

LOS PROYECTOS MUNICIPALES MODERADO Y PROGRESISTA DURANTE LA REGENCIA DE MARÍA CRISTINA (1833-1840)

THE MODERATE AND PROGRESSIVE MUNICIPAL PROJECTS DURING THE REGENCY OF MARIA CRISTINA (1833-1840)

Víctor Manuel Javato González
Licenciado en Historia (UAM)

Resumen. En el presente texto se busca analizar y comparar las características fundamentales de los proyectos municipales moderados y progresistas durante la Regencia de María Cristina (1833-1840), así como establecer una relación entre estos y los principios ideológicos de ambos grupos parlamentarios.

Abstract. This text seeks to analyze and compare the key features of moderate and progressive municipal projects during the regency of Maria Cristina (1833-1840), and establish a relationship between these and the ideological principles of the two parliamentary groups.

Palabras clave: partido moderado, partido progresista, Ayuntamiento, alcalde, Milicia Nacional, Gil Zárate.

Key words: moderate party, progressive party, town hall, mayor, national militia, Gil Zárate.

Para citar este artículo: JAVATO GONZÁLEZ, Víctor Manuel, “Los proyectos municipales moderado y progresista durante la regencia de María Cristina (1833-1840)”, en *Ab Initio*, Núm. 5 (2012), pp. 17-33, disponible en www.ab-initio.es

Recibido: 02/11/2011

Aceptado: 24/01/2012

I. INTRODUCCIÓN

En este breve artículo, nuestro objetivo será desgranar los principales rasgos de los proyectos municipales moderados y progresistas durante la regencia de María Cristina de Borbón-Dos Sicilias (1833-1840). Nuestro interés no se centrará tanto en el estudio sistemático de los textos legislativos aprobados o discutidos durante este período, como en un análisis global de los principios ideológicos de ambos grupos parlamentarios a través de sus proyectos municipales.

El ámbito municipal es un espacio fundamental para la configuración del nuevo sistema liberal que nace en la España de la primera mitad del siglo XIX, puesto que es a partir del control de la administración municipal desde donde se obtienen los principales recursos del Estado. Pero no sólo son los factores socio-económicos los que fundamentan las rivalidades políticas en este ámbito, sino que, como primer escalón en el naciente sistema electoral, la organización y la

reglamentación de los comicios municipales se convierten en el escenario en el que los grupos políticos tratan de influir y de dominar para garantizar su acceso al poder político.

Hemos de advertir que la historiografía española no ha prestado mucho interés en los últimos años al estudio de la cuestión municipal, e insistimos en que este trabajo tampoco está orientado a analizar de forma exhaustiva la administración municipal de esta primera etapa liberal. Nuestro objetivo se basa fundamentalmente en realizar una comparación entre los distintos programas municipales que presentan los dos grupos políticos preeminentes del momento.

II. MODERADOS Y PROGRESISTAS. DOS CONCEPCIONES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL BAJO UNA MISMA ÓPTICA

Durante la Regencia de María Cristina (1833-1840), la cuestión municipal adquiere una gran importancia, convirtiéndose en una de las causas de las mayores pugnas entre los dos grupos políticos. Nieto diferencia cuatro periodos que afectan al régimen municipal durante estos años, estableciendo como fechas clave las sucesivas legislaciones que se van aprobando durante este periodo, prestándole una gran atención no tanto a los textos constitucionales como a la reinstauración de la Instrucción de 1823, al Real Decreto de 1835, y a la ley de Ayuntamientos de 1840¹.

Pese a que sea éste último el periodo que a nosotros más nos interesa, hemos de tener en cuenta que con la llegada del proceso revolucionario en 1810, el modelo municipal, pese a las regresiones de los periodos absolutistas, sufrirá serias transformaciones que, siguiendo a grandes rasgos el modelo administrativo francés, tenderá hacia una mayor organización y centralización. Pero, como indica De Castro, “los revolucionarios españoles no ignoran las experiencias recientes del país vecino, y aspiran a articular la representación popular de los intereses locales con el control del centro”²; por ello, la creación, siguiendo el ejemplo francés, de la figura de Jefe político (cargo nombrado directamente por el ejecutivo, que ostenta también los cargos de presidente de la diputación y de la capital de la provincia), se contrarresta con la elección popular de alcaldes y concejales. Por lo tanto, los partidos políticos de raíz liberal siguen esta línea que buscaba aunar centralización y nombramiento popular de los cargos municipales.

Tras la muerte del Rey, el estallido de la sublevación carlista y la definitiva inclinación de la Corona hacia la fórmula liberal, las todavía inmaduras tendencias políticas se fueron aproximando, hasta que ya a la altura de 1835 se articularon dos grupos bien diferenciados, el moderado y el progresista. Pese a su rivalidad, a la disputa por el poder, “y a la profunda diferencia de principios, aunque las consecuencias que se deducen de ellos rayen a veces en lo anecdótico y lo

¹ NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona, 1996, p. 296.

² DE CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979. p. 20.

pintoresco”³, a ambos partidos les une una misma visión: “las diferencias no se acusan profundamente porque había un fondo común: el doctrinarismo”⁴. Una ideología, ésta, fundamentada en la moderación del liberalismo revolucionario de primer cuño, garante de la estabilidad de un sistema constitucional de carácter dualista (fundamentado en la soberanía compartida de la Corona y de las Cortes) representada en el papel moderador de la Corona, y partidaria de un sufragio censitario y directo defensor de los intereses de las clases medias, sostén de todo proyecto liberal.

