destinado al efecto por el alcalde, quien bajo su responsabilidad, lo debería anunciar, con ocho días al menos de antelación, “*en los parajes de costumbre y en el Diario del pueblo si lo hubiese*”.⁷⁹⁸ En esta norma, se regula con mucha mayor concreción lo relativo al inicio de las operaciones electorales y sobre todo, incide en la obligación que tenía el alcalde de darle publicidad, lo que sin duda alguna revierte en una mayor seguridad para los votantes. A cada colegio electoral, concurriría un alcalde o el regidor a quien por antigüedad le correspondiese.⁷⁹⁹ En el momento de iniciarse la votación, a las diez en punto de la mañana, el alcalde o concejal presidente declarararía abierta la sesión de la Junta preparatoria. Invitaría a los dos más jóvenes y a los dos más ancianos de los electores presentes a sentarse en la mesa, para ejercer las funciones de secretarios escrutadores interinos.⁸⁰⁰ Si hubiese reclamaciones sobre la edad declarada por los escrutadores interinos, se estaría a lo que figurase en las fes de bautismo de quienes las presentasen y en caso contrario, a lo que decidiese la Junta preparatoria.⁸⁰¹ Esta cuestión quedaba muy indeterminada, ya que se podría haber exigido legalmente que cada elector presente en aquel acto portase la fe de bautismo, como prueba de su fecha de nacimiento y no poner los casos dudosos en manos de la mencionada junta.

⁷⁹³ L. 14 julio 1840, art. 29 y R.D. 30 diciembre 1843, art. 29.

⁷⁹⁴ L. 8 enero 1845, art. 37.

⁷⁹⁵ *ibidem*, art. 40.

⁷⁹⁶ *ibidem*, art. 41.

⁷⁹⁷ *ibidem*, art. 41.

⁷⁹⁸ L. 5 julio 1856, art. 62.

⁷⁹⁹ *ibidem*, art. 63.

⁸⁰⁰ *ibidem*, art. 65.

⁸⁰¹ *ibidem*, art. 66.

Una vez sentados los escrutadores interinos, el presidente anunciaba que se procedía a la votación de la mesa. Esta se compondría de un presidente y cuatro secretarios escrutadores, elegidos en votación secreta por papeletas y a pluralidad de votos.⁸⁰² Cada elector podría llevar la papeleta que contuviese su voto, manuscrita en papel blanco o la escribiría o la haría escribir por otro elector, en el local de la votación.⁸⁰³ En ella, debería figurar el nombre de aquél de los electores del mismo colegio a quien se designase para presidente y debajo, a dos electores para secretarios escrutadores.⁸⁰⁴ Los electores se acercarían uno a uno a la mesa y entregarían la papeleta al presidente, quien en su presencia la depositaría en la urna, proclamando el nombre del votante y uno de los secretarios lo anotaría.⁸⁰⁵ Si se dudaba de la identidad de alguna persona, se acudía al testimonio de dos electores conocidos.⁸⁰⁶ Esta cuestión abría una vía muy importante de fraude al permitir este sistema votar a personas ajenas al municipio que se hubiesen “colado” en las listas electorales. Hora y media después de haberse declarado abierta la sesión de la Junta preparatoria, el presidente prohibiría la entrada al local de la elección, cerrando las puertas si fuera necesario. Hecho esto, terminarían de votar los electores presentes y una vez finalizada, se permitiría, de nuevo, la entrada en el local “*a los que para ello tienen derecho*”.⁸⁰⁷ Cerrada la votación, un escrutador leería en voz alta la lista de los electores que hubiesen tomado parte y, seguidamente, se abriría la urna y comenzaría el escrutinio.⁸⁰⁸ Se realizaría extrayendo el presidente las papeletas de la urna una a una, desdoblándolas, leyéndolas en voz alta y depositándolas “*enseguida sobre la mesa*”. Cualquier elector tendría derecho a leer las papeletas que le ofreciesen dudas.⁸⁰⁹ Esta medida de control tan importante sobre el papel quedó prácticamente vacía de contenido, habida cuenta de los altos niveles de analfabetismo. Dos secretarios escrutadores llevarían, simultáneamente, nota de la votación para presidente y otros dos, para secretarios.⁸¹⁰ Las papeletas que planteasen dudas se dejarían aparte, siguiéndose el escrutinio con las claramente válidas hasta acabarlas, para decidir posteriormente la mesa, bajo su responsabilidad y por mayoría, sobre las dudosas.⁸¹¹ Terminada la lectura de las papeletas, la resolución de los casos equívocos y admitidas las protestas, se procedería al recuento de votos, después de haber preguntado el presidente tres veces consecutivas en voz alta “*¿Hay protesta que hacer durante el escrutinio?*”.⁸¹² Lo que, al menos a nivel teórico, facilitaba la posibilidad de impugnar dicha elección. Cada escrutador haría el recuento de los votos que anotó, confrontándose con los de aquéllos que llevaban la misma votación. De acuerdo el presidente y los cuatro escrutadores interinos, se confeccionaría la lista.⁸¹³ Estas listas se leerían en voz alta por un escrutador interino, verificado lo cual, el concejal que presidiese el acto proclamaría presidente del colegio electoral al elector que hubiese obtenido mayor número de votos para este cargo y secretarios escrutadores a los cuatro que hubiesen obtenido mayor número de sufragios para dichos puestos.⁸¹⁴ Hecha la proclamación de los elegidos, se contarían públicamente las papeletas y se quemarían a continuación, con la salvedad de aquéllas sobre las que haya reclamación.⁸¹⁵ Si después de quemadas, alguno de los elegidos no estuviera presente al tiempo de su

⁸⁰² L. 5 julio 1856, art. 67.

⁸⁰³ *ibidem*, art. 68.

⁸⁰⁴ *ibidem*, art. 69.

⁸⁰⁵ *ibidem*, art. 70.

⁸⁰⁶ *ibidem*, art. 71.

⁸⁰⁷ *ibidem*, art. 72.

⁸⁰⁸ *ibidem*, art. 73.

⁸⁰⁹ *ibidem*, art. 74.

⁸¹⁰ *ibidem*, art. 74.

⁸¹¹ *ibidem*, arts. 75 a 79.

⁸¹² *ibidem*, art. 80.

⁸¹³ *ibidem*, art. 81.

⁸¹⁴ *ibidem*, art. 82.

⁸¹⁵ *ibidem*, art. 83.

proclamación, se entenderían elegidos para el cargo, quienes hubiesen obtenido el número siguiente en la votación si se encontrasen presentes.⁸¹⁶ El concejal presidente de la Junta preparatoria daría posesión de sus cargos al presidente y escrutadores elegidos, declarando constituido el colegio electoral y retirándose si no fuera elector del mismo.⁸¹⁷

Se observa en esta ley un cambio fundamental en lo que a la presidencia del acto de la votación se refiere, ya que ésta no se pone en manos del alcalde o presidente del Ayuntamiento sino de un elector elegido por el resto de los electores. Con independencia de la limpieza de dicha elección, esta previsión parece que iba dirigida a lograr una mayor pureza en su realización. Con esta regulación, al menos en teoría, aumentaban las probabilidades de alzarse con el triunfo electoral para la oposición.

9.6.3.6. ELECCION DEL LOCAL Y DE LA HORA DE LA VOTACION.

Los manejos tanto en la elección del lugar de realización de la votación como sobre la hora del inicio de la misma, fueron frecuentes. Se dieron casos en los que los jefes de mesa utilizaron el reloj de la iglesia o del Ayuntamiento del pueblo para retrasarlo o adelantarlo según su conveniencia y el sentido de la votación.⁸¹⁸ En algunos casos, se adelantó el reloj una o dos horas, de forma que los primeros electores que se presentaban se encontraban con una urna llena de papeletas.⁸¹⁹ La doctrina también ha recogido algún caso en el que las mesas electorales se constituían al amanecer para desvanecerse a los pocos minutos.⁸²⁰ Otras veces, se cambió, en el último momento, el lugar destinado al colegio electoral.⁸²¹ E incluso, se situaron en lugares inaccesibles o incluso paradójicos, para disuadir al elector desafecto, como un hospital de epidémicos o una cuadra maloliente. Destaca el caso de un presidente que llegó a colocar las urnas en pajares elevados, prescindiendo de las escaleras.

Es necesario señalar que en las elecciones de 1853, veinte años antes del comienzo de la Restauración, ya se registraron, en diversos puntos de la geografía española, anomalías en este sentido, tal y como se ha recogido doctrinalmente. En Carballo, el presidente adelantó una hora el reloj, y a las once anunció que quedaba cerrada la votación. Así consiguió que no votase la gran masa de electores. Obtenido este resultado, bajo el pretexto de conservar el orden, llamó a la Guardia Civil para que despejase la sala, amenazando con la cárcel a los que insistiesen en querer votar.⁸²² En ocasiones, se llegó incluso a lo grotesco hasta el punto de instalar los colegios electorales en el local de los círculos del partido dominante, prohibiéndose la entrada a todos los que no fueran socios.⁸²³

Es indispensable ver cómo se regula esta cuestión en la legislación que se viene examinando. Hay que diferenciar dos cuestiones: por un lado, el momento del comienzo de la votación (al momento del inicio de las operaciones electorales ya se hizo alusión en el epígrafe anterior) y por otro, al lugar en el que debía celebrarse la misma.

El Real Decreto de 1835 deja esta cuestión de una forma absolutamente abierta, ya que establece que, una vez rectificadas las listas de electores y elegibles, se realizaría la convocatoria electoral "*ante diem*".⁸²⁴ Esta expresión, si se traduce como "antes del día"

⁸¹⁶ L. 5 julio 1856, art. 84.

⁸¹⁷ *ibidem*, art. 85.

⁸¹⁸ ALCANTARA SAEZ, "Antología", 24-25.

⁸¹⁹ J. BEYRIE, "Oligarquía y caciquismo. Tendencia ascendente de las oposiciones", en B. BENASSAR (dir.), *Historia de los españoles, t. II: Siglos XVII-XX*, Barcelona 1989, 269.

⁸²⁰ GARCIA ESCUDERO, "Historia", 199.

⁸²¹ VARELA ORTEGA, "Los amigos", 411.

⁸²² ALCANTARA SAEZ, "Antología", 27.

⁸²³ ID., *ibidem*, 28.

⁸²⁴ R.D. 23 julio 1835, art. 22.

conlleva una indeterminación que podría traer como consecuencia que sólo conocieran el momento de la votación los simpatizantes del partido que estuviera gobernando en el Ayuntamiento. Pero incluso, si lo que el legislador pretendió fue darle el significado de que se convocase la elección el día antes de su celebración, tampoco era tiempo suficiente para su difusión, salvo en las localidades de pequeñas dimensiones, donde además serían muy pocos los electores con derecho a voto, a consecuencia de los requisitos del sufragio censitario. Como se tendrá ocasión de ver más adelante, en esta norma parece que el legislador previó la posibilidad de que ninguno de los candidatos presentados obtuviese mayoría absoluta o incluso, que la mayor parte de los votantes no ejerciera su derecho al voto.

Por su parte, la Ley de 1840 señala que la votación se iniciaría una vez constituida la mesa.⁸²⁵ Esta mención tan inconcreta, sin duda alguna, permitiría realizar manejos en lo que al momento de la votación misma se refiere. En esta norma no se hace una distinción clara entre las operaciones previas a la elección y la votación propiamente dicha. El Real Decreto de 1843 aborda esta cuestión con mucha mayor concreción. Se señala textualmente que “*las operaciones electorales empezarán constantemente a las nueve de la mañana,*”⁸²⁶ en un precepto dedicado a la Junta Electoral; de ello puede extraerse que todas las votaciones se iniciarían a esa hora. Respecto del primer día, se dice, como en la ley anterior, que la votación comenzaría una vez constituida la mesa.⁸²⁷

La Ley de 1845 señala con total concreción que las operaciones electorales se iniciarían a las nueve de la mañana y finalizarían a las dos de la tarde.⁸²⁸ En cambio, la Ley de 1856 no señalaba con exactitud el momento en que debía iniciarse la votación. Se señala únicamente que “*constituido el colegio electoral, el presidente declarará que se empieza la votación para cargos municipales.*”⁸²⁹ Esta indeterminación es válida para el primer día, en cambio sí señala específicamente el momento del inicio de la votación el segundo día. Se dice que el colegio electoral se reuniría a las diez de la mañana, sin necesidad de ningún anuncio.⁸³⁰ Parece que la votación finalizaría a las cuatro de la tarde, ya que se dice que es en ese momento cuando comenzaría el escrutinio de los votos.⁸³¹

Por lo que se refiere al lugar de la votación, el Real Decreto de 1835 señala que, en los pueblos que no pasasen de diez vecinos, la votación se realizaría en el propio Ayuntamiento,⁸³² cuestión que no plantea posibilidad alguna de manipulación. Ahora bien, el escasísimo número de electores en dichas localidades permitía ejercer otros medios de presión, sin dificultad alguna, por lo que parece que el legislador no utilizó este sistema como medio de condicionar el resultado electoral. En el resto de los municipios, el presidente del Ayuntamiento podría designar además, otros puntos que considerase convenientes como parroquias, cuarteles o barrios. Allí concurrirían los electores para entregar sus pliegos al teniente de alcalde o regidor que respectivamente, se nombrase presidente de aquel acto.⁸³³ Para los municipios de mayores dimensiones, la mención del legislador es mucho más ambigua, lo que podría posibilitar alguna manipulación por parte de quien presidiese el Ayuntamiento. En definitiva, era a un delegado del Poder Central a quien le correspondía fijar el lugar donde debía realizarse la votación, por lo que dicha cuestión podría ser utilizada a su favor.

⁸²⁵ L. 14 julio 1840, art. 30.

⁸²⁶ R.D. 30 diciembre 1843, art. 27.

⁸²⁷ *ibidem*, art. 30.

⁸²⁸ L. 8 enero 1845, art. 43.

⁸²⁹ L. 5 julio 1856, art. 87.

⁸³⁰ *ibidem*, art. 93.

⁸³¹ *ibidem*, art. 89.

⁸³² R.D. 23 julio 1835, art. 22.

⁸³³ *ibidem*, art. 22.

La Ley de 1840, como ya se ha dicho, se refiere al lugar donde se debía celebrar la Junta Electoral, señalando que el alcalde, oyendo al Ayuntamiento, fijaría anticipadamente el sitio y la hora en que debía de celebrarse dicha Junta⁸³⁴ y, sin más determinaciones, recoge que constituida la mesa, empezaría la votación.⁸³⁵ Parece que el legislador no se planteó modificar este aspecto que le pareció que ya había quedado concretado respecto de la Junta Electoral. En el Real Decreto de 1843, se establece el mismo sistema para la fijación del lugar de la votación que en la norma anterior.⁸³⁶

La Ley de 1845 señala, que el alcalde el día 28 de octubre de cada año, a más tardar, anunciaría al público el sitio en el que deberían celebrarse las juntas electorales.⁸³⁷ Pero no se concreta nada sobre el lugar donde debía realizarse la votación, aunque parece que debe ser el mismo. Lo que sí trata de evitar en esta norma es que el alcalde hiciese público el lugar del inicio de la votación sin la antelación suficiente.

En cambio, la Ley de 1856 señala que la votación se realizaría en el sitio “*destinado al efecto por el alcalde*”, quien lo anunciará con ocho días de anticipación, como mínimo, “*en los lugares de costumbre y en el Diario del pueblo, si lo hubiere*”.⁸³⁸ La responsabilidad quedaba exclusivamente en manos del alcalde, por ello, cualquier manipulación en este sentido era atribuida a esta autoridad. Incide, además, esta norma en los medios por los que se debía dar publicidad a dicha decisión del primer regidor local. Parece que se intentó reforzar la publicidad de la decisión del alcalde. Lo que queda patente en este precepto es la cortedad de los medios de comunicación de masas en la España decimonónica, aunque con su utilización aumentarían las garantías para los votantes.

9.6.3.7. OPERACIONES QUE SE REALIZABAN DURANTE EL DESARROLLO DE LA VOTACION.

Se produjeron multitud de casos en los que algunos individuos votaban varias veces suplantando personas fallecidas (votos de crucificados o de lázaros) o incluso, de electores indiferentes. En 1886, muchos funcionarios votaron varias veces suplantando otros nombres. Fue Romero Robledo quien, en 1879, utilizó por primera vez el procedimiento de las escuadrillas volantes: doscientos aragoneses con doscientos coches cayeron en sucesivas oleadas sobre los colegios de Madrid aprovechando los votos de difuntos, ausentes e indiferentes. Desde entonces, se utilizaron con frecuencia estas prácticas⁸³⁹ que eran posibilitadas por la utilización de listas de electores o censos poco actualizados y mal confeccionados y de una nula previsión legal de identificación de los electores por parte de la mesa electoral. El cambio de papeletas, en el último instante, por la mesa electoral, se dio también en bastantes ocasiones.⁸⁴⁰ En algún caso, el presidente simuló un constipado para presidir la elección, embozado con una gran capa, manipulando las papeletas por debajo del embozo e introduciendo, en las urnas, las ministeriales. En 1891, en una de las secciones de Murcia, el presidente de mesa ordenó que se votase por una ventana para así, sustituir cómodamente las papeletas.⁸⁴¹

⁸³⁴ L. 14 julio 1840, art. 27.

⁸³⁵ *ibidem*, art. 30.

⁸³⁶ R.D. 30 diciembre 1843, arts 27 y 30.

⁸³⁷ L. 8 enero 1845, art. 37.

⁸³⁸ L. 5 julio 1856, art. 62.

⁸³⁹ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 412.

⁸⁴⁰ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 25.

⁸⁴¹ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 412.

En este orden de ideas, conviene aludir a varias cuestiones: por un lado, al secreto del voto; por otro, lo relativo a la confección de las papeletas electorales y finalmente, a la duración y forma de realizarse la votación propiamente dicha.

Por lo que se refiere al secreto del voto, es muy ilustrativo ver el sistema recogido en el Real Decreto de 1835. Se dice que cada elector presentaría un pliego en el que se recogería un número de personas igual al número de concejales que hubiese que nombrar. Para el cargo de procurador del común se expresaría la persona por quien se votaba. Los pliegos se encabezarían con el nombre del elector, anotándose al margen su dirección y se firmarían por los respectivos electores.⁸⁴² La vulneración del secreto del voto no podía ser más flagrante. Si el votante no supiera escribir, lo harían dos electores a petición suya, expresándolo así.⁸⁴³ Todo elector estaba obligado a votar o a manifestar que se abstenía de hacerlo. En este caso, lo expresaría así, en un pliego firmado por él mismo o por dos electores, elegidos por él, si no supiese escribir.⁸⁴⁴ En este sentido, conviene hacer alusión también a lo previsto respecto de la publicidad de los resultados electorales. Se señala que los nombres de los elegidos se harían públicos en tantas listas como individuos hubiese y cada una de ellas iría acompañada de los nombres de los electores que hubiesen votado a esa persona.⁸⁴⁵ Ni qué decir tiene que la libertad del votante en este momento era prácticamente nula. Esta situación traía como consecuencia que las amenazas realizadas por el alcalde o el gobernador a los votantes tuvieran unos efectos indiscutibles. Ante esta situación, le era muy difícil a cualquier ciudadano votar a favor de los candidatos de la oposición.

El secreto del voto quedaba mucho más asegurado en la Ley de 1840, donde se señalaba textualmente que “*la votación será secreta*”. El presidente entregaría al elector una papeleta rubricada, y en ella escribiría, dentro o fuera del local, los nombres de los candidatos: enseguida la devolvería al presidente, que la introduciría en la urna delante del mismo elector, cuyo nombre y vecindad se anotarían en una lista numerada.⁸⁴⁶ Esta cuestión cambiaba radicalmente de signo en el Real Decreto de 1843, que señalaba, también, que la votación sería secreta, pero del sistema recogido en él, no puede extraerse dicha conclusión; se dice que el presidente entregaría al elector una papeleta rubricada, y en ella escribiría éste, dentro del local y a la vista de la mesa, o haría escribir por otro elector, los nombres de los candidatos.⁸⁴⁷ Si el contenido del voto era conocido por la mesa, no puede afirmarse que la votación fuese secreta. Siguiendo la línea abierta por la norma anterior, la Ley de 1845 mantenía el mismo sistema, con lo que, como en el caso anterior, el secreto del voto quedaba absolutamente vulnerado.⁸⁴⁸

En cambio, la Ley de 1856, no se planteaba la posibilidad de que el contenido del voto pudiese ser conocido por la mesa. Se dice que para votar irían los electores acercándose, uno a uno, a la mesa y entregarían al presidente la papeleta, que llevarían escrita en papel blanco o escribirían o harían escribir a persona de su confianza en el local; en su presencia, la depositarían en la urna, proclamando el nombre del votante, y uno de los secretarios lo anotaría.⁸⁴⁹

⁸⁴² R.D. 23 julio 1835, art. 22.

⁸⁴³ *ibidem*, art. 22.

⁸⁴⁴ *ibidem*, art. 23.

⁸⁴⁵ *ibidem*, art. 25.

⁸⁴⁶ L. 14 julio 1840, art. 30.

⁸⁴⁷ R.D. 30 diciembre 1843, art. 30.

⁸⁴⁸ L. 8 enero 1845, art. 42.

