

LOS DEBATES PARLAMENTARIOS DE LA LEY MUNICIPAL DE 1840

Por JAVIER PEREZ NUÑEZ

SUMARIO

I. EL RÉGIMEN LOCAL, PIEDRA ANGULAR DE LA REFORMA CONSERVADORA.—II. LA CONCEPCIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL.—III. LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y EL NOMBRAMIENTO DE LOS ALCALDES.—IV. LAS ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS Y EL CONTROL GUBERNATIVO.—V. DEL RETRAIMIENTO A LA REVOLUCIÓN PROGRESISTA.

I. EL REGIMEN LOCAL, PIEDRA ANGULAR DE LA REFORMA CONSERVADORA

El Gobierno moderado de Evaristo Pérez de Castro, sostenido desde julio de 1839 exclusivamente por la confianza regia, encontró en la pacificación de las provincias del norte y en la discusión de la ley confirmadora de los Fueros vascos su tabla de salvación. Así, disolvió en noviembre de 1839 las Cortes, de mayoría progresista, «por la necesidad de consultar a la voluntad nacional, tras el venturoso cambio ocurrido en el estado de la Nación por el memorable Convenio de Vergara», e inició los trámites, mediante la convocatoria de elecciones, para el restablecimiento del equilibrio político-ideológico entre el ejecutivo y las Cámaras legislativas, es decir, para adecuarse formalmente a las reglas del régimen parlamentario de las *dos confianzas* que le exigía poseer mayoría en las Cortes (1).

Si el resultado de estos comicios celebrados en enero de 1840 —triumfo abrumador de los moderados— fue puesto en entredicho por los progresistas nada más abrirse en febrero de este año la legislatura, acusando al Gobierno de haberlos manipulado y exigiéndole un nuevo recuento o la anulación de los mismos (2), más aún lo fue el programa que, con el apoyo de la nueva mayoría parlamentaria conservadora, el ejecutivo de Evaristo Pérez de Castro pretendía implementar, ya que con él

(1) J. I. MARCELLO BENEDICTO: *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pág. 306. El presente trabajo forma parte de una investigación colectiva financiada por la DGICYT (PB 92-0151), sobre «Los debates parlamentarios y la vida política española, 1810-1873».

(2) C. MARICHAL: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, Ed. Cátedra, Madrid, 1980, pág. 191.

se les quería desplazar de las instancias en las que mantenían la hegemonía —Ayuntamientos, Diputaciones, Milicia Nacional, prensa— y, con ello, anularles como fuerza política. Y así era, porque ese programa, anunciado en el discurso de la Corona, se basaba en una serie de proyectos de ley que, indicados a restringir la participación política, limitar la libertad de imprenta, controlar gubernativamente la administración local y provincial, reducir el poder de la Milicia Nacional, tenían como última finalidad si no en este momento revisar la Constitución de 1837, sí modificar el sistema político (3) mediante el fortalecimiento del poder ejecutivo (de la Corona).

De entre esos proyectos de ley destacan por su trascendencia los presentados en el Congreso de los Diputados el 21 de marzo por el Ministro de la Gobernación, Saturnino Calderón Collantes, y asumidos desde el 8 de abril por su sustituto, Agustín Armendáriz, relativos a la «organización y atribuciones de los Ayuntamientos» y a la «organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales», con las correspondientes peticiones de autorización para su establecimiento por el Gobierno. De esta manera, en esta ocasión se pretendía afrontar la regulación de todo el régimen local en su conjunto. Sin embargo, tras la ardua y polémica discusión que ocasionó el primero de ellos, el ejecutivo decidió el 8 de junio retirar el referido a las Diputaciones provinciales.

Las razones, que alegaba el Gobierno moderado para solicitar la autorización a las Cortes para la implantación inmediata de la legislación municipal presentada, se asentaban, formalmente, en otra semejante y para el mismo objeto otorgada por los Estamentos en 1835 (4) y, materialmente, en la urgente necesidad de proceder a la reforma del sistema municipal para poner fin —se señalaba— al desorden que estaba ocasionado por la legislación vigente de 3 de febrero de 1823, por la que las Corporaciones locales no tenían otra dependencia que la escasa y vaga de las Diputaciones provinciales y eran totalmente independientes de la tutela e intervención de la autoridad central. Para terminar con esta situación —se indicaba— que rayaba «casi en una especie de soberanía», se ofrecía el proyecto de ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos que, siendo esencialmente el mismo que se había debatido en el Congreso en 1837-1838, venía —estimaban— a conciliarlos con la naturaleza del sistema representativo y «con los sanos principios de la ciencia administrativa» (5).

Con arreglo a esos principios, que no eran más que los sustentados por la primera generación de administrativistas que se formó en torno al partido moderado

(3) M. ARTOLA: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, 7.ª ed., Alianza Ed., Madrid, 1980, pág. 199.

(4) Sobre esta delegación legislativa, uno de los primeros casos que se conocen en la España constitucional, se puede consultar J. TOMÁS VILLARROYA: «El decreto de 21 de septiembre de 1835 sobre la organización de las Diputaciones Provinciales», en *La provincia*, vol. III, Instituto de Ciencias Sociales-Diputación Provincial, Barcelona, 1966, págs. 54-55.

(5) *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)*, 21-III-1840, Apéndice 7.º al núm. 26, págs. 601-602. Proyecto de ley, presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación de la Península, autorizando al Gobierno para plantear el de organización y atribuciones de los Ayuntamientos.

(Alberto Lista, Patricio de la Escosura, Alejandro Oliván o Javier de Burgos) (6), se articuló la que se quería establecer como nueva legislación municipal, que suponía: frente al sufragio activo y pasivo universal indirecto vigente en la elección de los Ayuntamientos, una reducción notable del número de electores y, mayor aún, de los elegibles, mediante el establecimiento de un sistema de elección censitario sumamente restrictivo; frente al nombramiento de los alcaldes y de los tenientes de alcalde exclusivamente por las propias comunidades vecinales, la designación de esos, de entre los elegidos por éstas para formar los Ayuntamientos, en las capitales de provincia por el Ministerio de la Gobernación, y en las cabezas de partido y en los pueblos que excedieran de 500 vecinos por el jefe político; frente a la delimitación de una esfera de asuntos privativos y propios de los Ayuntamientos y consagración, por tanto, de la doctrina del poder municipal (7), de acuerdo con la legislación vigente de 3 de febrero de 1823, la supresión de la cláusula del «gobierno interior» de las funciones de las corporaciones locales, y su conversión en simples órganos de asesoramiento y consulta de los alcaldes y de los jefes políticos; frente a la asunción por el alcalde, conforme a la normativa vigente, del gobierno político, en su calidad de agente gubernativo, y la participación preeminente en el gobierno interior o económico-administrativo propio del ayuntamiento, en su concepto de órgano ejecutivo municipal (8), el encuadramiento en exclusiva en su persona de los dos ámbitos —«administrador del pueblo» y «delegado del Gobierno»—, si bien dependiente en ambos casos de la Administración del Estado, ya que su actuación se realiza, en el primero, «bajo la vigilancia de la administración superior» y, en el segundo, «bajo la autoridad política superior de la provincia» (9).