De esta forma, moderados y progresistas, pese a poseer una línea ideológica afín, presentaban programas que buscaban beneficiar sus intereses políticos, confrontando así en destacadas cuestiones como es en el caso del ámbito municipal. En realidad, los dos partidos poseían una visión centralista del problema municipal, pero divergían en su grado y en sus consecuencias. Los progresistas eran conscientes de sus dificultades para ganar unas elecciones y de las simpatías que la Regente brindaba a los moderados, lo que restringía enormemente sus posibilidades de acceso al poder. Consideraban que su ámbito más accesible era el de los Ayuntamientos, por lo que buscaban fomentar un marco legal municipal que les fuera favorable, “a cuyo efecto era imprescindible reducir la influencia del Gobierno sobre los Ayuntamientos con objeto de impedir que desde Madrid se les cerrasen las alcaldías (...) y se les controlase en el caso de haber sido vencedores”⁵.

Por el contrario, los moderados buscaban lo opuesto, fortalecer la autoridad central anulando prácticamente todas las funciones de las administraciones subordinadas. De Castro subraya que “En realidad, la concepción moderada de la administración local, como la de todo su sistema de gobierno, se explica en última instancia por la identificación de este partido a la Corona, llamada ahora a actuar como poder moderador”⁶. Vemos, pues, cómo lo que finalmente primaba en las distintas concepciones de ambos partidos son cuestiones de interés político. Moderados y progresistas compartían un mismo marco ideológico, el doctrinarismo y el centralismo en el marco administrativo, pero competían por el acceso al poder. Así, a la altura de 1834-1835, como señala Nieto,

³ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1964, pp. 185-186, y añade en su explicación: “Diverso era, sin duda, el concepto de la Constitución, en función del principio de soberanía, de moderados y progresistas, y distinto es también el concepto que unos y otros tienen de la libertad. Lo que en la forma separa, en cambio, las constituciones de inspiración moderada o progresista son un cortísimo catálogo de fórmulas más que de principios. La sujeción de la prensa al jurado o a un juez especial o común, el establecimiento o la supresión de la milicia, el carácter más o menos absoluto con que se proclamaba la unidad religiosa, el Senado vitalicio o electivo designado por la Corona o por sufragio, la elección popular o el nombramiento gubernativo de los alcaldes y una relativa preeminencia de la Corona o las Cortes que, a decir verdad, era más consecuencia de actitudes y prácticas políticas que de las definiciones constitucionales”.

⁴ *Ibidem*, p. 186.

⁵ NIETO, A., *Opus cit.*, p. 297.

⁶ DE CASTRO, C., *Opus cit.*, p. 126.

“las razones de tales discrepancias no eran evidentemente teóricas (aunque de tales se disfrazasen), sino políticas y propias de una coyuntura histórica muy concreta. Los dos partidos compartían como mínimo, los siguientes principios: estructura organizativa bipolar, centrada sobre el Ayuntamiento y el alcalde; no aceptación de la Instrucción de 1823 (...); cualificación del alcalde como agente del poder ejecutivo; subordinación del gobierno municipal a las autoridades provinciales; y, en fin, régimen electoral directo y censitario que garantizase la consolidación de una oligarquía de terratenientes y clases medias”⁷.

Lo que les diferencia, por tanto, “parecía más bien una cuestión de grado, sin desconocer, claro es, la importancia que aquí tenían los matices”⁸. De hecho, no surgen tensiones entre ambos partidos a la hora de defender diversas cotas de competencias para los ayuntamientos, quienes poseían los recursos y asumían funciones que en principio correspondían al Estado. De esta forma, gran parte del debate se focaliza, fundamentalmente, en el grado de centralización, es decir, en las facultades que posee la administración central y las diputaciones para controlar y dirigir la gestión de los alcaldes, y la mayor o menor apertura del sufragio. Con respecto a este último aspecto, consolidado ya el fuerte sufragio censitario, que otorga el derecho de participación política a los más capacitados económica y culturalmente, como indica De Castro,

“la tendencia moderada es la de concentrar el voto en los mayores contribuyentes de cada municipio. Frente a ella, el progresismo mantiene una sensible rebaja del censo que amplía considerablemente el concepto de clase media, hasta incluir a los medianos arrendatarios e intelectuales; sólo excluye a quienes necesitan un jornal”⁹

Los progresistas buscan así suplir el predominio conservador de las zonas rurales con una mayor extensión del concepto de clase media, más proclive al voto progresista. En cualquier caso, como se puede observar, ante todo, lo que se trata de evitar a toda costa es el acceso del proletariado a la participación política, una actitud que las filas progresistas tratan de justificar en base al escaso nivel cultural de éstos y a su dependencia económica, lo que limitaría su libertad de decisión en el momento de ejercer el voto.

Por otro lado, es en relación a la cuestión de la elección y a la función de los alcaldes y de los ayuntamientos donde más tensiones encontramos entre moderados y progresistas. La concepción moderada se fundamenta en fortalecer las relaciones jerárquicas de las administraciones, subordinándolas a la administración central, garante de los intereses y del bien común del Estado, y por tanto, diferenciando las funciones consultivas de las ejecutivas, como bien

⁷ NIETO, A., *Opus cit.*, p. 298.

⁸ *Ibidem*

⁹ DE CASTRO, C., *Opus cit.*, p. 123.

expresaba el diputado moderado Pedro José Pidal en el Congreso de los Diputados:

“Los Ayuntamientos no son ni deben ser más que Corporaciones administrativas: no pueden ni deben tener nunca ningún poder político; no deben ocuparse de ninguna otra cosa que tenga relación con el Gobierno general del Estado (...). Los Ayuntamientos son, pues, puramente corporaciones administrativas que están llamadas a administrar los intereses de la comunidad, y esta administración la deben ejercer teniendo siempre en cuenta que son parte del gran todo nacional”¹⁰.