⁸⁴⁹ L. 5 julio 1856, art. 70.

Respecto de las papeletas electorales hay que destacar dos aspectos fundamentales: por un lado, la complicación de su elaboración en una situación de analfabetismo como había en España en el siglo XIX; por otro, la posibilidad de que dichas papeletas fuesen marcadas, a través de la rúbrica, por la mesa, como medio de conocer quién o quiénes hubiesen votado por alguno de los candidatos presentados. Pero además, hay que señalar otra cuestión: las papeletas electorales también podían ser marcadas por los electores de la oposición, para poder controlar, en la medida de lo posible, si se realizaban fraudes en su recuento, práctica que, como se verá más adelante, también fue usada en ocasiones por el poder establecido, como medio de asegurarse el resultado de la votación.

En el Real Decreto de 1835, se señala que cada elector presentaría un pliego en el que designaría un número de personas igual al de concejales que hubiera que nombrar, expresándose, separadamente, el nombre del procurador del común.⁸⁵⁰ El sistema no era especialmente complejo y tampoco se prestaba a manipulaciones por parte de la mesa. No se dice nada sobre el papel en el que debían escribirse los nombres. Presentaba el inconveniente, como todas las normas del período analizado, de que se refería a papeletas manuscritas, cuestión que complicaba el sufragio y que podía ser fuente de frecuente fraude por el nivel de analfabetismo que sufría el país.

En la Ley de 1840, se dice que el presidente de la mesa entregaría al elector una “*papeleta rubricada*”, en la que escribiría los nombres de los candidatos.⁸⁵¹ La papeleta de votación debería contener tantos nombres como individuos hubiese que nombrar y un número equivalente a la mitad de ellos, como suplentes.⁸⁵² La confección de la papeleta se complicaba y además, permitía que se marcasen, habida cuenta de la indeterminación con que se establece legalmente lo relativo a la rúbrica. El Real Decreto de 1843 recoge un régimen idéntico en esta cuestión.⁸⁵³ En la Ley de 1845, se mantiene que la papeleta debería rubricarse por el presidente, igual que en las normas anteriores.

La Ley de 1856 modifica, como viene siendo habitual, lo señalado en la legislación anterior. Se indica que los nombres de los electores se escribirían en papel blanco, con lo que se resuelve el problema planteado en las normas anteriores. No obstante, la complejidad de la papeleta se mantiene en esta norma. Se señala que la misma contendría dos partes: en la primera, bajo el epígrafe alcalde o alcaldes, se escribirían los nombres de la persona o personas que el elector designase para alcaldes, determinando específicamente el alcalde primero; en la segunda, bajo el de regidores, solamente las dos terceras partes de los que tuviesen que resultar elegidos.⁸⁵⁴

Es necesario poner de manifiesto que el Real Decreto de 1843 y la Ley de 1845, aluden al supuesto de que el votante no supiese escribir. En ese caso rellenaría la papeleta otro elector elegido por él.⁸⁵⁵ Esta práctica, si se tiene en cuenta la escasa población de muchas localidades y la férrea aplicación del sufragio censitario, hacía muy escaso el número de electores lo que en algunos supuestos pudo tener importantes consecuencias. Podría darse el caso de que un elector analfabeto de un pequeño municipio que, además, no estuviese bien comunicado, no contase con ningún elector de confianza que, como él, estuviese a favor de los candidatos de la oposición, lo que haría prácticamente imposible su voto. Indudablemente,

⁸⁵⁰ R.D. 23 julio 1835, art. 22.

⁸⁵¹ L. 14 julio 1840, art. 30.

⁸⁵² *ibidem*, art. 31.

⁸⁵³ R.D. 30 diciembre 1843, arts. 30 y 31.

⁸⁵⁴ L. 5 julio 1856, art. 88.

⁸⁵⁵ R.D. 30 diciembre 1843, art. 30 y L. 8 enero 1845, art. 42. A esta cuestión no aluden ni el Real Decreto de 1835 ni la Ley de 1840.

la falta de papeletas oficiales constituía una innegable vía de manipulación y fraude que, bien orquestada, podía dar buenos resultados. La Ley de 1856 flexibiliza este aspecto al permitir que las papeletas pudieran escribirse, en el caso de electores analfabetos, por personas de su confianza, con independencia de su condición o no de elector.

Para finalizar, hay que referirse a la duración del desarrollo de la votación que se preveía en cada norma. El Real Decreto de 1835 no alude a ello, en cambio la Ley de 1840, señala que la votación duraría tres días en los pueblos que no pasasen de 1.000 vecinos y cinco en los que excediesen de ese número, empleándose para ello cuatro horas cada día. No podían cerrarse los colegios electorales antes de ese plazo, a no ser que hubiesen votado todos los electores.⁸⁵⁶ No se dice cuáles debían ser las horas en que diariamente se celebraría la votación, lo que podría suponer una traba para que los electores desafectos votasen, habida cuenta de que podrían realizarse fácilmente manipulaciones para impedirles ejercer su derecho. En el Real Decreto de 1843, se recoge esta cuestión en los mismos términos, con la salvedad de que se ampliaban a seis, las horas previstas para votar.⁸⁵⁷

En la Ley de 1845, se señala que la duración de la votación sería de tres días para todos los municipios con independencia de su población.⁸⁵⁸ Se redujo en una hora el tiempo establecido, que pasó a ser de cinco horas. Se dice que “*las operaciones electorales empezarán a las nueve de la mañana y terminarán a las dos de la tarde*”.⁸⁵⁹ Pese a que se disminuyó el tiempo para votar, la determinación legal del tiempo hábil para ejercer el derecho al voto aportó una mayor seguridad a los electores.

El tiempo para votar se reduce a dos días en la Ley de 1856.⁸⁶⁰ No queda claro el período durante el cual estaría abierta la votación. Como ya se dijo, las elecciones ordinarias se iniciarían el primer domingo del mes de noviembre, a las 10 de la mañana, para formar la Junta preparatoria.⁸⁶¹ Una vez constituido el colegio electoral, se iniciaría la votación,⁸⁶² que duraría hasta las cuatro de la tarde, momento en que se cerraría la misma.⁸⁶³ El segundo día, se iniciaría a las 10 de la mañana, sin necesidad de anuncio previo,⁸⁶⁴ pero no se dice cuando finalizaría. Se señala además, que si el primer día hubieran votado todos los electores del distrito podría omitirse “*la reunión del segundo*”.⁸⁶⁵

9.6.3.8. COACCIONES SOBRE LOS VOTANTES.

La emisión del voto podía verse interferida por distintas gamas de coacciones sobre la persona del votante; la coacción física, protagonizada por las actuaciones de pandillas, que además de la burla, llevaban cuenta de qué y quiénes votaban, eran los denominados “canjeadores de candidaturas”; si el resultado se daba por perdido, intentaban enderezarlo escamoteando papeletas contrarias o introduciendo otras favorables; incluso, si la situación se complicaba, podían acudir al asalto del colegio electoral y a la rotura de urnas, para provocar la anulación de las elecciones. Los casos de violencia física, aunque escasos, se produjeron. Las coacciones a los electores podían revestir forma de ataque directo a la persona física (prisión, violencia...) o amenazas de otro orden. Así, hubo electores detenidos para impedirles

⁸⁵⁶ L. 14 julio 1840, art. 30.

⁸⁵⁷ R.D. 30 diciembre 1843, art. 30.

⁸⁵⁸ L. 8 enero 1845, art. 42.

⁸⁵⁹ *ibidem*, art. 43.

⁸⁶⁰ Ello se deduce de lo recogido en los artículos 92, 93 y 94 de esta ley.

⁸⁶¹ L. 5 julio 1856, arts. 62 y 65.

⁸⁶² *ibidem*, art. 87.

⁸⁶³ *ibidem*, arts. 89 y 73.

⁸⁶⁴ *ibidem*, art. 93.

⁸⁶⁵ *ibidem*, art. 93.

participar en la elección, como sucedió en Ciudad Rodrigo en 1890. También se recurrió a la violencia física; en 1891, en un pueblo de Burgos, resultó herido el alcalde, además de un elector, en una votación tormentosa; en 1881, en un pueblo de León, el alcalde apaleó a un elector conservador; en otro, el juez municipal quedó fuera de combate, herido por arma blanca; en 1889, en Albarracín, uno de los partidarios del candidato de oposición hirió de dos tiros a un cura, correligionario de un candidato oficial.⁸⁶⁶

En este sentido, es necesario destacar cómo la Ley de 1856 dedica el Capítulo VII del Título Segundo “De la elección y renovación de Ayuntamientos” a lo que se denomina Policía de los colegios electores y Juntas de escrutinio. Establece que la conservación del orden y la represión inmediata de los excesos que pudieran cometerse en los colegios electorales y Juntas de escrutinio, quedaban a cargo y bajo la responsabilidad de sus presidentes, que recibirían cuantos apoyos y auxilios necesitasen del resto de las autoridades.⁸⁶⁷ Toda autoridad o jefe de la fuerza pública estaba obligado a prestar el auxilio que un presidente de un colegio electoral le requiriese, para mantener o restablecer el orden y asegurar la libertad en las elecciones.⁸⁶⁸ Como medio de evitar la violencia en los colegios electorales, se señala que a los mismos sólo podrían entrar los que fuesen electores, y ninguno con “*armas, bastones, palos o paraguas*”. De esta prohibición, se exceptuaban las autoridades y jueces que de oficio y que, requeridos por el presidente, acudieran al colegio en cumplimiento de sus obligaciones. En virtud de ese mismo requerimiento, podría entrar la fuerza armada, pero la votación se suspendería mientras tuviese que estar presente, a juicio de la mesa. Los individuos “*de pública notoriedad*” que necesitasen el auxilio de muleta o bastón, podrían entrar con ellos en los colegios.⁸⁶⁹ El presidente increparía a quien de palabra o de obra perturbase o intentase perturbar el orden, faltase al decoro o le faltase al respeto debido; de no modificarse su actitud, sería expulsado del local y detenido o entregado, en su caso, al Tribunal competente, previo acuerdo de la mesa. El elector expulsado no tendría derecho a entrar en el colegio durante ese día; pero si fuese el último de la votación y no hubiese votado, se le permitiría hacerlo.⁸⁷⁰ Finalmente, se señala que quienes con violencia intentasen coartar la libertad de las elecciones, quedarían sujetos, cualquiera que fuese su fuero, a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios.

La coacción más frecuente fue la de forzar la voluntad de los dependientes de la Administración. No puede olvidarse que se trataba del mayor patrono del país. Fueron frecuentes las presiones a los funcionarios. La presión se iniciaba en las dependencias del Ministerio de la Gobernación, en una pirámide cuya cúspide se extendería desde Madrid hasta alcanzar a los empleados de las Corporaciones Locales.⁸⁷¹ A nivel de gobierno local, los gobernadores siguieron la pauta impuesta por el Gobierno de Madrid y se dirigieron a los funcionarios locales a través de circulares orientadoras de los criterios a seguir en las elecciones. El gobierno de la provincia de Huesca, en abril de 1851, remitía una circular de la que puede extraerse, por su expresividad, el siguiente texto: “... *debo prevenir a usted la conducta que está obligado a observar desde hoy, y durante las próximas elecciones de diputados a Cortes (...) debe ilustrar a los electores, proponerles y aconsejarles la preferencia a la candidatura que más aceptable fuese al mismo Gobierno. No de otra suerte cumplirá usted con sus deberes mientras merece la confianza del gobernador; y, fácilmente debe usted comprender que no podría permanecer en su destino, si no estuviere usted dispuesto a apoyarle en momentos críticos (...) al margen de esta comunicación hallará usted*

⁸⁶⁶ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 412-413.

⁸⁶⁷ L. 5 julio 1856, art. 119.

⁸⁶⁸ *ibidem*, art. 122.

⁸⁶⁹ *ibidem*, art. 120.

⁸⁷⁰ *ibidem*, art. 121.

⁸⁷¹ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 413-414.

*escritos los nombres de los candidatos en quien la mayor parte de los electores de esta provincia han pensado para investirles con el cargo de diputados y creyéndome obligado a dirigir las elecciones de esta provincia (...). Espero de su lealtad y eficacia para que obtengan crecida mayoría los mismos señores... ”*⁸⁷²

Llama la atención el hecho de que, en mayor o menor medida, todos los ciudadanos eran presionados, no sólo los servidores públicos. Cada Ministerio incidía en una esfera de la vida pública y contaba con un arsenal coactivo para interferir en la privada de los electores. Desde el Ministerio de Hacienda, podían manipularse impuestos, aumentando los arbitrios de los electores que se resistían a votar con disciplina. Desde el de Fomento, podían enviarse comisionados para medir terrenos y montes del enemigo. Del mismo modo, desde Marina y Guerra se manipulaba el servicio militar y desde Gracia y Justicia, toda suerte de pleitos. Los ejemplos sobre esta cuestión son abrumadores.⁸⁷³

Se puede distinguir entre medios individuales y medios colectivos de presión. La presión se podía ejercer sobre pueblos enteros bajo promesa de agregar al término un molino o parte de otro término, de ganar un pleito, de echar tierra sobre atrasos de propios o de prolongar el plazo de las contribuciones. Las consecuencias de la resistencia a esas presiones eran tan desagradables como inesperadas: el desempolvamiento de cuentas o expedientes olvidados, fallos administrativos desfavorables, la denegación de arbitrios, recargos extraordinarios para servicios comunales, el traslado de un instituto de segunda enseñanza o de un juzgado de primera instancia...

Pero también, se otorgaban ventajas como eran: el relevo de los guardias de consumos para dejar el paso franco a los cargamentos de los amigos; la influencia que torcía la justicia; la adjudicación de determinadas prebendas de la vida local ... Respecto de las ventajas, puede aludirse también a las colectivas, aquéllas que redundaban en beneficio de una comunidad concreta, como eran: la instalación de una estación de ferrocarril, de un mercado o incluso, la construcción de un tramo de carretera, llegando, en casos extremos, a la creación de la Universidad.⁸⁷⁴ Puede citarse, a título de ejemplo, cómo en Cuenca de Campos en 1876, el alcalde reunió a los vecinos a son de campana para señalarles la necesidad que tenían de votar la candidatura oficial, porque se le había ofrecido una moratoria en el pago de contribuciones atrasadas, hasta la condonación, si por su docilidad se hacían acreedores de semejante beneficio. En otro pueblo, se dio permiso a los vecinos para entrar en un monte público y hacer una corta de árboles, presentándose después una denuncia contra ellos, a fin de poder llamarles y decirles: si no votáis al candidato ministerial, estamos en el caso de formaros una causa criminal.⁸⁷⁵

Pero no hay que engañarse: si la violencia fue escasa, también lo fueron los trucos señalados u otras coacciones explícitas. Los manejos descritos fueron tan llamativos como poco numerosos dentro del conjunto total. Incluso, la coacción a funcionarios se circunscribió, en general, a secciones urbanas, que era donde los había en buen número y donde, a veces, se necesitaba algún refuerzo. La preparación de la elección descrita (manipulación del censo, de las autoridades locales, etc.) hacía generalmente innecesarias las coacciones posteriores.⁸⁷⁶

⁸⁷² ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 30.

⁸⁷³ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 413.

⁸⁷⁴ JOVER ZAMORA, “La época de la Restauración, panorama político social (1875-1902)”, t. VIII: *Revolución, oligarquía y constitucionalismo*, 302.

⁸⁷⁵ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 26.

⁸⁷⁶ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 416-417.

9.6.3.9. RECUENTO DE VOTOS Y MANIPULACION DE LAS ACTAS ELECTORALES.

El escrutinio en el colegio no se limitaba, en muchas ocasiones, a contar y transcribir en el acta electoral en número de votos emitidos, sino que se trastocaba éste suplantándose unas papeletas por otras, haciéndose figurar en el acta los resultados apetecidos.⁸⁷⁷ En ocasiones, se cambiaba la hora del escrutinio. Hubo mesas constituidas a la una de la mañana, custodiadas por un grupo de matones, para impedir acercarse a los enemigos y dar tiempo a la falsificación del acta.⁸⁷⁸ En ocasiones, el alcalde leía impunemente en voz alta unos nombres distintos de los que figuraban en las papeletas. También, se han puesto de manifiesto algunos casos en los que el alcalde leía las papeletas al revés, es decir, en vez de leer los candidatos de la oposición que estaban en las papeletas, leía en ellas los nombres de las papeletas a favor del Gobierno. Esta situación daba lugar a diálogos como el que se va a transcribir a continuación. Un elector: -Sr. alcalde, esa papeleta no dice lo que se lee; porque las hemos marcado y esa es de las nuestras-. El alcalde: -Calle Vd. o le enviaré a la cárcel, y le formaré causa por desacato; la ley dice: se puede exigir que se enseñe alguna o algunas, y así haré yo-, y en cuanto venía alguna de las suyas decía muy serio el alcalde: -Vean Vds. Ésta-, aquella que nadie le pedía y volvía a leer mal las siguientes. No sólo interpretaba la ley farisaicamente, sino que se añadía la burla y el escarnio a una picaresca electoral contra la cual no se tomaba ninguna medida.⁸⁷⁹ Se detectaron casos en los que los presidentes de las mesas, sin más rodeos, se llevaban la urna a casa, antes del recuento y en otros, las urnas fueron secuestradas por la policía, antes de comenzar el cómputo y enviadas al Gobierno Civil para efectuar un escrutinio favorable al candidato ministerial.⁸⁸⁰ Se realizaron, incluso, actuaciones como el robo, la ruptura o la destrucción de las actas de la elección, así como la deliberada transmisión errónea de los datos a la capital de la provincia.⁸⁸¹ Los miembros de la oficina electoral certificaban la validez del acta pero dejaban en blanco la cifra de votos obtenidos por cada uno de los candidatos.⁸⁸² En algunos momentos, se detectaron más votos que votantes. Puede destacarse como un brigadier, candidato ministerial por el distrito de Berga, obtuvo más de un millón y medio de votos, aunque aquel distrito no tenía más allá de algunos miles de votantes. El vencedor se presentó al Congreso, que declaró válida la elección con toda la frescura del mundo.⁸⁸³ Es necesario recoger cómo se reguló el escrutinio en las normas que se vienen manejando para ver si posibilitaban o no la realización de operaciones como las descritas.

En el Real Decreto de 1835, se estableció que el presidente del Ayuntamiento, un regidor nombrado por la Corporación, el procurador del común, dos electores sacados a suerte y el secretario del Ayuntamiento harían el escrutinio de los pliegos en los seis días siguientes.⁸⁸⁴ Debe entenderse “siguientes” a aquél en que hubiera finalizado la votación. El resultado se publicaría en el Ayuntamiento. Serían propuestos aquellos que hubiesen sido elegidos a pluralidad absoluta de votos. En caso de empate, éste se resolvería en favor del de mayor edad.⁸⁸⁵ Es especialmente llamativo el hecho de que se establezca que el escrutinio se realizaría en los seis días siguientes a aquél en el que se realizó la votación. Surgen de este régimen tan inconcreto muchos interrogantes sobre la custodia de las urnas y de su contenido. Con esta mención legal se abrió una fuerte vía de fraude electoral. Como ya se señaló al aludir al secreto del voto, una vez realizado el escrutinio, los nombres de cada uno de los propuestos

⁸⁷⁷ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 25.

⁸⁷⁸ VARELA ORTEGA, “Los amigos”, 411.

⁸⁷⁹ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 30.

⁸⁸⁰ ID., *ibidem*, 28.

⁸⁸¹ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 25.

⁸⁸² BEYRIE, “Oligarquía y caciquismo. Tendencia ascendente de las oposiciones”, t. II: Siglos XVII-XX, 269.

⁸⁸³ ALCANTARA SAEZ, “Antología”, 30.

⁸⁸⁴ R.D. 23 julio 1835, art. 24.

⁸⁸⁵ *ibidem*, art. 24.

se manifestarían al público en otras tantas listas como individuos. Cada una de ellas iría acompañada de los nombres de los electores que hubiesen votado a la respectiva persona, a fin de que pudiesen hacerse las reclamaciones oportunas.⁸⁸⁶ No es demasiado amplia la regulación establecida para la realización del escrutinio. Esta falta de concreción podía amparar conductas dirigidas, de ser necesario, a modificar el sentido del voto.

Se establecen, en esta norma, dos sistemas muy curiosos para aquellos casos en los que alguno o algunos de los elegidos no reuniese la mayoría absoluta de votos y para el caso de que la mayoría de los electores se abstuviesen de votar. Para el primer supuesto, se señala que si del escrutinio resulta que alguno o algunos de los propuestos no reunió la mayoría absoluta de votos, se formarían listas de los que hubiesen obtenido la mayoría señalada, a razón de dos individuos por cada uno de los puestos para los que no hubiese propuestos con mayoría absoluta. Lo mismo sucedía si ninguno había reunido esa mayoría. Estas listas se expondrían también al público, por si se desease presentar reclamaciones, y una vez oídas y resueltas, se remitirían al gobernador civil, quien oyendo a la Diputación si estuviese establecida, elegiría a los que juzgase más conveniente de entre los propuestos.⁸⁸⁷ En el segundo caso, cuando la mayoría de electores se abstuviese de votar, el Ayuntamiento daría cuenta de ello al gobernador civil, quien oyendo a la Diputación si estuviese establecida, nombraría para formar el nuevo Ayuntamiento a quien desease de entre aquellos vecinos elegibles que figurasen como tales en las listas aprobadas, sin oír en contra de ello queja ni reclamación alguna.⁸⁸⁸ No admite dudas el interés del Ejecutivo en que se produjeran cualquiera de las dos situaciones descritas, habida cuenta de la libertad con la que podía formar la Corporación Municipal el gobernador civil en esos casos.

