

## EL CONCEJO ABIERTO: SU RECUPERACIÓN EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

Mónica Soria Moya<sup>1</sup>  
*Universitat de València*

«Son los hombres los que hacen las monarquías y  
las repúblicas; pero el municipio  
parece venir de Dios.»

ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la democracia en América*

### Resumen

Este trabajo pretende una aproximación a la recuperación del concejo abierto del Medioevo en la España contemporánea, tras su crisis y silencio, como forma general de autogobierno municipal. El concejo abierto tuvo una existencia limitada. El surgimiento de las monarquías absolutas y la crisis del municipio medieval derivaron en el proceso unificador de la estructura local bajo el modelo del municipio castellano hasta el constitucionalismo liberal que, frente a la reacción absolutista, configuró el edificio político-administrativo de la España del siglo XIX en torno a la ideología de partido que vendrá positivizada en las sucesivas leyes municipales. Si bien, frente al doctrinarismo del régimen local, el municipio en el sentido moderno de generalización representativa postuló la personalidad local como individualización natural colectiva, revalorizando el concejo abierto tanto a nivel nacional —donde fue recuperado durante la dictadura por el estatuto de Calvo Sotelo y durante la Segunda República por la Ley municipal de 1935— como regional —por la Ley municipal catalana de 1934.

**Palabras clave:** municipal, régimen local, contemporánea, Constitución, concejo abierto.

1. Mónica Soria Moya, Universidad de Valencia, monica.soria@uv.es. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación «Universidad española, historia y retos actuales (UHRA)», financiado por el programa PROMETEO-2022 (COPROM/2021/028) de la Conselleria de Innovación, Universidad, Ciencia y Sociedad Digital.

## EL CONSELL OBERT: LA SEVA RECUPERACIÓ A L'ESPANYA CONTEMPORÀNIA

### Resum

Aquest treball pretén una aproximació a la recuperació del consell obert de l'edat mitjana a l'Espanya contemporània, després de la seva crisi i el seu silenci, com a forma general d'autogovern municipal. El consell obert com a forma de govern local va tenir una existència limitada. El sorgiment de les monarquies absolutes i la crisi del municipi medieval van derivar en el procés unificador de l'estructura local sota el model del municipi castellà fins al constitucionalisme liberal que, davant la reacció absolutista, va configurar l'edifici politicoadministratiu de l'Espanya del segle XIX al voltant de la ideologia de partit que va ser positivitzada en les lleis municipals successives. Si bé, enfront del doctrinarisme en el qual va derivar el règim local, el municipi en el sentit modern de generalització representativa va postular la personalitat local del municipi com a individualització natural col·lectiva, revaloritzant el consell obert tant a escala nacional —on va ser recuperat durant la dictadura per l'estatut de Calvo Sotelo i durant la Segona República per la Llei municipal de 1935— com regional —per la Llei municipal catalana del 1934.

**Paraules clau:** municipal, règim local, contemporània, Constitució, consell obert.

## THE OPEN COUNCIL: ITS RECOVERY IN CONTEMPORARY SPAIN

### Abstract

This paper aims to approach the recovery of the open council of the Middle Ages in contemporary Spain after its crisis and silence, as a general form of municipal self-government. The open council as a form of local government had a limited existence. The emergence of absolute monarchies and the crisis of the medieval municipality led to the unifying process of the local structure under the model of the Castilian municipality until liberal constitutionalism which, in the face of the absolutist reaction, configured the political-administrative edifice of nineteenth-century Spain around the party ideology that would be positivized in the successive municipal laws. Although, in contrast to the doctrinairism in which the local regime derived, the municipality in the modern sense of representative generalization postulated the local personality of the municipality as a collective natural individualization, revaluing the open council both at the national level; recovered both during the Dictatorship by the statute of Calvo Sotelo, and by the Second Republic in the municipal law of 1935. As well as, at the regional level, by the Catalan municipal law of 1934.

**Keywords:** municipal, local regiment, contemporary, Constitution, open council.

LE CONSEIL OUVERT: SA RÉCUPÉRATION  
DANS L'ESPAGNE CONTEMPORAINE

**Résumé**

Cet article vise à aborder la récupération du conseil ouvert du Moyen Âge dans l'Espagne contemporaine, après sa crise et son silence, en tant que forme générale d'autonomie municipale. Le conseil ouvert avait une existence limitée. L'émergence des monarchies absolues et la crise de la municipalité médiévale ont conduit au processus d'unification de la structure locale sur le modèle de la municipalité castillane, au constitutionnalisme libéral qui, face à la réaction absolutiste, a configuré l'édifice politico-administratif de l'Espagne du XIX<sup>e</sup> siècle autour de l'idéologie du parti qui serait positivée dans les lois municipales successives. Même si, face au doctrinaire du régime local, la municipalité au sens moderne de la généralisation représentative a postulé la personnalité locale comme une individualisation naturelle collective, réévaluant le conseil ouvert tant au niveau national; récupéré pendant la dictature par le statut de Calvo Sotelo, ainsi que par la Seconde République dans la loi municipale de 1935. Ainsi que, au niveau régional, par la loi municipale catalane de 1934.

**Mots-clés:** municipal, régime local, contemporain, Constitution, conseil ouvert.

1. EL OBJETO DE ESTUDIO: EL ESPÍRITU VECINAL

Como señalara Costa, el derecho municipal se halla íntimamente integrado en la estructura que determina la vida de cada localidad y constituye con ella su organismo.<sup>2</sup> Sin embargo, pese a la importancia que los gobiernos locales tienen en la historia de un país, los estudios sobre el régimen municipal en España han sido escasos frente a la abundante literatura existente en otros países. Son estudios desde el área del derecho político y administrativo, que han adquirido en la actualidad mayor atención por parte de historiadores medievalistas, modernistas e historiadores del derecho con proyectos especializados del siglo XXI.

En particular, los estudios del concejo abierto, si bien son más numerosos, son estudios de carácter histórico, tanto a nivel nacional como en los centroeuropeos, y no son tan prolíficos los referidos a la ciencia jurídica respecto al modelo de organización local vigente. Y ello pese a que la construcción del estado depende de la fortaleza de su base social, del municipio como relación de vecindad que, pese a su avanzada edad y la patrimonialización y la corrupción alcanzadas,<sup>3</sup> debe ofrecer el aspecto regazante de que disfrutó en el Medioevo, por ser un hecho indubitado que el concejo abierto fue

---

2. J. COSTA, M. PEDREGAL y J. SERRANO, *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1885, p. 8.

3. A. NIETO, *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 343.

el arquetipo de la democracia pura y natural, y, pese a su sustitución por la democracia representativa, sigue siendo una pieza clave en el sistema democrático actual.

A pesar de sus siglos de existencia, el concejo abierto está regulado en la Constitución española (CE) de 1978 en su artículo 140, que dispone ambigüamente que «la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto», como instrumento de apego de los ciudadanos hacia su administración local. Esta competencia del Estado —artículo 149.1.18 CE— se concreta como legislación básica en el artículo 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), con las modificaciones de la Ley Orgánica 2/2011, de 29 de enero, dando un cambio en el régimen local español, pues desaparece la larga tradición histórica de obligatoriedad de este régimen en función del número de habitantes, partiendo de la premisa de su constitución en aquellos que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y «aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable». <sup>4</sup> Y ello con la tendencia a desvirtuar «su razón y justificación en su recio papel consuetudinario». En definitiva, su supervivencia. <sup>5</sup>

De acuerdo con la LBRL, las comunidades autónomas tienen competencia para regular el régimen local mediante leyes municipales. Sus respectivos estatutos de autonomía les legitiman para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado. <sup>6</sup> En particular, el Estatuto de autonomía de Cataluña, bajo la rúbrica «Del municipi i la seva autonomia», hace una previsión específica del establecimiento del concejo abierto en el artículo 86, remitiendo a la ley la determinación de «los requisitos que tienen que cumplirse para la aplicación del régimen del concejo abierto» que, de acuerdo con el artículo 33.2, promulgó la Ley 8/1987, 15 de abril, municipal

4. La redacción del artículo 29 de la Ley de bases de régimen local 7/1985 establecía el régimen del concejo abierto en los municipios de menos de cien habitantes, además de respetarlo en aquellos que tradicionalmente contaran con este singular régimen de gobierno y administración. Dicho artículo fue modificado por la Ley Orgánica 2/2011.

5. R. SALANOVA ALCALDE, «El concejo abierto en Aragón. La ley 9/2009, de 22 de diciembre reguladora de los concejos abiertos», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 1(2010), p. 193-231, esp. p. 195. El argumento empleado con la reforma de 2011 penaliza la democracia directa bajo el argumento de mejorar la gobernabilidad, pues penaliza la participación de la población por no estar cualificada.