De esta forma, siguiendo las premisas de De Castro, el partido moderado concebía un tipo de administración, para los municipios, de carácter pasivo, con unos alcaldes relegados a meros representantes gubernativos y siempre vinculados a los dictados del ejecutivo. Las atribuciones del municipio quedaban despojadas de poder ejecutivo, limitándose sus sesiones, al tiempo que se introducía “la suspensión gubernativa de todo el ayuntamiento o de cualquiera de sus individuos, por motivo que se considere justo y gubernativamente probado, pero que la ley nunca especifica”¹¹. De esta forma, el nombramiento del alcalde se fundamentaba en un sistema mixto, que vinculaba el sufragio municipal con la decisión última del ejecutivo,

“Puesto que el alcalde era al tiempo agente del pueblo y del rey, estos dos elementos habían de intervenir también en su nombramiento: el pueblo proponiendo y el rey escogiendo entre los propuestos. En la práctica este sistema fallaba, sin embargo, cuando intervenían los partidos políticos, porque era inevitable que alguien del partido gubernamental entrase en la terna, con la consecuencia de que siempre terminaría siendo escogido como alcalde en perjuicio del concejal de la oposición aunque éste hubiese alcanzado la mayoría”¹².

Por su parte, el partido progresista -superada su etapa revolucionaria- pese a que también considere necesario “reforzar la unidad administrativa y la subordinación de las autoridades locales al gobierno central”¹³, se opondrá, como ya hemos visto, al excesivo grado de jerarquización propuesta por el grupo moderado. No aceptará ni la anulación de la corporación municipal ni la intromisión del poder ejecutivo en la elección de los cargos municipales, defendiendo su carácter electivo y manteniendo el Ayuntamiento así un cierto grado de autonomía en su gestión frente al poder central.

¹⁰ Intervención de Pidal en el Congreso, 18-5-1840, en NIETO, A., *Opus cit.*, p. 299.

¹¹ DE CASTRO, C., *Opus cit.*, p. 125.

¹² NIETO, A., *Opus cit.*, p. 299.

¹³ DE CASTRO, C., *Opus cit.*, p. 126.

III. EL MODELO MUNICIPAL PROGRESISTA (1835-1837)

Tras la muerte del Rey en 1833 y la inmediata sublevación carlista, la Corona se “resguardará” en el liberalismo para defender la causa isabelina, atrayendo a un antiguo liberal revolucionario, integrado en el movimiento doctrinario, Martínez de la Rosa, y ofreciéndole al país un nuevo régimen político representativo fundamentado en el Estatuto Real de 1834. En palabras de Artola, “A partir de este momento, la Corona renuncia (...) a mantener el régimen absoluto, y acepta la ampliación del ámbito del sistema político en beneficio de una burguesía que, por su parte, aparece dispuesta a reconocer a la Corona”¹⁴.

Sin embargo, y pese a que la reorganización de la administración local es una de los principales cuestiones que la oposición progresista plantea en el Estamento de Procuradores, el sistema administrativo municipal continúa fundamentándose sobre las bases absolutistas que en su día estableciera Javier de Burgos, “con su combinación de regidores perpetuos y de unos cargos electivos en cuyo nombramiento intervienen el ayuntamiento saliente, los mayores contribuyentes del municipio y el gobierno central a través de sus funcionarios en la provincias”¹⁵. Se busca, en estos años de transición, centralizar la administración en agentes subordinados del gobierno estableciéndose, así, los principales rasgos del que será el modelo moderado, el cual tratará de integrar elementos tanto del antiguo como del nuevo orden, esperando “minimizar así la actividad política y la evolución social, sin lanzarse a una verdadera organización política mientras no se ven abandonados en sus propias fuerzas”¹⁶.

La regulación de la administración municipal coincidió con el momento culminante de la degradación política. Degradación que, sin embargo, apareció casi desde el mismo momento en el que se ofreció el nuevo régimen representativo del Estatuto, puesto que éste fue doblemente criticado tanto por los grupos carlistas como por las filas de los exaltados doceañistas, quienes no llegaron nunca a aceptar las limitadas transformaciones que ofrecía el Estatuto¹⁷. A ello, además, se le une la crítica situación bélica que atravesaba el país, puesto que el conflicto se recrudecía en el Norte, donde las tropas isabelinas sufrieron las implacables investidas de los carlistas al mando del general Zumalacárregui¹⁸. La guerra no se ganaba, y el crédito del gobierno se difuminaba, tensando todo ello

¹⁴ ARTOLA, M., *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Vol. 1, Madrid, 1991, p. 219.

¹⁵ DE CASTRO, C., *Opus cit.*, p. 133.

¹⁶ *Ibidem*, p. 132.

¹⁷ Siguiendo las explicaciones de Artola, las demandas de los liberales exaltados se centraban en la necesidad de un texto fundamental que consagrara “los derechos del individuo (libertad, igualdad, seguridad) y de los principios fundamentales del sistema político (libertad de prensa, independencia judicial y responsabilidad ministerial), así como de la necesidad de constituir una milicia urbana”, en ARTOLA, M., *Opus cit.*, p. 220.

¹⁸ Para un mayor conocimiento sobre el desarrollo de los episodios bélicos durante este periodo, véase la tesis doctoral de BULLÓN DE MENDOZA, A., *La primera guerra carlista*, Madrid, 1991, pp. 302-588.

enormemente la situación política que degeneró en una nueva insurrección revolucionaria de las Juntas provinciales en verano de 1835.