El Gobierno quiso soslayar el debate parlamentario dando al proyecto la forma de un texto autorizatorio, que constaba, por tanto, de un solo artículo (10). Sin embargo, tras la presentación el 1 de abril del dictamen favorable de la Comisión del Congreso encargada de informar sobre el mismo (11), se tuvo que enfrentar con

(6) L. MORELL OCAÑA: «El alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo», *Homenaje al profesor José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pág. 362.

(7) S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL MURGADAS: *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I: «Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931», Ed. Alfabara, Madrid, 1973, pág. 73.

(8) J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ: *El alcalde en la administración española*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1977, pág. 57.

(9) DSC, 21-III-1840, Apéndice 5.º al núm. 26, págs. 585-593. Proyecto de ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación de la Península.

(10) L. PAREJO ALFONSO: «La región y la legislación histórica del régimen local», en *Las Autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, pág. 63.

(11) La Comisión formada para dictaminar sobre el Proyecto de ley de Ayuntamientos estaba formada por: presidente, Agustín Armendáriz; vocales, José Morales Santisteban, Ramón Cobo de la Torre, Juan Martín Carromolino, Mariano Roca de Togores, Rafael Díaz de Argüelles, y secretario, Barón de Biguézabal. Tras la designación, el 8 de abril, de Agustín Armendáriz como Ministro de la Gobernación fue reemplazado en la presidencia de la Comisión por el administrativista Alejandro Oliván.

nada menos que con 124 enmiendas firmadas en su mayoría, lógicamente, por los progresistas. Este procedimiento para obstaculizar la aprobación del proyecto tuvo éxito, incluso después que los moderados, para intentar frenarlo, aprobaran el 23 de abril una proposición por la que el Congreso no se ocuparía a partir de entonces de enmienda o adición alguna más de las hasta entonces presentadas.

Se prolongó el debate porque, discutidas todas las enmiendas, la inclusión en el nuevo proyecto de ley presentado por la Comisión dictaminadora el 6 de mayo de algunas aspectos de aquéllas, si bien totalmente incidentales, que escasamente alteraban el texto original, pero sobre todo la sustitución de la autorización por un artículo único, en que, procedente de una enmienda presentada por el diputado moderado Joaquín Francisco Pacheco, se establecía que los Ayuntamientos se arreglarían interinamente de acuerdo con la nueva normativa, dando cuenta el Gobierno a las Cortes de su ejecución (12), fue considerado por los progresistas como un nuevo proyecto de ley. Esta consideración y el correlato de tener que ser tramitada como todas las demás leyes, es decir, debatida primero en su totalidad y después pormenorizadamente su articulado, encontró la tajante oposición de la mayoría moderada, que en modo alguno estaba dispuesta a aceptar algo que había querido evitar desde el principio, la discusión parlamentaria. Al final ambas posiciones lograron conciliarse gracias a la enmienda presentada el 13 de mayo por el diputado progresista Pascual Madoz, en la que se planteaba que el debate se circunscribiera a los puntos capitales del proyecto: 1.º El censo que marca el derecho de elección activo y pasivo; 2.º El nombramiento de los alcaldes; 3.º Las atribuciones de los Ayuntamientos, y 4.º Las facultades para disolver o suspender estas Corporaciones municipales (13).

En esa enmienda, que sirvió para normalizar y encauzar la discusión hasta la votación definitiva del proyecto el 5 junio, hemos encontrado también nosotros la base para el acercamiento y ordenación de estos debates arduos, prolijos y embarullados, sobre la ley municipal de 14 de julio de 1840. Así, estimamos oportuno fijarnos en los planteamientos de los progresistas y de los moderados sobre los siguientes aspectos: a) La solicitud de autorización y la forma de tramitación parlamentaria; b) La concepción del régimen local del proyecto, y c) Los puntos recogidos en la enmienda de Pascual Madoz, con las referencias a los mismos realizadas antes y después de su aprobación por el Congreso.

El intento del ejecutivo moderado de arrebatar de la Cámara Baja la discusión del proyecto de ley municipal chocó con la férrea resistencia de la minoría progresista que, bajo concepto alguno, estaba dispuesta a consentirlo. Así, rechazando esa forma de legislar que, por mucho que se argumentara con la existencia de otros precedentes, que, además, para los progresistas, correspondían a una realidad política completamente diferente a la vigente, consideraban no sólo contraria al régimen representa-

(12) DSC, 6-V-1840, Apéndice 2.º al núm. 61, págs. 1473-1481. Proyecto de Ley de Ayuntamientos según resulta de las enmiendas admitidas por la Comisión.

(13) *Ibid.*, 13-V-1840, núm. 68, págs. 1633-1634.

tivo, sino anticonstitucional porque se usurpaba a las Cortes, faltando a la observancia de la separación de poderes, su objeto principal, casi único, el de hacer las leyes. Una infracción que se acrecía para la oposición desde el momento en que, como había afirmado el Ministro de la Gobernación, la legislación municipal que se estaba tratando era una de las que formaban el complemento de la ley fundamental del Estado.

Pero, además, conviniendo que a la mayoría parlamentaria, en un cuerpo legítimamente constituido, le correspondía acordar que era ley, en la parte que el mismo cuerpo pudiera acordar que lo fuera, ello no le facultaba, argüía Salustiano Olózaga —uno de los diputados progresistas que más tajantemente se opuso a la solicitud de autorización—, para despojar a la minoría del «derecho propio suyo, aunque menos importante, cual es el de la discusión». E iba más lejos al advertir que «si se nos despoja de este derecho, la mayoría ha perdido el suyo; si se nos priva de la discusión, la votación es nula» (14). A esta posición se sumó Pascual Madoz, al enfrentarse a la proposición de los moderados del 23 de abril que quería paralizar el debate: «¿Quieren establecer la funesta doctrina de que la mayoría es omnipotente, no sólo para legislar en el círculo de sus atribuciones, sino para infringir las mismas leyes fundamentales, en virtud de las que estamos aquí congregados, y para infringir también el Reglamento, salvaguardia de la minoría, como se dice comúnmente? Yo, señores, (...) no doblaré nunca la cerviz ante principios y doctrinas tan funestas» (15).

Refutadas esas acusaciones de infractores de la Constitución, el núcleo fuerte de la defensa de los moderados a la autorización solicitada por el Gobierno para legislar por decreto no se sustentó, aunque aducidas, ni en adecuación del proyecto de ley a la Constitución y al Reglamento de la Cámara ni tampoco, por supuesto, en la lógica de los números, no obstante fuera el soporte profundo de todos los demás argumentos. En la urgencia de sustituir la legislación vigente de 3 de febrero de 1823, que, según la mayoría parlamentaria, imposibilitaba al ejecutivo gobernar, al crear unos Ayuntamientos que, atribuyéndoles una autoridad independiente del Gobierno, les permitía oponer resistencia a éste en cada momento, y en la necesidad de establecer una nueva normativa municipal conforme a los principios contenidos en la Constitución de 1837 se encuentra la clave del apoyo de los moderados a la petición de autorización y al texto que ordenaba la realidad municipal presentados por el Ministro de la Gobernación.