La Ley de 1840 distingue entre escrutinios parciales y escrutinio general, abriendo una línea que siguen las normas que se promulgan posteriormente. Se dice que, una vez concluida la votación de cada día, se realizaría el escrutinio de los votos emitidos, leyendo en voz alta las papeletas, confrontándose el número de ellas con el de votantes anotados en la lista y reflejando el resultado en un acta.⁸⁸⁹ La realización del escrutinio en voz alta permitía que el presidente leyese otros nombres de los escritos. No está de más insistir en los altos índices de analfabetismo que posibilitaban, en mayor medida, este fraude electoral. Posibilidad que se reforzaba por el hecho de que, una vez finalizado el escrutinio y anunciado el resultado, las papeletas se quemaban públicamente.⁸⁹⁰ Esta regulación pone de manifiesto el interés de nombrar secretarios escrutadores afectos, de cara a los manejos electorales como ya se señaló anteriormente. Si las papeletas contenían más nombres de los necesarios, quedarían anulados los sobrantes. Igualmente, los repetidos o los que no pudiesen leerse, pero valdrían los demás legibles y los de las papeletas que contuviesen menos nombres de los precisos.⁸⁹¹ Esta mención legal posibilitaba la no elección de un candidato aduciendo el presidente y secretarios que su nombre no se podía leer y sí la del resto de los individuos que figurasen en la papeleta. Terminado el escrutinio y anunciado el resultado, se quemarían públicamente todas las papeletas.⁸⁹² Antes de las ocho de la mañana del día siguiente, se fijaría en la parte exterior del edificio donde se celebrase la elección, la lista nominal de todos los electores que hubiesen concurrido a votar el día anterior y los resultados obtenidos por los candidatos.⁸⁹³ Esta cuestión, sin duda, ponía en tela de juicio el secreto del voto y permitía

⁸⁸⁶ R.D. 23 julio 1835, art. 25.

⁸⁸⁷ *ibidem*, art. 26.

⁸⁸⁸ *ibidem*, art. 27.

⁸⁸⁹ L. 14 julio 1840, art. 32.

⁸⁹⁰ *ibidem*, art. 34.

⁸⁹¹ *ibidem*, art. 33.

⁸⁹² *ibidem*, art. 34.

⁸⁹³ *ibidem*, art. 35.

escarmentar a los electores disidentes, sobre todo si el número de votantes era muy pequeño y además, resultaba sencillo conocer el sentido del voto de alguno de los electores, los más significados. Al día siguiente de haber finalizado la votación y a las diez de la mañana, el presidente y los secretarios formarían el resumen general de votos y firmarían el acta de todo el resultado, expresando el número total de electores que hubiese en el distrito, el número de éstos que hubiese tomado parte en la elección y el número de votos que cada candidato hubiese obtenido.⁸⁹⁴ Donde hubiese dos o más distritos, la mesa de cada uno nombraría, después de acabado el escrutinio, para comisionado, a uno de los escrutadores que, al día siguiente, acudiría con el acta de su distrito al escrutinio general. Este, se verificaría ante el Ayuntamiento en pleno; presidiría el alcalde y harían de escrutadores los cuatro comisionados más jóvenes que concudiesen, si pasasen de este número o los que hubiese, si no llegasen a dicho número.⁸⁹⁵ Se formaría una lista de mayor a menor de todas las personas que hubiesen obtenido votos y quedarían nombrados para individuos de Ayuntamiento los que reuniesen el mayor número. Cuando resultase empate entre dos o más para ser individuo de Ayuntamiento o para quedar de suplente, decidiría la suerte.⁸⁹⁶ El órgano al que se atribuye la realización del computo de votos no era imparcial, el pucherazo estaba casi asegurado.

El Real Decreto de 1843 recoge un sistema muy similar al descrito, pero conviene señalar que se refuerza lo relativo al escrutinio señalándose que el presidente leerá en voz alta las papeletas y de su contenido se cerciorarán los secretarios escrutadores. Además, se dice que en la mesa electoral se requiere la presencia constante de dos secretarios escrutadores durante la votación y de los cuatro durante el escrutinio.⁸⁹⁷ Se trata, sin duda, de medidas que intentan de velar por la pureza del sufragio.

El sistema recogido en la Ley de 1845 era muy similar al descrito en las normas anteriores. Concluida la votación de cada día, el presidente y los secretarios escrutadores, computarían los votos, leyendo en voz alta las papeletas, confrontando el número de ellas con el de votantes que figurasen en las listas y extendiendo el resultado en el acta correspondiente. El presidente leería en voz alta las papeletas, de cuyo contenido se cerciorarían los secretarios escrutadores.⁸⁹⁸ Se estableció que en las papeletas que contuviesen más nombres que los precisos serían nulos los votos dados a los últimos sobrantes; pero valdrían los de las papeletas que contuviesen menos nombres que los precisos.⁸⁹⁹ Terminado el escrutinio y anunciado el resultado, se quemarían públicamente todos los votos.⁹⁰⁰ Antes de las nueve de la mañana del día siguiente, se fijaría, en el exterior del edificio donde se celebrase la elección, la lista nominal de quienes hubiesen ido a votar el día anterior y el resumen de los votos que cada uno hubiese obtenido.⁹⁰¹ Al día siguiente de haber finalizado la votación, a las diez de la mañana, todos los presidentes y secretarios escrutadores se presentarían ante el Ayuntamiento en pleno, y cada mesa haría el escrutinio de los votos de su distrito y extendería y firmaría el acta del resultado. Se expresaría el número total de electores del distrito, el número de los que hubiesen votado y el de votos que cada candidato hubiese obtenido.⁹⁰²

La Ley de 1856, preocupada por la pureza del sufragio, estableció que el escrutinio de las papeletas se realizaría extrayendo de la urna el presidente las papeletas de una en una, desdoblándolas, leyéndolas en voz alta y depositándolas “*enseguida*” sobre la mesa.

⁸⁹⁴ L. 14 julio 1840, art. 36.

⁸⁹⁵ *ibidem*, art. 37.

⁸⁹⁶ *ibidem*, art. 38.

⁸⁹⁷ R.D. 30 diciembre 1843, art. 32.

⁸⁹⁸ L. 8 enero 1845, art. 44.

⁸⁹⁹ *ibidem*, art. 45.

⁹⁰⁰ *ibidem*, art. 46.

⁹⁰¹ *ibidem*, art. 47.

⁹⁰² *ibidem*, art. 48.

Cualquier elector tenía derecho de leer por sí, o pedir que se volviesen a leer, las papeletas sobre las que se le planteasen dudas.⁹⁰³ Es llamativo el termino “*enseguida*” que recoge la ley; probablemente lo que se pretendió fue evitar que el presidente pudiera realizar manipulaciones en el voto o incluso cambiar las papeletas, una vez extraídas de la urna. El escrutinio parcial se iniciaba cada día de votación a las cuatro de la tarde. Una vez publicado el mismo, se contarían y quemarían las papeletas de votos y el presidente levantaría la sesión.⁹⁰⁴ El presidente y los secretarios redactarían y firmarían el acta parcial. Un ejemplar lo conservaba en su poder el presidente y el otro, lo remitía al alcalde único o primero del pueblo.⁹⁰⁵ Antes de las ocho de la mañana del día siguiente, se fijarían a la puerta del colegio electoral las listas de los nombres de quienes hubiesen tomado parte en la votación y los de quienes hubiesen obtenido votos.⁹⁰⁶ Concluida la votación del segundo día y redactada su acta parcial, se publicarían las listas ya mencionadas. Se extendería el acta del colegio resumiendo en ella los resultados de los escrutinios anteriores y todos los incidentes graves de la elección.⁹⁰⁷ Además de estos escrutinios parciales, el final se hacía en todos los pueblos el segundo domingo del mes de noviembre a las 10 de la mañana. La Junta, compuesta del presidente o presidentes y secretarios de los colegios electorales, bajo la presidencia del alcalde único o primero y con asistencia del Ayuntamiento, se constituiría en los Consistorios. Ni el alcalde, ni el Ayuntamiento tendrían voto como tales en este acto.⁹⁰⁸ En los pueblos en que hubiese un sólo colegio electoral, se sacarían a suerte dos de los secretarios escrutadores y dos de los individuos de Ayuntamiento, que en calidad de secretarios hiciesen la comprobación de las actas y recuento de los votos.⁹⁰⁹ En donde hubiese más de un colegio, se sacarían a suerte cuatro de los secretarios escrutadores para practicar el recuento y resumen general de votos.⁹¹⁰ La Junta de escrutinio examinaría todas las reclamaciones que hubiese hecho cualquier elector contra la legítima representación de alguno de los presidentes o secretarios de los colegios o contra la autenticidad o exactitud de las actas. De estas reclamaciones y de los motivos para apreciarlas o desecharlas, se haría expresa mención en el acta, así como de la resolución que se adoptase y de las propuestas que se hiciesen.⁹¹¹

9.6.3.10. OPERACIONES POSTERIORES AL ESCRUTINIO.

Por si todo lo dicho hasta ahora era poco, la pureza del sufragio también quedaba en tela de juicio porque la resolución de las reclamaciones y recursos en materia electoral, como se dijo en un capítulo precedente, era atribuida a autoridades administrativas. Conviene aludir a ello por las consecuencias que tiene en el resultado electoral.

En el Real Decreto de 1835, se señala que, una vez realizado el escrutinio, los nombres de los propuestos se expondrían al público en otras tantas listas como individuos. Cada una de ellas, iría acompañada de los nombres de los electores que hubiesen votado a cada persona, con el fin de que pudieran hacerse las reclamaciones oportunas; éstas deberían resolverse dentro de los cuatro días inmediatos a la publicación.⁹¹² Legalmente, no se señala quién debía resolver dichas reclamaciones, pero del resto del articulado de esa norma puede llegarse a la conclusión de que serían resueltas por el Ayuntamiento. Las excusas, excepciones y reclamaciones desestimadas por el Ayuntamiento podrían reproducirse ante el

⁹⁰³ L. 5 julio 1856, art. 89, en relación con lo establecido en el artículo 74 de la misma norma.

⁹⁰⁴ *ibidem*, arts. 89 y 90.

⁹⁰⁵ *ibidem*, art. 91.

⁹⁰⁶ *ibidem*, art. 92.

⁹⁰⁷ *ibidem*, art. 94.

⁹⁰⁸ *ibidem*, art. 95.

⁹⁰⁹ *ibidem*, art. 96.

⁹¹⁰ *ibidem*, art. 97.

⁹¹¹ *ibidem*, art. 98.

⁹¹² R.D. 23 julio 1835, art. 25.

gobernador civil de la provincia en los ocho días siguientes al de la publicación de las elecciones, para su resolución definitiva, oyendo a la Diputación si se encontrase reunida.⁹¹³ En esta norma, como no podía ser de otra manera por su carácter moderado, el Ejecutivo controlaba completamente el procedimiento electoral. Si no se había conseguido enderezar el resultado electoral por otros medios, el Gobierno tenía la posibilidad de resolver las reclamaciones presentadas a través de su delegado en la provincia, en beneficio de los intereses de su propio partido. Probablemente, no se consideraba adecuado utilizar este procedimiento, era mucho más práctico ganar las elecciones sin tener que llegar a la vía de la reclamación, pero si ello no era posible, la ley preveía esta última posibilidad. La intervención de la Diputación no desvirtuaba la decisión del gobernador, toda vez que sólo estaba obligado a oírla, no a resolver en el sentido propuesto por el órgano provincial.

La Ley de 1840, establece que el presidente y los escrutadores en cada distrito si hubiera sólo uno; y el presidente y todos los comisionados en la Junta de escrutinio general, (personas todas ellas afines al alcalde como ya se ha dicho), resolverían cada día y a pluralidad de votos las dudas, reclamaciones y protestas que se presentasen definitivamente.⁹¹⁴ La lista general de los que hubiesen obtenido votos se expondría al público durante diez días, dentro de los cuales podrían hacerse las reclamaciones que se tuviera por conveniente.⁹¹⁵ Todas las reclamaciones, solicitudes de excepción o excusa se enviarían por el alcalde, al jefe político quien, oyendo a la Comisión de la Diputación, las decidiría sin ulterior recurso.⁹¹⁶ El Real Decreto de 1843 reproduce el régimen descrito.⁹¹⁷ La decisión última sobre dicha cuestión quedaba, en estas dos normas como en el Real Decreto de 1835, en manos del representante del Gobierno en cada provincia. Se refuerza, más si cabe, la intervención gubernamental respecto de lo establecido en 1835. Ya no se establece en primera instancia la intervención de la totalidad de la Corporación, sino de un órgano afín al alcalde. El cumplimiento de las instrucciones gubernamentales quedaba asegurado, habida cuenta del sistema de nombramiento del alcalde en la Ley de 1840. Como en el Real Decreto premoderado, la función de la Comisión de la Diputación era meramente consultiva; la decisión quedaba, en último término, en manos del jefe político. La intervención del Ejecutivo resultaba, hasta cierto punto, minorada por la elección vecinal del alcalde; pero la decisión última sobre el resultado electoral continuaba residiendo en el Gobierno a través de su delegado en la provincia.

La Ley de 1845 señala que tanto en las votaciones diarias como en el escrutinio general, el presidente y los secretarios escrutadores resolverían, a pluralidad de votos, cuantas dudas y reclamaciones se presentasen; pero no tendrían la facultad de anular votos, sólo consignarían en el acta su opinión y las resoluciones que se hubiesen tomado.⁹¹⁸ La lista de los elegidos se expondría al público por el alcalde, durante seis días, desde el día 10 de noviembre hasta el día 15 inclusive, para que se presentasen cuantas reclamaciones se considerasen convenientes.⁹¹⁹ El alcalde remitiría, el día 16 de noviembre, al jefe político las actas de las elecciones y las reclamaciones y excusas que se hubiesen presentado⁹²⁰ y éste, oyendo al Consejo provincial, decidiría sobre la validez de las actas. Si hubiese nulidad de toda o de parte de la elección se repetiría toda la votación o la parte viciada. El jefe político

⁹¹³ R.D. 23 julio 1835, art. 29.

⁹¹⁴ L. 14 julio 1840, art. 40.

⁹¹⁵ *ibidem*, art. 41.

⁹¹⁶ *ibidem*, art. 42.

⁹¹⁷ R.D. 30 diciembre 1843, arts. 40, 41 y 42.

⁹¹⁸ L. 8 enero 1845, art. 49.

⁹¹⁹ *ibidem*, art. 52.

⁹²⁰ *ibidem*, art. 53.

decidiría todas las reclamaciones y excusas.⁹²¹ Como es lógico en una norma de carácter moderado, la cuestión electoral quedaba, en último término, en manos del Ejecutivo.

Por su parte, la Ley de 1856 establece que la Junta de escrutinio examinaría todas las reclamaciones que hubiese hecho cualquier elector contra la legítima representación de alguno de los presidentes o secretarios de los colegios o contra la autenticidad o exactitud de las actas.⁹²² Esta junta estaría formada por el presidente o presidentes y secretarios de los colegios electorales, bajo la presidencia del alcalde único o primero y con asistencia del Ayuntamiento. Se constituiría en la Casa Consistorial. Se señala además, que ni el alcalde, ni el Ayuntamiento tendrían voto como tales en dicho acto.⁹²³ De estas reclamaciones y de los motivos para apreciarlas o desecharlas, se haría expresa mención en el acta, así como de la resolución que se adoptase y de las protestas que se hiciesen en contra.⁹²⁴ Una vez proclamados el alcalde único o primero y los alcaldes y regidores,⁹²⁵ se levantaría un acta⁹²⁶ y se publicarían los nombres de los elegidos en los parajes de costumbre desde el día diez de noviembre hasta el 15 inclusive.⁹²⁷ Al día siguiente, remitiría el Ayuntamiento a la Diputación, por conducto del alcalde, una copia del acta de las elecciones y las reclamaciones sobre nulidad de las mismas, incapacidad y excusas de los elegidos, que se hubiesen presentado en plazo, resolviéndolas aquélla sin posibilidad de recurso posterior.⁹²⁸ Se modifica en esta ley, como viene siendo habitual, la línea seguida por las normas locales anteriores, la decisión última sobre la materia electoral no quedaba en manos del Ejecutivo, sino en manos de un órgano colegiado de origen popular, como es el Ayuntamiento.

9.7. EL CACIQUISMO DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA.

Algún autor ha afirmado, en contra de las tesis comúnmente aceptadas, que la Dictadura supuso el final definitivo del caciquismo (entendido como el sistema de administración y control político de la Restauración). El hecho de que un número no despreciable de antiguos caciques sobrevivieran a la experiencia dictatorial y se adaptaran a ella, no debe confundirse con el mantenimiento del fenómeno. Además, la propia Dictadura desplazó del poder político a una gran cantidad de antiguos políticos y de caciques provinciales y ascendió a otras élites procedentes de sectores económicos y políticos diferentes. Con el advenimiento de la Dictadura, la desaparición de las elecciones y el cierre de las Cortes supusieron un golpe definitivo al caciquismo como sistema de organización política. Los partidos dinásticos inmediatamente se destruyeron, porque la red caciquil de clientelas, en las que se basaba su funcionamiento, sólo tenían sentido cuando disponían del Gobierno (caso del partido en el Gobierno) o cuando esperaban pacientemente que les tocara su turno (caso del partido de la oposición). El Gobierno dictatorial ya no necesitaba el poder de los caciques para ganar las elecciones y para mantener la mayoría parlamentaria. El caciquismo y los partidos políticos habían dejado, en consecuencia, de ser necesarios. Ello permitió la destrucción del sistema anterior y el establecimiento de una estructura de poder absolutamente centralizada en la que el Gobierno, a través de los gobernadores civiles, controlaba e intervenía frecuente y decisivamente en la vida provincial y local. La estructura de poder en que se basaba el régimen caciquil de la Restauración era prácticamente opuesta a

⁹²¹ L. 8 enero 1845, art. 54.

⁹²² L. 5 julio 1856, art. 98.

⁹²³ *ibidem*, art. 95.

⁹²⁴ *ibidem*, art. 98.

⁹²⁵ *ibidem*, art. 99.

⁹²⁶ *ibidem*, art. 100.

⁹²⁷ *ibidem*, art. 101.

⁹²⁸ *ibidem*, arts. 102 y 103.

la Dictadura. Buena parte del poder provincial y local quedaba en manos de los caciques y estaba, en la práctica, totalmente descentralizado. La concentración de poder era prácticamente inexistente, en la medida en que eran los jefes de facción de cada partido dinástico los que repartían el mapa de influencias provinciales. El Poder Central era entonces inestable, con constantes cambios de Gobierno y de gobernadores civiles, mientras que el poder provincial y local se mantenía estable durante cada legislatura. Los gobernadores civiles pertenecían, en su inmensa mayoría, al partido en el Gobierno, o más bien, a la facción de éste que dispusiera de influencia en dicha provincia o a la que le hubiera sido adjudicada el control de la misma. Mientras que en el sistema de la Restauración, la vinculación entre el Gobierno y los caciques locales se establecía a través de partidos y facciones, cediéndose a dichos caciques el poder provincial y local; en el régimen dictatorial, por el contrario, los caciques provinciales y locales no disponían de poder autónomo, por lo que era imposible que perdurara el sistema de clientelas. Incluso, aunque los caciques se hubieran integrado en la Unión Patriótica, el resultado poco hubiera variado porque el nuevo partido carecía de autonomía. El régimen de Primo de Rivera fue sustancialmente distinto del de la Restauración, no sólo porque el primero fue dictatorial y el segundo liberal-oligárquico, sino porque la estructura del poder político, en ambos regímenes, era sustancialmente distinta. El Gobierno dictatorial ya no tenía necesidad, en la medida en que su poder no dependía como antes de unas elecciones, de realizar cesiones de poder a los caciques provinciales y locales. Se encontraba en condiciones de hacer cumplir la ley y no estaba sometido a la autoridad de los caciques. Esto no quiere decir que los caciques provinciales y locales dejaran de existir o que en bastantes lugares no perdieran su influencia, pero sí que el sistema ya no se basaba en el caciquismo político como sistema.⁹²⁹

No obstante, la mayoría de la doctrina mantiene que el caciquismo pervivió durante la Dictadura y que ni siquiera la República pudo acabar con esa práctica tan arraigada en el país. Siguiendo esta tesis, hay que señalar que la relación del Gobierno de Primo de Rivera con el fenómeno caciquil pasó por diferentes etapas, que fueron desde el rechazo más absoluto en su inicio, hasta prácticamente su utilización para el mantenimiento del sistema, a medida que se mantenía en el poder.⁹³⁰

Uno de los principales propósitos que llevaron a Primo de Rivera a hacerse con el país fue la regeneración política. Por ello decidió, nada más hacerse con el Gobierno, intentar erradicar el caciquismo, atacando el problema en su raíz, en la Administración Local.⁹³¹ Dicho intento se realizó a través de unas medidas bastante ingenuas, de las que pueden destacarse las siguientes: disolución de todos los Ayuntamientos, nombramiento de unos nuevos gobernadores; creación de los delegados gubernativos de los gobernadores civiles; imposición de una serie de medidas relativas al saneamiento de la justicia municipal y, finalmente, la promulgación de una nueva legislación de régimen local.