6. Cantabria: Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores (art. 30-34). Castilla-La Mancha: Ley 3/1991, de 14 de marzo (art. 51-64). Castilla-León: Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local, (art. 72-76). Cataluña: Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la legislación municipal y de régimen local (art. 77), y prevé la posibilidad de aplicar este régimen a los municipios de menos de doscientos cincuenta habitantes que gocen de aprovechamientos comunales de rendimiento igual o superior a la cuarta parte de los ingresos ordinarios de su presupuesto o que tengan características especiales que lo hagan recomendable. Madrid: Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local (art. 35-39). La Rioja: Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local (art. 38-47). Navarra: Ley foral 6/1990, de Administración local (art. 32), modificada por la Ley foral 11/2004, de 29 de octubre. Ley foral 12/1991, del proceso electoral de los concejos.

y de régimen local de Cataluña,<sup>7</sup> pieza clave en la construcción de un nuevo régimen local, reformada por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, que en su artículo 45 refiere que el régimen especial de concejo abierto «se rige por principios organizativos específicos».<sup>8</sup>

Desde la actualidad al pasado, el presente trabajo tiene como objeto la recuperación en la historiografía jurídica del concejo abierto, por la valoración positiva de que ofrece las ventajas de la democracia directa bajo la concepción iusnaturalista del derecho municipal, que, practicado sin interrupción desde tiempo inmemorial, da fuerza y valor para regir las pequeñas comunidades donde «los ancianos son algo más que jueces: son depositarios de la tradición; en cierto modo, verdaderos legisladores».<sup>9</sup>

Cronológicamente, la evolución del régimen local como asociación natural de hombres con necesidad de asociarse, como indica Isidre Lloret, y «amb oposició d'interessos filla de l'associació» es dinámica «per excel·lència». Una evolución natural de las ideas, los valores sociales y las necesidades, «filla de la creixença de l'associació política primària»,<sup>10</sup> desde el esplendor —siglos XII a XIV—, la transición —siglos XIV y XV— y la crisis —siglos XVI a XVIII— del municipio, con una disminución paulatina de competencias y de autonomía, que se contextualiza en el presente trabajo en la Edad Contemporánea. Si bien se puede hablar de una cierta uniformidad temporal en cuanto a las estructuras oligárquicas locales, el presente trabajo lo refiero al tránsito desde el reformismo del siglo XVIII, que, bajo un sistema político-administrativo borbónico unificador, mantuvo la distinción medieval en la organización señorial o real —sin diferencias sustanciales junto con la de la comunidad vecinal—,<sup>11</sup> así como la de sus jurisdicciones —gobierno, justicia, legislación, tributación, designación de oficiales—, todo ello tendente a reforzar la autoridad real con un mayor control del Estado sobre las entidades locales, que afectará a la capacidad política, económica y normativa de los concejos.

El tránsito de las estructuras municipales del Antiguo Régimen al modelo de las Cortes constituyentes de Cádiz se anticipó en España con la Guerra de la Independencia.

7. Artículo 70 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, disponible en línea en <<https://www.boe.es/eli/es-ct/l/1987/04/15/8>>.

8. Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, disponible en línea en <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2003-90008>>.

9. J. COSTA, M. PEDREGAL Y J. SERRANO, *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, p. 12.

10. Isidre LLORET, *Dret municipal vigent*, vol. xv, Barcelona, Minerva, 1917, p. 10.

11. Véase J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, p. 277, así como J. SERRANO DAURA, *Senyoriu i municipi a la Catalunya Nova (segles XII-XIX)*, 2 vol., Barcelona, Fundació Noguera, 2000, obra en la que señorío y municipio, como dos instituciones con poderes a menudo enfrentados, se estudian como ámbitos de poder y de relaciones sociales que forman parte de una única realidad político-institucional.

dencia, donde la legislación «revolucionaria» configuró un nuevo orden social que silenció el concejo abierto como sistema de gobierno local caracterizado por la participación directa de todos los vecinos reunidos en asamblea, sin perjuicio de subsistir en pequeñas entidades locales, aldeas, parroquias y municipios de escaso vecindario.

El espíritu comunitario del concejo abierto, un espíritu de vida multisecular, cuya esencia persistió pese a su temprana crisis, evoca la frase tópica de que «el municipio es obra de Dios», es decir, de la naturaleza, reflexión iusnaturalista documentada por Martínez Marina, Hinojosa, Altamira, Sacristán, y en Cataluña defendida por Isidre Lloret, frente al positivismo imperante, y que trataremos de reflejar en este trabajo.

## 2. EL DEVENIR DEL CONCEJO ABIERTO

El gobierno municipal puede adoptar distintas formas de organización. En primer término, el municipio puede actuar directamente por la reunión de todos los miembros de la colectividad, si bien el gobierno democrático directo «sols es possible en localitats molt petites» y, en ellas, la diversificación de funciones da lugar a que el poder legislativo pueda ser ejercido de modo directo «quant resideix en la totalitat dels membres de la col·lectivitat —*town-meeting, parish meeting*, concejo abierto— com delegat, sia en assemblees sia en representacions col·legiades formades per funcionaris tècnics».<sup>12</sup>

Se desarrollaron en Europa un localismo y un particularismo a través de unidades políticas locales, como *comunidades perfectas*, cuyos miembros estaban unidos por vínculos morales, religiosos y jurídicos, idealmente suficientes —desde el punto de vista espiritual (bien común), político (buen gobierno) y material (policial)—, con un derecho innato y natural para legislar por sí mismas.

El gobierno democrático, general, directo o también llamado *concejo abierto* era una reunión o asamblea de vecinos de una entidad de población —parroquia, aldea, grupo de aldeas, poblaciones cortas— y «rara o ninguna vez se celebran en las ciudades populosas». Se rigen por la costumbre, donde los únicos protagonistas son los vecinos —«varón adulto, jefe de familia y propietario»— que debaten sobre los intereses de la comunidad y deciden, sin perjuicio de los matices y singularidades, con la ventaja de resolver las disputas y atender mejor al bien común.<sup>13</sup>

Bajo el modelo de la democracia directa ateniense, en España su origen aparece ligado al municipio medieval corolario de la repoblación. Enfoque, como señala Or-

---

12. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, Barcelona, Escola de Funcionaris d'Administració Local, 1914, p. 91.

13. J. FARIÑA JAMARDO, «El concejo abierto en las aldeas de A Lima», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 217 (1983), p. 119-140.

duña, en el que están de acuerdo todos los autores,<sup>14</sup> frente al tradicional planteamiento de la tesis romanista de Savigny, también defendida por autores catalanes ochocentistas como Esteve Gilibert Bruniquer, José Pella y Forgas o Bienvenido Oliver y Esteller, que defendieron el carácter puro y netamente romano de la organización municipal de la Tortosa reconquistada. Tesis romanista modernamente superada por los historiadores catalanes, al igual que la tesis germánica, ampliamente desarrollada por Muñoz y Romero o Hinojosa, hoy también superada en Cataluña.

Si bien el concejo abierto, como forma más antigua de organización municipal —pese a los escasos datos estadísticos de municipios que funcionan bajo este régimen, así como de estudios sobre la institución—, en las grandes ciudades castellanas desaparece a lo largo del siglo XIV, es verdad que logra pervivir en pequeños municipios rurales y en pequeñas células urbanas como manifestación viva de la democracia directa en su forma más pura, como sistema de organización alternativo al del ayuntamiento para las inframunicipalidades, que facilita que las funciones puedan ser ejecutadas por el pueblo directamente, más difícil y peligroso en agrupaciones grandes.<sup>15</sup> Y ello por diversos factores: económicos —necesidad de administrar recursos comunes—, defensivos —debido al hecho de la reconquista y la paralela repoblación—, religiosos, —«daba unidad y conjunción al grupo de habitantes de un lugar a través de la organización parroquial»—,<sup>16</sup> así como políticos, legales, sociales, jurídico-públicos y subjetivos o de mentalidad.<sup>17</sup>

Constituyó el concejo abierto un régimen esencialmente popular, con una organización informal paralela a la organización formal establecida en la ley municipal que persiste en los concejos de Asturias en el siglo XVIII y mediados del XIX, donde, de diecinueve pueblos, en doce de ellos figuran como «sitios concexiles donde tenían la costumbre de xuntarse los vecinos tratar y conferir los asuntos que fuere conveniente tratar», convocando a los vecinos a son de campana tañida en los sitios en que tenían la costumbre de reunirse.<sup>18</sup> En las Ordenanzas de Bello, redactadas en 1846 en el concejo de Aller, los comisionados del pueblo, con el consentimiento de todos los vecinos, proclaman «como ley de la localidad» las costumbres.<sup>19</sup> Pervivencia democrática

14. E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Madrid, Civitas, 1994, p. 27.

15. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 41.

16. J. M. GONZÁLEZ BELTRÁN, *Reformismo y Administración local en la provincia de Cádiz durante el reinado de Carlos III*, Cádiz, Caja de Ahorros de Jerez, 1991.

17. J. M. FONT I RIUS, «Orígenes del régimen municipal en Cataluña», *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 16 (1945), p. 50-61.

18. N. MARTÍNEZ ANTUÑA, «Supervivencia del concejo abierto de Arenas de Cabrales», *Boletín del Instituto de Estudios Asturiano*, año 8, núm. 22 (1954), p. 2, donde se encuentra la descripción del funcionamiento del concejo abierto en dos ordenanzas municipales, una de 1726 y otra de 1842.