II. LA CONCEPCION DEL REGIMEN LOCAL

Entre los principios contenidos en la Constitución del Estado, para el titular de esa cartera, Agustín Armendáriz, sobresalía el principio monárquico, y siendo esto así —argüía el político navarro— era necesario que «en las leyes administrativas descollara también este sistema monárquico, sin trabar, sin coartar la libertad de los pueblos, pero enlazando los intereses de los pueblos con los intereses generales del

(14) *Ibid.*, 14-IV-1840, núm. 43, pág. 1013.

(15) *Ibid.*, 23-IV-1840, núm. 49, pág. 1116.

Estado» (16). Desde este presupuesto doctrinario cardinal de los moderados, ¿cómo desde su perspectiva se conciliaban esos intereses? Recuperando la Corona, el poder ejecutivo, las facultades que le correspondían.

Así, desechada la idea del «poder municipal» como un poder del Estado y deserrada, en buena lógica —subrayaban los moderados— del texto constitucional de 1837 porque la institución municipal nunca podía figurar en el orden político, sino en el administrativo, no siendo además éste, para ellos, más que una parte de administración pública, cuya jefatura se encontraba residenciada en el poder ejecutivo. Si esto era así, ¿cuáles eran los actos de gobierno y administración en un Estado? La respuesta que daba Alejandro Oliván no podía ser más precisa: «La ejecución de las leyes, ya en el orden político, ya en el económico; y como el interés inmediato individual no está identificado con el interés público, sino que suele estarle opuesto, por eso sería peligroso dejar al cuidado de otro que de un Gobierno responsable la ejecución de ninguna ley o medida general. Así es que la seguridad individual, el orden público, la propiedad, el culto y la moral, el ejercicio de los derechos políticos, el fisco, el reemplazo del ejército y demás objetos consignados en la Constitución y reglados en las leyes, a nadie absolutamente a nadie están encomendados ni pueden estarlo más que al poder central, con los medios necesarios para hacerse obedecer a sus disposiciones un impulso simultáneo e irresistible» (17).

De esa manera, debiendo llegar las disposiciones de gobierno y administración desde el centro de acción a todos los individuos, a todos los ángulos de la Monarquía, entendían los moderados que las funciones de los Ayuntamientos debían reducirse a los negocios puramente locales, dentro de aquel círculo al que no hubieran llegado las leyes generales, pero aún así creían que era necesario que el Gobierno tuviera intervención en los mismos, porque estos podían rozar no sólo los intereses generales, sino también los privados, de cuya protección se encontraba ese encargado. Así, mediante esta unidad en la acción administrativa, que asume directa y totalmente el poder ejecutivo del Estado, para la mayoría parlamentaria se alcanzaba el equilibrio que se estaba buscando, ya que, al ocupar el Gobierno el lugar que le correspondía, el centro de la administración, y al ser lo que debía ser, un Gobierno protector, «entonces ni se oprimía a los pueblos, ni se sujetaba a los Ayuntamientos más de lo necesario, ni se dejaba que los vínculos sociales se desatasen» (18).

Por supuesto, para la Comisión dictaminadora, por boca de su presidente, el proyecto de ley municipal fundado en esos principios político-administrativos no sólo no infringía la Constitución, sino que la robustecía, le daba consistencia. De no ser así —puntualizaba Alejandro Oliván— si el Código político impedía la aplicación de esos presupuestos, el problema no se encontraría en éstos, sino en aquél, que tendría un punto débil, un defecto «por donde al fin se arruinaría» (19).

(16) *Ibid.*, 11-IV-1840, núm. 41, pág. 957.

(17) *Ibid.*, 20-IV-1840, núm. 46, pág. 1089.

(18) *Ibid.*, 22-IV-1840, núm. 48, pág. 1137. Intervención de José Morales Santisteban.

(19) *Ibid.*, 20-IV-1840, núm. 46, pág. 1090, y 23-IV-1840, núm. 49, pág. 1177.

Muy diferente era la opinión de los progresistas, para quienes el proyecto de ley municipal de los moderados era contrario al espíritu y la letra de la Constitución de 1837. Con él, indicaban, no sólo se trastocaba, se desnaturalizaba el título 11 de este Código político, sino todo el sistema municipal que, a pesar de los avatares sufridos, se había logrado mantener a lo largo de los siglos. Por eso, frente a ese proyecto se alzaron desde los bancos de la oposición voces enfervorizadas, como la de Evaristo San Miguel, que consideraba que si se votaba esa ley se violaba la Constitución que se había jurado, se cometía perjurio: «La voz *traición* es consecuencia de la de *perjurio*; porque si se perjura, si se falta a la Constitución en cosa tan importante que pueda turbar la tranquilidad pública, no hay duda que se comete una traición contra el Estado» (20).

Así, si los moderados sustentaban sus argumentos en la mayoría parlamentaria y el apoyo que les brindaba la Reina gobernadora, la amenaza revolucionaria para sostener la Constitución era el soporte profundo sobre el que progresistas levantaban sus razonamientos. Estos partían de una constante, ninguno o casi ninguno defendía la legislación vigente de 3 de febrero de 1823, sino más bien todo lo contrario, ya que la consideraban defectuosa, excesivamente avanzada, derivada y adecuada al Código político gaditano y, por lo tanto, no conforme con la Constitución de 1837. Entendían que era necesaria una reforma, pero no con la urgencia que reclamaba el Gobierno, ya que en la misma existían suficientes recursos para hacer frente a las Corporaciones municipales que infringieran la ley. Admitiendo que no estaba en consonancia con la Constitución, disentían del calificativo de anárquica que le otorgaban los moderados y se enfrentaban totalmente a su proyecto de ley que —recalcaban— reducido a adquirir la fuerza que le faltaba al ejecutivo, era una clara reacción, era absolutista, y, por ello, no se adecuaba a la Constitución, pero en el sentido inverso al de la normativa vigente.

Los progresistas asentían en que se afirmara el principio monárquico, la autoridad suprema del Gobierno, vigilante, tutelar, protectora, pero concediendo la independencia y libertad necesarias para que los Ayuntamientos ejercieran lo que era propiamente gobierno interior de los pueblos, claro está dejando salva siempre la debida intervención del ejecutivo. Aceptaban que se afianzara el principio monárquico, pero el principio monárquico español, y no el francés, ya que observaban que el proyecto gubernativo no era más que una copia de la legislación vigente en el país vecino y de ella derivaba la centralización del poder, la intervención del Gobierno en todo, la negación del mínimo ámbito de actuación de las Corporaciones locales. Si las acusaciones de afrancesamiento no causaron mella alguna en los moderados, más bien a la inversa, aceptaban que los principios ordenadores del régimen local que ellos querían implantar derivaban de Francia e indicaban que gracias a los mismos ese Estado había alcanzado altas cotas de prosperidad, ello no obstó para que continuaran oponiéndose al mismo: «¿Dónde está planteado el sistema de administración francesa? Si es tan sabio, si constituye él por sí mismo la doctrina esencial, funda-

(20) *Ibid.*, 23-IV-1840, núm. 49, pág. 1176.

mental, de buena administración, ¿dónde está adoptado? En Francia nada más» —indicaba Salustiano Olózaga (21).