Es en ese mismo verano, concretamente en el mes de julio, cuando el gobierno del Conde de Toreno aprueba finalmente el Real Decreto “para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del reino”¹⁹. En esta legislación quedan reflejados los elementos fundamentales de esa ideología conservadora de transición, de forma que, pese a acabar con las reminiscencias del modelo del Antiguo Régimen (supresión de oficios perpetuos y elección directa de los cargos municipales), el sistema político y el régimen electoral siguen poseyendo un alto carácter restrictivo²⁰.

Otro elemento importante que se experimentó durante esta legislación fue la eliminación de las responsabilidades recaudatorias y de responsabilidad de los cargos municipales. La Real Hacienda, ante sus carencias administrativas y organizativas, delegaba la función recaudatoria a las administraciones municipales, recayendo en éstas su organización. Sin embargo, esta medida finalmente no pudo llevarse a la práctica ante la incapacidad de la administración central de emprender un sistema que le permitiera recaudar directamente los tributos, por lo que poco después, mediante una Real Orden de la Hacienda, se volvió imponer el sistema tradicional.

Tras la revolución de las Juntas de verano de 1835 se desarrolla la etapa de gobierno progresista de Mendizábal, centrada en acabar con el conflicto bélico y de impulsar una serie de medidas de carácter liberal como el programa de desamortización eclesiástica, la reorganización de la Milicia Nacional, llamada ahora Guardia Nacional, ó el aumento del censo electoral, con el objetivo de “restablecer la confianza de los liberales sublevados, reformando el Estatuto”²¹. Sin embargo, la situación para el gabinete progresista se fue complicando: la contienda carlista parecía estancarse e incluso amenazaba una derrota liberal, la situación de la Hacienda pública era más que preocupante y la tensión que originó la autorización legislativa y la ley electoral mermó la posición de Mendizábal en el gobierno.

¹⁹ Real Decreto de 23 de julio de 1835, *Vid.* ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, Madrid, 2003, pp. 437-438.

²⁰ García Fernández apunta que “Se establece la dependencia total del Ayuntamiento con respecto al gobernador civil (...), designación del alcalde entre los tres candidatos que más votos hayan obtenido, elección libre de los tenientes de alcalde entre cualquier concejal, designación del alcalde (corregidor de Madrid), posibilidad de suspensión del alcalde, control de la hacienda municipal, tutela sobre aprovechamientos comunales, obras públicas y ordenanzas municipales. Además, el control de la Milicia Nacional pasó (en virtud del Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 sobre Diputaciones provinciales) a las Diputaciones”, en GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983, pp. 312-313.

²¹ GUERRERO, A., PÉREZ GARZÓN, S., RUEDA, G., *Historia política 1808-1874*, Madrid, 2004, p. 195.

La Regente optó nuevamente por un gobierno moderado, ahora en manos de Istúriz, quien recientemente había ingresado en las filas del conservadurismo, pese a que la mayoría de las Cortes ostentaba el signo político contrario. Esta decisión desató nuevamente los recelos progresistas, que exaltaron los ánimos para provocar un nuevo pronunciamiento y una nueva sublevación de la Guardia Nacional en forma de Juntas provinciales durante el verano de 1835. La situación se volvió definitivamente insostenible tras el motín de la guarnición de la Granja, obligando a la Regente a volver a concederle el gobierno al grupo progresista y a jurar la Constitución de 1812 hasta que las Cortes aprobaran un nuevo texto fundamental. De esta forma, junto con la reimplantación del régimen constitucional gaditano con carácter provisional, vuelve a tener vigencia la legislación de 1823.

Esta nueva etapa progresista, sin embargo, no es aprovechada para imponer un nuevo sistema administrativo, limitándose el progresismo a regresar a una legislación en la que ya no creen. Pese a ello, la legislación de 1823 vuelve a imponerse para regir ayuntamientos y diputaciones hasta que se establece una nueva etapa moderada ya en 1843. Durante este periodo, la administración municipal se caracteriza por seguir los principios ya vistos del modelo progresista, fundamentados en la acentuación de la elegibilidad de sus cargos.

Escasa pero interesante es, por su parte, la dedicación que la Constitución de 1837 le otorga al sistema municipal, al dejar en manos de la ley ordinaria su organización y funciones. Los progresistas creían que la legislación municipal no podía someterse a las rigideces que un texto constitucional imponía, debiendo adaptarse esa legislación a las cambiantes circunstancias. Sin embargo, fueron aparentemente ingenuos al creer que su aceptación de la moderación del sistema político, con el robustecimiento de la Corona, sería recompensada por los conservadores con alguna concesión por parte de éstos en el ámbito municipal. Los progresistas confiaban en su victoria electoral y en la posibilidad de proceder a la reforma de la administración municipal, pero como señala García Fernández, “los avatares de la guerra en los últimos meses han desgastado al partido gobernante, y la oposición moderada obtiene la mayoría gracias a una inteligente organización electoral. Abiertas las Cortes, la ofensiva moderada desvanece toda esperanza de avenencia”²².

Sin embargo, la Constitución de 1837 recoge las principales bases de las reivindicaciones progresistas²³: “electividad de toda la Corporación (sin injerencias centralistas en la designación del alcalde) y sufragio directo y censitario”²⁴. De hecho, cuando en 1840 el moderantismo trate de vincular la elección del alcalde a la autoridad central, el progresismo cargará enérgicamente contra esta medida al considerarla inconstitucional.

²² DE CASTRO, C., *Opus cit.*, p. 141.

²³ Art. 70. Constitución 1837: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho”.

²⁴ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *Opus cit.*, p. 318.