19. J. COSTA, M. PEDREGAL Y J. SERRANO, *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, p. 14.

condicionada, como dijera Rousseau, a «la concurrencia de demasiadas cosas difíciles: un estado muy pequeño donde se pudiera reunir el pueblo y cada ciudadano pueda conocer a los demás, una sencillez de costumbres en la resolución de conflictos, gran igualdad, en los rangos y en las fortunas, y poco o ningún lujo, «pues este corrompe de la misma manera al rico que al pobre [...] y arrebató al estado todos los ciudadanos para esclavizarlos».<sup>20</sup>

A lo largo de la Edad Media se habían ido configurando en la Península asambleas que reunían a todos los aforados que disfrutaban de voz y voto: discutían y decidían los negocios de interés local; inspeccionaban la administración; elegían sus magistrados de forma directa, pues participaban el conjunto de los vecinos de la localidad, divididos en parroquias —como se denominaban en Asturias y Galicia, también en Inglaterra—.<sup>21</sup> La reunión de la asamblea vecinal, o *concilium*, en Aragón recibió el nombre de *concello* y en Burgos el de *mesura*. Concejo o consejo general, según las localidades, formado con la asistencia de los hombres libres en los lugares de señorío, reunidos generalmente en edificios religiosos. En Cataluña el lugar de celebración era el claustró de las iglesias, hasta que en el siglo XIV los municipios más importantes construyen sus casas comunales, que serán sustituidas por un concejo de diez consejeros y dos cónsules, que ejercen las mismas funciones que antes competían a la asamblea general.<sup>22</sup>

El vecindario —propietario cabeza de familia— se reunía públicamente para deliberar, principalmente sobre temas de interés común de la localidad. Aunque a veces solo se reunían los *boni homines*, como acostumbraban a hacer en los municipios rudimentarios de Cataluña.<sup>23</sup> Para la convocatoria —lugar y día— había que estar a la ordenanza o costumbre del lugar, y lo usual era que se celebrase tres días no festivos en la semana, en horario de verano a las siete de la tarde y en invierno a las ocho, «fuera de estos días [...] sólo cuando ocurre negocio que se haya de tratar en ellos».<sup>24</sup>

A modo de común denominador, en su celebración los concejos abiertos se sirven de la aplicación de las campanas en el uso de la vida civil del municipio. Las campanas sirven para congregarse a los vecinos en la casa ayuntamiento o en la plaza para asuntos tan heterogéneos como las obras del concejo, las batidas de lobos o la llegada

20. J. J. ROUSSEAU, *El contrato social*, Madrid, Edaf, 1978, libro III, capítulo IV, «De la democracia», y capítulo XV, «De los diputados o representantes».

21. Véase una descripción detallada de las peculiaridades del concejo abierto en A. MARTÍNEZ SANCRISTÁN, *Municipalidades de Castilla y León*, Madrid, Imprenta de los Señores Rojas, 1877, p. 214.

22. J. M. FONT I RIUS, *Estudis sobre el drets i institucions locals en la catalunya medieval*, Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 1985, p. 509.

23. LUIS GARCÍA VALDEAVELLANO, *Curso de historia de las instituciones españolas: De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1982, p. 518.

24. L. de SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*, Zaragoza, 1742, p. 28.



del médico o veterinario, y se emplean distintas campanas con toques convencionales. La reunión en Arena de Cabrales, si se convocaba de día, se celebraba a la salida de la misa parroquial, en el campo o pórtico de la iglesia de Santa María de Llas que se encuentra en las afueras del pueblo, a la que asistían «todos los que se hallaban presentes al Santo Sacrificio, sin faltar ninguno». Si era de noche a causa de «una urgente necesidad», se celebraba delante de la ermita de San Juan Bautista. En Bello se realizaba a toque de campana y casi siempre los domingos a la salida de misa, bajo la presidencia de un fiel regidor o procurador que se nombraba el primer día del año, y en esas juntas trataban tolo lo que al pueblo interesaba.

El vecino que no concurre incurre en una multa, que es de algunos maravedíes «para los fondos del pueblo, o de un cuartillo de vino para el Regidor».<sup>25</sup> Como en el Concejo de Aller, donde la multa es para el vecindario y a toque de campana se reúnen todos los vecinos y beben el vino en que consiste la multa. Las penas impuestas se hacen efectivas exigiendo prendas suficientes al infractor, al que, si se niega, se impone la multa de 20 reales para los fondos del pueblo. Y si se niega a abonarla, el regidor «reunirá los vecinos, a toque de campana, y presentándose todos en masa delante de la casa del rebelde», le pedirán la prenda bajo la pena de cien reales. Este proceder refleja el espíritu vecinal.

En el Alto Aragón, la junta de vecinos la convoca el alcalde que preside el ayuntamiento, o el pedáneo —en calidad de alcalde—, pues la junta —como hemos indicado anteriormente— no tenía carácter oficial, sino que actúa por una delegación tácita que le confiere la costumbre. Otro medio de comunicación con los vecinos era el alguacil pregonero, cargo concejil que comunicaba una orden general golpeando las puertas de las casas para que la gente se asomase a las ventanas. La convocatoria se realizaba en Cataluña por las autoridades locales, la mayoría de las veces, por facultad concedida por el rey, anunciada por un pregón expuesto en un lugar visible. En cambio, en Cañete de la Torre (Andalucía) se hacía por medio de edictos, que se pregonaban en la plaza tres veces a la salida de la misa mayor, y por medio del toque de campana de forma ordinaria a petición de los vecinos, sin determinar *a priori* fecha fija para la celebración, que, al ajustarse con las festividades de cada localidad, no solía coincidir con las localidades limítrofes. No obstante, para facilitar la armonía y las relaciones de vecindad, los pueblos limítrofes celebraban *comparanzas* o reuniones de comisionados de los diferentes ayuntamientos en el límite de sus respectivos distritos, para convenir asuntos comunes.<sup>26</sup>

25. J. COSTA, M. PEDREGAL Y J. SERRANO, *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, p. 14.

26. J. COSTA, M. PEDREGAL Y J. SERRANO, *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, p. 51.

La sesión extraordinaria con frecuencia se celebraba el último día del año, el 31 de diciembre —San Silvestre—, o también con carácter anual, y, de acuerdo con el derecho municipal constituido por la costumbre, los fueros y las ordenanzas municipales, ejercía una autonomía total frente al poder del rey o señor, con funciones varias: policía de mercado, control de pesas y medidas, vigilancia de montes, pastos, caza, pesca..., con facultad sancionadora.

La celebración del concejo se caracterizaba por una amplia participación ciudadana, sin restricciones, reunida con un tradicional respeto, con la obligación de mantener un «buen tono» y donde el que «tuviere alguna cosa que hablar se levante de su asiento y con toda moderación de su razón, desbonetado, no se alterando ni remudando, que quien así lo hiciere o hablare [...] pague de pena media cántara de vino y además sea castigado por la justicia».<sup>27</sup> Las ordenanzas 22 y 23 del municipio de Ezcaray prohíben acudir a las reuniones con armas y el que las llevare era sancionado con una multa, lo mismo que el que repicare las campanas sin orden del alcalde, salvo que la causa fuera de fuego.<sup>28</sup>

La fuerza ejecutiva de los acuerdos —carentes de carácter legal estricto— radicaba en la voluntad de los vecinos y en la conciencia colectiva, asumida incluso entre quienes manifestaban su disconformidad. En Arenas de Cabrales el pueblo era el propietario de los papeles o acuerdos, y se nombraba a cuatro vecinos o celadores que asumían la obligación de hacer cumplir las ordenanzas.

Desde el concejo vecinal, el desarrollo del régimen municipal surge de la lucha constante entre los vecinos y su rey o señor, que tratan de imponerse en el tránsito a la Edad Moderna para constatar que esa práctica va desapareciendo, pues se convoca tan solo para tratar temas excepcionales y graves.<sup>29</sup> Un cambio institucional, que no ruptura, obra consciente de los reyes, que conferían «les magistratures a qui volien. Aviat sigue aixó medi de fer diners».<sup>30</sup> Como señala Isidre Lloret, no por aversión hacia la democracia directa, sino por procurarse recursos y robustecer su poder. Al igual que la minoría de notables, quienes, por consolidar su presencia institucional, organizaron la administración en un proceso de desintegración de los grandes municipios con disminución de competencias, cuando la asamblea general había perdido casi todas sus facultades deliberantes y ejecutivas, bajo la influencia del corregidor,

27. E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal* p. 104.

28. A. MERINO SÁNCHEZ, «Fueros y ordenanzas municipales en el valle del Alto Oja (Ojacastro y Ezcaray)», *Berceo*, núm. 114 (1998).

29. En Cataluña la lucha con el poder real adoptó formas características y dio lugar a una recopilación de las leyes de Barcelona en el cuerpo jurídico *Recognoverunt proceres*. Véase Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 101. Destaca como institución característica catalana el Consell de Cent barcelonés. En Perpinyà, «amb son privilegi de ma armada», la expresión «nos omnes insimul» indica que era «el poble qui donava la llei. Y, en Vich en la que's ponderen magnificament totes les forces socials».

30. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 102.

que mermaba su autonomía, afirmando que en ellos dominaba la opinión mayoritaria de los menos instruidos en perjuicio del bien común.<sup>31</sup>

En la Corona de Aragón la aparición del municipio es más tardía. En Cataluña «estas comunidades de vecinales van apareciendo conforme se consolida la conquista contra los sarracenos, y ya en un principio se dotan de una cierta organización» donde los vecinos constituyen «unas formas embrionarias de administración comunitaria».<sup>32</sup> Una comunidad premunicipal en la que participan todos los *caps de casa* de la comunidad formando un consejo (*consilium*) o asamblea (que en ocasiones se denomina de sabios). Un consejo general de todos los vecinos —o los más destacados *probi homines* o *sapientes*— que evoluciona entre los siglos XII y XIII «en su modalidad más perfilada»,<sup>33</sup> hacia una organización de tipo gubernativo que presenta diferencias respecto a los reinos de Castilla y León. Respecto a la denominación, en Zaragoza se conoce como «concejo y desde principios del siglo XIII toma la denominación canónica de Universitas o Universidad»,<sup>34</sup> vocablo habitual en Cataluña, donde también se conoce como «Asamblea general» o «Consell», con la presencia de los *probi hominis* —equivalentes a los *hombre buenos* de Castilla—, como vemos en la antigua villa de Olot, que obtuvo del rey Martín el 15 de marzo de 1400 la facultad de elegir un consejo municipal compuesto por tres cónsules y designado por la asamblea vecinal, «como antaño lo hiciera el concejo general de vecinos». Pero no existía una forma homogénea de elección de los prohombres que debían regir los intereses locales: en unos lugares la elección era directa por la asamblea general; en otros, como refieren las *Consuetudines* de Orta y Tortosa, la elección era conjunta, firmada por dos jurados y cuarenta y siete vecinos citados nominalmente: «[...] per nos et totum consilliu, ac universitatem hominum de orta et terminorum eius, per nos et totum consillium universitatis predictae».<sup>35</sup>

La asamblea general de vecinos tendió a sustituirse a partir de una nueva estructura con distintos órganos de gobierno, y un sistema electoral de participación restringida, hacia finales del siglo X y principios del siglo XI. Pero será con el crecimiento de las ciudades y la aprobación de las ordenanzas municipales que se iniciarán los intentos de acabar con la forma democrática del concejo abierto, que entra en crisis

31. Ana Cristina PÉREZ RODRÍGUEZ, «La búsqueda de los orígenes de la Administración municipal: de la Edad Media al liberalismo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 1 (2014), p. 55-69 (DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i1.10139>).