Los progresistas se enfrentaban al modelo administrativo francés porque consideraban que de él provenía el centralismo absorbente y negador de toda representatividad del proyecto de ley municipal de los moderados, pero en gran medida se apoyaban en sus mismos principios administrativos, si bien los ampliaban también, aunque muy tímidamente, a la noción de poder municipal, por la que se reconocía a los municipios un ámbito de actuación propia, que no competía a ninguna otra autoridad y sobre el que podían gobernar libremente (22), pero a la que siempre agregaban la necesidad de la tutela de la administración del Estado. A este respecto no deja de ser ilustrativa la alternativa esbozada por José María Calatrava a los pasos dados por el Gobierno moderado con relación a la reforma del régimen local, en la que se indicaba que lo mejor hubiera sido haber presentado un proyecto de ley reducido a unos pocos artículos en los que se estableciera: «1.º Se deroga la ley de 3 de febrero de 1823; 2.º Se restablece provisionalmente la legislación establecida por la instrucción de 23 de junio de 1813 y demás decretos de la época constitucional, expresando los que conviniera restablecer con aquellas modificaciones que se estimasen necesarias o convenientes hasta que llegase el tiempo en el que el Congreso pudiera discutir con el detenimiento debido un nuevo proyecto de ley de organización y atribuciones de los Cuerpos municipales» (23). Esta propuesta, que resulta extraña, ya que podía haberse llevado a la práctica tres años antes cuando controlaban todos los resortes del poder, nos sirve para señalar el modelo de régimen local auspiciado por los progresistas en modo alguno era descentralizador, su apariencia se la daba el contraste con el modelo conservador (24).

III. LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y EL NOMBRAMIENTO DE LOS ALCALDES

De acuerdo con el rechazo manifestado en este debate por los progresistas al sufragio universal y al sistema de elección indirecta, una de las modificaciones que tendrían que haber llevado a cabo, si hubieran estado en el poder y hubieran restablecido esa legislación municipal del primer período constitucional, era la del sistema electoral que iba aparejado a la misma, es decir, estaban en contra en este aspecto de la normativa vigente porque ese sistema era el que se estaba practicando para la formación de los Ayuntamientos desde que en agosto de 1836 se restableció la Constitución de 1812. Hasta tal punto las cosas eran así, y con ello entramos en

(21) *Ibid.*, 26-IV-1840, núm. 42, pág. 1245.

(22) J. GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1983, pág. 246.

(23) *DSC*, 3-VI-1840, núm. 88, pág. 2196.

(24) C. CASTRO: *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza Ed., Madrid, 1979, pág. 132.

uno de los puntos cardinales de la discusión, el relativo al sistema electoral del proyecto de ley municipal de los moderados, que la Comisión dictaminadora de éste admitió e incorporó una enmienda del diputado progresista Vicente Sancho, acérrimo opositor del sufragio universal, con la que, por un lado, se incrementaba la base electoral al incluir en la misma a las capacidades, pero, por otro, se restringía al establecer una escala en proporción inversa a la población para fijarla, eso sí se lograba una mayor equiparación entre electores y elegibles, que no recogía el proyecto original que reducía a éstos a los mayores contribuyentes.

Aunque esa corrección de la base electoral municipal procediera de uno de los miembros de los bancos de la oposición, ello no obstó para que otros de sus compañeros, como, sobre todo, Agustín Argüelles y José María Calatrava, la criticaran e incluso, rechazándola también, les pareciera más avanzada la recogida en el primer proyecto, que articulaba el cuerpo electoral exclusivamente con relación al pago de contribuciones. Claro está, sin llegar al nivel de Vicente Sancho que, alarmado por la amplitud del sufragio a la que podría llegarse pasando el tiempo de aplicarse el proyecto gubernativo, había presentado su enmienda, esos diputados no aceptaban el sufragio universal. Pero una cosa —indicaban— era no establecer el voto universal y otra muy distinta y distante era conceder el derecho al voto a una minoría, excluyendo a otros que tenían justo título para tenerlo. Y esto era así —argüían— porque, si se instituía el sistema electoral del proyecto, en algunos pueblos habría individuos que gozarían del derecho más importante de elegir a los diputados a Cortes y proponer senadores, de acuerdo con la ley electoral vigente de 20 de julio de 1837, mientras que se les negaría para la formación de sus propios Ayuntamientos. Por eso frente al sufragio del proyecto de ley, que tildaban de «aristocrático» y que conjeturaban iba a convertir la administración interior de los pueblos en una «especie de monopolio en favor de los ricos», abogaban porque fuera la legislación imperante en la elección de representantes a Cortes, con la correcciones pertinentes, la base que se estableciera en los comicios municipales (25).

La disparidad existente en las filas de los progresistas con relación al sistema electoral, sirvió para que los moderados consideraran que con su propuesta última habían conseguido el justo equilibrio entre aquellos que estimaban que el censo electoral establecido en su proyecto original era demasiado amplio y aquellos otros a los que les había parecido excesivamente restrictivo. Si con ese cuerpo electoral se alcanzaba el término medio, señalaban a aquellos diputados progresistas, que no se preocuparan por la discrepancia existente entre la base electoral de los comicios municipales y los legislativos porque para éstos habían presentado un proyecto de ley que tenía el mismo espíritu que había dictado el de aquellos. ¿Cuál era este espíritu? Pues el más natural —respondía Francisco Martínez de la Rosa— «el que tengan intervención en el manejo en estos intereses aquellos que tienen más, y que por consiguiente tienen más que perder»; «lo mismo que se hace en una sociedad mercantil: el

(25) DSC, 14-V-1840, núm. 69, págs. 1660-1661, y 4-VI-1840, núm. 89, págs. 2217-2218.

que tiene más influencia, más intervención, es el que tiene más acciones en la empresa». Ello —continuaba ese diputado conservador— no significaba la exclusión de ninguna clase: «No dice la ley a los pobres: quedáis para siempre fuera de ese derecho, sino trabajad, adquirid y tendréis abierta la puerta a los derechos políticos. No es una exclusión, es un estímulo» (26). En definitiva, en un claro calco del doctrinarismo francés, la capacidad electoral no era como un derecho, sino como una función, cuya base fundamental era la propiedad (27).

De la misma manera que para los moderados esa restricción tan absoluta en la participación les parecía lo más natural, también se lo parecía que la Corona y sus agentes nombraran a los alcaldes. Si éstos tenían atribuciones mixtas, como administradores de los pueblos y como delegados del Gobierno, lo lógico —infería el Ministro de la Gobernación— era que su sistema de elección también fuera mixto. Y esto era así porque residiendo exclusivamente en el Rey el poder de ejecutar la leyes, todo lo que estuviera en relación con éste no podía considerarse más que una emanación real y nadie podía mezclarse en él, sino por delegación. Por eso, lo que daba el nombramiento de la Corona, o en su caso de sus agentes, era la facultad de ejercer las atribuciones que correspondían y debían corresponder y debían proceder del Rey o del poder ejecutivo y no de otra parte (28).