Tomando las tesis tradicionales del regeneracionismo, se consideró que el mal radicaba, sobre todo, en la Administración Local, en la vida política de las pequeñas entidades de población: era, pues, preciso actuar sobre los Ayuntamientos. Por Real Decreto de 30 de septiembre de 1923, se disolvieron todas las Corporaciones Locales, que fueron sustituidas por los vocales asociados. Se estableció que, desde el día de la publicación de esa norma, cesarían en sus funciones todos los concejales de los Ayuntamientos de la Nación, que serían reemplazados instantáneamente por los vocales asociados del mismo Ayuntamiento. Ese

⁹²⁹ GOMEZ-NAVARRO, "El régimen", 501-504.

⁹³⁰ CUENCA TORIBIO, "El caciquismo", 19-20.

⁹³¹ MALERBE, "La Dictadura y el hundimiento de la Monarquía", t.: *La crisis del Estado, Dictadura, República, Guerra*, 57. En este mismo sentido se manifiesta también José Luis Comellas, COMELLAS GARCIA-LLERA, "Historia", 373.

mismo día sustituirían a los concejales bajo la presidencia de la autoridad militar. Los demás cargos concejiles se nombrarían inmediatamente por elección, entre todos los demás vocales asociados. El alcalde, en cada Ayuntamiento, sería elegido en votación secreta entre los citados vocales posesionados de los cargos de concejales que ostentasen título profesional, ejerciesen industria técnica o privilegiada y, en su defecto, los mayores contribuyentes.⁹³² Se recogió, además, que los alcaldes de las ciudades de más de cien mil habitantes podían ser nombrados por el Gobierno, siempre que lo considerase conveniente.⁹³³ Sobre el resultado de esta medida existen opiniones encontradas. Así, la publicidad dictatorial consideró que con ella se había asestado un golpe mortal al caciquismo; pero la prensa liberal denunció que las Juntas de asociados las formaban algunos de los antiguos caciques y que, incluso a veces, resultaban más adictas al caciquismo que lo habían sido los Ayuntamientos anteriores. La opinión más cercana a la realidad es la segunda. Prueba de ello es que el propio Primo de Rivera señaló su desconfianza hacia de estas nuevas Corporaciones.⁹³⁴

La segunda medida digna de ser destacada es la creación de unos nuevos gobernadores, cuya finalidad fue la de suprimir una figura clave de la vieja política, el gobernador civil, que era el mediador entre los partidos políticos y los caciques para componer el encasillado y que formaba parte insustituible de la oligarquía dominante.⁹³⁵ Durante la época de la Restauración y hasta la implantación de la Dictadura de Primo de Rivera, las condiciones para ser nombrado gobernador civil estaban fijadas inicialmente en la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876 y, más tarde en la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882.⁹³⁶ Con el advenimiento de la Dictadura, el Manifiesto al País de Primo de Rivera,⁹³⁷ ordenó la destitución de los gobernadores civiles y su sustitución automática por gobernadores o comandantes militares. Esta disposición se confirmó en una real orden circular del Dictador. Esta situación del gobierno de las provincias, a cargo de los gobernadores militares, se prolongó hasta el 5 de abril de 1924. Durante este período de cerca de siete meses, todos los órganos de la administración quedaron en manos de militares, pues al control de los Gobiernos Civiles hay que añadir el de los Ayuntamientos por los delegados gubernativos, también militares, a los que se aludirá más adelante. Se modificó la Real Orden Circular del Directorio militar de 15 de septiembre de 1923, en el sentido de que podían nombrarse gobernadores civiles en aquellas provincias en que, a juicio del Directorio, conviniese que fuesen sustituidos los militares que venían ejerciendo sus funciones. Por un Real Decreto de 9 de abril de 1924, se modificaron la Ley Provincial de 1882 y demás disposiciones complementarias, en el sentido de eliminar la necesidad de cumplir cualquier condición para ser nombrado gobernador civil. A partir de ese momento, cualquiera podía ser nombrado gobernador civil, sin más requisito que ser designado por el Gobierno. Comenzaron a separarse los cargos de gobernador civil y de gobernador militar y se iniciaron los nombramientos de gobernadores civiles autónomos, aunque alguno de los designados fueran oficiales del Ejército.

Esta situación no duró mucho, porque el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 legisló, ya definitivamente, sobre las funciones y condiciones de los gobernadores civiles. Se configuraron como delegados del Gobierno central y, como tales, actuaban como

⁹³² R.D. 30 septiembre 1923, art. 1.

⁹³³ *ibidem*, art. 5.

⁹³⁴ TUSELL GOMEZ, "La Dictadura regeneracionista", *t. XXXVIII: La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 190-191.

⁹³⁵ COMELLAS GARCIA-LLERA, "Historia", 373.

⁹³⁶ En esta norma se establecían dos categorías: la de aquellos que habían ocupado cargos políticos (diputados en Cortes, senadores por elección, diputados provinciales o alcaldes de una gran ciudad...) y la de aquellos que tenían determinadas categorías profesionales (funcionarios, militares...). El nombramiento de los gobernadores civiles se hacía por Real Decreto de entre quienes cumpliesen esos requisitos.

⁹³⁷ Publicado en la prensa el día 13 de septiembre de 1923.

coordinadores de los servicios de los distintos Ministerios. Entre sus funciones específicas, se encontraban todas las relacionadas con el orden público, la defensa de la moralidad pública, el cumplimiento de las leyes de sanidad o higiene, así como la autorización de actos públicos (derecho de reunión y de asociación). Sin embargo, los gobernadores civiles vieron, “sobre el papel”, disminuida su capacidad de gobierno sobre las Diputaciones y Ayuntamientos.⁹³⁸ Se dice sobre el papel porque en la práctica nunca llegaron a entrar en vigor los aspectos democrático-electorales de los Estatutos Municipal y Provincial y, de hecho, los gobernadores civiles tuvieron todo el poder sobre la Administración provincial y local nombrando y destituyendo alcaldes, concejales y diputados provinciales a su antojo.⁹³⁹ Los gobernadores de la Dictadura, aunque se nombraban por real decreto del Consejo de ministros, por el testimonio expreso al respecto de Calvo Sotelo, se sabe que lo fueron directamente por el presidente y el vicepresidente del Directorio, a quienes quedaban completamente sometidos. Este sometimiento estricto tenía su base en el hecho de que la mayor parte de los gobernadores eran militares o funcionarios. Los gobernadores dependían del Poder Central y fueron nombrados al margen de la Unión Patriótica.⁹⁴⁰

Estos gobernadores emprendieron una labor de investigación en los pequeños municipios que dio los resultados esperados. En la práctica totalidad de los Ayuntamientos se descubrieron casos de inmoralidad. Se produjo una eclosión de denuncias -muchas de ellas no pudieron ser probadas y además, destaca un gran número de ellas anónimas- a alcaldes, concejales y secretarios de Ayuntamiento, seguidas de detenciones, procesamientos (cientos de alcaldes y concejales fueron detenidos y procesados por delitos de cohecho, favoritismo y corrupción), huidas de los implicados y aun, en algún caso, de suicidio por las acusaciones de que eran objeto. A comienzos de 1924, la labor de persecución amainó. Establecer un balance de esa persecución del caciquismo rural resulta difícil, porque la Dictadura no ofreció estadísticas fiables o las que hizo publicar fueron parciales y contradictorias. Se dijo que, de octubre a diciembre de 1923, fueron inspeccionados 815 Ayuntamientos y en 379 de ellos se observaron irregularidades -casi la mitad-, siendo suspendidos 152 secretarios municipales. Pero esta estadística no tenía pretensiones exhaustivas, nunca se hizo completa y, por si fuera poco, resultaba incoherente. No tiene ningún sentido que en Málaga y Barcelona todos los Ayuntamientos inspeccionados merecieran sanción y que eso no sucediera en otras provincias. En general, los casos de manifiesta corrupción en las capitales de provincia no fueron tantos y, en cuanto a los pueblos, el volumen de la descubierta dependió más del ardor persecutorio de los gobernadores, que de lo que se conoce acerca de la vida local durante este período. En Andalucía, por ejemplo, la persecución fue mucho más dura en Málaga, Córdoba y Granada que en Jaén o Almería, sin que se conozca ninguna razón para justificarlo. No debe excluirse que muchos de los casos denunciados fueron minucias sin trascendencia, pero expresivas de la ruindad de la vida local. En el Ayuntamiento de Budia (Guadalajara), los concejales sacaron noventa pesetas del presupuesto destinado al arreglo de las calles y con ellas compraron sogas para sujetar las maderas de la plaza de toros, lo que les costó 4 meses de prisión.⁹⁴¹

La tercera medida de importancia fue la institucionalización de una figura funcional inédita hasta este momento: los delegados gubernativos militares. Se crearon por

⁹³⁸ En la legislación anterior, los gobernadores civiles presidían las reuniones de las Diputaciones con voz y voto. En el Estatuto Provincial, perdieron el voto y sólo podían presidir las reuniones en ocasiones muy especiales; el poder legal que les restaba era el de suspender sus acuerdos en caso de peligro para la legalidad vigente o para el orden público.

⁹³⁹ GOMEZ-NAVARRO, “El régimen”, 179-182.

⁹⁴⁰ ID., *ibidem*, 197.

⁹⁴¹ TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 191.

el Real Decreto de 20 octubre de 1923, con una finalidad bien simple: el mal del caciquismo se daba, sobre todo, en pequeñas poblaciones y por tanto, su extirpación sólo podía llevarse a cabo por unos enviados del Poder Central que fueran capaces de cumplir con la tarea que Primo de Rivera se había atribuido con carácter nacional: la erradicación del caciquismo. Antes de que se impusieran con carácter general, algún gobernador militar ya los había creado, en su propia provincia, como medio habitual de inspección de los Ayuntamientos.⁹⁴² Dichos funcionarios eran designados, en cada partido judicial, entre jefes y oficiales del Ejército. Eran delegados especiales de los gobernadores, nombrados con toda libertad, conjuntamente por los Ministerios de la Gobernación y la Guerra,⁹⁴³ por un período de un año.⁹⁴⁴ Sus nombramientos eran discrecionales, por lo que, como cabía esperar, se produjeron atendiendo a los habituales criterios de recomendación tan frecuentes en la Administración española.⁹⁴⁵

Se les atribuyeron funciones delegadas de los gobernadores a los que “*someterán la resolución de sus iniciativas y elevarán sus informes*”,⁹⁴⁶ absteniéndose de cualquier connotación política.⁹⁴⁷ Informarían de las deficiencias funcionales de los Ayuntamientos de su jurisdicción, proponiendo los remedios adecuados e impulsando, en los pueblos, las corrientes de una nueva vida ciudadana,⁹⁴⁸ e intervendrían en el funcionamiento de las Corporaciones, orientándolas y ayudándolas a desenvolver su vida, más que cohibiéndolas en sus iniciativas.⁹⁴⁹ Pero además, se les asignaban otra serie de funciones mucho menos prosaicas y más poéticas, como eran: estimular la organización de Somatenes locales, de grupos infantiles de exploradores y de Asociaciones de educación física, con la cooperación de maestros y médicos; crear organizaciones ciudadanas de ambos sexos pro cultura, que permitiesen desterrar o disminuir el analfabetismo; organizar sencillas conferencias de educación ciudadana, en las que se predicase: el respeto a la ley, al jefe del Estado y a la autoridad; la obligación de contribuir a las cargas públicas; el deber de defender la patria; el deber de emitir el voto en conciencia “*y sin venta ni sumisión*”; los deberes familiares; la higiene; el cariño al árbol, a los pájaros y a las flores y todo lo que pudiese contribuir al fortalecimiento del alma y el cuerpo de los ciudadanos.⁹⁵⁰

Dos Reales Ordenes de 9 y 10 de diciembre de 1923 respectivamente, precisaron que los delegados debían dedicarse a vigilar el cumplimiento de la legislación vigente por los Ayuntamientos, al tiempo, que se recogieron cuestiones tan anecdóticas como las condiciones que debía reunir su vivienda. La Real Orden de 9 de diciembre estableció que los Ayuntamientos cabeza de partido se encargarían de cobrar, a prorrato de los demás, la diferencia de sueldo del delegado, las indemnizaciones por viajes oficiales y 100 pesetas por gastos de material y personal de oficina y le proporcionarían una vivienda-oficina o, en su defecto, una gratificación mensual. Esta figura supuso para muchos oficiales una oportunidad de oro de vivir con dos sueldos, uno del Ejército y el otro (más gastos pagados) de las autoridades locales a las que debían supervisar. Pronto se formó una larga lista de espera de oficiales que aguardaban un nombramiento de delegado gubernativo. Se inundaron a las autoridades con peticiones, reclamaciones o incluso con denuncias, ya que muchos creyeron

⁹⁴² TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 192.

⁹⁴³ R.D. 20 octubre 1823, art. 8.

⁹⁴⁴ *ibidem*, art. 7.

⁹⁴⁵ TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 192.

⁹⁴⁶ R.D. 20 octubre 1923, art. 2.

⁹⁴⁷ *ibidem*, art. 4.

⁹⁴⁸ *ibidem*, art. 1.

⁹⁴⁹ *ibidem*, art. 3.

⁹⁵⁰ *ibidem*, art. 5.

que denunciando los fracasos de un delegado aumentarían sus posibilidades de sustituirlo.⁹⁵¹ En esta norma, se señaló también que estos funcionarios realizarían la alta inspección de los Ayuntamientos, interviniendo en lo relativo al examen de su contabilidad y de la confección, discusión y aprobación de sus presupuestos. Se determinaba, igualmente, que los delegados podrían amonestar, apercibir y aun, imponer las correcciones previstas en los artículos 183 y 184 de la Ley de 1877, preceptos en los que se recogía la posibilidad de amonestar o multar a los alcaldes, tenientes de alcalde y concejales.⁹⁵² Por su parte, la Real Orden de 10 de diciembre fijó las condiciones de las viviendas que los Ayuntamientos cabeza de partido debían facilitar a los delegados y señaló que los escribientes y auxiliares necesarios para el cumplimiento de su función, se les facilitarían de entre el personal que formase parte de los Ayuntamientos, que deberían, además, pagarles.

Durante todo el período dictatorial, Primo de Rivera fue dirigiendo a estos delegados muchísimas instrucciones destinadas encaminar sus tareas a terminar con el caciquismo. Pero, desde fecha muy temprana, comenzaron a detectarse desviaciones de los propósitos regeneracionistas que guiasen inicialmente la obra del Dictador.⁹⁵³ Durante los últimos meses de 1923 y los primeros de 1924, se distribuyeron por todo el país unos 1.400 delegados para supervisar, en una atmósfera de pánico entre los funcionarios locales del viejo régimen, la sustitución de los Ayuntamientos por otros nuevos, designados y complacientes.⁹⁵⁴

Una Real Orden de 29 de marzo de 1924 restringió su poder impidiéndoles intervenir en el funcionamiento de los Ayuntamientos. Se señaló que los delegados gubernativos respetarían escrupulosamente la autonomía que otorgaba a los Ayuntamientos el Estatuto Municipal, a la que ya se ha aludido en otros momentos, absteniéndose de presidir sus sesiones y de intervenir en su funcionamiento.⁹⁵⁵ Se remató lo relativo a sus funciones señalando que estos delegados deberían amparar y fomentar los intereses sanitarios, higiénicos, materiales y culturales de los pueblos, así como mantener el orden público.⁹⁵⁶ Se añadió, además, que los delegados gubernativos podrían seguir inspeccionando la gestión administrativa de las Corporaciones Municipales y proponer a los gobernadores civiles las determinaciones y sanciones que estimasen pertinentes.⁹⁵⁷

En agosto de 1924, se aprobó una reducción sustancial del número de delegados, que entró en vigor en diciembre, y se les puso en una situación de estrecha dependencia de los gobernadores civiles. Un Real Decreto de 31 de octubre de 1924 sobre reducción de los delegados añadió que éstos intervendrían en la formación de los nuevos Ayuntamientos, aunque sus propuestas deberían someterlas al conocimiento y resolución del gobernador civil de la provincia. En diciembre de 1924, en un Real Decreto sobre su nombramiento, se disminuyó de una manera drástica su número. En 1925 el Dictador comenzó a dar muestras de impaciencia. Le consternaba ver a los delegados conducirse como verdaderos caciques y ordenó que cualquier vacante se llenara con quienes hubiesen actuado ya como delegados para no hinchar más las filas de este nuevo y poderoso “sindicato”. En el mes de abril, se declaró concluida la labor quirúrgica, al afirmar una disposición sobre los delegados que éstos debían limitarse a “*una discreta vigilancia de la labor municipal*” pues, “*la hora actual no consiente rigorismos que tuvieron otros momentos más propicios*”. Pero la reducción de su

⁹⁵¹ BEN-AMI, “La Dictadura”, 72.

⁹⁵² A dichos supuestos ya se aludió detenidamente, en el capítulo dedicado al régimen disciplinario municipal.

⁹⁵³ TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 194.

⁹⁵⁴ BEN-AMI, “La Dictadura”, 71.

⁹⁵⁵ R.O. 29 marzo 1924, art. 1.

⁹⁵⁶ *ibidem*, art. 2.

⁹⁵⁷ *ibidem*, art. 3.

número y funciones se consolidó en un Real Decreto-Ley de 20 de marzo de 1926 que los radicó en la capital de la provincia a las órdenes de los gobernadores, que los emplearían como inspectores o jueces de expedientes administrativos, pero elevando los informes y dictámenes a su autoridad. Los delegados quedaron como meros apéndices informadores de los gobernadores civiles que asumían el control de la Administración Local. Siguiendo esta misma línea, en 1927 se dieron especiales facilidades a los oficiales para que volvieran a la carrera militar, abandonando las delegaciones. También conviene aludir a una Real Orden de 30 de junio de ese mismo año, que ordenó la amortización de las vacantes de delegados gubernativos que existiesen en aquel momento y las que se fueran produciendo, hasta dejar reducido su número a uno por provincia. En ese año y en el siguiente, mediante sendas disposiciones, la función de los delegados dejó, definitivamente, de ser quirúrgica para centrarse en una labor de pedagogía política o de tramitación de reclamaciones ante la autoridad gubernativa. Al final de la Dictadura, una disposición del propio Primo de Rivera, que no llegó a ser publicada, demostró su decepción ante la institución por él creada: pensó en disminuir su número, en cambiarles a todos de puesto o en proceder a un sistema mucho más cuidadoso en la selección de los nombrados. Pensó seriamente abolir esta institución, pero cuando en 1927 pidió su opinión a los gobernadores civiles, la mayoría de ellos le aconsejaron que no diera ese paso. Sin duda, era consciente de que los delegados no servían para mucho; pero las limitaciones de su mentalidad regeneracionista y la resistencia de los gobernadores o de los propios delegados a perder sus puestos, le hicieron optar por una aptitud mucho más complaciente frente a ellos.⁹⁵⁸ El 28 de diciembre de 1927 se publicó un Decreto ordenando que a la “*vista de la eficaz labor que llevan a cabo*” los delegados gubernativos siguieran en sus puestos, aunque su número total se reduciría al “*nivel estrictamente indispensable*” y trabajarían a las ordenes y bajo la vigilancia de los gobernadores civiles. Un Real Decreto de 21 de febrero de 1930 suprimió, definitivamente, esta figura.⁹⁵⁹

Establecer un balance completo de la acción desarrollada por esta figura tiene la dificultad de generalizar en exceso, sobre todo, teniendo en cuenta que no existen suficientes estudios de carácter provincial y local para llegar a conclusiones completas.⁹⁶⁰ Aunque a menudo cargados de buenas intenciones, los delegados gubernativos sometieron la vida local a una tutela casi asfixiante. Aunque hubo personas concienzudas, la imagen de conjunto fue la de unos delegados gubernativos, que nombrados para salvar a los municipios de la paralizadora tiranía de los viejos caciques, acabaron imponiendo su propio tipo de administración arbitraria, en lugar del favoritismo de los amigos políticos. Supervisaron la formación de los nuevos Consejos provinciales y los disolvieron, brutalmente, cuando les parecía que actuaban de un modo sedicioso. Los delegados interfirieron, de una manera muy condescendiente, en la política de desarrollo local, en las actividades económicas hasta en los más mínimos detalles, en el establecimiento de nuevas escuelas y hasta en el nombramiento de nuevos maestros. Fueron los censores de la moral pública, los guardianes de la limpieza de los edificios oficiales, los campeones de un trato más humano a los animales y hasta los pacificadores en las disputas conyugales. Estaban también encargados de movilizar a la población para los desfiles en favor del régimen, de inducir a la gente a que se suscribiera al diario del régimen “Nación” o que se alistase a la Unión Patriótica y de organizar protestas públicas contra “los enemigos de la patria”, calumniadores del régimen, como el novelista

⁹⁵⁸ TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 196.