32. J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, p. 278.

33. J. M. FONT I RIUS, «Orígenes del régimen municipal en Cataluña», p. 303.

34. J. M. FONT I RIUS, «Orígenes del régimen municipal en Cataluña», p. 411, y J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, p. 280. La denominación *universitas* se refiere a la comunidad de habitantes de un lugar, que adquiere una organización política, con una estructura propia y una personalidad jurídica reconocida con capacidad para tomar acuerdos vinculantes para todos los vecinos.

35. Véase E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal*, p. 178.

y en el siglo XVIII culmina el proceso de revolución urbana sin una ruptura con el régimen anterior.

Las ordenanzas ocuparon la «cúspide de la evolución de las formas medievales de derecho local»,<sup>36</sup> no como creación «ex novo generalizada», sino sustentada en la *consuetudo* particular que había ido rigiendo los distintos lugares para cuantos problemas suscitaban las relaciones sociales, porque, como afirma Santayana, «el gobierno de los pueblos, por derecho natural, pertenece a los pueblos mismos».<sup>37</sup>

Los municipios castellanos fueron los que más sufrieron la desnaturalización del municipio, mientras que los de la Corona de Aragón, Navarra o Vascongadas, defendidas por sus fueros, retardaron el régimen oligárquico, sin perjuicio de las numerosas excepciones.<sup>38</sup> En las Ordenanzas de Ezcaray de 1465 se delimitan de manera restrictiva las circunstancias en que debe reunirse el concejo, «para ver cartas de Rey si vinieren o nuestras, o para otorgar procuraciones o poderes semejantes», pues el resto de las funciones debían resolverlas los alcaldes y regidores, estando presentes los escribanos procuradores.

En las aldeas que no experimentaron un crecimiento notorio ni en habitantes ni en extensión territorial, el concejo abierto perdurará. En Burgos se documentan la composición y el funcionamiento del concejo abierto en las Ordenanzas de Valdivieso, del 28 de mayo de 1559, cuando «estando juntos llamados por voz de campana tañida en el concejo, Reixadores, Escuderos, Hijos de Algo, e vecinos e moradores de dicho lugar [...]».<sup>39</sup> No fue así en los grandes municipios que evolucionaron hacia el concejo cerrado, donde «ya no serían todos los habitantes del lugar» los integrantes del concejo, siendo las mujeres las primeras prescindibles, pues «estando junto el Concejo ninguna mujer sea osada a llegar a él ni dar voces ni ruido». A las mujeres, junto a moros y judíos, quedó limitada la participación en la asamblea, permitida a quienes, teniendo la condición de vecindad, asumieron con carácter permanente los cargos y oficios en detrimento de su democracia. Como señalan Santayana Bustillo:

36. El término *ordenanza* se ha utilizado para englobar la normativa municipal. Esteban Corral la define como toda norma general, cualquiera que sea su autor, cuyo ámbito territorial se circunscribe. El *Diccionario jurídico Espasa* la define como disposición general de obligado cumplimiento. La intervención de los entes locales en la actividad de los ciudadanos se reglaba mediante ordenanzas y bandos. En su calidad de administración pública, los ayuntamientos tienen reconocida la potestad reglamentaria que se ejerce a través de disposiciones generales como las ordenanzas.

37. L. de SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España*, p. 1.

38. A. Domínguez Ortiz, *La sociedad española en el siglo XVIII*, vol. 1, Madrid, Instituto Balmes de Sociología, Departamento de Historia Social, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1955, p. 345.

39. E. ORDUÑA, «La evolución del concejo abierto y su reconocimiento constitucional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 237 (1988), p. 827-851.

[...] rara o ninguna vez se celebran en las ciudades populosas [...] es más frecuente en las poblaciones cortas, con uso principal para la lección de sirvientes del pueblo como médico, cirujano, boticario, herrador, albeytar [...]. Convocando los concejos particulares para la elección de oficios de subalternos, o dependientes del ayuntamiento o concejo, escribano, fiel de hechos, contador [...].<sup>40</sup>

[...] otrosi hordenamos e mandamos que ninguno baya a conçejo ny esté en el salvo los vezinos del dicho lugar casaos e que los hijos ni mozos o por casar no ban, ny estén en el dicho conçejo al que lo contrario hiciere e que todavía salga e no esté en dicho conçejo so pena quel conçejo le quisiere poner, e si fuere rebelde e no quisiere salir quel merino le lleve a la cárcel.<sup>41</sup>

En tiempos de Alfonso XI los concejos dejan de ser autónomos y democráticos, y aparece la representación corporativa. El proceso de sustitución de la asamblea general por los ayuntamientos se institucionaliza con la reforma del sistema municipal de Alfonso XI, con la introducción de un representante real —el corregidor— en el consejo y con la institucionalización del *regimiento* o cabildo cerrado —también conocido como ayuntamiento— a mediados del siglo XIV, cuando el rey «no hizo sino ratificar jurídicamente una situación preexistente».<sup>42</sup> Dicha estructura municipal a mediados del siglo XV seguía basada en un sistema consolidado con la posición del juez y alcalde, al que se incorporó el regidor vitalicio nombrado por el rey, que, bajo el pretexto de paliar un incremento de las situaciones de violencia armada, implantó los oficiales de la Corona en los municipios como pieza clave para mantener el buen gobierno:

Justicia y Bien Común son complementarios, actúan en una relación y una dinámica de causa-efecto, sirven para legitimar la actuación del poder y, como último efecto, promueven el consentimiento, la aquiescencia y la obediencia de los súbditos.<sup>43</sup>

La España del momento —siglos XIV y XVII— permitió mantener vigentes las reuniones vecinales, cada vez menos frecuentes, pese a la pena al pago de medio real impuesta en el Concejo de Armellada (León), si no eran convocadas. Y más restringidas en los temas a tratar, pues se reservaban para cuestiones de extraordinaria importancia, como la elaboración y aprobación de ordenanzas municipales, la designación

---

40. L. de SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España*, p. 27 y 28.

41. Véase E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal*, p. 100-101.

42. B. GONZÁLEZ ALONSO, *Sobre el estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI, 1981, p. 63.

43. Y. GUERRERO NAVARRETE, «Orden público y corregidor en Burgos (s. XV)», *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, núm. 13, p. 12.

de oficios y otras circunstancias excepcionales, en una tendencia centralizadora que estuvo justificada durante la Edad Moderna por el interés de la clase dominante por controlar el gobierno local, así como por la necesidad de evitar perturbaciones y disensiones «por los inconvenientes ajenos a toda agrupación numerosa y heterogénea, y la incomodidad de reunir los vecinos, habitantes en lugares dispersos, montuosos, de difícil comunicación».<sup>44</sup>

En 1753 el Ayuntamiento de Tarazona manifiesta la negativa a la elección del procurador síndico por los vecinos reunidos en la parroquia porque la experiencia demostraba que las juntas generales solo servían para formar alborotos «de que solieron resultar las más fatales consecuencias porque dimanaba regularmente en los vocales la pasión y parcialidad, reduciéndose ordinariamente a tumultuaria la elección».<sup>45</sup> Si bien la vieja asamblea patriarcal perdurará hasta 1603 en Sant Joan de les Abadesses, en 1705 pervive en La Fatarella con facultades excepcionales de elección del concejo reducido «secret i ordinari» de veinticuatro miembros bajo el mismo argumento: la confusión que producía la reunión en consejo de una gran muchedumbre y número incierto de personas, la dificultad en la resolución de los asuntos, así como «odis, rencors y malas voluntats», consecuencia de resultar con frecuencia elegidas personas poco hábiles e idóneas para el gobierno de la villa.

La asamblea general de vecinos en Cataluña estuvo presente en los municipios rurales con un régimen más sencillo y patriarcal, mientras que la sustitución del consejo general de vecinos como órgano decisorio por un concejo más reducido, asesor de las autoridades locales directivas, será establecido desde el siglo XIV por las ordenanzas municipales en las sucesivas reformas, que irán estableciendo un sistema insaculatorio, basado en el sorteo,<sup>46</sup> para la designación de las autoridades, controlado por la Corona a través de sus oficiales y que se fue extendiendo y consolidando en el siglo XVII por todos los confines de la Corona de Aragón. Torras i Ribé considera que este sistema insaculatorio se inicia en Játiva en 1427 y se cierra cronológicamente en Ripoll en 1707. Font i Rius considera que fue Vic —en 1450— la primera ciudad que aplicó la reforma insaculatoria, que se irá generalizando en Gerona y lentamente a lo largo de los siglos XVI y XVII en localidades de su territorio como Igualada, Puigcerdà, Cadaqués o La Bisbal, como medio para acotar las perturbaciones y tumultos

44. J. M. FONT RIUS, «Ordenanzas de reforma orgánica en municipios rurales catalanes (siglos XVI-XVIII)», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1961, p. 569-610, esp. p. 577.