Como la Constitución absolutamente nada había prescrito —puntualizaba Francisco Martínez de la Rosa— respecto al nombramiento de los alcaldes, con el proyecto de ley municipal en modo alguno se vulneraba el principio establecido en ese Código político que disponía que los pueblos nombraran a sus Ayuntamientos, porque esto seguiría siendo así, con la salvedad de que, entre los elegidos, la Corona designaría en quien quería delegar ciertas funciones; es decir, uno que sería regidor más alcalde. Este era el signo que lo distinguiría de los demás —indicaba sagazmente ese diputado moderado—: «será regidor, individuo del Cuerpo municipal nombrado por el pueblo, como todos los demás individuos que lo constituyen; y teniendo por la Constitución el derecho del *gobierno interior* del pueblo, recibirá también por delegación de la Corona, de la autoridad suprema del Estado, el de mirar por los *asuntos generales*, en la parte que diga relación con la administración del Reino. Será regidor, más alcalde; regidor por lo que son los demás individuos del Ayuntamiento, por su nombramiento popular; alcalde por la designación especial de la Corona» (29).

Destacando que con este sistema de las *dos confianzas*, la de la base y la de la cúspide (30), se lograba el justo medio —como todo lo que hacían los moderados—

(26) *Ibid.*, 4-VI-1840, núm. 89, págs. 2235 y 2240.

(27) A. GARRORENA MORALES: *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal (1836-1847)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, págs. 800 y sigs.

(28) *DSC*, 14 y 17-IV y 17-V-1840, núms. 43, 47 y 71, págs. 1022, 1113 y 1711. Intervenciones de Ramón Cobo de la Torre, Mariano Roca de Togores (Marqués de Molins) y Agustín Armendáriz (Ministro de la Gobernación).

(29) *Ibid.*, 21-V-1840, núm. 75, pág. 1817.

(30) L. MORELL OCAÑA: *Op. cit.*, pág. 364.

entre los principios extremos de elección popular omnímoda y elección omnímoda de la Corona, Pedro José Pidal agregaba el «aspecto político», el verdaderamente importante de la cuestión. Así, señalaba que si la Corona no tenía intervención en el nombramiento de los alcaldes la nación se convertiría en un «conjunto heterogéneo, una confusión, un caos político». («Tendríamos Ayuntamientos carlistas, anarquistas, moderados, exaltados: en fin resultaría un completo y ridículo mosaico; no seríamos una Nación compacta, seríamos una heterogénea y deforme»). Pues bien, para evitar esto, indicaba ese diputado conservador, era indispensable que «el Poder central pueda dirigir en cierta manera el movimiento de esas Corporaciones y darles un impulso uniforme y regular». Esto engarzaba perfectamente con la afirmación del principio monárquico, realizada por Pedro José Pidal, al que consideraba se debía, en unión con el principio religioso, el «haber hecho de esta Nación, compuesta de tantas partes diferentes, una sola» (31).

De esa ampliación de la cuestión de la administración local —no se trata ya sólo de cómo se iba a gobernar, sino de quién iba a hacerlo (32)— disentían totalmente los progresistas. Estos convenían que estaba muy bien afirmar el principio monárquico, buscar la unidad de la administración, querer cohesionar los pueblos de la Monarquía, pero no a costa de arrastrar con ello la Constitución, pues a ello se reducía, para los miembros de la oposición, el nombramiento de los alcaldes por la Corona y por los jefes políticos. Y en esta cuestión no existía la menor fisura entre sus filas ni la menor posibilidad de llegar a una transacción con los moderados; lo que éstos planteaban era para aquellos tajantemente opuesto al artículo 70 de la Constitución de 1837, que prescribía que para el gobierno interior de los pueblos habría Ayuntamientos nombrados por sus vecinos.

Arrebatarse a los pueblos la elección de sus principales magistrados, aparte de considerar que era una simple traslación del modelo administrativo francés, desgraciadamente —recordaba Salvador Arce— no era una novedad en España, ya que «en la época de 1823, después de la funesta reacción, el gobierno absoluto creyó que debía intervenir en todos los actos, hasta en los más insignificantes, y se ensancharon los límites del absolutismo cuanto era imaginable, por la idea de la propia conservación, porque se quería alejar de todas las funciones públicas a cuantos habían tenido la menor inclinación o afición conocida al sistema representativo» (33); y para ello se encargó a los acuerdos de las Chancillerías y de las Audiencias que resolvieran el nombramiento de los cargos municipales. Asentando aquí también los antecedentes de la medida que se quería implantar, Salustiano Olózaga mostraba que suponía un contrasentido en todos sus términos, «pues para no haber ni Constitución ni libertad, otro Trono se ha sostenido y aún se pretende sostener en parte de España» (34). En otras palabras, para los progresistas, la introducción de esa alteración en las elecciones municipales signifi-

(31) DSC, 18-V-1840, núm. 72, pág. 1746.

(32) C. DE CASTRO: *Op. cit.*, pág. 132.

(33) DSC, 28-IV-1840, núm. 54, pág. 1291.

(34) *Ibid.*, 14-IV-1840, núm. 43, pág. 1012.

caba la ruptura de la unidad que, en defensa del régimen representativo, plasmado en la Constitución de 1837, y del Trono legítimo, habían alcanzado las fuerzas liberales. Era una ruptura del pacto constitucional, apostillaba Agustín Argüelles (35).

Además de considerar a esa disposición claramente reaccionaria, los progresistas manifestaban que con ella no se iba a conseguir la uniformidad y homogeneidad buscada por los moderados, sino todo lo contrario. Era de dominio público, rememoraba Salustiano Olózaga, que cuando durante la década ominosa asumieron los Tribunales territoriales el control sobre la formación de las Corporaciones locales, las secretarías de los mismos eran «una tienda de venalidad de los cargos municipales, un tráfico escandaloso de lo que concernía a las elecciones de los Ayuntamientos» (36). Haciendo abstracción de esta experiencia, Manuel Cortina se pronunciaba en contra de todo lo que fuera propuesta y terna porque había visto que acababan produciendo dos males: el primero, persuadirse y convencerse de que era una verdadera farsa y burla la medida a la que se recurría, y que se quería hacer creer que tenía por objeto poner cortapisas a la arbitrariedad; el segundo, que terminaba por indisponerse a persona o Corporación que proponía con la que elegía, lo cual a mayor proporción que era más íntimo el contacto producía mayores estragos (37). Así, aparte de las divisiones, enfrentamientos e intrigas que iban a ir aparejadas a la designación de los magistrados municipales, los progresistas auguraban que se iba a producir una tenaz resistencia de los pueblos, que calificaban de natural y justa, cuando se hiciera un nombramiento que interpretara mal su voluntad o fuera desacertado, ocasionando no sólo que se desconceptuara la figura del alcalde, sino el desprestigio del Gobierno, ya que sería el único responsable.

Conjeturando que eso no fuera así, que lo dudaban, algunos miembros de la minoría parlamentaria estimaban que el nombramiento de los alcaldes por el Gobierno era una medida absolutamente innecesaria, si como se indicaba desde las filas del partido moderado lo que se haría sería nombrar a ese cargo entre los designados por los electores, ya que entonces, consideraban, que la intervención del ejecutivo y sus agentes sería muy limitada. Además, esto generaría situaciones bastante absurdas, sobre todo en aquellos pueblos donde fuera claro el dominio de las fuerzas de la oposición, pudiéndose llegar al extremo —señalaba Vicente Sancho— que en alguno de ellos los electores designaran las personas más caracterizadas por sus posiciones más exageradas, a fin de que el Gobierno se viera precisado a nombrar a una de ellas para ocupar el cargo de alcalde (38). Claro está que eran conscientes que lo que se buscaba era que todos los Ayuntamientos tuvieran el «mismo color político en lo general», pero esto sólo podría lograrse —subrayaban— siempre que estuviera conforme con la voluntad de los electores.