⁹⁵⁹ En esta norma, se suprimieron, desde la fecha de su promulgación, los delegados gubernativos creados por Real Decreto de 23 de octubre de 1923. Se estableció que los jefes y oficiales del Ejército, titulares de dichas delegaciones, quedarían en la situación que determinase el Ministerio del Ejército. Los gobernadores civiles de cada provincia se harían cargo de los asuntos y expedientes en trámite que obrasen en poder de las delegaciones gubernativas, ordenando que continuasen su curso o decretando su archivo.

⁹⁶⁰ TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 195.

Blasco Ibáñez. Estos delegados provocaron muchas situaciones embarazosas para el régimen. La imagen de conjunto que surge de ellos es que aunque fueron nombrados para salvar a los municipios de los viejos caciques, acabaron poniendo en su lugar su propia administración arbitraria.⁹⁶¹ Al tratarse de militares, en muchas ocasiones, no entendieron las sutilezas de la vida local.⁹⁶² A pesar de que su intención fue buena, en la mayor parte de los casos, actuaron de una forma superficial. Se dieron casos de corrupción política o de conversión de éstos delegados en verdaderos sustitutos de los caciques.⁹⁶³ E incluso, algunos caciques gracias a los delegados gubernativos, dejaron fuera de combate a su rival y encima, gozaron de la protección del Gobierno.⁹⁶⁴ Los delegados en su acción contra el caciquismo, en la mayoría de los casos, sólo persiguieron hombres de paja o testafellos y no pasaron de distorsionar algunas organizaciones caciquiles, sin modificar, en nada trascendente, la vida política.⁹⁶⁵ Se logró un cierto saneamiento, pero el caciquismo era un fenómeno demasiado profundo para resolverse con medidas tan simplistas. Primo de Rivera se encontró aquí con una gran dificultad: o nombraba para los puestos de responsabilidad a personas con experiencia y conocimientos del mundo local, y entonces nombraba a oligarcas y caciques o a aspirantes a serlo, o nombraba a personas sin aquella experiencia ni a aquel conocimiento.⁹⁶⁶ Se ha señalado, doctrinalmente, que estos delegados no se apartaron del caciquismo. Hubo delegados gubernativos en Córdoba que estuvieron ligados a los partidos del turno. Otros, en Granada y en Alicante, provocaron conflictos, justificados o no, con las autoridades locales o provinciales y, sobre todo, los delegados gubernativos que perduraron actuaron de una manera que en nada se distinguía de los antiguos caciques.⁹⁶⁷ Frecuentemente ignorantes de las circunstancias sobre las que asesorar, se convirtieron en una carga intolerable para los presupuestos locales y provocaron el odio de la población. La oposición popular y un creciente resentimiento de las fuerzas armadas, por su empleo como instrumento de control administrativo y político, no consiguieron poner término a una institución fracasada, hasta el final del régimen.⁹⁶⁸

Conviene señalar también un grupo de medidas relativas al Poder Judicial, especialmente, aquellas que afectaron a la justicia municipal. Obedecieron a una doble realidad y a un doble ámbito: a nivel nacional, se decía que los profesionales de la política ejercían la abogacía en condiciones muy beneficiosas, merced a su influencia sobre los magistrados; en el ámbito local, eran frecuentes las acusaciones de dependencia respecto de las clientelas políticas caciquiles. Por ello, en el inicio del período dictatorial, Primo de Rivera decretó la suspensión de los nombramientos de jueces y fiscales municipales y posteriormente, se decidió a suspender todos los cargos de la justicia municipal y a nombrar unos nuevos por las Audiencias provinciales, a propuesta de los jueces de primera instancia. Por un lado, el Dictador estableció los criterios de acuerdo con los cuales debían ser nombrados los jueces municipales; pero acabó por remitirse a algo tan indeterminado como el prestigio o el arraigo, e incluso autorizaba el abandono de esos criterios, en caso de que hubiera graves motivos para ello. De esa manera, era imaginable que los criterios partidistas presidieran la ejecución de unas medidas que podían haber tenido fundamento. Primo de Rivera ordenó la creación de una Junta depuradora de la justicia municipal en cada Audiencia. Con todo, ni mucho menos quedó satisfecho el Directorio militar de su programa respecto de

⁹⁶¹ BEN-AMI, "La Dictadura", 73.

⁹⁶² COMELLAS GARCIA-LLERA, "Historia", 373.

⁹⁶³ BEN-AMI, "La Dictadura", 74.

⁹⁶⁴ COMELLAS GARCIA-LLERA, "Historia", 373.

⁹⁶⁵ TUSELL GOMEZ, "La Dictadura regeneracionista", t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 196.

⁹⁶⁶ COMELLAS GARCIA-LLERA, "Historia", 373.

⁹⁶⁷ TUSELL GOMEZ, "La Dictadura regeneracionista", t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 197.

⁹⁶⁸ BEN-AMI, "La Dictadura", 73.

la justicia municipal. Publicado el Estatuto, el Dictador tuvo serias tentaciones de volver a suspender a todos los jueces municipales y de primera instancia, por la falta de colaboración que encontraban en ellos los gobernadores. El problema se centraba en que la labor inspectora llevada a cabo por los delegados gubernativos y los gobernadores entraba en conflicto con los jueces. Es muy posible que una parte de ellos, en especial los municipales, fueran hijos del caciquismo, pero también cabe que sucediera exactamente al revés. Los delegados, que eran militares, poco entendidos en cuestiones jurídicas, pudieron, en muchos casos, tratar de acudir a procedimientos drásticos que tenían muy poco de legales y encontraron, frente a sí, a los jueces. Por ello, no puede extrañar que hubiera delegados que atribuyeran al Poder Judicial la condición de “primer enemigo” del Directorio o, incluso, que solicitaran para sí mismos, la condición de administradores de justicia. Se sentaron, de este modo, las bases para un enfrentamiento prolongado y a fondo, entre la Dictadura y el Poder Judicial.⁹⁶⁹

En último término, hay que destacar que Primo de Rivera, en sus propósitos regeneracionistas de los municipios, pasó por una modificación radical de la legislación, de ahí la promulgación del Estatuto Municipal. Esta norma, como ya se ha dicho, partió de una concepción optimista de la vida local. La esencia de esta visión consistía en pensar que para la regeneración política bastaba con sustituir la legislación centralista existente, por otra más autonomista, merced a la cual se produciría la extirpación del caciquismo.⁹⁷⁰ Esta afirmación se ha puesto en tela de juicio a nivel doctrinal. Se ha considerado que el presidente del Directorio creía firmemente, con una cierta dosis de ingenuidad, que la erradicación del caciquismo se realizaba por el mero hecho de sustituir una legislación por otra, sin tener en cuenta que era preciso un rearme ideológico, del que tan lejos se encontraba su paternal sistema; en definitiva, un cambio de la sociedad desde nuevos planteamientos rurales, hacia una sociedad urbana e industrializada.⁹⁷¹

Con independencia de que doctrinalmente se haya considerado que la promulgación del Estatuto y de su legislación de desarrollo no fue por sí misma un medio para erradicar el caciquismo, en su texto sí se recogen medidas encaminadas a eliminar dichas prácticas de la vida política. En general, se trató de perfeccionar algunos aspectos que ya se habían previsto en la Ley electoral de 1907. Estas cuestiones son: la rectificación del censo electoral, la identificación de electores en el momento de la votación, la composición de las Juntas provinciales y municipales del censo, el secreto del voto; la intervención notarial en las elecciones y la ampliación de la penalidad en el delito de soborno electoral.⁹⁷²

En primer lugar, hay que hacer referencia a lo relativo al censo electoral. Conviene señalar que Calvo Sotelo no trató tanto de modificar el procedimiento para la formación y rectificación del censo, como de dictar una disposición urgente que ordenase una operación extraordinaria de rectificación para depurar el mismo: ésta fue el Real Decreto de 10 de abril de 1924.⁹⁷³ Es interesante conocer el texto de la Exposición de motivos de esta norma, donde se señala que: “... *Es el censo electoral uno de los elementos más esenciales para el funcionamiento político de un país. Sin embargo, en el nuestro, por desidia de los electores unas veces, y otras por corruptelas dimanadas de un vicioso régimen, el censo había sufrido a menudo lamentables mixtificaciones que le privaron de todo valor como documento público llamado a consignar auténticamente el nombre y circunstancias de los ciudadanos con*

⁹⁶⁹ TUSELL GOMEZ, “La Dictadura regeneracionista”, t. XXXVIII: *La España de Alfonso XIII (1902-1931)*, 199-201.

⁹⁷⁰ ID., *ibidem*, 207.

⁹⁷¹ ORDUÑA REBOLLO, “Nota preliminar”, XIII.

⁹⁷² A. CARRO MARTINEZ, “Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto Municipal”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Madrid, 1975, 186.

⁹⁷³ CARRO MARTINEZ, “Las claves”, 187.

derecho de sufragio. Ansía el Gobierno poder devolver a España la mecánica que le corresponde como Estado constitucional, y ello exige, como trámite previo, una depuración previa, una depuración exquisita del censo, ya que el actual resulta anticuado, adolece de impurezas numerosas y no comprende, además, ni a las mujeres ni a los varones, a quien el Estatuto ha extendido el derecho a votar. Todas estas razones hacen necesaria, no una simple rectificación, sino la confección de un verdadero censo nuevo... ”.

Por lo que se refiere a la identificación de los electores en el momento del voto, es necesario destacar que lo mencionado en la Ley electoral de 1907 se consideró insuficiente, (ya que únicamente se preveía que los adjuntos e interventores, si los hubiere, se cerciorarían de que en las listas del censo electoral estuviese inscrito el nombre del votante, sin más comprobaciones⁹⁷⁴) por ello, el Estatuto recogió que la condición de elector se acreditaría con el carnet de identidad, que deberían poseer todos los españoles de uno y otro sexo, mayores de 15 años, y que contendría todos los datos e indicaciones que el Gobierno determinase. Al propio tiempo, se dijo que sería obligatorio visar anualmente dicho carnet en la Dirección General de Seguridad, Gobierno Civil o Comandancia de la Guardia Civil, según la localidad de que se tratase.⁹⁷⁵ De este modo, el Estatuto estableció, por primera vez, un instrumento destinado a evitar la simulación de electores y a garantizar la identidad personal del votante.⁹⁷⁶

Respecto de los órganos locales de la administración electoral, hay que señalar que Calvo Sotelo les concedió gran importancia. Se trataba de las Juntas municipales y provinciales del censo, cuya composición y funciones ya se establecieron en la Ley electoral de 1907,⁹⁷⁷ pero se modificaron en el citado Real Decreto de 10 de abril de 1924. Las Juntas provinciales quedaron integradas, exclusivamente, por el presidente de la Audiencia, la autoridad militar, la universitaria o académica, el decano o notario más antiguo y el jefe provincial de estadística, en funciones de secretario, en vez de serlo el de la Diputación Provincial; y las municipales, en forma muy similar, siendo de notar la participación presidencial reservada a los jueces de primera instancia en las cabezas de partido. La finalidad de la nueva regulación fue la de asegurar la legalidad del sufragio, ya que ésta dependía, en gran medida, del modo de actuar de las Juntas del censo.⁹⁷⁸

Por lo que se refiere al secreto del voto, hay que señalar que las garantías que se configuran en esta materia se han considerado como una de las aportaciones más destacadas del Estatuto.⁹⁷⁹ La Ley electoral de 1907 no aludía a esta cuestión; en el Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924 se exigió que en cada colegio electoral se dispusiese de un local o cabina perfectamente aislado, que se comunicase únicamente con aquél en el que se verificase la votación, y donde pudiese permanecer el elector sin ser visto absolutamente por nadie. La mesa preguntaría a todo votante que se presentase a ejercitar su derecho si tenía en su poder las candidaturas oficiales de los partidos, personas o agrupaciones que luchasen por la circunscripción. En el caso de que faltase alguna o de pedirlo algún interventor, se le facilitaría un ejemplar de cada una de las candidaturas. Además, se le entregaría siempre un sobre ajustado al modelo oficial, que con quince días de antelación se fijaría para toda la provincia, sin marcas exteriores. Una vez provisto de las candidaturas oficiales, entraría solo en la cabina o local aislado, sin que por ningún pretexto pudiera acompañarle otra persona. Una vez allí, el votante introduciría en el sobre la candidatura y, una vez fuera de la cabina,

⁹⁷⁴ L. 8 agosto 1907, art. 41.

⁹⁷⁵ E.M. 8 marzo 1924, art. 51.2.

⁹⁷⁶ CARRO MARTINEZ, “Las claves”, 187.

⁹⁷⁷ L. 8 agosto 1907, arts. 11 y ss.

⁹⁷⁸ CARRO MARTINEZ, “Las claves”, 189.

⁹⁷⁹ ID., *ibidem*, 186.

pondría el sobre en manos del presidente de la mesa. Este, después de cerciorarse de que el votante estaba debidamente inscrito como elector, pronunciaría su nombre y depositaría el sobre, que no podría ocultar en ningún momento de la vista del público, en una urna destinada al efecto, que debía ser de cristal o vidrio transparente.⁹⁸⁰ Mediante esta especial disposición interna del local y la utilización del sobre conteniendo la candidatura, quedaba asegurado el derecho al voto con garantías de libertad y secreto.

En esta misma línea, se sitúa también la intervención notarial en las elecciones, que tuvo el propósito de garantizar a ultranza la pureza del sufragio. Esta cuestión debe abordarse sin perder de vista cuatro aspectos: un criterio amplio y abierto, en orden a la extensión de la fe pública en materia electoral, mediante las llamadas habilitaciones especiales; el reconocimiento de la preeminencia y dignidad de la función notarial, como garantía de autenticidad; el carácter prevalente de las actas notariales de presencia, para evaluar los resultados electorales y la presencia obligada del notario en la Junta municipal del censo, para dar fe de la apertura de pliegos procedentes de las distintas secciones.

Sobre la primera de dichas cuestiones, hay que señalar que es conocida la tradicional previsión de las reglamentaciones del notariado, en orden al establecimiento de habilitaciones especiales para fines electorales y que tiende a quebrar la rigurosa regla establecida en las mismas de que los notarios carecen de fe pública fuera de su respectiva demarcación territorial. El fundamento de estas habilitaciones radica en el incremento de tareas que puede producirse para los mismos, como consecuencia de las elecciones. Esta necesidad se hizo sentir hasta el punto de que, en el Derecho electoral histórico, se admitió incluso la posibilidad de que el ejercicio de la fe pública, al sólo efecto electoral, se desplazase a personas ajenas a la organización del notariado. La más importante disposición en este sentido fue el Real Decreto de 7 de febrero de 1918, que admitió este desplazamiento a funcionarios públicos tales como: magistrados, fiscales, secretarios de sala y de juzgados, registradores, abogados del Estado etc., que podrían ser habilitados para tales fines, cuando no pudiesen ser utilizados los servicios de los notarios del distrito o notarios habilitados, pertenecientes a otras demarcaciones. En el Estatuto, se pone de relieve que la fe notarial se entenderá ampliada, a efectos electorales, aparte de a los funcionarios comprendidos en el Real Decreto de 7 de febrero de 1918, a catedráticos titulares de Universidad o Instituto y a los jefes del Ejército y la Armada, siempre que, ni unos ni otros, hubiesen desempeñado cargos políticos de elección popular o de libre nombramiento del Gobierno, en los últimos diez años.⁹⁸¹

La dignificación de la función notarial se producía al disponer que el notario que actuase en un colegio electoral tendría derecho a ocupar un puesto a la derecha del presidente de la mesa, con las ventajas propias de su autoridad, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de ese encargo, si lo consideraba necesario.⁹⁸²

La tercera de las medidas que se ponía de relieve en lo tocante a las actas notariales de presencia, se recogía al hacer objeto de responsabilidad criminal a los funcionarios, autoridades y Tribunales que, al resolver expedientes o recursos electorales, desconociesen la eficacia y valor de dichas actas notariales.⁹⁸³

Por último, es necesario destacar la exigencia de que la apertura de pliegos de las secciones, depositados en la Junta municipal del censo, se hiciese sucesivamente en público y ante notario, quien levantaría acta del contenido y de los datos numéricos del escrutinio. Para

⁹⁸⁰ E.M. 8 marzo 1924, arts. 57 y 58.

⁹⁸¹ *ibidem*, art. 66.

⁹⁸² *ibidem*, art. 67.

⁹⁸³ *ibidem*, art. 68.

asegurar la presencia del notario, se dispuso que, si hubiese varios en la localidad, el colegio designaría al que hubiese de cumplir esta obligación y, si no hubiese ninguno, podría actuar cualquiera de los funcionarios habilitados a que se refería el Real Decreto de 7 de febrero de 1918, en relación con lo establecido en el Estatuto de Calvo Sotelo.⁹⁸⁴ Con este conjunto de medidas, la fe notarial cubría la practica totalidad de las más importantes operaciones electorales, evitando la sustitución de pliegos y el escamoteo de actas, que había sido tradicional y en definitiva, asegurando la autenticidad del sufragio.⁹⁸⁵

Para terminar, respecto del delito de soborno electoral, hay que mencionar que se configuró en la Ley electoral de 1907,⁹⁸⁶ atribuyendo la responsabilidad penal a quienes por medio de promesa, dádiva o remuneración solicitasen, directa o indirectamente, en favor o en contra de cualquier candidato, el voto de algún elector. Este precepto hay que ponerlo en relación con aquel otro que admitió la posibilidad de suspender, temporalmente, el derecho de representación parlamentaria en el distrito o circunscripción, cuando del expediente o informaciones, se depurasen hechos que revelasen la venta de votos en forma y número de cierta importancia.⁹⁸⁷ Es decir, aparte de la responsabilidad individual del comprador de votos, la penalidad podría alcanzar, en abstracto, a todo un distrito o circunscripción, suspendiendo su derecho de representación, cuando la corrupción por soborno alcanzase una cierta entidad. Al abordar este problema, la legislación complementaria del Estatuto concretamente, el Reglamento de Procedimiento en materia municipal,⁹⁸⁸ decretó que los Tribunales podrían acordar, cuando concurriesen las circunstancias citadas, la incapacidad de los candidatos a quienes cupiese imputar la compra de votos, para desempeñar el cargo durante un plazo máximo de seis años, sin perjuicio de la responsabilidad criminal en que hubiesen podido incurrir dichos candidatos. La penalidad por un delito grave, como el de soborno electoral, quedaba ampliada con una sanción para ejercer el cargo de concejal, resultando muy concretada la responsabilidad en el candidato culpable.⁹⁸⁹

El carácter regenerador de las medidas expuestas se convirtió en ficticio, puesto que ni siquiera fue intentado, ya que el régimen dictatorial, después de haber aprobado una legislación máximamente democrática, no la aplicó en absoluto, de manera que todos los alcaldes y concejales fueron nombrados sin elección. No obstante, estas medidas tuvieron un enorme valor ilustrativo e innovador en el plano jurídico y técnico, lo que las ha hecho ocupar una página en el Derecho electoral histórico español.⁹⁹⁰

⁹⁸⁴ E.M. 8 marzo 1924, arts. 60.3 y 66.

⁹⁸⁵ CARRO MARTINEZ, "Las claves", 192.

⁹⁸⁶ L. 8 agosto 1907, art 69.1.

⁹⁸⁷ *ibidem*, art. 53.3.

⁹⁸⁸ R.D. 23 agosto 1924, art. 16.

⁹⁸⁹ CARRO MARTINEZ, "Las claves", 194.

⁹⁹⁰ ID., *ibidem*, 196-197.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I.1. Si durante todo el período analizado cada Gobierno se encontraba en la obligación de promulgar una nueva Constitución, esta necesidad fue mucho más sentida respecto de las leyes municipales. Pese a ser obra de partidos diferentes, no se han observado en las normas estudiadas, diferencias notables. Hay regímenes distintos en puntos concretos, pero, básicamente, siguen una línea homogénea. La originalidad de la normativa constitucional manejada es todavía menor que la de nivel legal o reglamentario. Se observa un movimiento pendular, un cambio de signo que afecta a la concepción de la Administración Local. Los períodos gobernados por el Partido Moderado dan lugar a normas, tanto constitucionales como locales, profundamente centralistas, y en cambio, los del Partido Progresista en el poder dan lugar a textos mucho más descentralizadores.

I.2. El modelo de organización local que surgió en la Constitución de Cádiz va a tener trascendencia en la normativa municipal de todo el siglo XIX, pese a que en la práctica sus efectos fueron escasos. Con todas las matizaciones, si se compara la Constitución de 1812 con la situación del Antiguo régimen, puede ser calificada de liberal. Tuvo un carácter profundamente innovador.

El regreso de Fernando VII y la vuelta al Antiguo Régimen fue, en principio, bien aceptada por la mayoría del pueblo español. El constitucionalismo gaditano no había prendido en las masas, y la nueva situación se consideró como una apuesta por la normalidad. La obra legislativa de este período puede calificarse de intrascendente: su única finalidad fue abolir lo que habían llevado a cabo las Cortes de Cádiz.

El *trienio liberal* supuso una vuelta al sistema consagrado en Cádiz. El triunfo del liberalismo fue consecuencia de los errores del absolutismo, no de la ideología del país. La labor de las Cortes de 1820 no fue una continuación de la Constitución gaditana. A esta conclusión se llega comparando el Decreto de 23 de junio de 1813 con la Ley de 3 de febrero de 1823. Se trata de una revisión, en sentido descentralizador, de la Instrucción de 1813.