45. J. A. MORENO NIEVES, *El poder local en Aragón durante el s. XVIII: los regidores aragoneses entre la Nueva Planta y la crisis del Antiguo Régimen*, tesis doctoral, Universidad de Alicante, p. 16.

46. En Cataluña el sistema insaculatorio se realiza o bien con bolas de madera «redolins y a sort» —agujereadas para poder poner papelitos con los nombres de los candidatos—, o bien con habas en las que, en su parte superior, se escribe el nombre de los candidatos. Más tarde será la mano inocente de un niño de entre seis y diez años quien saque los nombres de una bolsa preparada al efecto. Véase J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, p. 282.

frecuentes en las elecciones por sufragio o «a mes veus». De hecho, las nuevas municipalidades, tanto de señorío como de realengo, se irán constituyendo con un carácter menos popular, con el nuevo consejo reducido o cerrado —*Consell Jurat* en Blanes o *Consell ordinario* en La Fatarella—, donde la asamblea pierde atribuciones decisorias ante la presencia de diversos oficiales.

## 2.1. LA HOMOGENIZACIÓN BORBÓNICA

El siglo XVIII materializa la transformación institucional con la remodelación del Estado a la que no fue ajena el municipio.<sup>47</sup>

La Guerra de Sucesión facilita la centralización y unificación de una institución municipal en crisis, frente a la autonomía de que disfrutó en otros tiempos. La llegada de los borbones sienta los principios constitutivos de un estado absoluto, fortaleciendo el poder real con el control de unas debilitadas haciendas locales y privando a los municipios de su dimensión política, en detrimento del carácter democrático de la organización y el funcionamiento de los concejos.

Con el Decreto de Nueva Planta se ajusta el rumbo de la organización municipal reduciendo las diferencias locales de los distintos reinos hacia un modelo común donde «los oficios subalternos, destinados a las ciudades y villas y lugares para su gobierno político, en lo que no se opusiere a lo dispuesto al mismo se mantendrán, y lo que sobre esto se necesitare de reforma, me lo consultará a la Audiencia o se reformará».<sup>48</sup>

Tras el Decreto de «uniformidad» de 29 de junio 1707 se adoptan medidas para adecuarlos a la «nueva planta». Medidas centralizadoras que no solo se manifestaron con un control genérico sobre los municipios, sino mediante una disminución de las facultades de las haciendas locales: en 1745 se instituye la mejora de la recaudación de los arbitrios municipales, y por Real Decreto de 28 de septiembre de 1837 se produce la adjudicación y venta de terrenos baldíos considerados patrimonio de la Corona.<sup>49</sup> Así como con las reformas que supusieron la alteración de la composición de los ayuntamientos, con la transformación de los oficiales que ejercen funciones en el ámbito concejil y, con ella, la generalización de una institución típicamente castellana como es el corregimiento —y los corregidores—, que sustituye en los territorios de la Corona de Aragón a las *veguerías* y *sobrecollidas*.

---

47. Como señala Benjamín GONZÁLEZ, «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», *Revista Española de Vida Local*, núm. 190 (1976), p. 257, la orientación centralizadora tenía como precedentes el Auto acordado de 9 de febrero de 1610, que agrupó los municipios castellanos en cinco partidos.

48. *Nueva Planta*, art. 51 y 52.

49. *Novísima Recopilación*, 7, 16, 11.

El régimen de los corregimientos castellanos se extiende por los territorios sometidos de la Corona de Aragón a través de una abundante legislación en forma de pragmáticas y cédulas que incorporan decretos de aplicación universal sobre el gobierno local, con disposiciones restrictivas que afectan a las formas tradicionales de gobierno. Por ejemplo, el Reglamento de 6 de junio de 1717, así como la Real cédula de 13 de octubre de 1718, que introdujo la figura del corregidor en los municipios catalanes, dando un paso más en la centralización bajo el argumento de evitar las dificultades «y reparos que suelen retardar mi Real Servicio, y bien público». En ella, «tuvo a bien» introducir la figura del corregidor, quien «tenga la campanilla y que, en su falta, por ausencia, enfermedad u otro impedimento, haya de asistir, y presidir un teniente suyo». Para el llamamiento del cabildo o ayuntamiento extraordinario, «no sea como antes, que se llamaba el Consejo de Ciento en Barcelona, y a Consejo General en otras partes, por toque de campana, y por voz de pregonero con trompeta por las calles, sino que se haga mande avisar a los Regidores en particular».<sup>50</sup> Con el tiempo también se generalizó la venta de oficios o cooptación —vitalicia o hereditaria—, con la que se recababan fondos para atender una hacienda real debilitada tras la guerra.<sup>51</sup> La intervención del poder central en el ámbito local convirtió el municipio borbónico en el último peldaño de la organización territorial, con la abolición de los consejos, las juntas y las asambleas generales, y la antigua asamblea de *caps de casa* catalana se reunirá de forma esencial y el término canonista *universidad* será sustituido por el de *común* (equivalente castellano).<sup>52</sup> Con la pretendida centralización administrativa se reforzaron la figura del corregidor, con mayores competencias desde la Instrucción de 1788, y la del intendente, que, dependiendo directamente de la Corona a través de los concejos, constituían un instrumento de control sobre las oligarquías locales.<sup>53</sup> Los abusos generalizados provocarán las revueltas populares que reivindican la reforma del municipio.

50. Real Cédula de 13 de octubre de 1718, disponible en línea en <<https://mdc.csuc.cat/digital/collection/guerrasucce/id/7279>>. A partir del Decreto habría doce corregimientos para Cataluña: Barcelona y demás ciudades y villas cabezas de corregimiento del Principado, que eran Mataró, Girona, Vic, Puigcerdà, Talarn, Lleida, Tortosa, Tarragona, Vilafranca del Penedés, Cervera y Manresa.

51. Orden de 27 de diciembre de 1738, derogada por la Orden de 24 de noviembre de 1741.

52. J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, vol. 1, p. 362.

53. A. GUERRERO TORRES, «Reformas de la Administración local en el reinado de Carlos III», *Filosofía, Política y Economía en el Laberinto*, núm. 5 (2001), p. 34-38, esp. p. 35.



## 2.2. LAS REFORMAS CAROLINAS BAJO EL REFORMISMO ILUSTRADO

El deterioro político y social de las medidas borbónicas, junto con los motines populares, conducen a las reformas carolinas como primer intento de resolver los problemas de ámbito local.<sup>54</sup>

Los principios del despotismo ilustrado, aún lejos de conceptos de un ulterior liberalismo, plantean un reformismo influido por la vecina Francia. Véase la *Mémoire sur les municipalités* que Turgot presentara al rey Luis XVI en 1775 bajo el principio del racionalismo iusnaturalista de la época, donde el pueblo como unidad natural y universal debe administrar los intereses peculiares por sus propios habitantes, con exclusión de oficiales o comisionados regios. El municipio, la *collectivité locale* por excelencia, era considerado en Francia como una realidad social natural, y no como una creación del derecho del estado. Esta concepción iusnaturalista sobre la naturaleza jurídica del municipio, que, sobre la idea del *pouvoir municipal*, se difundirá con la obra de Tocqueville *De la democracia en América*, es la que muestra su admiración por el ejercicio de un autogobierno efectivo en un proceso de construcción ciudadana y de comunidad al afirmar que «el municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza que, donde quiera que hay hombres reunidos se forma por sí mismo un municipio». Esta idea tratará de reflejarse en la legislación municipal española, sin éxito hasta el Estatuto de 1924.

En España el reinado de Carlos III marca el inicio del término del Antiguo Régimen.<sup>55</sup> En el ámbito local las reformas se refieren a la elección popular indirecta en concejo abierto de dos nuevos agentes públicos, el síndico personero y el diputado del común, por el Auto acordado de 5 de mayo de 1766,<sup>56</sup> agentes que, con el fin de combatir las deficientes condiciones en que se desenvolvía la gestión municipal, representarían la elección popular. La elección del procurador síndico debía hacerse por concejo pleno —«que se llama abierto», señala Santayana— votado por todos los vecinos del pueblo, como ocurre en Zaragoza.<sup>57</sup> En concreto, los vecinos

54. En el marco político de 1766 estallaron en toda España motines, de particular gravedad en Madrid —el denominado Motín de Esquilache.

55. Documentación municipal anterior referencia cargos análogos en 1346 en Madrid, donde el procurador de pecheros interviene activamente en defensa de los asuntos que afectan a los pecheros. En Carmona, junto al procurador que vela por el interés general, en 1503 se documenta un personero, elegido anualmente por los vecinos. Véase Benjamín GONZÁLEZ, «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», p. 261.

56. Ambos cargos eran elegidos mediante un sistema de elección indirecta de todos los vecinos: divididos en parroquias o barrios, votaban a un determinado número de cosarios electores, para que estos, reunidos en el ayuntamiento, designasen a cuatro diputados del común y a un procurador síndico personero, con facultad de asistir al ayuntamiento con voz y voto los primeros y tan solo con voz los segundos. Véase Ana Cristina PÉREZ RODRÍGUEZ, «La búsqueda de los orígenes de la Administración municipal».