Superando esa ingenuidad, otros diputados progresistas más avisados, como

(35) *Ibid.*, 20-IV-1840, núm. 46, pág. 1078.

(36) *Ibid.*, 13-IV-1840, núm. 42, pág. 987.

(37) *Ibid.*, 3-V-1840, núm. 58, pág. 1381.

(38) *Ibid.*, 17-V-1840, núm. 71, pág. 1717.

José María Calatrava, veía que, con las disposiciones contenidas en el proyecto de ley, se hacía a los jefes políticos casi enteramente árbitros del resultado de las elecciones. Así, empezando por las listas electorales —observaba— ya no las formarían los Ayuntamientos, sino los alcaldes, que en muchos pueblos serían nombrados por el Gobierno y en todos estarían bajo la férula del jefe político. Si además —agregaba— las reclamaciones las decidía el alcalde, oyendo al Ayuntamiento, pero sin que esto le obligara a seguir su dictamen, y las apelaciones las resolvía exclusivamente el jefe político, era fácil deducir —argüía— que éste tendría en su mano la formación de las listas electorales. Entrando en las elecciones —indicaba— si del señalamiento de los distritos y de la presidencia de la mesa se encargaba el alcalde y si las quejas sobre nulidad de los comicios, sobre excusas, sobre tachas, sobre exenciones las decidía libérrimamente el jefe político —concluía— «¿no vendría, en último resultado, a ser [éste] el árbitro absoluto de las elecciones de los Ayuntamientos? Yo soy inútil, pero puedo asegurar que con esos medios, si yo fuera jefe político, y quisiera abusar de mi posición, dispondría enteramente de las elecciones» (39).

Esto que hacía que la cuestión municipal trascendiera del estricto ámbito local, siendo su control decisivo para las elecciones de diputados a Cortes, sería, lógicamente, la razón por la que José María Calatrava y otros diputados progresistas abogaran porque se mantuviera la situación vigente. Es decir, que la formación listas y las operaciones electorales no se atribuyera exclusivamente a la autoridad gubernativa, sino que las formaran los Ayuntamientos y las revisaran las Diputaciones provinciales, decidiendo éstas con el jefe político sobre las quejas y demás.

Partiendo de la premisa por la que los vecinos de los pueblos, quienes mejor conocían las necesidades, los intereses y a las personas, eran los únicos indicados para designar a sus cargos municipales, los progresistas estimaban, también, que la alteración en el sistema de elecciones tal como estaba recogido en el proyecto de ley era totalmente incoherente. Lo era porque la justificación que se había alegado para sostener que los alcaldes debían ser nombrados por la Corona por ejercer la delegación de la misma en la ejecución de las leyes hacía aguas por todas partes. Por un lado, porque los Ayuntamientos también eran subalternos del Gobierno y por esa misma razón todos sus miembros tendrían que ser igualmente designados. Por otro lado, porque la medida no se aplicaba a los pueblos menores de 500 vecinos, la mayoría de los municipios españoles, con lo que faltaba claramente a la unidad perseguida. En definitiva —argüía Salustiano Olózaga—, «no es, pues, fácil, ni puede regularmente sostenerse en nombre de la ciencia, ni en nombre de ninguna mejora, despojar a los pueblos españoles, despojar a los que tienen más de 500 vecinos, a las capitales especialmente, del derecho que siempre han tenido de designar a sus magistrados populares» (40).

(39) *Ibid.*, 4-VI-1840, núm. 89, pág. 2218.

(40) *Ibid.*, 13-IV-1840, núm. 42, pág. 984.

IV. LAS ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS Y EL CONTROL GUBERNATIVO

Aunque la verdadera «manzana de la discordia» con respecto al proyecto de ley municipal se hallara para los progresistas en el nombramiento gubernativo de los alcaldes, por encontrarse en «completa disonancia» con el texto constitucional (41), algunos de ellos observaron este mismo defecto en el aspecto relativo a las atribuciones municipales porque se privaba a los Ayuntamientos del gobierno interior de los pueblos, otorgándose a otras personas o autoridades a quienes la Constitución no se lo concedía. Además de considerarlo inconstitucional, otros, como Francisco Cabello, lo calificaban de injusto, impolítico e imprudente porque, al arrebatar a las Corporaciones locales todas las atribuciones que les correspondían en calidad de privativas, se las reducía a la nulidad, dejando, de una parte, de ser instrumentos del Gobierno, cuando aún se necesitaba de su influjo y poder, y concentrando, de otra parte, en los Gobiernos políticos, al traspasárseles muchas de sus facultades y las de las Diputaciones provinciales, un cúmulo de negocios exagerado, que podía hacer peligrar mucho la buena administración (42).

Aunque con un discurso diferente, José María Calatrava, uno de los diputados progresistas que más hincapié hizo en esta cuestión, también llegaba a conclusiones similares. Así, admitía que los Ayuntamientos tuvieran la debida subordinación del Gobierno, que éste pudiera vigilar, reparar los agravios, hacer que se cumplieran las leyes y reglamentos, impedir las infracciones y corregir por sí o hacer castigar en justicia cualquier abuso que se cometiera. Pero una cosa —indicaba— era la necesaria tutela del poder ejecutivo y otra muy diferente era la que se recogía en el proyecto de ley, por la que ese procedía a administrar directamente los intereses particulares de cada pueblo hasta el extremo de desnaturalizar a los Ayuntamientos y deprimirles hasta lo sumo. Por eso no estaba conforme con la posición de absoluta dependencia de los jefes políticos en la que se les situaba, ni con que, arrebatándoles sus atribuciones, los alcaldes se convirtieran en los únicos administradores de los pueblos. De aquí que discrepara del carácter de meros cuerpos consultivos y deliberantes en que se les dejaba, cuando debían tener a su cargo exclusivo el gobierno interior de los pueblos, cuando debían administrar activamente sus intereses (43).

Distanciándose de la legislación vigente de 3 de febrero de 1823, como la mayoría de los progresistas, Manuel Cortina, con el ánimo de llegar a una conciliación, planteó un «nuevo sistema» por el se dividían las atribuciones municipales en tres clases: primera, las meramente interiores de las Corporaciones locales, en las que éstas debían obrar con entera independencia; segunda, las administrativas, que proponía que estuvieran sujetas a las Diputaciones provinciales, como autoridad supe-

(41) *Ibid.*, 20-V-1840, núm. 74, pág. 1791. Intervención de Evaristo San Miguel.

(42) *Ibid.*, 29-V-1840, núm. 83, págs. 2032-2034.

(43) *Ibid.*, 21-IV-1840, núm. 47, pág. 1105, y 4-VI-1840, núm. 89, págs. 2217-2219.

rior administrativa, y tercera, las gubernativas, que convenía debían tener completa dependencia del jefe político, como la autoridad superior gubernativa (44). Pero ni ésta ni ninguna otra propuesta alteraron los términos fundamentales del proyecto de ley con relación a las atribuciones municipales, razón por la que algunos diputados de la oposición, como José Pérez Rivas, declararan: «Aquí lo que se quiere es que no haya Ayuntamientos; que se conserve el nombre, pero no la realidad ni los efectos; esto se quiere, no otra cosa; porque la Constitución dice que los haya para el gobierno interior de los pueblos, y aquí se propone una circunstancia que es hasta el desdoro de la libertad e independencia que debe haber en los pueblos y en las personas si se quiere que haya prosperidad y ventura en el país» (45).