IV. EL REGRESO DE LOS MODERADOS AL PODER (1837-1840)

Tras la aprobación de la nueva Constitución en junio de 1837, se celebraron elecciones en octubre con la nueva legislación electoral elaborada por los progresistas. Sin embargo, la victoria de los moderados fue arrolladora. Pronto el nuevo gabinete se centró en una serie de medidas que tendían hacia un reforzamiento del poder ejecutivo, acentuando su visión sobre la dualidad del sistema representativo y el poder moderador de la Corona, decantada por la opción conservadora. La mayor tensión se focalizó en las reformas que el nuevo gobierno moderado quería impulsar en el sistema administrativo del Estado, y más concretamente en las funciones y el sistema de elección de los alcaldes, fundamentadas en los modelos ya vistos de este grupo y que iban, como ya se ha comentado, en contra de los intereses del grupo progresista.

Se trataba, en resumidas cuentas, de aumentar la centralización de la administración territorial limitándose, así, el campo de acción del progresismo, a costa de subordinar a los alcaldes a la tutela del jefe político de la provincia (de nombramiento gubernativo), limitando el control que el municipio ejercía en la Milicia Nacional y aumentando nuevamente las restricciones electorales.

Los progresistas rechazaron profundamente toda propuesta tendente a disminuir su ámbito de proyección, negándole la legitimidad y considerando anticonstitucional cualquier legislación adoptada para restringir la elegibilidad de los cargos municipales. La tensión dentro del Congreso de los Diputados durante este periodo no hizo sino aumentar, ahogando aquel espíritu de reconciliación que representaba la Constitución de 1837. El primer asalto en esta contienda comienza en febrero de 1838 con la presentación del gobierno moderado de Ofalia de un proyecto de ley sobre las atribuciones de los Ayuntamientos, en el cual, en su Preámbulo, ya podemos observar las intenciones del grupo:

“Declárase, pues, dice el Gobierno, que los Ayuntamientos son unas Corporaciones meramente deliberativas, reservándose todo acto de ejecución a los alcaldes, y en las atribuciones que tanto a aquellos como a éstos se les señalan, se ha procurado conservar con todo rigor este carácter. Los Ayuntamientos (...) deliberan y acuerdan. (...) ¿Se considerarán tales acuerdos como mandatos de un Cuerpo soberano, que está obligado el alcalde a ejecutar a fuer de agente sumiso de aquel Cuerpo? No por cierto. Esto sería dislocar la administración, e introducir la confusión, la anarquía, donde todo debe ser orden y concierto. Los intereses locales tienen que ser respetados: pero también el interés social ha de ser atendido en todas partes. (...) Por consiguiente, sin conceder a los Ayuntamientos ningún derecho soberano, y colocándolos bajo la necesaria y paterna tutela de la Administración suprema, se les deja la iniciativa en todo cuanto tiene relación con los intereses particulares de los pueblos, y se les permite deliberar y acordar sobre todos aquellos asuntos que pueden llamarse puramente domésticos; pero se conserva el Gobierno el derecho de aplicar el

correctivo de su autoridad siempre que aquella decisión sea contraria a las leyes o pueda irrogar daños a la causa pública”²⁵.

Los Ayuntamientos, por tanto, quedaban relegados a funciones meramente administrativas y enteramente subordinados a la administración central:

“La naturaleza de los actos que pueden ejercer los Ayuntamientos, se hallara que son de cuatro clases. Los unos consisten en la facultad privativa (aunque es preciso que la ejerzan con ciertas condiciones) de nombrar sus empleados y dependientes. (...) La segunda clase la forman los acuerdos que pueden recaer sobre objetos que aseguren el goce de los bienes que poseen los pueblos, y cuya administración les corresponde; más sin comprometer el porvenir, sin perjudicar a la existencia de esos mismos bienes y de la propiedad comunal. En este caso los acuerdos de los Ayuntamientos deben tener fuerza por sí, sin necesidad de que ninguna autoridad les preste el apoyo de su aprobación; pero como en el uso de un derecho ilegítimo puede haber extravío, se reservará a la Administración superior la facultad de anular los acuerdos que fueren contrarios a las leyes o pudiesen redundar en perjuicio de tercero.

La tercera clase la forman las deliberaciones que comprenden todos los objetivos cuya influencia se extiende a un tiempo largo e indeterminado (...). Imprudencia sería en este caso dejarlos correr y concederles una fuerza que pudiera llegar a ser funesta: necesario es entonces que una autoridad tutelar les imprima el sello de su aprobación, les dé validez.

Finalmente, la cuarta clase la forman los actos puramente consultivos, y respecto de objetos sobre los cuales los Cuerpos municipales ni ejercen jurisdicción, ni tienen siquiera voz deliberativa.”²⁶

Posteriormente, pasaba el Proyecto a tratar sobre la figura y las funciones de los alcaldes:

“Los alcaldes ejercen dos clases de funciones, que se refieren a la doble naturaleza de su encargo. La Administración general del Estado encuentra en ellos un medio de acción para descender hasta los más ínfimos elementos de la sociedad. Los alcaldes son sus delegados, y bajo este aspecto tienen que procurar la ejecución de las leyes y providencias de la autoridad suprema (...). Por otra parte, los pueblos tienen sus derechos y sus intereses propios, y el alcalde ejerce dentro de ellos la autoridad ejecutiva y las funciones de administrador, poseyendo, por lo tanto, un poder que también le es peculiar a él sólo.

²⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante, DSCD), legislatura 1837-38, 28 febrero. Apéndice 3º al Núm. 83, en POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, 1982, pp. 171-172.

²⁶ *Ibidem*, pp. 172-173.

Las atribuciones del alcalde se dividen, pues, en dos clases muy distintas: las que corresponden como agente del Gobierno supremo, y las que le son propias como administrador del pueblo (...).