Nuevamente, con la entrada en España de los Cien Mil Hijos de San Luis, regresa Fernando VII y se inicia la denominada *década absolutista* (1823-1833). Como período legislativo carece totalmente de interés. Se caracteriza por una represión feroz de todo lo liberal y un intento, casi enfermizo, de volver a las estructuras del Antiguo régimen.

Al morir Fernando VII, comienza a desmontarse el Estado absolutista. La norma local que alumbró este período fue el Real Decreto de 23 de julio de 1835, cuya finalidad

fundamental fue superar la situación en que se encontraban los Ayuntamientos tras la época absolutista. Se la ha considerado una verdadera ley orgánica municipal. Es una norma eminentemente centralista, pero se distinguen en ella algunos aspectos de signo contrario: la supresión de oficios perpetuos, la elección directa de todo el Ayuntamiento y la definición de la naturaleza de la Corporación Municipal.

La revolución de 1836, con la que se inaugura un nuevo período liberal hizo que se promulgase una nueva Constitución de tinte progresista. En materia local se mantuvo en la línea abierta por las Cortes de Cádiz. Pero en 1837, por la excesiva confianza de los progresistas, ganó las elecciones generales el Partido Moderado. Se intentó la promulgación de una ley local, pero tras su aprobación parlamentaria y una vez sancionada por la Reina, no pudo ponerse en vigor por las serias revueltas ciudadanas que se organizaron. La diferencia fundamental entre moderados y progresistas estaba en la forma de nombramiento de los alcaldes. El Partido Moderado defendía el nombramiento gubernativo. El Progresista se oponía a ello por considerarlo contrario a la Constitución de 1837. Con el nombramiento gubernativo de los alcaldes los moderados se asegurarían el Gobierno indefinidamente, al conseguir el control del mecanismo electoral que se encontraba en manos de los Ayuntamientos. No lo consintieron los progresistas, que se lanzaron a las calles, especialmente en las ciudades. Tras los sucesos de 1840, con el triunfo del progresismo se suspendió la vigencia de la Ley de 1840. El Real Decreto de 30 de diciembre de 1843 trató de poner en conexión el texto de 1840 con la Constitución de 1837. Es un texto de consenso entre los Partidos Progresista y Moderado. Su modificación fundamental fue la de la elección exclusivamente vecinal de alcaldes y tenientes de alcalde.

En mayo de 1844, se constituyó el primer Gobierno de la denominada época moderada. Este período alumbró la Ley de 8 de enero de 1845. No hay fisuras en la doctrina para calificar esta Ley de centralista. En sintonía con ella, el 23 de mayo de 1845 se promulgó una nueva Constitución de corte moderado.

Con la *Vicalvarada* se puso fin al período moderado y se inició el denominado *bienio progresista*. Se promulgaron una Constitución y una ley municipal de carácter descentralizador e innovador respecto de los textos anteriores. Pese a su importancia teórica, en la práctica, su vigencia fue prácticamente nula.

La última época isabelina fue gobernada de nuevo por los moderados. Se puso otra vez en vigor la Constitución de 1845 y se restableció la Ley moderada de 1845. Pero esta ley se modificó por el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, reforzando su carácter centralizador.

Este período concluyó con la Revolución de 1868, que abrió el denominado *sexenio democrático*. En un primer momento se derogó la legislación moderada y se abrazó la de 1856. Las tesis de la Revolución se reflejan en la Constitución de 5 de junio de 1869, que partió del esqueleto de la gaditana, pero radicalizando sus postulados liberales. En sintonía con ella, se promulgó la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870. Destaca su carácter descentralizador. Sus aspectos más progresistas son: la adopción del sufragio universal, la electividad de todos los cargos municipales y una considerable atenuación del centralismo.

La proclamación de la I República trajo consigo la elaboración de un Proyecto de Constitución federal, que se ha calificado doctrinalmente de descentralizador y democratizador, pero que no tuvo trascendencia práctica.

Una vez finalizado el período republicano, se inicia el conocido como la *Restauración* que supuso un cambio de signo en la legislación local. Se promulgó la Constitución de 30 de junio de 1876, que se considera una síntesis entre la Constitución moderada de 1845 y la democrática de 1869: el Gobierno, en vez de promulgar una nueva legislación municipal, optó por modificar la Ley de 1870 con la de 16 de diciembre de 1876 de signo reaccionario y conservador; la Ley de 2 de octubre de 1877 no fue más que una refundición de ambas normas.

La Dictadura de Primo de Rivera promulgó la norma más firmemente defensora de la autonomía municipal, al menos formalmente. Existió una fuerte discrepancia entre la situación del país y el contenido del Estatuto. No se llevó a la práctica, ni se realizaron elecciones locales: fue una norma que nació muerta.

El advenimiento de la II República trajo consigo la promulgación de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, que es la más auténtica defensora de la autonomía municipal de todas las promulgadas en este período, y de la Ley de 31 de octubre de 1935. Esta es una norma autonomista, pero falta de originalidad. Es heredera y copia, en muchos aspectos, del Estatuto Municipal. Doctrinalmente, se la ha considerado como falta de calidad técnica y sin trascendencia por su escasa vigencia.

II.1. La polémica sobre el carácter natural o legal del municipio es una cuestión trasnochada. De ella únicamente pueden extraerse conclusiones a nivel teórico. Si se considera que el municipio es una entidad natural, su existencia es anterior al Estado, que no hace más que reconocer su realidad, no la crea. Las competencias municipales son propias y naturales, no delegadas. La tesis contraria mantiene que el municipio es una creación del Estado y por ello le puede atribuir aquellas competencias que considere convenientes. En consecuencia, la definición legal de municipio se corresponde con las normas más centralistas y viceversa. En todo el período que se viene analizando, sólo en tres textos legales se ha recogido una concepción iusnaturalista del municipio: en el Estatuto Municipal, en la Constitución de 1931 y en la Ley de 1935. Algún sector doctrinal ha señalado que el concepto de la Ley progresista de 1856 puede calificarse de mixto, más cercano al modelo iusnaturalista, recogido por primera vez en el Estatuto de Calvo Sotelo, que al legal.

II.2. El catálogo de competencias de los Ayuntamientos que figuran en cada una de las leyes municipales analizadas, no varió excesivamente durante todo el período objeto de este estudio. Las diferencias se producen fundamentalmente en lo relativo a la mayor o menor intervención en su ejercicio del Poder Central. Lo importante para considerar a un municipio como autónomo no es la cuantía de las competencias que se le atribuyan legalmente, sino la libertad con que se concibe su ejercicio. Las normas más centralistas recogen más intervenciones de instancias distintas a las municipales que las más autonomistas.

III.1. Durante todo el período analizado, no existió un modelo electoral definido. La polémica entre moderados y progresistas se centró fundamentalmente en dos aspectos: el objeto del voto y la extensión del derecho al mismo. El derecho de sufragio es considerado con menor amplitud en los períodos en que gobernaba el Partido Moderado y con mayor, en aquéllos en los que estuvo en el poder el Partido Progresista. Paradójicamente, los progresistas no se inclinaron mayoritariamente por el sufragio universal: mantuvieron el sufragio censitario sin demasiada amplitud. La propia opción por el sufragio censitario implica una posibilidad de control. Control que además es más efectivo en el sufragio pasivo

que en el activo. En líneas generales, son más abundantes las restricciones para acceder a los cargos municipales que para votar. Se puede concluir que los sistemas electorales en el período analizado fueron tres.

- En primer lugar, hay que aludir a los momentos en los que los nombramientos eran exclusivamente gubernativos, sin participación vecinal alguna. Son los dos períodos absolutistas del reinado de Fernando VII y el régimen previsto en los primeros momentos de la Dictadura de Primo de Rivera, con la constitución de los Ayuntamientos formados por vocales asociados, del Real Decreto de 30 de septiembre de 1923.

- Durante la mayor parte del período analizado, el sufragio fue censitario. Apareció, por primera vez en la legislación local, en el Real Decreto de 1835.

- El sufragio universal, con mayor o menor número de condicionantes, se estableció en los momentos en que estuvo en vigor la Constitución gaditana y a partir de 1868.

III.2. Aquellas normas más autonomistas recogen una menor participación de instancias gubernamentales en el procedimiento electoral. La situación contraria se observa en aquellas marcadas por el centralismo. El aspecto fundamental de la cuestión se refiere a la competencia para resolver los recursos en materia electoral. La gran mayoría de las normas pone esta cuestión en manos del jefe político o gobernador civil. Pueden señalarse: la legislación gaditana, la Instrucción de 1813, el Real Decreto de 1835, las leyes de 1840 y 1845 y el Real Decreto de 1843.

Otro grupo de normas restringe la intervención del delegado gubernativo a favor de órganos colegiados. A la Diputación como órgano competente para resolver los recursos aluden la Instrucción de 1823 y las Leyes de 1856 y de 1877, aspecto que conviene subrayar por el carácter esencialmente moderado de esta última. La Ley de 1870 pone dicha atribución en manos de la Comisión provincial.

Finalmente, a la resolución judicial de los recursos en materia electoral se refieren el Estatuto de 1924 y la Ley de 1935. No obstante, en el Estatuto Municipal se puede aludir a alguna cuestión en la que los recursos se quedaban en el ámbito administrativo, pero sin mermar con ello la autonomía municipal.

III.3. La opción en el sistema electoral de la alcaldía por la elección vecinal o por el nombramiento gubernativo tiene trascendental importancia en lo que se refiere al control municipal. Si en su elección no interviene la autoridad gubernativa, el alcalde estará mucho menos vinculado al Poder Central que cuando es nombrado por el Gobierno. Las normas producto de los períodos en que ostentaba el poder el Partido Moderado planteaban sistemas de nombramiento de la alcaldía en los que se detectaba una mayor intervención gubernativa. La situación contraria se produjo en aquellos períodos en los que el Gobierno era progresista.

Hay una serie de normas en las que se establece exclusivamente la elección vecinal del alcalde. Se pueden citar: la Constitución de Cádiz y su legislación de desarrollo, la Constitución de 1837, el Real Decreto de 1843, la Constitución non nata de 1856, la Ley de 1856 y el Proyecto de Constitución federal de la República de 1873.

Otros textos recogen la elección vecinal del alcalde, aunque el nombramiento lo realiza la autoridad gubernativa. Este bloque admite a su vez tres subdivisiones. En primer lugar, hay que aludir al nombramiento gubernativo del alcalde, de entre los tres elegidos

censitariamente con mayor número de votos, del Real Decreto de 1835. El control estatal queda patente. En esta línea, hay que hacer alusión a aquellas normas que regulan el nombramiento gubernativo del alcalde entre la totalidad de los concejales elegidos censitariamente por los vecinos, como son las Leyes de 1840 y 1845. La libertad del Gobierno es aún mayor que en el caso anterior. En tercer lugar, hay que señalar el sistema recogido en la Ley de 1877, donde el nombramiento de alcalde admite un triple sistema: la libre designación por el Ejecutivo, para el municipio de Madrid; la elección por los concejales, para los municipios más pequeños y el sistema potestativo de las dos confianzas, para los restantes. El nivel de la intervención gubernamental varía en función de la importancia del municipio, únicamente se excluye en los municipios de reducidas dimensiones.

Otro grupo está constituido por aquellas normas que aluden a la elección del alcalde exclusivamente concejal. Estas son: los Decretos de 21 de octubre y 9 de noviembre de 1868, la Ley de 1870 y el Estatuto de 1924. Al ser los concejales elegidos exclusiva y libremente por los vecinos, este sistema puede considerarse respetuoso con la autonomía municipal.

Existen otros sistemas de nombramiento de la alcaldía: aquél que recoge la libre elección popular y concejal del alcalde y que se desarrolla en 1935. Unido al sufragio universal activo y pasivo de la legislación republicana, puede considerarse el método más democrático y respetuoso con la autonomía municipal de los analizados.

En último término, hay que mencionar las normas que regulan el nombramiento exclusivamente gubernativo del alcalde, que se recoge en las normas promulgadas durante los dos períodos absolutistas del reinado de Fernando VII y en el Real Decreto de 23 de septiembre de 1823.

IV.1. La sanción, suspensión y destitución de un Ayuntamiento o de algunos de sus miembros por autoridades gubernativas es uno de los medios más efectivos del control municipal. Durante todo el período analizado, destaca la amplitud de poderes que se otorgan a las autoridades gubernativas. A ello se une la utilización de conceptos jurídicos indeterminados con lo que se reforzaron las posibilidades de control. Estos sistemas constituyeron uno de los elementos del pensamiento moderado y punto de fricción con el Partido Progresista. En la primera mitad del siglo XIX, se consagró la tendencia a atribuir la suspensión y la destitución al Rey o al Gobierno, sin condición alguna. Rápidamente se consagró la necesidad de tramitar un expediente, aunque como contrapeso, surgieron los conceptos jurídicos indeterminados que potenciaron la libre actuación del Poder Central. Posteriormente, todas estas medidas se hicieron tributarias de un régimen de responsabilidad, para terminar residenciadas en vía exclusivamente judicial.

IV.2. Legalmente, hay que aludir a varios sistemas de abordar esta cuestión. La suspensión gubernativa de alguno o de la totalidad de los miembros de la Corporación se desarrolla en el Real Decreto de 1835, la Ley de 1840, el Real Decreto de 1843 y en la Ley de 1845. También se reguló en la Ley de 1856. Esta cuestión, junto con el sufragio censitario, constituyeron una de las fisuras del pensamiento censitario. En la misma línea, se desarrolla esta cuestión en la Ley de 1877. La posibilidad de suspender a los miembros de las Corporaciones Locales no se abordó en el primer período constitucional; pero es en el Estatuto Municipal cuando desapareció definitivamente la suspensión de alcaldes y concejales, como medida de carácter político y como sanción administrativa en su faceta de órgano local, no como delegado del Gobierno donde continúa absolutamente sometido al Poder Central. La misma situación se mantiene en 1935.

IV.3. La disolución de los Ayuntamientos y la destitución de sus miembros aparecen aún más tardíamente que la suspensión y con más limitaciones. La libertad de ejercicio de las potestades de disolución y destitución por parte del Ejecutivo va de la mano de la relación de jerarquía que unía, en ese momento, al Estado y a sus municipios. No apareció hasta el Real Decreto de 1835, con la excepción de la posibilidad recogida en el Decreto de 17 de abril de 1821 como sanción a alcaldes y regidores por incumplimiento de sus obligaciones en materia electoral. Esta medida se reguló con carácter exclusivamente gubernativo en el Real Decreto de 1835, la Ley de 1840, el Real Decreto de 1843, la Ley de 1845 y la de 1877. Esta intervención desaparece en la Ley de 1856. La destitución de los miembros de un Ayuntamiento quedaba reservada a los Tribunales y la disolución era una decisión parlamentaria que debía adoptar la forma de ley. La cuestión en la Ley de 1870 se desarrolla en los mismos términos que en 1856, con la única diferencia de que desaparece la posibilidad de disolver una Corporación por vía parlamentaria. En el Estatuto, siguiendo la línea de las anteriores normas progresistas, ambas posibilidades eran consecuencia exclusivamente de una sentencia dictada por un Tribunal competente. La Ley de 1935, en la línea abierta por el Estatuto, declaró que la destitución de concejales sólo sería posible por sentencia judicial. Se recogen los supuestos de destitución del alcalde por la Corporación y por el propio electorado.

V.1. El prototipo de la centralización en las figuras locales es, sin duda alguna, el corregidor. Es un órgano político subordinado directamente a las autoridades centrales, que se concibió exclusivamente en beneficio de la centralización. Apareció por primera vez en el Real Decreto de 1835. El Gobierno se aseguraba con su nombramiento municipios afectos. La Ley de 1845 también reguló esta figura. El acta adicional a la Constitución de 1845 estableció la posibilidad de nombrar corregidor, pero limitada a las localidades de más de 40.000 habitantes. Dicha limitación se reiteró en la Ley de 21 de abril de 1864, que, además, prohibió a los corregidores presidir las mesas electorales. Esta medida, sin perder de vista su carácter de injerencia en el ámbito local, iba encaminada a garantizar la pureza del sufragio universal, impidiendo la participación de un delegado gubernamental. Esta figura apareció recogida por última vez en el Real Decreto de 21 de octubre de 1866.

V.2. El alcalde, en el período al que se refiere este estudio, es el *factotum* de toda la política municipal. Su protagonismo se pone de manifiesto, entre otras cosas, por el número de artículos que en cada una de las normas analizadas, se dedica a su regulación. Lo dicho adquiere mayor relevancia si se compara el completo régimen que se diseña para la alcaldía, con las escasas líneas que la totalidad de las normas analizadas dedican al resto de los regidores municipales, con la excepción de algún artículo aislado dedicado a su elección, suspensión y cese. No puede dejar de subrayarse la casi enfermiza preocupación de los sucesivos Gobiernos, especialmente los de tinte moderado, por controlar a los alcaldes. Todo ello permite llegar a la conclusión de la enorme importancia del alcalde en el municipio del siglo XIX, tanto desde el punto de vista general, como desde el específico del control que, sobre los municipios, ejerció inexorablemente el Estado, en la práctica totalidad de ese período.

No existe un modelo único de alcalde en toda la historia legislativa del período analizado. De todas las instituciones locales, es la alcaldía la que más sufre los cambios legislativos, lo que permite hablar de varios modelos. En primer lugar, hay que hacer mención al denominado *alcalde gaditano*. Es un órgano electivo; es, a la vez, una autoridad local y estatal y constituye el eslabón último del sistema de administración de justicia. La complicación de su configuración tiene origen en los pálidos rasgos con los que se configuró

constitucionalmente. Ello es consecuencia de los difíciles momentos que vivieron los constituyentes gaditanos, navegando entre el centralismo y la necesidad de unificar todas las Corporaciones Locales del país, con el deseo de democratizar las estructuras municipales.

El *modelo liberal* es el diseñado por la Instrucción de 1823. Se separa al alcalde del Ayuntamiento configurándole como un verdadero órgano del Poder Ejecutivo en el pueblo. Sus funciones judiciales pasan a un segundo plano, afianzándose su carácter político-administrativo. Se le configura como un delegado del Gobierno sin perder su carácter de miembro del Ayuntamiento. El talante liberal de la alcaldía se basa en tres aspectos: su fórmula electoral, su carácter de jefe de la administración municipal y por el hecho de que no en todas sus competencias está bajo la autoridad del jefe político y dependiendo de la Diputación. Esto lleva a la conclusión de que es una institución distinta del alcalde gaditano y de los modelos premoderado y moderado.

El denominado *modelo premoderado* de la alcaldía se extrae de lo recogido en el Real Decreto de 1835 que pone las bases de lo que sería el modelo moderado presente en todo el siglo XIX. El alcalde se subordina directamente al Poder Central, como se deduce de tres notas: su designación se realiza por el sistema de las dos confianzas, a partir de una elección directa aunque censitaria; se introduce la posibilidad de suspensión y destitución gubernativa de todos los miembros del Ayuntamiento y se establece su dependencia del gobernador civil.

El siguiente modelo en la evolución de la alcaldía es el denominado *progresista*, que se deduce de su regulación en la Ley moderada de 1840 y su modificación en 1843. A esta conclusión se llega conjugando dos aspectos: se configura al alcalde como administrador del pueblo por encima de ninguna otra consideración y es elegido directamente por los vecinos. La Ley de 1845 introduce el *modelo moderado*. El alcalde queda en esta norma subordinado, casi jerárquicamente, al jefe político. Se convierte en delegado del gobernador en su término municipal.

El bienio progresista concibió un nuevo modelo de alcalde. Se acentúa su carácter de órgano del Ayuntamiento. No obstante ser las Cortes en 1856 exclusivamente progresistas, alumbran un modelo a medio camino entre el alcalde liberal y el moderado. Aunque continúa ostentando competencias delegadas por el Poder Central, el alcalde ya no es un agente del Gobierno, sino una autoridad local y un miembro del Ayuntamiento.

Otro modelo es el que surge de la Revolución de 1868. Pese a su origen revolucionario, la definitiva regulación en la Ley de 1870 queda a medio camino entre las tesis moderadas de la Unión Liberal y las progresistas de demócratas y republicanos. Se suprimió la dependencia del alcalde respecto del jefe político.

El alcalde de la Restauración recupera el carácter de representante del Gobierno en el término municipal bajo la dirección del gobernador. Es a la vez representante del Poder Central y supremo cargo del municipio. La dilatada pervivencia de este modelo se debió más a la dificultad de su sustitución que a los deseos de mantenerlo.

El modelo de alcaldía del Estatuto Municipal viene marcado por la concepción empresarial del municipio. El alcalde está directamente al servicio de fines de eficacia, por ello, se potencia su carácter de administrador del municipio; se garantiza su independencia mediante su origen exclusivamente electoral y la supresión de las destituciones y suspensiones gubernativas, en lo relativo a sus competencias propias. El control político es ejercido por la propia Corporación y por el electorado, a quienes queda atribuida la facultad

de destituir al alcalde. El Ejecutivo, no obstante, se reserva la posibilidad de suspenderle, en el ejercicio de sus competencias delegadas, a través de la exoneración. El alcalde republicano está muy cerca del diseñado por el Estatuto.