Por supuesto, la reducción de las atribuciones de los Ayuntamientos para los moderados en nada vulneraba la Constitución. Así, Alejandro Mon indicaba que el texto constitucional de 1837 simplemente establecía que la ley determinaría la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos. Por consiguiente, deducía, que éstas —organización y funciones— podían ser todo lo variable que se quisiera, no teniendo más límite las variaciones que se pudieran hacer que el de la conservación de los Ayuntamientos nombrados por los pueblos para el gobierno interior de los mismos. A este respecto, puntualizaba, tampoco ese Código político prevenía nada sobre la forma y el modo en que este gobierno interior debía ejercerse, luego «cabe y es posible todo el sistema municipal que conserve Ayuntamientos que tengan parte en el gobierno interior de los pueblos».

¿De dónde se había partido para los conservadores la elaboración del proyecto ley municipal que se estaba discutiendo? Simplemente —respondía ese diputado moderado— de la perfecta unidad que debía haber en todas las partes del poder ejecutivo, encargado de la ejecución de las leyes; «de un desembarazo para que la autoridad ejercida por los Ministros en nombre del Rey llegara al último rincón, interviniera en todas las funciones». Infiriendo de aquí, como hacía Alejandro Mon, la necesidad de que esos tuvieran personas delegadas en todos los asuntos, observaba la falta de éstos en uno de los extremos, y esto era lo que venía a reparar ese proyecto de ley (46).

A esta misma conclusión llegaba Pedro José Pidal cuando, de acuerdo con los «principios de la ciencia administrativa» procedentes del doctrinarismo francés, dividía toda la administración en tres clases: administración activa, administración consultiva y administración contenciosa. Así, estableciendo que el ejecutar era de uno solo y el acordar de muchos, señalaba que eran administración consultiva los Cuerpos Colegisladores, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos; y administración activa los Ministros de la Corona, los jefes políticos y los alcaldes. Pues bien, observaba, en esta cadena de la administración activa, que partía desde el Monarca y seguía por los jefes políticos, había estado vacía de contenido el último es-

(44) *Ibid.*, 4-V-1840, núm. 59, pág. 1397.

(45) *Ibid.*, 27-IV-1840, núm. 53, pág. 1278.

(46) *Ibid.*, 4-VI-1840, núm. 89, págs. 2222-2225.

labón, que ahora se cubría para que las decisiones del poder ejecutivo fueran efectivas en toda la nación (47).

Derivado de lo anterior, a partir de la separación del alcalde y el Ayuntamiento, como dos piezas distintas de la organización del municipio, el primero como delegado del Gobierno y como representante de los intereses locales era la única autoridad ejecutiva, el segundo limitado a ser el cuerpo consultivo o deliberante del pueblo (48), era donde los moderados insertaban la cláusula del gobierno interior de los pueblos. ¿Cómo? Pues, indicaba Alejandro Oliván, de una forma muy sencilla «todo lo concerniente al gobierno interior de los pueblos debe promoverse por los Ayuntamientos, que son sus legisladores; todas las atribuciones que tradicionalmente se concibe que pueden desempeñar bien los Ayuntamientos sin perjuicio del pueblo ni del Estado, todas se les conceden; y únicamente aquellas que se enlazan con los intereses generales del mismo Estado, y que mal desempeñadas podrían comprometer los intereses permanentes de los pueblos y el de las generaciones futuras, es en las que se ponen restricciones» (49).

Sin embargo, si nos atenemos a las aseveraciones realizadas por Joaquín Francisco Pacheco esas serían absolutas. Este estimaba que por mucho que se quisiera separar la administración municipal de cuanto tuviera relación con el Gobierno, siempre tenía roce con la gobernación y con los intereses generales del país. Si siempre estaban mezcladas las cuestiones de interés particular con las cuestiones de interés general no se podía llegar —señalaba— más que a una conclusión, el Gobierno debía intervenir permanentemente en la administración de los pueblos. En otras palabras, «la centralización era indispensable para que el Estado fuera *uno*» (50).

A partir de ahí, sustituyendo el concepto de gobierno interior por el más aséptico de administración municipal, que era el que más se adecuaba a una organización administrativa fundada en la unidad e indivisibilidad, y conforme al principio de jerarquía que debía primar en la misma (51), no sólo se explicaba la dependencia del alcalde y el Ayuntamiento, por intermediación del jefe político, del Gobierno, sino también la facultad de éstos para, en caso de falta grave gubernativamente probada, destituir, suspender o disolver a aquéllos. A este respecto —y con ello entramos en el último de los puntos cardinales del debate— Francisco Martínez de la Rosa manifestaba que esa facultad se insertaba en la línea en la que uno manda y los demás deben obedecer, es decir, «en esa cadena administrativa,

(47) *Ibid.*, 18-V-1840, núm. 72, pág. 1747.

(48) En esa separación y en la consideración de que la formación de las listas y las operaciones electorales eran un acto de ejecución se asentaban los moderados para desplazar al Ayuntamiento de este ramo y otorgárselo como una atribución privativa al alcalde.

(49) *DSC*, 4-V-1840, núm. 59, pág. 1407.

(50) *Ibid.*, 1-VI-1840, núm. 86, págs. 2126-2127.

(51) F. COS GAYÓN y E. CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Diccionario manual de Derecho administrativo español para uso de los funcionarios dependientes de los Ministerios de Gobernación y Fomento y de los Alcaldes de los Ayuntamientos*, Imprenta de los herederos de Vallejo, Madrid, 1860, pág. 787.

que arranca desde los Ministros, desde el último escalón del Trono y va a parar hasta el alcalde de la última aldea, línea en que no puede haber ningún obstáculo que no ceda a la voluntad del Monarca, dentro del círculo trazado por las leyes» (52). En otras palabras, se insertaba en los caracteres de uniformidad, subordinación, responsabilidad y presencia de las autoridades en todos los grados del orden jerárquico que, para la doctrina administrativa moderada, correspondían al principio de jerarquía administrativa (53).

A esta argumentación meramente administrativa para justificar aquella facultad, que suponía otorgar a la administración de un poder discrecional propio con independencia del poder judicial, se agregaba otra que se enmarcaba en la esfera política. Esta se asentaba simplemente en la extensión de la prerrogativa constitucional de la Corona de suspender y disolver las Cortes a los Ayuntamientos, porque —señalaba Antonio Alcalá Galiano— «quien tiene facultad para lo más, necesariamente ha de tenerla para lo menos» (54).