Como agentes de la Administración superior, son sus subordinados y deben estar bajo su autoridad. Como administradores de los pueblos, dejan ya de ser los subordinados y deben estar bajo su autoridad, mas no por esto pueden ni deben romper toda dependencia. El interés social vuelve a aparecer aquí como fiscal del interés local y como destinado a corregir sus extravíos en los casos necesarios. En este concepto, pues, están los alcaldes bajo la vigilancia de la Administración superior, la cual debe estar alerta para que no se infrinjan las leyes ni se irroguen perjuicios al Estado. El alcalde será libre de dictar los bandos y formar los reglamentos que crea oportunos, en uso de las atribuciones que le están conferidas; pero deberá dar cuenta de ellos al respectivo jefe político, el cual podrá anularlos o suspenderlos hasta consultar a la Suprema autoridad. (...) Mas esto se entiende sólo respecto de las facultades que tiene el alcalde, según queda indicado, como administrador del pueblo; pues como agente del Gobierno supremo, deben estar sujetos a revocación, modificación y suspensión todos los bandos y disposiciones que en calidad de tal hubiese publicado.

Los presupuestos municipales (...) El proyecto establece que el alcalde sea el que haya de coordinar y formar anualmente el presupuesto; y esta atribución le corresponde como administrador del común (...). Formado el presupuesto por el alcalde, el Ayuntamiento lo discutirá y votará, haciendo en él las modificaciones que tenga oportunas, y una vez acordado por el Cuerpo municipal, pasará a la aprobación, bien por el jefe político, bien por S. M. en los casos que se señalan²⁷.

Vemos, pues, como el alcalde y el municipio quedan absolutamente subordinados a la autoridad central a través del jefe político de la provincia. Y, ante tal proceso centralizador, como no podía ser de otra forma, la autoridad central también aparecía en la elección de los alcaldes o corregidores de los respectivos ayuntamientos, lo que se convirtió en el foco de los más destacados debates parlamentarios. El moderado Gil Zárata defendía esta medida frente a las protestas progresistas y a las denuncias de éstos de considerar tal medida como inconstitucional de la siguiente forma:

“Sólo en un gobierno puramente democrático se puede pretender que los magistrados locales sean elegidos únicamente por los pueblos; pero en una monarquía constitucional, en que si se admite a la nación en los negocios públicos, es para ayudar al poder, no para destruirlo, es condición precisa que el Gobierno aparezca más o menos directamente donde quiera se ejerce un mando²⁸”.

²⁷ POSADA, A., *Opus cit.*, pp. 174-175.

²⁸ Discurso de Gil Zárata. *Vid.* NIETO, A., *Opus cit.*, p. 325.

El debate parlamentario y los trabajos de la Comisión se prolongaron durante toda la legislatura siguiente, mostrándose perfectamente las distintas consideraciones e intereses que sobre el régimen local tenían ambos partidos. El objetivo de los progresistas era dilatar el proceso a través de la presentación reiterativa de enmiendas. Ambos grupos consideraban imprescindible la reforma de la administración local, pero divergían en el espíritu de la misma. Ambos defendían una acentuación del proceso centralizador, pero, nuevamente, como ya hemos comentado, nos encontramos ante un problema de grado y de intereses políticos. Necesaria para los moderados, inconstitucional para los progresistas, la reforma municipal dio lugar a una extensa discusión parlamentaria.

Poco después de ser inaugurada la nueva legislatura en febrero de 1840, el gabinete conservador de Pérez de Castro (a través de su ministro de Gobernación Calderón Collantes, hasta que en abril asumió la cartera Armendáriz) volvió a presentar el proyecto de ley de Ayuntamientos. En esta nueva legislatura, y ante los retrasos y las dificultades con las que se había encontrado el gobierno para sacar adelante la ley, se acompañó de una autorización legislativa²⁹, mediante la cual, a juicio de Pérez Núñez, “el gobierno quiso soslayar el debate parlamentario dando al proyecto la forma de un texto autorizado, que constaba, por tanto, de un sólo artículo”³⁰. Sin embargo, este intento del ejecutivo “de arrebatarse 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”³¹, tachando esta medida de anticonstitucional y de contraria a las reglas de la división de poderes y del juego parlamentario.

Lejos de disminuir el debate parlamentario, el progresismo volvió a cargar con una gran cantidad de enmiendas con el objetivo de obstaculizar la aprobación del proyecto y la tensión se intensificó pese a que los moderados sacaron adelante una proposición por la cual, a partir de entonces, el Congreso ya no se encargaría de tramitar las enmiendas. El bloqueo de la situación no se superó hasta que, siguiendo con las explicaciones de Pérez Núñez, el 13 de mayo el diputado progresista Pascual Madoz presentó una enmienda en la que se limitaba el debate parlamentario a las cuestiones de elección del censo electoral, al nombramiento de

²⁹ La utilización de las autorizaciones legislativas durante el periodo isabelino ha sido profundamente trabajado por el profesor Marcuello. Este recurso parlamentario mostraba la primacía del ejecutivo sobre el poder legislativo al solicitar “que los Cuerpos Colegisladores renunciases en su favor a la intervención que les correspondía en la formación de las leyes según las normas”. Se trataba de un procedimiento que no venía recogido en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras, por lo que fue muy controvertido pese a que se convirtió en una práctica normal, fundamentalmente utilizado por los gobiernos moderados a lo largo del periodo isabelino. Vid. MARCUELLO BENEDICTO, J. I., *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, 1986, p. 94.

³⁰ PÉREZ NUÑEZ, J., “Los debates parlamentarios de la ley municipal de 1840”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 93 (1996), p. 275.