57. L. de SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España*, p. 20 y 27.

—electores y elegibles— se agrupaban por parroquias o collaciones y, reunidos en asamblea, elegían a los compromisarios encargados de representarlos en las sesiones de los ayuntamientos para defender los intereses del común, es decir, del vecindario, sin limitación alguna en su intervención. Quedaba nombrado el que tuviese el mayor número de votos:

Proveyendo al mismo tiempo dichos señores a evitar a los pueblos todas las vejaciones, que por mala administración o régimen de los concejales padezcan en los Abastos, y que el todo del vecindario sepa cómo se manejan, y puedan discurrir en el modo más útil del surtimiento común [...].<sup>58</sup>

Continuando con la política centralizadora, mediante el Auto acordado del 26 de octubre de 1759 el rey, previo informe del Consejo de Cámara, dispone la creación en todos los municipios catalanes del cargo de síndico procurador general. Este oficio será elegido por la Real Audiencia a propuesta del respectivo ayuntamiento (sin ser vinculante) por un periodo trienal. Y así se comunica a la Real Audiencia en Barcelona el 8 de agosto de 1760. Por una carta orden del secretario del Consejo se participó haber mandado su majestad «que [en] todos los pueblos de Cataluña se estableciese el empleo de procurador síndico con las mismas facultades que en Castilla».<sup>59</sup> Pero este cargo pronto se patrimonializa y se generalizan los abusos.

A nivel doctrinal, Ibáñez de la Rentería pronuncia sus primeros discursos en la Sociedad Económica de Amigos del País de Vergara en los años 1780, 1781 y 1783. Discursos «empapados de lecturas francesas cuanto ajenos a las ideas patrias» y propios de la minoría ilustrada de la época. Respecto al tema que nos ocupa —el concejo abierto—, Rentería escribió —probablemente en 1783— *El Discurso sobre el gobierno municipal*. En él, el autor ofrece una valoración positiva de la forma democrática de gobierno de los pequeños municipios, si bien encajada con la monarquía absoluta de su tiempo. Defiende la diversidad jurídica y el particularismo institucional porque considera que la autonomía de las instituciones locales es lo «más lisonjero al pueblo», y trata ya de armonizar la homogeneidad y la descentralización suprimiendo una aristocracia empeñada en debilitar el poder real. Y ello porque entendía que la política municipal es el fundamento de la general y del buen orden de los pueblos, que, siendo parte del Estado, determinan la prosperidad de él.

---

58. R. CÓZAR GUTIÉRREZ, «Los nuevos cargos del Ayuntamiento. Análisis del proceso electoral de diputados del común y síndicos personeros en la villa de Albacete (1766-1817)», en *Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2005, p. 373-392.

59. J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, vol. III, p. 1595. Benjamín GONZÁLEZ, «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», p. 263.

Pero Rentería lamenta la falta de una adecuada política municipalista y revaloriza la cultura histórico-política municipalista propia del bajo Medievo, donde los municipios son considerados las células que constituyen el cuerpo general del estado. Pretensión congruente con las reformas de Cabarrús y Jovellanos, o la reforma de los ayuntamientos de Campomanes, cuando en 1766 introducen la figura del síndico personero y los diputados del común a fin de «evitar a los pueblos todas las vexaciones causadas por la mala administración» a fin de democratizar la oligarquizada vida local.<sup>60</sup> A dicho efecto dictan las instrucciones para su elección, a «executar por todo el pueblo, dividido en parroquias o barrios, entrando con voto activo todos los vecinos seculares y contribuyentes [...]»,<sup>61</sup> sin perjuicio de la limitada repercusión real de la representación popular en una sociedad de tradición burguesa.<sup>62</sup>

El hecho del reconocimiento o la regulación legal lleva a que las leyes estén llenas de disposiciones sobre el municipio. Y, sea cual sea su valoración, estas son obra de políticos, «acaso los escritores de la política habrán pensado que compilar leyes relativas al gobierno municipal era un trabajo impropio de su pluma», pues no van acompañadas de la glosa ni de la doctrina y devienen en desconocidas. Y se lamenta Rentería porque esta situación de desconocimiento ha llevado a «algunos malos políticos, que, reconociendo el mal estado del gobierno municipal, proponen despojar de facultades en todo lo posible a los individuos de los ayuntamientos».<sup>63</sup> Solución que, en su opinión, sería como cortar un brazo a un enfermo cuando podrían sanarle por otros medios. De este modo, el Estado inutilizaría la importante labor de los ciudadanos a nivel local, cuando lo deseable sería instruirlos y aprovechar su ayuda. Aunque también advierte de los excesos del «espíritu popular» que pudieran llevar a la cabeza de la Administración municipal a «sujetos de bajo nacimiento, abatidos por la pobreza, desnudos de educación, talento y vigor». Al efecto, postula una democracia censitaria, una concepción fisiocrática —también presente en el liberalismo democrático del siglo XIX—, y propone reducir el número de componentes del ayuntamiento, que debe ser proporcional a la grandeza del pueblo y es conveniente que no sean demasiado numerosos porque «traen consigo mucha confusión y libertad».

Como vemos, el ilustrado Rentería llega a reprobar el concejo abierto, al que considera «de poca utilidad y expuesto a muchos inconvenientes», al albur de intrigas y corrupción al dejar abierta la puerta a la colisión, la parcialidad y el alboroto. Aun

60. J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, *La Ilustración política: Las reflexiones sobre las formas de gobierno de José Ibáñez de la Rentería y otros discursos conexos (1767-1790)*, Bilbao, Servicio Editorial del País Vasco, 1994, p. 99, disponible en línea en <<http://hdl.handle.net/10810/52967>>. J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, vol. IV, p. 371.

61. J. SERRANO DAURA, *Leyes históricas de Cataluña*, vol. III, p. 1597.

62. A. GUERRERO TORRES, «Reformas de la Administración local en el reinado de Carlos III», p. 38.

63. M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, p. 113-149.

así, considera que conserva su utilidad —para asegurar la igualdad y la libertad del concepto y la confianza pública—, como excepción, para la elección de cargos y oficios locales para las aldeas y lugares pequeños donde no hay ayuntamiento.

[...] no veo motivo especial por donde no pueda practicarse la unión de los vecinos en algún modo aun en los pueblos grandes, pues el método que se observa para el nombramiento de diputados del común, prueba que es asequible esta agregación. Unos oficiales nombrados de este modo tienen mucho adelantado para conciliarse el amor, respeto y obediencia de sus conciudadanos.<sup>64</sup>

Colmeiro y Muñoz y Romero, bajo una corriente uniformista, también se mostraron contrarios a la autonomía municipal y, con ella, al concejo abierto, porque «en lugar de un solo estado soberano habría una multitud de repúblicas regidas por magistrados populares revestidos con un mandato que les daría derechos a una independencia absoluta». Frente al uniformismo, Sacristán, comprometido liberal, defendió la autonomía municipal y la independencia económica ante la crítica monarquía de Isabel II.<sup>65</sup>

### 2.3. EL CONCEJO EN EL ESTADO LIBERAL

Desde la Edad Media, en el estado liberal se había desvirtuado la naturaleza original del concejo abierto como mecanismo ciudadano de participación política. Los cabildos abiertos, la democracia asamblearia y vecinal, entraron en el sueño de los justos con el estado liberal. Las Cortes, los políticos y, con ellos, los representantes asumieron el protagonismo de la vida política. La Constitución de Cádiz contenía importantes principios de organización y procedimiento que le dieron el carácter de código de estado y donde la organización territorial adoptó una tendencia doctrinaria, liberal y uniformista que le hizo desconocer la personalidad natural del municipio, en el que se desconoció el sistema de carta, basado en la autonomía y en la variedad. La filiación francesa quedaba reflejada en la regulación del título vi bajo la rúbrica «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos», con un concepto mecánico-legal de *municipio*.<sup>66</sup>

La constitución gaditana partió de la necesidad de dotar a España de una nueva estructura municipal y provincial, prescindiendo del régimen de carta como pilar de

---

64. J. A. IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA Y ORDEÑANA, «Arreglo sobre el gobierno municipal», en *Discurso sobre el gobierno municipal. Segundo Medio*.

65. E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal*, p. 235.

66. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 103.

la especialidad orgánica y económica local. Y así, en lo que se refiere a la organización municipal, no se ocupó de crear nuevos municipios, sino que desde la realidad local existente generalizó en el artículo 310 la fórmula de los ayuntamientos:

Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.<sup>67</sup>

En el municipio salido de la revolución se perciben la confusión y el choque de ideas que configuraron el edificio político-administrativo de la España del siglo XIX y que, como dirá Posada, llega «hasta ahora».<sup>68</sup> Y ello porque las Cortes de Cádiz parten en la organización de la Administración local de un hecho indubitado: el pueblo como la unidad natural e inalterable de la familia social. Unidad primaria del modelo organizativo que introdujo un modelo de fragmentación de la planta que pervivirá hasta nuestros días, sin que ninguna constitución prestase demasiada atención a uno de los problemas que en la actualidad afectan a nuestro mapa local.<sup>69</sup> Este modelo no fue casual, sino que la constitución gaditana asumía la concepción revolucionaria francesa origen de la teoría naturalista del municipio, que evolucionará al compás de las circunstancias políticas y económicas que marcarán al país en cada momento.

La constitución parte de un supuesto real, los pueblos, cuya organización debería reposar únicamente en la confianza de los individuos a quienes encomienda la dirección de sus negocios, avalados por el desarrollo normativo del artículo 321 de la Constitución de 1812, que establece las competencias a su cargo.<sup>70</sup> Medidas gene-

67. Artículo 310 de la Constitución de 1812.

68. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, p. 103.