Por contra, para los progresistas no existía la menor analogía en esa comparación, una partía de la Constitución, la otra de este proyecto de ley, ambas de obligado cumplimiento si éste recibía la sanción, pero con contenidos y exigencias totalmente distintas. La facultad de disolver las Cortes, explicaba José María Calatrava, nacía de la necesidad porque el Rey, en cuanto poder moderador, no tenía otro medio, cuando esas se extraviaban, para consultar la opinión o para restablecer la armonía perturbada entre los poderes del Estado. Pero —subrayaba— ninguna necesidad había para disolver los Ayuntamientos porque éstos no tenían ninguna importancia política y porque el Gobierno tenía todos los medios suficientes para contenerlos dentro de las facultades ordinarias y, además, de acuerdo con la legislación vigente, podía hacer que se les castigara con todo el rigor de las leyes recurriendo a los tribunales de justicia. Por todo ello consideraba que al otorgar a los jefes políticos y al Gobierno la facultad de suspender y disolver los Ayuntamientos no se iba a conseguir dotar de más efectividad a la autoridad, sino más bien se iba a extender la arbitrariedad (55).

Para Jacinto Félix Domenech esa facultad, que partía del principio de la más absoluta desconfianza entre los gobernantes y los gobernados, era totalmente innecesaria para los Ayuntamientos *impecables* —como él los calificaba— que iba dar como resultado la aplicación del proyecto de ley municipal de los moderados, ya que no podrían hacer ni el bien ni el mal porque todos sus acuerdos, con raras excepciones, nada valdrían sin ser aprobados por el jefe político. Si esta nulidad de las Corporaciones locales —señalaba ese diputado progresista— iba a retraer a las personas más dignas a desempeñar los cargos municipales, su alejamiento de las

(52) DSC, 4-VI-1840, núm. 89, pág. 2236.

(53) M. COLMEIRO Y PENIDO: *Elementos del Derecho político y administrativo de España*, 2.ª ed., Imprenta de F. Martínez García, Madrid, 1865, pág. 136.

(54) DSC, 2-VI-1840, núm. 87, pág. 2157.

(55) *Ibid.*, 21-IV-1840, núm. 47, pág. 1110.

mismas sería definitivo si tuvieran que correr el riesgo de verse arbitrariamente destituidos, suspendidos o disueltos por el jefe político o por el Gobierno. Concluía indicando que con este proyecto de ley se llevaba la desconfianza hasta el punto de consignar al Gobierno esa facultad absoluta e ilimitada de poder suspender y disolver los Ayuntamientos y aseverando que «si la centralización había traído en determinadas ocasiones algunos bienes, a la centralización llevada al extremo había seguido constantemente el despotismo» (56).

V. DEL RETRAIMIENTO A LA REVOLUCION PROGRESISTA

Con la discusión de ese último apartado se terminaba el debate sobre el proyecto de ley municipal que, presentado el 21 de marzo por el gabinete de Evaristo Pérez de Castro con la intención de que fuera rápidamente ratificado, se prolongó hasta el 4 de junio. Tres largos meses de discusión en los que se enfrentaron no sólo dos modelos de régimen local, sino también dos interpretaciones del texto constitucional y, a la postre, del régimen político, entre los que resultaba imposible en estos momentos cualquier transacción. Esto quedó patente en el proyecto de ley municipal que finalmente el 5 de junio se pasó a la votación, que escasamente se distanciaba del primigeniamente presentado por el Ministro de la Gobernación, y en el resultado de la misma, a cuyos 17 votos en contra, frente a los 114 a favor, tendrían que haberse sumado los de todos aquellos diputados progresistas que quisieron expresar su rechazo a la legislación renunciando a sus escaños, optando así por el *retraimiento* del juego político (57).

Dos días después ese proyecto pasó al Senado, en donde, tras recibir el 13 de junio el dictamen favorable de la Comisión de la Cámara Alta encargada de informar del mismo (58), se discutió entre el 20 y 26 de este mes. Este corto debate y, además, exclusivamente sobre la totalidad del proyecto, lo que le hubiera gustado al ejecutivo que hubiera ocurrido en la Cámara Baja, tuvo escasa trascendencia porque se redujo a la reiteración superficial de algunos de los argumentos utilizados en el Congreso para su rechazo y para su aceptación. Finalmente, tal como había entrado, el 27 de junio se procedió a la votación del proyecto de ley municipal, que se saldó con el resultado de 56 votos a favor y 19 en contra (59).

Para entonces los progresistas, valiéndose del dominio de las Corporaciones locales y de la Milicia Nacional y del control de la prensa, consiguieron movilizar a la población en su apoyo, hasta el punto que, el rechazo al proyecto de ley municipal, acabó generando una situación de malestar general. Ante la misma la Reina regente

(56) *Ibid.*, 2-VI-1840, núm. 87, págs. 2151-2154.

(57) C. MARICHAL: *Op. cit.*, pág. 195, y J. I. MARCUELLO BENEDICTO: *Op. cit.*, pág. 311.

(58) *Diario de Sesiones del Senado (DSS)*, 13-VI-1840, Apéndice núm. 1 al núm. 56, págs. 927-936.

(59) *Ibid.*, 20/27-VI-1840, núms. 58-63, págs. 968-1063.

intentó ganar el apoyo de Baldomero Espartero, Comandante en jefe del Ejército y cabecilla de los progresistas, ofertándole la presidencia del Gobierno, pero las exigencias de éste —convocatoria de unas nuevas elecciones y anulación de la reforma municipal— le parecieron inaceptables, procediendo el 14 de julio a sancionar la ley de Ayuntamientos. A partir de aquí, tras la dimisión que el Duque de la Victoria hizo de todos sus cargos, se desencadenó el proceso revolucionario progresista: dimisión del Gobierno de Evaristo Pérez de Castro e instauración de un nuevo Gabinete bajo la presidencia de Antonio López (28 de julio), establecimiento de una Junta Central en Madrid (1 de septiembre) y de juntas revolucionarias en las provincias, creación de un Ministerio-Regencia progresista bajo la jefatura del Conde de Luchana (3 de octubre) y renuncia a la Regencia de María Cristina (12 de octubre) (60).

Al día siguiente de la abdicación oficial de María Cristina, el Gobierno de Baldomero Espartero promulgó un decreto por el que se suspendía la ejecución de la ley municipal, indicando que se «sometería de nuevo a las Cortes con las reformas que fueran necesarias para ponerla en armonía con la Constitución de la Monarquía y los principios en ella consignados». Esas reformas, a pesar de los proyectos de ley presentados —de Ayuntamientos, de Diputaciones provinciales y jefes políticos— no llegaron a cuajar (61), rigiendo interinamente a lo largo de los tres años que los progresistas estuvieron en el poder la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823.

Con el retorno definitivo al poder de los moderados a finales de 1843, por el real decreto de 30 de diciembre se restableció la ley municipal de 14 de julio de 1840, sin otras modificaciones que las introducidas en los artículos 31, 45, 49 y 76 «para que el nombramiento de las autoridades municipales fuera enteramente popular». Esta legislación con el reglamento para su ejecución de 6 de enero de 1844 estuvo vigente hasta la nueva ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, enmarcada en la transformación general del régimen local y constitucional que entonces realizaron los conservadores. De esta manera se hacían reales las palabras de Alejandro Oliván: el problema no se encontraba en los principios administrativos, sino en la Constitución.

(60) M. ARTOLA: *Op. cit.*, págs. 200-202, y C. MARICHAL: *Op. cit.*, págs. 196-203.

(61) C. CASTRO: *Op. cit.*, págs. 160-166.