V.3. Es indispensable, para configurar una institución, conocer su ámbito de competencias. De cara al control municipal, el aspecto fundamental no es la amplitud de las atribuciones conferidas, sino la libertad de su ejercicio. Las relaciones del alcalde con el jefe político o gobernador civil van a permitir conocer la intervención del Poder Central en el ámbito municipal y la autonomía con la que se ejercen sus competencias por el primer regidor municipal.

V.3.1. El núcleo fundamental de las competencias del alcalde lo constituyen las competencias político-administrativas.

V.3.2. Las competencias judiciales no constituyen el núcleo de las atribuciones de la alcaldía, más bien pueden considerarse un anexo a las político-administrativas, que son las realmente trascendentes: desaparecen, definitivamente, en la Ley de 1856; quedan excluidas de cualquier control por parte del Ejecutivo, sometiéndose a la vigilancia y control de órganos judiciales.

V.3.3. Las competencias electorales tienen una trascendencia enorme en lo que al control municipal se refiere. Cuanto mayor sea el control estatal sobre los alcaldes, más podrán éstos influir en el resultado electoral. Es necesario conjugar dos aspectos: las tareas atribuidas por cada norma a los alcaldes en el proceso electoral, con la dependencia estatal de la alcaldía en cada momento. Si el alcalde es de nombramiento vecinal o concejil no puede deducirse una intervención del Ejecutivo en este extremo. Tal es el caso de la legislación gaditana, que pone importantes tareas electorales en manos del alcalde; de la Instrucción de 1823 o del Real Decreto de 1843. La Ley de 1856 se mantiene en esta misma línea, aunque se limita la participación del alcalde en el procedimiento electoral. La Ley de 1870 copia la regulación del bienio en este punto. Las normas de 1835, 1840 y 1845 establecen el protagonismo del alcalde en el proceso electoral, lo que supone, por su forma de nombramiento, la presencia del Ejecutivo en el mismo. Lo mismo cabe decir respecto de la Ley de 1877, aunque las competencias electorales de la alcaldía sean menores que en la legislación moderada. A partir de este momento, desaparece la participación del alcalde en el proceso electoral.

V.3.4. Finalmente, las competencias militares de la alcaldía se centran en la dirección de la Milicia Nacional. Esta institución nació como una manifestación de la burguesía urbana en defensa de sus libertades, pero también como expresión de fuerza de los Ayuntamientos y Diputaciones frente al Estado. Surge en la Constitución de Cádiz y se mantiene hasta prácticamente finales del siglo XIX. La posibilidad del alcalde de contar con una fuerza militar cambió el curso de la historia en algunos momentos. Su interés, como competencia de la alcaldía, radica en que la dirección de la milicia se pone en manos del alcalde de cada término municipal. Los progresistas defendieron su existencia, como un medio de asegurar la independencia de Ayuntamientos y Diputaciones respecto del Poder Central. La dirección de la milicia por el alcalde refuerza enormemente su poder de actuación, convirtiéndole en una autoridad independiente e inatacable. Se trata de uno de los medios más importantes de defensa de la autonomía local.

VI. El teniente de alcalde es un delegado del primer regidor municipal o vice-alcalde. Sus competencias se desgajan de la alcaldía. Ello justifica el interés del Gobierno en controlarlo. Su régimen jurídico es prácticamente idéntico al del alcalde. Sólo aparece en las leyes que regulan la figura de un alcalde único. Su nombramiento, en líneas generales, viene establecido en los mismos términos que el del alcalde. Es necesario distinguir las normas en las que la dependencia del teniente es exclusivamente municipal, de aquellas otras en que lo es del Poder Central. La dependencia del Poder Central queda asegurada en el Real Decreto de 1835 y las Leyes de 1840, 1845 y 1877.

VII.1. La intervención de autoridades ajenas a la Corporación en su funcionamiento interno va a suponer una forma de control del Ejecutivo. Un aspecto de indudable trascendencia es el relativo a la presidencia del Ayuntamiento por autoridades gubernativas. La intervención en este sentido debe considerarse como cualificada, habida cuenta de las especiales competencias que ostenta el presidente. Aunque la presidencia recaiga en el alcalde, si es de nombramiento gubernativo, puede deducirse de ello un control estatal de segundo grado o nivel. La presidencia del Ayuntamiento por personas afines y dependientes del Gobierno, como medida de control, puede calificarse de efectiva por sus consecuencias. Como viene siendo habitual, la mayor intensidad del control estatal se detecta en las normas promulgadas por el Partido Moderado. En un grupo de normas del período analizado, se detecta una fuerte intervención gubernativa, al ponerse la presidencia del Ayuntamiento en manos del jefe político en la Constitución gaditana, la Instrucción de 1813, el Real Decreto de 1835 y las Leyes de 1840, 1845 y 1877. En cambio, la presidencia de la Corporación Municipal se circunscribe al ámbito exclusivamente vecinal en la Instrucción de 1823, en el Real Decreto de 1843, en las Leyes de 1856, 1870 y 1935 y en el Estatuto Municipal.

Un aspecto muy relacionado con el anterior, es la posibilidad de que el presidente del Ayuntamiento deshaga con su voto un empate si éste se produce. Si el Ayuntamiento era presidido por una autoridad gubernativa o por un alcalde nombrado por el Ejecutivo y podía deshacer los empates, la decisión última sobre un determinado asunto, en ese supuesto, quedaba en manos del Poder Central. No en todas las normas se observó esta intervención del Poder Ejecutivo, tal es el caso de la Instrucción de 1823, el Real Decreto de 1843, las Leyes de 1870 y 1935 y el Estatuto Municipal. En cambio, sí lo hicieron el Real Decreto de 1835 y las Leyes de 1840 y 1877. Las normas municipales de 1845 y 1856 no se refirieron a esta cuestión.

VII.2. La posibilidad de convocar sesiones municipales extraordinarias por autoridades gubernativas es otra forma de intervenir en el ámbito organizativo municipal. El Poder Central podía aprovechar en su interés esa posibilidad, convocando la sesión en el momento más oportuno para la consecución de sus fines; controlando así las decisiones locales y el propio funcionamiento de la Corporación. La cuestión queda en sede exclusivamente municipal en la Instrucción de 1823, en el Estatuto Municipal y en la Ley Republicana. En el resto de las normas, se mantiene la intervención gubernativa en la materia.

En esta misma línea, hay que señalar que en alguna de las normas examinadas se establece la necesidad de que los miembros de la Corporación Local pidan autorización para ausentarse del término municipal a autoridades gubernativas. La intervención central queda patente en el Real Decreto de 1835 y en la Ley de 1856. En las leyes de 1840 y 1845, se establece el protagonismo del alcalde; pero, por su forma de nombramiento, hay que entender que la intervención gubernativa es de segundo nivel. Al ámbito exclusivamente municipal queda constreñida la regulación de la Instrucción de 1823, el Real Decreto de 1843, el

Estatuto Municipal y la Ley de 1935. En las Leyes de 1870 y 1877, la autorización se concede en el ámbito local, aunque se establece la obligación de comunicar dichas decisiones al gobernador civil. Esta intervención del Poder Central, más que como una medida de control, debe interpretarse como una manifestación de la superioridad de dichas autoridades respecto de las locales.

VIII. En materia de recursos administrativos, únicamente los denominados jerárquicos suponen una vía de control municipal para el Ejecutivo. Recursos de este tipo se mantuvieron en toda la normativa local hasta el Estatuto Municipal, donde se estableció que los acuerdos de los Ayuntamientos no podían ser revocados por ninguna autoridad administrativa. Dicha cuestión debía reservarse a los Tribunales. En la Ley de 1935, se mantiene la cuestión en los mismos términos que en el caso anterior. Sin embargo, se recogieron algunas excepciones, pero sin ánimo de control.

IX.1. El caciquismo marcó toda la evolución del siglo XIX. Tuvo un carácter esencialmente extra-legal aunque su presencia se dejó sentir en algunas normas. Fue un mecanismo de control de los Ayuntamientos al margen de aquellos que se recogieron legalmente. Sus manifestaciones más destacadas se produjeron, a nivel local, fundamentalmente por el hecho de que contar con alcaldes afines era una garantía de lograr el triunfo en las elecciones generales. Las Corporaciones Locales, durante todo el período objeto de estudio, constituyeron para los partidos políticos un verdadero puente para acceder al Gobierno de la Nación, especialmente en el medio rural. En el medio urbano, se produjo una aproximación lejana al comportamiento político ideal. El caciquismo se dejó sentir tanto en las elecciones locales como en las generales, así como en el propio funcionamiento de la Corporación.

Se han considerado como factores que dieron lugar a su nacimiento: la falta de movilización política; los escasos niveles de renta de grandes masas de población urbana y rural; el subdesarrollo general que sufría el país y que propiciaba las relaciones de tutela y vasallaje; las condiciones que sufría la población rural, mayoritaria en aquel período; el alto porcentaje de analfabetismo y el bajo nivel cultural general; finalmente, las causas de tipo geográfico por el déficit de comunicaciones que sufría España en aquel momento.

IX.1.1. El caciquismo es un fenómeno complejo, difícil de resumir. En definitiva, hay que distinguir entre caciquismo en sentido estricto y caciquismo en sentido amplio. El caciquismo en sentido estricto se refiere al sistema que constituyó un entramado directo con el poder constituido y que permitió el turno de la Restauración, frente al caciquismo en sentido amplio, que incluyó todas aquellas prácticas que pueden resumirse en dos direcciones: las encaminadas al triunfo electoral y las relativas a la utilización de la administración con un sentido patrimonialista de la misma. Lo que el caciquismo supuso fue una utilización, con fines particulares, del aparato de la Administración. Las finalidades serían diferentes para cada cacique o patrono. En ocasiones, el interés estaba en obtener el poder político en sí mismo y en otros, la influencia sobre el poder era sólo un medio de obtener ventajas que se intercambiaban por otro tipo de servicios.

IX.1.2. El caciquismo no finalizó con el advenimiento de la Dictadura, pese a las buenas intenciones de Primo de Rivera. La diferencia entre el caciquismo de todo el siglo XIX y el de la época de la Dictadura se encuentra en el hecho de que durante el período dictatorial no se realizaron elecciones. Primo de Rivera tuvo dos actitudes distintas respecto

del caciquismo: en los primeros momentos lo rechazó con virulencia y posteriormente, lo utilizó e incluso lo alimentó como forma de hacerse con el poder.

IX.2. El pucherazo, entendido en sentido amplio, ampara una enorme serie de medios dirigidos a obtener el triunfo electoral. Durante el sufragio censitario, la elaboración municipal de las listas de electores y elegibles mermó las posibilidades de acceso al poder local a los partidos de la oposición. Tuvo una gran efectividad práctica y se utilizó en muchas ocasiones. La intervención gubernamental y caciquil resultaba mucho más patente en aquellas normas en que la elaboración de las listas quedaba en manos del alcalde como sucedía en la época moderada. La constitución de las juntas y de las mesas electorales tuvo un efecto de primer orden sobre el resultado electoral. En esta cuestión, también destaca la participación del alcalde moderado. Los manejos relativos a modificar tanto la hora como el lugar de la votación fueron sistemas muy utilizados y plenamente efectivos. Fueron muy abundantes las maniobras que se realizaron durante la votación, dirigidas a modificar su resultado. La práctica inexistencia del voto secreto, durante casi la totalidad del período, posibilitó la realización de este tipo de prácticas. A ello hay que unir la falta de papeletas escritas, que ponía a los electores analfabetos en una situación muy incómoda. Las posibilidades de presión caciquil están en una relación inversa al conocimiento del contenido del sufragio emitido. También hay que aludir a las coacciones sobre los votantes, tanto físicas como de todo tipo, éstas, aunque llamativas, no fueron muy abundantes. La indeterminación de la hora y el lugar de realización del recuento de votos tuvo importante trascendencia sobre el mismo. Si no se realizaba públicamente, el partido que ostentaba la mayoría tenía más posibilidades de manipularlo. A mayor publicidad en dicha operación, mayor pureza del resultado electoral.

FUENTES Y BIBLIOGRAFIA.

FUENTES.

1.- CONSTITUCIONES.

Constitución de 19 de marzo de 1812.

Estatuto Real de 10 de abril de 1834.

Constitución Española de 18 de junio de 1837.

Constitución de la Monarquía Española de 25 de mayo de 1845.

Constitución de la Monarquía Española de 1856, llamada “non nata”.

Acta adicional a la Constitución de la Monarquía Española de 15 de septiembre de 1856, aprobada por Real Decreto de 15 de septiembre de ese año.

Constitución de la Monarquía Española de 5 de junio de 1869.

Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873.

Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876.

Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931.

Colecciones bibliográficas:

ESTEBAN, Jorge de, “Las Constituciones de España. Textos auxiliares”, Madrid 1987.

TIERNO GALVAN, Enrique, “Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)”, Madrid 1979.

HERVADA, Javier, y ZUMAQUERO, José Manuel, “Textos constitucionales españoles (1808-1978)”, Pamplona 1980.

2.- DISPOSICIONES DE RANGO INFERIOR.

2.1.- Leyes.

Ley de 3 de febrero de 1823.

Ley de 23 de marzo de 1835.

Ley de 15 de octubre de 1836.

Ley de 14 de julio de 1840.

Ley de 8 de enero de 1845.

Ley Provincial de 8 de enero de 1845.

Ley de 2 de abril de 1845.

Ley de 11 de febrero de 1855.

Ley de 5 de julio de 1856.

Ley de 21 de abril de 1864.

Ley de 20 de agosto de 1870.

Ley Electoral de 20 de agosto de 1870.

Ley de 21 de julio de 1876.

Ley de 16 de diciembre de 1876.

Ley de 2 de octubre de 1877.

Ley de 29 de agosto de 1882.

Ley de 24 de junio de 1883.

Ley de 9 de julio de 1889.

Ley de 26 de junio de 1890.

Ley de 22 de junio de 1894.

Ley de 22 de agosto de 1896.

Ley de 8 de agosto de 1907.

Ley de 27 de julio de 1933.

Ley de 10 de julio de 1935.

Ley de 31 de octubre de 1935.

2.2.- Decretos.

Decreto de 23 de mayo de 1812.

Decreto de 10 de julio de 1812.

Decreto de 21 de septiembre de 1812.

Decreto de 9 de octubre de 1812.
Decreto de 10 de marzo de 1813.
Decreto de 19 de marzo de 1813.
Decreto de 24 de marzo de 1813.
Decreto de 23 de junio de 1813.
Decreto de 11 de agosto de 1813.
Decreto de 15 de abril de 1814.
Real Decreto de 4 de mayo de 1814.
Real Decreto de 24 de mayo de 1814.
Real Decreto de 15 de junio de 1814.
Real Decreto de 9 de marzo de 1820.
Real Decreto de 13 de mayo de 1820.
Decreto de 31 de agosto de 1820.
Decreto de 15 de diciembre de 1820.
Decreto de 17 de abril de 1821.
Decreto de 21 de mayo de 1821.
Real Decreto de 14 de julio de 1822.
Real Decreto de 1 de noviembre de 1822.
Real Decreto de 29 de noviembre de 1832.
Real Decreto de 2 de febrero de 1833.
Real Decreto de 10 de noviembre de 1833.
Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.
Real Decreto de 16 de febrero de 1834.
Real Decreto de 1 de abril de 1834.
Real Decreto de 13 de mayo de 1834.
Real Decreto de 23 de julio de 1835.
Real Decreto de 21 de septiembre de 1835.
Real Decreto de 26 de septiembre de 1835.
Real Decreto de 28 de septiembre de 1835.
Real Decreto de 13 de agosto de 1836.
Real Decreto de 30 de agosto de 1836.
Real Decreto de 30 de septiembre de 1836.
Real Decreto de 15 de octubre de 1836.
Real Decreto de 29 de noviembre de 1836.
Real Decreto de 8 de diciembre de 1836.
Real Decreto de 27 de diciembre de 1836.
Decreto de 13 de octubre de 1840.
Decreto de 27 de noviembre de 1840.
Real Decreto de 30 de diciembre de 1843.
Real Decreto de 28 de marzo de 1844.
Real Decreto de 13 de mayo de 1844.
Real Decreto de 14 de abril de 1852.
Real Decreto de 7 de agosto de 1854.
Real Decreto de 6 de septiembre de 1854.

Real Decreto de 22 de octubre de 1855.
Real Decreto de 15 de agosto de 1856.
Real Decreto de 2 de septiembre de 1856.
Real Decreto de 14 de octubre de 1856.
Real Decreto de 16 de octubre de 1856.
Real Decreto de 28 de noviembre de 1856.
Real Decreto de 3 de diciembre de 1856.
Real Decreto de 21 de octubre de 1866.
Decreto de 21 de octubre de 1868.
Decreto-ley de 9 de noviembre de 1868.
Real Decreto de 17 de noviembre de 1868.
Real Decreto de 14 de febrero de 1873.
Real Decreto de 16 de noviembre de 1873.
Real Decreto de 6 de julio de 1875.
Real Decreto de 5 de noviembre de 1890.
Real Decreto de 24 de marzo de 1891.
Real Decreto de 7 de febrero de 1918.
Real Decreto de 30 de septiembre de 1923.
Real Decreto de 20 de octubre de 1923.
Real Decreto de 29 de octubre de 1923.
Real Decreto de 8 de marzo de 1924.
Real Decreto de 9 de abril de 1924.
Real Decreto de 10 de abril de 1924.
Real Decreto de 2 de julio de 1924.
Real Decreto de 10 de julio de 1924.
Real Decreto de 23 de agosto de 1924.
Real Decreto de 31 de octubre de 1924.
Real Decreto-ley de 20 de marzo de 1925.
Real Decreto-ley de 20 de marzo de 1926.
Real Decreto de 28 de diciembre de 1927.
Real Decreto de 15 de febrero de 1930.
Real Decreto de 21 de febrero de 1930.
Real Decreto de 13 de marzo de 1931.
Decreto de 8 de mayo de 1931.
Decreto de 16 de junio de 1931.
Decreto de 17 de julio de 1931.
Decreto de 30 de diciembre de 1932.
Decreto de 28 de marzo de 1933.

2.3.- Reales Cédulas, Ordenes, Reales Ordenes, Manifiestos y Circulares.

Orden de 10 de noviembre de 1812.

Orden de 19 de marzo de 1813.

Real Cédula de 25 de junio de 1814.

Real Cédula de 30 de julio de 1814.

Real Orden de 8 de noviembre de 1820.

Orden de 21 de marzo de 1821.

Orden de 12 de junio de 1821.

Manifiesto de 1 de octubre de 1823.

Real Cédula de 17 de octubre de 1824.

Real Orden de 25 de julio de 1836.

Real Orden de 25 de noviembre de 1843.

Real Orden de 31 de diciembre de 1843.

Real Orden de 30 de noviembre de 1854.

Real Orden de 16 de diciembre de 1854.

Real Orden de 2 de enero de 1856.

Real Orden de 16 de agosto de 1856.

Real Orden de 3 de diciembre de 1856.

Circular de 13 de octubre de 1868.

Real Orden de 22 de junio de 1871.

Real Orden de 30 de septiembre de 1880.

Real Orden de 24 de marzo de 1889.

Real Orden de 2 de octubre de 1903.

Real Orden de 9 de diciembre de 1923.

Real Orden de 10 de diciembre 1923.

Real Orden Circular de 15 de septiembre de 1923.

Real Orden de 28 de marzo de 1924.

Real Orden de 29 de marzo de 1924.

Real Orden de 4 de febrero de 1927.

Real Orden de 30 de junio de 1927.

Orden de 31 de enero de 1934.

3.- COLECCIONES LEGISLATIVAS.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, y SANTAMARIA, Juan Alfonso, “Legislación Administrativa española del siglo XIX”, Madrid 1977.

MARTINEZ ALCUBILLA, Marcelo, “Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima recopilación de España Peninsular y Ultramarina en todos los ramos de la Administración pública”, Madrid 1877, 1893, y 1894.

MARTINEZ ALCUBILLA, Marcelo, “Diccionario-administrativo, Anuario de Legislación y Jurisprudencia, Apéndice de 1924”, Madrid 1924.

MAS Y ABAD, Celestino, “Diccionario General de la Legislación española: civil, penal, canónica, administrativa y mercantil”, Madrid 1877.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, y COSCULLUELA MONTANER, Luis, “Legislación de Administración local 1900-1975”, t. II, Madrid 1981.

PEDRET Y TORRES, Victor, OLIVER RODRIGUEZ, Enrique, y TORRES BALLESTE, Juan, “Enciclopedia jurídica española”, Barcelona 1910.

DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES, Congreso de los Diputados, Legislatura de 1840, Madrid 1875.

COLECCION DE LAS LEYES, DECRETOS Y DECLARACIONES DE LAS CORTES, Y DE LOS REALES DECRETOS, ORDENES, RESOLUCIONES Y REGLAMENTOS GENERALES, expedidos por las Secretarías de despacho, de orden de S.M., Imprenta Nacional, años 1812 a 1844.

BIBLIOGRAFIA.