69. A. TORRECILLAS MARTÍNEZ, «Municipios, constitución y reordenación de la planta local en España», *Revista de Derecho Público*, vol. 71, núm. 2 (2023), p. 225-258 (DOI: <https://doi.org/10.18543/ed.2933>).

70. Artículo 321 de la Constitución de 1812:

Estará a cargo de los Ayuntamientos: Primero. La policía de salubridad y comodidad. Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público. Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran. Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva. Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban. Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Octavo. Formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas

rales de reforma del Estado que, con el propósito de «restaurar lo antiguo» antes de impulsar medidas revolucionarias,<sup>71</sup> atribuyen el buen gobierno local al alcalde. Esta reforma estuvo marcada por el Decreto de 23 de junio de 1813 relativo a la «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias» y que vino a desvirtuar la libertad individual y la autonomía de la organización local como unidad natural dada en la historia a partir de la agregación de familias mancomunadas por intereses, bienes y derechos. Idea historicista que defenderá Posada al tratar de asentar las bases del régimen local sobre una base territorial de carácter sociológico en el concepto de *pueblo*, entendido como «el grupo de familias que habita en un espacio definido y que vive en relación de vecindad».<sup>72</sup>

El espíritu renovador, liberal y autonómico doceañista distará del liberalismo centralista en que derivó la fisonomía propia del régimen local en la primera legislación, que, si bien tomaba como base el pueblo como unidad natural y los ayuntamientos como el primer embrión democrático, estos quedaron subordinados en una estructura centralista que ya no se rectificará. Sistema que «perfila», en palabras de Posada, el sistema administrativo, al perder el municipio toda atribución política nacional, no conforme con el «carácter natural histórico» del municipio español que caracterizó el concejo abierto de la Edad Media.

Y así, en lugar de dejar que la realidad operase, se sometió a la realidad a una misma pauta, por considerar la comisión conveniente generalizar los ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y uniformes, poniendo freno al jefe político «que nombrado inmediatamente por el rey les tenga a raya y conserve la unidad de acción de las medidas del gobierno».<sup>73</sup> Este sistema basado en la desconfianza presidirá la relación del Estado con las entidades locales y la discusión parlamentaria concluirá sobre los ayuntamientos «sin que existiese ninguna mención al Concejo abierto o cualquier forma de asamblea participativa local» en el texto constitucional, al quedar desvirtuado por el sistema representativo.<sup>74</sup>

Como sistema de gobierno, el concejo abierto no aparece regulado en la Constitución de Cádiz. Si bien, sentadas las bases de la libertad política y civil, solo faltaba aplicar estos principios en el gobierno interior de las provincias y los pueblos, dificultad que Argüelles manifiesta en su discurso preliminar y que la comisión soluciona dejando «la gustosa resolución de este erudito problema a los que hayan de entrar en

---

a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe. Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuánto les sea útil y beneficioso.

71. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 51.

72. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 74.

73. *Diario de Sesiones de las Cortes* (DSC), 10 de enero de 1812.

74. E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal*, p. 204.

adelante en la gloriosa carrera de escribir la historia nacional»<sup>75</sup> con el fin de adecuar una tradición pretérita conservada en los pueblos bajo formas más o menos populares, quizá incompatible con un gobierno centralista. De este modo y aunque tampoco se prohibió de forma expresa el concejo abierto, la ilusión de soberanía popular se disipó generalizando en toda la extensión de la monarquía los ayuntamientos bajo reglas fijas y uniformes, consintiéndolo en los lugares donde la práctica del concejo abierto era habitual, como en zonas de Galicia, Asturias, Lérida, Gerona, etc., y donde la implantación uniformista se reveló poco menos que imposible.<sup>76</sup>

No entendieron los constituyentes de Cádiz que los ciudadanos de los municipios podían ejercer la soberanía desde su ámbito local al quedar los pueblos convertidos en una rama del poder ejecutivo, subordinada a la organización al poder central, cuando «del pueblo emanan realmente todos los poderes legítimos, así los del municipio y la región como los de la nación misma».<sup>77</sup>

Esta configuración constitucional del ente local subordinado al poder central representa la concepción centralizadora como unidad territorial de creación jurídica y, como tal, con una estructura inferior, sujeta a tutela y control, porque, si bien el pueblo es la unidad administrativa más sencilla por excelencia con intereses que puede atender por sí mismo, los pueblos como miembros del Estado poseen intereses colectivos, y es ahí donde procede la diferencia de la Administración general y la subordinación a esta de la Administración municipal.

Por tanto, pese a que la literatura española —como la francesa— se ha inspirado en la corriente iusnaturalista que concibe la institución municipal como primera manifestación de la asociación humana, por lo que a la noción de *pueblo* se refiere, en la Constitución de 1812, aun cuando su interés era proclamar la descentralización bajo el principio liberal de la soberanía nacional, esta quedó reducida a una concepción centralizadora desarrollada en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813, con referencia a las obligaciones y cargas de los ayuntamientos, donde la práctica totalidad del articulado establece controles y tutelas sobre las corporaciones locales, sin referencia a los barrios, anejos o pedanías, quedando la autonomía reducida a letra muerta.

El silencio de la constitución gaditana condicionó la existencia del concejo abierto, que, sin embargo, siguió funcionando *de hecho* en zonas rurales, pese a que ningún texto constitucional posterior no solo no pensó en una institución que consideraron pretérita, sino que no dio al municipio la importancia que tuvo en Cádiz.

---

75. Discurso preliminar a la Constitución de 1812. *Cuadernos y Debate*, núm. 213.

76. C. de Castro, *La revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza, 1979, p. 64.

77. *La República* (Madrid), 4 de octubre de 1888.

Desde 1833 a 1836 se abre un periodo de transición desde posiciones moderadas. El Real Decreto de 2 de febrero de 1833 ordenaba proceder a la elección de los ayuntamientos, que, por influencia absolutista, se convirtieron en «el conducto por donde la acción protectora del Gobierno se extiende desde el palacio de los grandes a la choza del labrador [...]». Y, tras el silencio absoluto que el Estatuto Real guardó respecto al régimen municipal, el 23 de julio de 1835 se dictó el Real Decreto para el arreglo provisional de los ayuntamientos de la Península e Islas Adyacentes —verdadera ley orgánica de ayuntamiento, en expresión de Posada—,<sup>78</sup> que aspiró a suprimir las anomalías con una reorganización de los ayuntamientos a través de una técnica legislativa más depurada que recogía los principios más importantes de la estructura municipal —organización, naturaleza de los oficios, supresión de los cargos perpetuos, obligaciones de los alcaldes— y garantizaba la existencia de los inferiores a cien vecinos que desearan continuar siendo ayuntamiento. Respecto de los que no llegasen a esta cifra, se agruparían a los más próximos.

Tampoco la Ley de 1835 contiene ninguna referencia al concejo abierto como forma de gobierno, ni siquiera de manera explícita una definición de *municipio*, pero sí de forma implícita en los artículos 3, 4 y 5 al regular los municipios constituidos sobre la base popular. Texto que, aunque era provisional —por las circunstancias del momento—, tiene el interés, señala Posada, de ser una verdadera ley orgánica de ayuntamientos en razón a ciertos principios que formula y que fueron incorporados a nuestro derecho municipal.<sup>79</sup>

Bajo una España enfrentada por la guerra carlista se restablecen la Constitución de 1812 y la Ley de 3 de febrero de 1823. Si bien el tratamiento que el municipio recibe en la Constitución de 1837 carece de la amplitud referida en la constitución gaditana, como dice Posada, «no se podía decir menos, ni cabría dar menor importancia constitucional» al régimen local, bajo el pretexto de un ulterior desarrollo de un proyecto de ley del conde de Oñate.<sup>80</sup> Proyecto que dirigió la reforma a reducir las competencias municipales a meras corporaciones deliberativas y a un mayor control del gobierno sobre los ayuntamientos:

[...] una centralización que recientes sucesos han hecho todavía más precisa y que sin destruir la justa intervención del pueblo en los asuntos propios, contribuya a que no sea ilusoria la existencia del poder supremo, dándole la fuerza suficiente para oponerse

78. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 117.

79. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 152-153.

80. Suplemento de la *Gaceta de Madrid* de 28 de enero de 1835. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 156.



a la disolución de la sociedad, inevitable siempre donde falta su influencia tutelar y organizadora —sin éxito.<sup>81</sup>

La concepción del municipio fue objeto de fricción política entre progresistas y moderados porque, si bien compartían un mismo marco ideológico doctrinario y centralista en el ámbito administrativo para reforzar la unidad administrativa, una cosa era la unidad de la administración del poder —defendida por los progresistas— y otra, la indivisibilidad impuesta por los moderados, que remitían a la regulación legal la organización y las funciones de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos que, dentro de un sistema censitario, seguían siendo elegidos por los vecinos.

El Proyecto de ley sobre organización de ayuntamientos de 3 de febrero de 1838, siguiendo el modelo francés, mantiene una tendencia centralizadora en la que el alcalde actúa como administrador del pueblo «bajo la vigilancia de la administración superior» y una tolerancia del concejo abierto que continua sin regulación.

La aprobación de la ley de 1840 representó la absorción del centralismo y la espoleta de la revolución de septiembre. Con ella entraba en vigor una ley municipal «que ofrecía una mayor tendencia al centralisme, dintre de una aparença de conservació de formes»,<sup>82</sup> y que, sin embargo, resultó ser «justamente la opuesta a la de 1823».<sup>83</sup> En ella sobresalía un principio monárquico que, con voluntad de no «coartar la libertad de los pueblos», debía enlazar con los intereses generales del Estado.<sup>84</sup> Siendo esto así, bajo el modelo administrativo francés quedaba desechada la idea del «poder municipal» y las corporaciones locales quedaron reducidas a «simples órganos de asesoramiento y consulta» dependientes de la Administración del Estado.