³¹ *Ibidem*, p. 276.

los alcaldes y a las atribuciones del ayuntamiento así como la capacidades del gobierno de disolverlo³².

Finalmente, las discusiones llegaron a su término y el 5 de junio de 1840 el proyecto fue aprobado por 117 votos a favor y 17 en contra. Siguiendo los preceptos de los proyectos de 1838, la nueva ley se ajustaba claramente a los planteamientos moderados, insistiendo en la centralización y en la subordinación de los municipios a la autoridad central, así como en diferenciar claramente las funciones políticas de Estado cuya competencia recaía en el gobierno de la nación, y administrativas, delegadas a las instituciones subordinadas a la anterior. De acuerdo con los planteamientos doctrinarios aceptados por ambos grupos, se imponía un sistema electoral de carácter censitario y directo, reservado únicamente a los mayores contribuyentes.

Sobre las atribuciones de los Ayuntamientos, siguiendo los planteamientos de Nieto:

“se enumeraban en varias listas de distinto carácter: unas, ciertamente escasas, eran privativas (art. 61) y se ejercían sin control superior. Otras constituían en arreglar mediante acuerdos (art. 62) [administración de los propios, arbitrios y demás fondos; disfrute de pastos, aguas y demás usos y aprovechamientos comunes; construcción, conservación y reparación de los caminos y veredas, puentes y pontones; mejoras materiales cuyo costo sea menor a 200 reales]: lo que significaba que el Ayuntamiento decidía, incluso con carácter ejecutorio, pero el jefe político podía suspender sus acuerdos. Las deliberaciones del art. 63 [formación de ordenanzas municipales, obras de utilidad pública, mejoras materiales de más de 200 reales, presupuestos municipales, supresión, reforma, sustitución y creación de arbitrios, repartimientos o derechos municipales, y modo de recaudación...] debían ser sometidas al jefe político para su aprobación. Y todo ello con una prohibición cautelar de fondo (...): Los Ayuntamientos no podrán deliberar ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos; como tampoco acordar medidas u otorgar peticiones en semejantes materias (art. 68). (...) Lo que pretendía cabalmente el Gobierno era cortar de raíz la práctica de que los Ayuntamientos se inmiscuyeran, como tan frecuentemente hacían, en cuestiones políticas nacionales”³³.

En relación a la elección y a las atribuciones de los alcaldes, la parte más polémica y discutida de todo el proyecto, el art. 69 era bastante contundente:

“Como administrador del pueblo corresponde al alcalde bajo vigilancia de la administración superior: 1. Ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del ayuntamiento cuando tengan legalmente el carácter de ejecutarlos, a no ser que versen sobre asuntos ajenos a su competencia de la

³² PÉREZ NUÑEZ, J., *Opus cit.*, p. 276.

³³ NIETO, A., *Opus cit.*, p. 334.

corporación municipal, o puedan ocasionar perjuicios públicos, en cuyo caso deberán suspenderlos para consultar al jefe político”³⁴.

Quedaba, pues, el alcalde bajo la tutela del jefe político, cerrándose, a su vez, el proceso de centralización con el método de elección de aquellos.

“El proyecto establecía que se realizaría (salvo en los municipios pequeños) por el Gobierno directamente, si se trataba de grandes municipios, o por el jefe político. (...) Las razones del Gobierno eran claras: la administración resulta imposible [según los moderados] con unos alcaldes levantiscos más preocupados por la política que por atender a sus pueblos y hasta con los que resulta difícil entenderse”³⁵.

En definitiva, como analiza Nieto:

“El control que se pretendía sobre los órganos municipales, y sobre sus actos, era -como puede imaginarse- muy intenso y se resumía en las siguientes proposiciones: a) El jefe político puede suspender a alcaldes y ayuntamientos (art. 57); mientras que la destitución está reservada al rey (art. 58), aunque con la cautela de que han de convocarse inmediatamente nuevas elecciones. b) Para la protección de la legalidad disponía el art. 72 que <si un alcalde dejare de ejecutar un acto prescrito por la ley, el Jefe político, después de haberle requerido al cumplimiento, deberá proceder oficialmente a su ejecución ya por sí o por medio de un comisionario>. c) Y, por otro lado, el control por vía de recurso pasaba a las manos del jefe político, según determinaba el art. 75”³⁶.

V. LAS CONSECUENCIAS DE LA LEY DE 1840

Según fue avanzando el trámite parlamentario de la ley, la crispación fue aumentando hasta el punto de que, continuando con los planteamientos de Nieto, “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”³⁷. De esta forma, a lo largo del año 1840 la tensión se trasladó a los Ayuntamientos progresistas comenzando los visos de un nuevo proceso revolucionario.

Tras ser aprobada la ley en el Congreso de los Diputados el 5 de junio de 1840, el curso legal de su tramitación prosiguió pasando primero al Senado y posteriormente a esperar la sanción regia. Ante la inestabilidad política y social que se avecinaba y que incluso ya se estaba desarrollando, la Regente quiso

³⁴ FERNÁNDEZ, T. R., SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, p. 749.

³⁵ NIETO, A., *Opus cit.*, p. 334.

³⁶ *Ibidem*, p. 335.

³⁷ *Ibidem*, p. 328.

atraerse a la principal figura militar y política del momento, el general Baldomero Espartero, héroe de Vergara y líder del progresismo, ofreciéndole la presidencia de un nuevo gobierno. Sin embargo, las exigencias de Espartero, la convocatoria de nuevas elecciones y la anulación de la reforma municipal, crisparon a la Regente, terminando ésta, desplazada ya a Barcelona, sancionando la ley el 14 de julio.