- ABELLA, Fermín, “Derecho administrativo provincial y municipal. Tratado general teórico práctico de las atribuciones de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos en todos los ramos que por las leyes les están encomendadas después de las reformas de la Ley de 16 de diciembre de 1876”, t. I, Madrid 1877.
- ALBI CHOLBI, Fernando, “La crisis del concepto de municipio como entidad natural”, *Revista de Estudios de la vida local*, 5, septiembre/octubre, Madrid 1942, 13-35.
- ALCALA GALIANO, Antonio, “Memorias”, Madrid 1886.
- ALCANTARA SAEZ, Manuel, “Antología del pucherazo”, *Cuadernos de Historia* 16, 188, Barcelona 1985, 24-32.
- ALEJANDRE, Juan Antonio, “El voto en España”, *Cuadernos de Historia* 16, 126, Barcelona 1985, 4-32.
- ALVAREZ REY, Leandro, “El trienio constitucional (1820-1823)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 143-153.
- ANGOUSTURES, Aline, “Historia de España en el siglo XX”, Barcelona 1995.
- ARCE MONZON, Luis, “El recurso de reposición en la Administración local”, *Revista de Estudios de la vida local*, 120, noviembre/diciembre, Madrid 1961, 839-858.
- ARTOLA GALLEGO, Miguel, “El reinado de Fernando VII (1808-1833)”, en MENENDEZ PIDAL, Ramón (dir.), *Historia de España, t. XXXII: La España de Fernando VII*, Madrid 1968, 3-953.
- , “La revolución liberal burguesa (1808-1837)”, en ARTOLA GALLEGO, Miguel (dir.), *Historia de España, t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid 1990, 34-84.

----, “Isabel II y la monarquía constitucional (1837-1868)”, en ARTOLA GALLEGO, Miguel (dir.), *Historia de España, t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid 1990, 129-219.

----, “La experiencia democrática (1868-1874)”, en ARTOLA GALLEGO, Miguel (dir.), *Historia de España, t. V: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid 1990, 331-368.

----, “Partidos y programas políticos, 1808-1936”, t. I, Madrid 1974.

AZCARATE, Gumersindo de, “Municipalismo y regionalismo”, Madrid 1979.

BALLESTEROS FERNANDEZ, Angel, “El control sobre los entes locales en el Estatuto Municipal y sus antecedentes más inmediatos”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 219-244.

BARRACO VELA, Rafael, “Creación y segregación de municipios”, Madrid 1993.

BEN-AMI, Shlomo, “La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)”, Madrid 1983.

----, “Los orígenes de la Segunda República española: anatomía de una transición”, Madrid 1990.

BENEYTO PEREZ, Juan, “Historia de la Administración española e hispanoamericana”, Madrid 1958.

BENITEZ DE LUGO GUILLEN, José Mariano, “El municipio y sus elementos esenciales: territorio, población y organización”, Madrid 1986.

BEYRIE, Jacques, “Oligarquía y caciquismo. Tendencia ascendente de las oposiciones”, en BENNASSAR, Bartolomé (dir.), *Historia de los españoles, t. II: Siglos XVIII-XX*, Barcelona 1989, 268-277.

BULLON RAMIREZ, Antonio, “Historia del secretariado de Administración local”, Madrid 1968.

BURGOS, Javier de, “Anales del reinado de Isabel II”, Madrid 1850.

CABEZA SANCHEZ-ALBORNOZ, Sonsoles, “La década moderada (1844-1854)”, en

- PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 109-128.
- CANOVAS SANCHEZ, Francisco, “Los partidos políticos”, en JOVER ZAMORA, José M^a (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático*, Madrid 1981, 373-499.
- CARO CANCELA, Diego, “La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 497-514.
- CARR, Raymond, “España: de la Restauración a la democracia 1875-1980”, Barcelona 1983.
- , “España 1808-1939”, Barcelona 1970.
- CARRASCO CANALS, Carlos, “El municipio en la Administración española del siglo XIX”, *Revista de Estudios de la vida local*, 173, enero/febrero/marzo, Madrid 1972, 71-101.
- CARRO MARTINEZ, Antonio, “Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 151-197.
- CASTRO DE, Concepción, “La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)”, Madrid 1979.
- CAZORLA PRIETO, Luis María, “Temas de Derecho Administrativo”, Madrid 1978.
- CLAVERO, Bartolomé, “Manual de Historia constitucional de España”, Madrid 1989.
- COMELLAS GARCIA-LLERA, José Luis, “Historia de España contemporánea”, Madrid 1988.
- , “El sexenio de plena soberanía real (1814-1820)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 129-142.
- COLMEIRO, Manuel, “Elementos del Derecho político y administrativo de España”, Madrid 1877.
- , “Derecho administrativo español”, t. I, Madrid 1858.

----, “Elementos de Derecho administrativo”, Madrid 1850.

COS-GAYON, Fernando, “Historia de la Administración Pública en España”, Madrid 1976.

CUENCA TORIBIO, José Manuel, “El caciquismo en España”, *Cuadernos de Historia* 16, 188, Barcelona 1985, 4-23.

DIEZ TORRE, Alejandro R., “Las regencias de María Cristina (1833-1840) y de Espartero (1840-1843)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 209-246.

DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel, “Notas sobre el régimen de representación municipal en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1824”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 283-305.

EMBID IRUJO, Antonio, “Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español”, Madrid 1978.

ENTRENA CUESTA, Rafael, “Curso de Derecho Administrativo”, *t. I: Organización administrativa*, Madrid 1985.

ESCUADERO, José Antonio, “Curso de Historia del Derecho, Fuentes e Instituciones Político-administrativas”, Madrid 1990.

ESPADAS BURGOS, Manuel, y URQUIJO GOITIA, José Ramón de, “Evolución política del siglo XIX”, en MONTENEGRO DUQUE, Angel (coord.), *Historia de España*, *t. XI: Guerra de la Independencia y época constitucional (1808-1898)*, Madrid 1990, 9-117.

ESTEBAN, Jorge de, y GARCIA FERNANDEZ, Javier (colab.), “Constituciones españolas y extranjeras”, Madrid 1979.

FANLO LORAS, Antonio, “Fundamentos constitucionales de la autonomía municipal”, Madrid 1990.

FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor, “Historia política de la España contemporánea (Desde la revolución de septiembre hasta la muerte de Alfonso XII)”, *t. I*, Madrid 1956.

----, “Los orígenes del municipio constitucional”, Barcelona 1976.

FERNANDEZ RUA, José Luis, “1873. La Primera República”, Madrid 1975.

----, “1931. La Segunda República”, Madrid 1977.

FERNANDEZ SANZ, Juan José, “La Restauración: el reinado de Alfonso XII (1874-1885)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1839)*, Barcelona 1996, 405-424.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco, “Las Constituciones históricas españolas. Un análisis histórico jurídico”, Madrid 1986.

FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo, “El concepto de municipio y consiguiente definición”, *Revista de Estudios de la vida local*, 2, marzo/abril, Madrid 1942, 33-39.

FERRANDO BADIA, Juan, “La Primera República”, en JOVER ZAMORA, José M^a (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 703-768.

FERRARY, Alvaro, “La Segunda República”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 515-549.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español (Intento de revisión)”, *Revista de Estudios de la vida local*, 166, abril/mayo/junio/, Madrid 1990, 265-274.

GALLEGO BURIN, Alberto, “La autonomía municipal”, *Revista de Estudios de la vida local*, 43, Madrid 1949, 14-19.

GARCIA DE CORTAZAR, Fernando, y GONZALEZ VESGA, José Manuel, “Breve historia de España”, Madrid 1994.

GARCIA ESCUDERO, José M^a, “Historia política de las dos Españas”, t. I, Madrid 1976.

GARCIA FERNANDEZ, Javier, “El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España”, Madrid 1983.

GARCIA-TREVIJANO Y FOS, José Antonio, “Articulación Estado-Entes locales”, *Revista de Estudios de vida local*, 153, mayo/junio, Madrid 1967, 321-338.

----, “Tratado de Derecho Administrativo”, t. II, Madrid 1967.

GARRIDO MAYOL, Vicente, “La organización territorial del Estado en la historia constitucional española”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió y Ceriol, Estudios de Historia, Política y Derecho en Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, 9/10 Otoño 1994/Invierno 1995, Valencia 1995, 171-184.

GASCON MARIN, José, “Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española”, t. II, Madrid 1947.

----, “Oliván y la ciencia de la administración”, en *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico administrativa española*, Madrid 1944.

GIL NOVALES, Alberto, “El reinado de Fernando VIII”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. VII: Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, Barcelona 1980, 276-308.

GOMEZ DE LA SERNA, Pedro, “Instituciones de Derecho administrativo”, Madrid 1843.

----, “Apéndice a las Instituciones del Derecho Administrativo español”, Madrid 1847.

GOMEZ-NAVARRO, José Luis, “El régimen de Primo de Rivera: reyes, dictaduras y dictadores”, Madrid 1991.

GUIRADO CID, Cristóbal, “Aproximación al estudio de la Alcaldía a través de su evolución legislativa”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 252, octubre/diciembre, Madrid 1991, 879-892.

----, “El Alcalde en la legislación española”, Madrid 1991.

HIJANO PEREZ, M^a Angeles, “La pérdida de poder político en los Ayuntamientos tras la revolución liberal”, en *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, t. III, Madrid 1995, 163-173.

JORDANA DE POZAS, Luis, “Significación del Estatuto en la historia del municipalismo”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 13-30.

JOVER ZAMORA, José M^a, “La época de la Restauración: panorama político social (1875-1902)”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. VIII: Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona 1981, 271-393.

JUTGLAR I BERNAUS, Antoni, “La Revolución de septiembre, el Gobierno provisional y el reinado de Amadeo I”, en JOVER ZAMORA, José M^a (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 645-699.

LA PARA LOPEZ, Emilio, “Alfonso XIII: Los intentos de renovación del sistema (1902-1916)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 448-467.

LUIS MARTIN, Francisco de, “Quiebra de la monarquía (1917-1923)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 484-496.

LLISET BORREL, Francisco, “Manual de Derecho Local”, Madrid 1985.

MALERBE, Pierre, “El advenimiento de la Dictadura”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. IX: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 29-42.

----, “El nuevo régimen: el Directorio militar, 1923-1925”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. IX: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 43-59.

----, “El Directorio civil y el fomento de la economía, 1925-1929”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. IX: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 61-73.

----, “Hacia un Estado nuevo, 1926-1929”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. IX: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra*, Barcelona 1989, 75-91.

----, “El hundimiento de la monarquía”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. IX: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1930)*, Barcelona 1989, 93-100.

MARICHALAR, Carlos, “La revolución liberal y los partidos políticos en España (1834-1844)”, Madrid 1980.

MARTI Y MARTI, Casimiro, “Afianzamiento y despliegue del sistema liberal 1834-1874”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. VIII: Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona 1990, 173-262.

- MARTIN MATEO, Ramón, “Manual de Derecho Administrativo”, Madrid 1990.
- , “Administración local y constitucional. Organización Territorial del Estado, Administración Local”, t. I, Madrid 1985.
- MARTIN-RETORTILO, Sebastián, “La provincia pasado, presente y futuro”, Madrid 1991.
- , “Descentralización administrativa y Organización política”, t. I Madrid 1973.
- , “Alejandro Oliván: reflexiones sobre su vida y su obra”, Madrid 1977.
- MARTINEZ CUADRADO, Miguel, “La República presidencialista de 1874”, en ARTOLA GALLEGU, Miguel (dir.), *Historia de España, t. VI: Restauración y crisis de la monarquía (1874-1931)*, Madrid 1991, 9-23.
- , “La Restauración. Reinado de Alfonso XII y Regencia de M^a Cristina”, en ARTOLA GALLEGU, Miguel (dir.), *Historia de España, t. VI: Restauración y crisis de la monarquía (1874-1931)*, Madrid 1991, 25-90.
- MARTINEZ MARIN, Antonio, “La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente”, Murcia 1989.
- , “La elección o nombramiento y cese del Alcalde: Historia legislativa. Régimen actual”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 242, abril/junio, Madrid 1989, 283-336.
- MARTINEZ MARTIN, Antonio, “Derecho Administrativo. La Organización Administrativa”, Madrid 1986, 318-321.
- MENDIZABAL ALLENDE, Rafael de, “Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista Actualidad administrativa*, 18, 2-8 mayo, Madrid 1994, 263-270.
- MERINO MERCHAN, José Fernando, “Regímenes históricos españoles”, t. I y II, Madrid 1988.
- MESA SEGURA, Antonio, “La labor administrativa de Javier de Burgos”, Madrid 1946.
- MIR I BAGO, Josep, “El sistema español de competencias locales”, Madrid 1991.

- MONTANOS FERRIN, Emma, y SANCHEZ-ARCILLA José, “Historia del Derecho y de las Instituciones”, t. III, Madrid 1991.
- MONTERO DIAZ, Julio, “La crisis del moderantismo y la experiencia del sexenio democrático”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 291-306.
- MORELL OCAÑA, Luis, “El Alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano y Fos*, Madrid 1982, 353-373.
- , “Las Entidades Locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 55, julio/septiembre, Madrid 1987, 325-352.
- , “El régimen local español”, t. I, Madrid 1988.
- , “La Administración local”, Madrid 1984.
- MORILLO-VELARDE PEREZ, José I., “El Alcalde en la Administración española”, Sevilla 1977.
- NIETO, Alejandro, “Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón”, Barcelona 1996.
- OLIVAN, Alejandro, “De la Administración pública con relación a España”, Madrid 1954.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, “Centralización y descentralización en España. Perspectiva histórica”, *Revista Documentación Administrativa*, 214, abril/junio, Madrid 1988, 193-219.
- , “La evolución del concejo abierto y su reconocimiento constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 237, enero/marzo, Madrid 1988, 827-851.
- , “El concejo abierto en la Edad Moderna y Contemporánea”, en *Jornadas sobre el concejo abierto*, Burgos del 4 al 6 de mayo de 1887, Junta de Castilla y León (ed.), Valladolid 1989, 21-37.
- , “Nota preliminar”, en COSCULLUELA MONTANER, Luis, y ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Legislación de Administración local 1900-1975*, t. II, Madrid 1981.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, “El libro de los alcaldes y Ayuntamientos”, Madrid 1978.

----, “Elementos de Derecho administrativo” Madrid 1843.

ORTIZ DIAZ, José, “La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto de Calvo Sotelo (su vigencia y sentido actual)”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975. 309-318.

PALACIO ATARD, Vicente, “La España del siglo XIX (1808-1889). Introducción a la Historia contemporánea”, Madrid 1981.

PANIAGUA, Javier, “España siglo XX (1889-1931)”, Madrid 1987.

PAREDES, Javier, “Los bienios progresista y moderado (1854-1858)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 263-270.

PAREJO ALFONSO, Luciano, “Derecho básico de la Administración local”, Barcelona 1988.

PARIAS SAINZ DE ROZAS, María, “La revolución liberal española”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 109-128.

PEREZ ALGAR, Félix, “Elementos de Derecho local”, Madrid 1991.

PEREZ SERRANO, Nicolas, “Tratado de Derecho político”, Madrid 1984.

PINO ARTACHO, Juan del, “El caciquismo problema social”, en *Historia social de España. Siglo XIX*, Madrid 1972, 189-203.

POSADA, Adolfo, “Escritos municipalistas y de la vida local”, Madrid 1979.

----, “Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)”, Madrid 1982.

POSADA HERRERA, José de, “Lecciones de Administración trasladadas por sus discípulos Juan Antonio de Bascón, Francisco de Paula Madrazo, y Juan Pérez Calvo”, t. I, II y III, Madrid 1978.

----, “Lecciones de Administración”, Madrid 1843.

- RALLO LOMBARTE, Artemi, “Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Estudios de Historia, Política y Derecho en Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, 9/10 (Otoño 1994/Invierno 1995), Valencia 1995, 225-244.
- RIVERO YSERN, José Luis, “Manual de Derecho Local”, Madrid 1992.
- ROCA ROCA, Eduardo, “La electividad municipal; del Estatuto Municipal al Proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 261-279.
- RODRIGUEZ ALONSO, Manuel, “El Estado liberal español (1834-1874)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 1991-208.
- RODRIGUEZ ARANA, Jaime, y SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., “El contencioso administrativo como elemento garantizador de los derechos fundamentales”, *Revista Actualidad administrativa*, 43, 22-28 de noviembre, Madrid 1993, 533-538.
- RUIZ DE AZUA Y MARTINEZ DE EZQUERECOCHA, Estíbaliz, “La Unión Liberal y el agotamiento del modelo moderado (1858-1868)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona, 1996, 271-290.
- RUIZ SANCHEZ, José Leonardo, “La década absolutista (1823-1833)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 155-172.
- SACRISTAN Y MARTINEZ, Antonio, “Municipalidades en Castilla y León. Estudio histórico-crítico”, Madrid 1981.
- SALAS, Javier, “Antecedentes históricos del recurso contencioso-electoral”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano y Fos*, Madrid 1982, 625-633.
- SANCHEZ AGESTA, Luis, “Historia del constitucionalismo español”, Madrid 1964.
- SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, y MONTANOS FERRIN, Emma (colab.), “Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)”, Madrid 1994.
- SANCHEZ DIAZ, José Luis, “Competencia y autonomía municipal”, *Revista de Estudios de la vida local*, 205, enero/marzo, Madrid 1980, 87-93.

- SANCHEZ MORON, Miguel, “La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional”, Madrid 1990.
- SANTA MARIA DE PAREDES, Vicente, “Curso de Derecho Administrativo, según principios generales y la legislación actual de España”, Madrid 1885.
- , “Curso de Derecho Político, según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente”, Madrid 1883.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Madrid 1988.
- SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio, “Una aproximación a la obra de Javier de Burgos”, *Revista Actualidad administrativa*, 2, 11-17 de enero, Madrid 1993, 19-23.
- , “El gobierno civil, figura polémica”, *Revista Actualidad administrativa*, 26, 26 junio -2 de julio, Madrid 1989, 1517-1522.
- , “La influencia francesa en la figura del Gobernador Civil”, *Revista Actualidad administrativa*, 30, 25-31 de julio, Madrid 1988, 1725-1732.
- SEVILLA MERINO, Ignacio, “La autonomía municipal en la Constitución”, en *Estudios en Homenaje al Prof. Diego Sevilla Andrés, Historia, Política y Derecho, t. II*, Valencia 1984, 939-960.
- SILVELA, Francisco Agustín, “Estudios prácticos de administración”, Madrid 1839.
- SIMON TOBALINA, Juan Luis de, “El régimen local de la primera Restauración”, *Revista de Estudios de la vida local*, 189, abril/junio, Madrid 1978, 301-320.
- , “El gobierno municipal en el Estatuto de 1924”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios conmemorativos*, Madrid 1975, 321-351.
- SOLDEVILA, Ferrán, “Historia de España”, t. III, Barcelona 1995.
- SOSA WAGNER, Francisco, “Manual de Derecho Local”, Madrid 1987.
- , “Los principios del nuevo Régimen Local”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, Madrid 1988.

- , “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 239, julio/septiembre, Madrid 1988, 1352-1361.
- , y MIGUEL GARCIA, Pedro de, “Creación, supresión y alteración de términos municipales”, Madrid 1987.
- SUAREZ CORTINA, Manuel, “La regencia de M^a Cristina (1885-1902)”, en PAREDES, Javier (coord.), *Historia de España contemporánea (1808-1939)*, Barcelona 1996, 425-445.
- TAMAMES, Ramón, “La Constitución y los problemas políticos”, en ARTOLA GALLEGO, Miguel (dir.), *Historia de España, t. VII: La República. La era de Franco*, Madrid 1988, 79-87.
- , “Dinámica histórica de la II República”, en ARTOLA GALLEGO, Miguel (dir.), *Historia de España, t. VII: La República. La era de Franco*, Madrid 1975, 115-121.
- TEMIME, Emile, BRODER, Albert, y CHASTAGNARET, Gerard, “Historia de España contemporánea. Desde 1808 a nuestros días”, Barcelona 1982.
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco, “Manual de Historia del Derecho español”, Madrid 1983.
- TOMAS VILLARROYA, Joaquín, “Breve historia del constitucionalismo español”, Madrid 1986.
- , “El proceso constitucional (1834-1843)”, en JOVER ZAMORA, José M^a (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 5-66.
- , “El proceso constitucional (1843-1868)”, en JOVER ZAMORA, José M^a (dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXIV: La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, Madrid 1981, 199-368.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel, “La Segunda República”, en TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.), *Historia de España, t. IX: La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939)*, Barcelona 1983, 107-227.
- TURRADO VIDAL, Martín, “El Jefe Superior Político, primer Gobernador Civil”, *Revista Actualidad administrativa*, 4, 22-28 de enero, Madrid 1990, 39-47.
- TUSELL GOMEZ, Javier, “La Dictadura regeneracionista”, en JOVER ZAMORA, José M^a

(dir.), *Historia de España Menéndez Pidal, t. XXXVIII: La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931), t. II*, Madrid 1995, 167-261.

----, “Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)”, Madrid 1976.

----, y CHACON ORTIZ, Diego (colab.), “La reforma de la Administración Local Española (1900-1936)”, Alcalá de Henares 1987.

VARELA ORTEGA, José, “Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)”, Madrid 1977.

VEGA DOMINGUEZ, Jacinto de, “Nuevo siglo y nuevos Ayuntamientos. Instituciones y gobierno municipal en Huelva a comienzos de siglo XIX”, en *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola, t. III*, Madrid 1995, 351-363.

VIÑES MILLET, Cristina, “El municipio en España. Evolución histórica”, Granada 1994.