A partir de este momento los hechos se sucedieron con mayor celeridad. Espartero, dolido por la actitud de la Regente, presentó la dimisión de todos sus cargos, lo que no fue aceptado. A lo que sí que procedió María Cristina fue a disolver el gobierno. En Barcelona, el 18 de julio, el Ayuntamiento se amotinó mientras las calles quedaban inundadas de barricadas. La Regente se negaba a aceptar las exigencias del general y anular la ley de Ayuntamientos ante las repetidas presiones que procedían del ejército y de las calles, mientras que el gabinete sufría un vaivén de dimisiones y nombramientos³⁸.

En agosto, buscando una mayor tranquilidad y alejándose de la tensión política, la familia real se trasladó a Valencia, pero fue aquí donde tuvo noticias del levantamiento del motín de Madrid el 1 de septiembre. La Milicia Nacional tomó el Ayuntamiento y lanzó un manifiesto al que rápidamente se sumaron otras capitales de provincia. La Regente volvió a recurrir a Espartero para controlar la situación, pidiéndole de nuevo que formara gobierno. Nuevamente las exigencias de éste acabaron por convencer a la gobernadora. La situación era ya insostenible. Con un país tomado por la Juntas revolucionarias que ya no pedían, sino que exigían un gobierno progresista, y sin el apoyo de Espartero, María Cristina acabó por presentar su renuncia a la Regencia el 12 de octubre, tomando el camino del exilio rumbo a Marsella primero, para dirigirse definitivamente a París.

Espartero quedó al frente de la Regencia, reproduciéndose rápidamente el programa progresista, por lo que la ley de Ayuntamientos quedó anulada, volviéndose a la legislación de 1823. Sin embargo, esto no supuso la muerte definitiva de la legislación de 1840, puesto que después de la Regencia de Espartero, y con el comienzo del reinado personal de Isabel II en 1843, llegó un nuevo gobierno moderado que volvió a imponer su modelo municipal. Se reinstaura nuevamente la ley de Ayuntamientos de 1840 el 30 de diciembre de 1843, estando ésta vigente hasta la aprobación de la nueva ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos ya en enero de 1845.

VI. CONCLUSIONES

Tras la muerte de Fernando VII (1833), la Corona comenzó a favorecer el avance del Estado por la senda constitucional y representativa. Las necesidades del momento, sobre todo la sublevación carlista que amenazaba a la Casa Real,

³⁸ Véase la descripción de estos acontecimientos por BURDIEL, I., *Isabel II. Una biografía. (1830-1904)*, Madrid, 2011, pp. 58-74.

fomentó la alianza de la Regente María Cristina con un sector del liberalismo que había experimentado una moderación de sus planteamientos ideológicos y de sus reivindicaciones. Las influencias del doctrinarismo francés dejaron huella en los liberales españoles, y la política del justo medio y del sufragio censitario se consolidó con la Constitución de 1837.

Los distintos proyectos municipales que se sucedieron durante este primer periodo del liberalismo español se caracterizaron por quedar mediatizados por las influencias centralizadoras francesas. Tanto moderados como progresistas coincidían en la necesidad de fomentar y de garantizar unos principios unitarios y jerarquizados de la administración municipal; sin embargo, las discrepancias se desataban cuando ambos grupos concretaban los grados de esa centralización.

Para los moderados, el sistema administrativo municipal ideal era aquel que se fundamentaba sobre un sistema municipal enteramente subordinado a la administración central. Defendían un ayuntamiento cuyas competencias quedaban reducidas a meras cuestiones administrativas con unas competencias muy limitadas, liberándolas de toda decisión gubernativa, a la vez que, demandaban unos cargos municipales dependientes y elegidos desde las administraciones centrales. Los progresistas, por su parte, pese a insistir también en la necesidad de centralizar y de armonizar la administración municipal, no toleraban tal grado de jerarquización, e insistían fundamentalmente en el aspecto de la elegibilidad de los cargos municipales.

Otro aspecto fundamental de la controversia entre ambos planteamientos era la cuestión electoral. En definitiva, lo que defendían ambos grupos no era otra cosa que un sistema que beneficiara sus intereses políticos y que les permitiera el acceso y el control del poder. Los moderados insistían en un régimen altamente censitario que permitiera primar los ámbitos rurales sobre los urbanos, puesto que era allí donde poseían su principal base electoral. Los progresistas defendían un sistema más permisivo, que ampliara el censo electoral y que diera cabida a los sectores burgueses, primando, así, la importancia de las ciudades sobre el de las zonas rurales.

De esta forma, durante el periodo de la Regencia, nos encontramos con dos legislaciones que corresponden a estos dos tipos de modelos municipales, el Real Decreto de 1835 (que reimponía la legislación de 1823) y la ley de Ayuntamientos de 1840, siguiendo los modelos progresista y moderado respectivamente.

Bibliografía

- ARTOLA, M., *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Vol. 1, Madrid, 1991.
- BULLÓN DE MENDOZA, A., *La primera guerra carlista*, Madrid, 1991.
- BURDIEL, I., *Isabel II. Una biografía. (1830-1904)*, Madrid, 2011.
- DE CASTRO, C., *La revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza, Madrid, 1979.
- FERNÁNDEZ, T. R., SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983.
- GUERRERO, A., PÉREZ GARZÓN, S., RUEDA, G., *Historia política 1808-1874*, Madrid, 2004.
- MARCUELLO BENEDICTO, J. I., *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, 1986.
- NIETO, A., *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona, 1996.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Municipios y provincias*, Madrid, 2003.
- PÉREZ NUÑEZ, J., “Los debates parlamentarios de la ley municipal de 1840”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 93, (1996) pp. 173-191.
- POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, 1982.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1964.