El régimen local planteado debía responder a una nueva realidad. Una organización unitaria de la nación compatible con la libertad en la administración de los pueblos a través de una legislación distinta de las costumbres es lo que postula la Constitución de 1845, marcada por tendencias oligárquico-caciquiles que constituyen el periodo álgido del centralismo con las cortapisas de la base democrática del municipio y de las facultades de los órganos municipales.

La vaguedad con que la Constitución de 1845 trata la materia local refleja el interés de dejar en manos del legislativo la determinación de los aspectos fundamentales

---

81. C. CARRASCO CANALS, «El municipio en la Administración española del siglo XIX», *Revista Española de Vida Local*, 1972, p. 92.

82. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 104.

83. E. ORDUÑA REBOLLO, «Las ordenanzas municipales en el siglo XIX y las reunidas por don Juan de la Cierva en 1908», *Investigaciones Históricas: Época Moderna y Contemporánea*, núm. 8 (1988), p. 161-180, esp. p. 169-170.

84. DSC, núm. 41, 11 de abril de 1840, p. 957.

del régimen local, y la subordinación a los delegados del gobierno sin referencia al concejo abierto.<sup>85</sup>

La crisis del moderantismo marca el cambio de la política centralizadora durante el bienio progresista.<sup>86</sup> Un paréntesis en los casi cinco lustros de moderantismo. Período en el que se pretendió arrancar a los pueblos de la centralización «dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios» con un proyecto de reforma del ministro de Gobernación, Patricio de la Escosura, que innovó con una solución intermedia: criticaba la centralización, pero también la descentralización excesiva.<sup>87</sup>

Ya lo advirtió Posada: no se trataba de un proceso de descentralización radical, sino de un intento de rectificación del régimen centralizador para adaptarlo a un sistema ecléctico con el que corregir «el sentido estrictamente centralizador y absorbente, dominante en la legislación, las prácticas administrativas y en la doctrina, unido al intento político de orientar las instituciones en una dirección democrática», en la que no se recuperó el espíritu del Medievo.<sup>88</sup>

Legalmente, el periodo entre 1854-1856 estará representado por los artículos 74-77 de la Constitución *non nata*. Doctrinalmente hay cierta unanimidad a considerar que los postulados progresistas de renovación recogidos en la Constitución representaban la tendencia más extrema de descentralización local y democrática.<sup>89</sup> Incluso autores como Antonio Embid Irujo aluden a una cierta recuperación del sentido autonomista de la Constitución de 1812,<sup>90</sup> pues revaloriza la noción de «base municipal» frente a la disposición legal al disponer que los alcaldes y regidores serán

85. Es importante el cambio de sentido centralizador que da la distinta redacción de la Constitución de 1837, que alude a que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, mientras que el texto de 1845 dice que solo habrá en los pueblos alcaldes y ayuntamientos, redacción con la que limita la actuación autónoma de los municipios al no atribuirles de modo expreso el gobierno interior.

86. La agobiante centralización sobre municipios y provincias fue una de las causas del pronunciamiento de O'Donnell en Vicálvaro, recogidas incluso en el manifiesto de Manzanares de 7 de julio de 1854: «Queremos arrancar los pueblos a la centralización que los devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumente sus intereses propios».

87. E. GÓMEZ-COLLANTES TASCÓN, *El control político de los ayuntamientos en la España Contemporánea (1812-1936)*, tesis doctoral, Universidad de León, 2000, p. 54.

88. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 228.

89. Proyecto de Ley de administración municipal presentado a las Cortes el 7 de mayo de 1856, sancionado el 21 de junio de 1856. DSC, apéndice 2 al núm. 396. La Constitución de 1856 regulaba en el título XI, denominado «De las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos», como venía siendo costumbre, tan solo cuatro artículos (74-77), y delegaba a las futuras leyes orgánicas provincial y municipal su desarrollo legislativo.

90. A. EMBID IRUJO, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1978, p. 128. Tomás y Valiente considera que era progresista, emparentada con la de 1837, pero sin notables novedades.

nombrados «directa e inmediatamente por los vecinos».<sup>91</sup> Principios constitucionales que se reproducirán en la Ley de bases para la organización del régimen municipal y provincial de 14 de diciembre de 1855.

Me gustaría destacar la intervención unitaria que postula Ríos Rosas. El diputado por Córdoba presentó en el debate constitucional un voto particular bajo el argumento que también los intereses concejiles se rozan con los intereses generales de la nación. El proyecto defiende convertir viejos concejos de organización sencilla y elemental en municipios, debiendo fiar la administración de los pueblos a los vecinos de cada uno porque así lo aconsejan la experiencia y la razón.

La propuesta de gobierno vecinal se sustenta en la concepción naturalista, que eleva el municipio a la categoría de sujeto de derecho, de modo que cualquier alteración del término municipal deviene inconcebible, pues constituye una vulneración del derecho natural del municipio a no desaparecer. Esta reforma se desarrolla en el proceso de acomodación del régimen local al modelo constitucional, con el inconveniente de crear municipios microscópicos, sin recursos para cubrir sus necesidades más perentorias.

Desde un punto de vista doctrinal, Colmeiro propondrá disminuir «la ficción de personalidad municipal de esos pequeños núcleos». Si bien, como señala Posada, no pasó de ser un intento de rectificación del sentido estrictamente centralizador y absorbente, pero bajo el mismo espíritu de uniformidad y subordinación jerárquica.<sup>92</sup>

La obra de las Cortes constituyentes no llegó a ser derecho legislado. La Ley municipal progresista de 5 de julio de 1856,<sup>93</sup> tratando de conciliar la libertad local con los intereses generales, dio lugar a una norma que se limitó a rectificar el régimen de centralización estableciendo una «descentralización centralizada», sin prescindir del sometimiento al poder central,<sup>94</sup> bajo la eterna paradoja de los liberales españoles

91. Artículo 75 de la Constitución de 1856: «Para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que Ayuntamientos, compuestos de alcaldes o regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa para los gastos generales, provinciales o municipales en la cantidad que, conforme a la escala de población, establezca la ley».

92. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 223 y 238.

93. El Proyecto se presentó a las Cortes el 7 de mayo de 1856 (DSC, t. xv, apéndice 2 al núm. 396). Es la única ley municipal elaborada y aprobada por unas cortes progresistas tras un golpe militar. Es interesante no dejar de mencionar el Real Decreto de 15 de septiembre de 1856, acta adicional a la Constitución de 1845, cuyo artículo 13 atribuye al rey la facultad de nombrar alcaldes en los pueblos con cuarenta mil almas, y en los demás intervendrá según determine la ley. Esta norma es considerada por la doctrina inconstitucional porque modifica por decreto el texto constitucional.

94. La descentralización centralizada resulta del articulado porque, si bien el artículo 25 se refiere a que «para el gobierno interior de los pueblos y su distrito municipal, no habrá más [...] que ayuntamientos compuestos de alcaldes y regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos [...]», al referirse la Ley a la Administración dispone en el artículo 124 que «son corporaciones

—dirá Isidre Lloret— que «predicant la llibertat individual dels homens esclavitzen sempre ses agupacions naturals i necessaries».<sup>95</sup> Pero dicha norma fue declarada sin valor por el Real Decreto de 16 de octubre, por la caída de Espartero y el advenimiento del segundo periodo moderado, que se prolongará hasta 1868.

El breve paréntesis del Sexenio dejó indeterminada la regulación del régimen local en el título VIII de la Constitución de 1869, título que será desarrollado en leyes orgánicas en las que se restablecen las tradiciones municipales, bajo una obra que tuvo mucho más de democrática que de «verdaderamente revolucionaria».

En condenación de la doctrina centralista, los republicanos declaraban que el municipio, al igual que la provincia y la nación, no son hechos arbitrarios, sino creaciones espontáneas, naturales e inevitables. La discusión en las Cortes constituyentes fue esencialmente doctrinal —señala Posada— a través de una construcción lógica de respeto a la vida local no por su carácter histórico, de acuerdo con los postulados de los tratadistas clásicos como Posada, sino como creada o consentida por la ley. Sendas leyes de régimen municipal y provincial, de 20 de agosto de 1870, postulan a las diputaciones y los ayuntamientos como corporaciones representativas y poderes heterónomos, sujetos no solo a la ley, sino también a la Administración central. Una discusión de colaboración positiva, en la que se parte de la determinación del pueblo como «asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal» y cuya representación legal es el ayuntamiento. Por tanto, el municipio no se concibe como «expresión natural producida por la historia en virtud de necesidades reales», sino que se mantiene como una concepción artificial fruto o expresión de la ley.

El texto constitucional se refiere a las administraciones públicas de carácter representativo.<sup>96</sup> Un precepto sencillo, el artículo 99, que, si bien consagra la autonomía municipal, de nuevo vuelve a ser un precepto vago al dejar libertad al legislador en el desarrollo de «los fundamentos» —dirá Posada— de la vida local en un sentido descentralizador del régimen.

Una descentralización *de hecho*, que generaba una situación insólita: cierta descentralización sin medios económicos con los que asumir las obligaciones. A tal fin se dirige el Proyecto de ley de 10 de enero de 1870 sobre haciendas locales, en el que Figueroa, como ministro de Hacienda, trató de garantizar la independencia económica de los entes locales respecto del Estado como elemento indispensable de la descentralización administrativa. No pasó de mero proyecto y, pese a los postulados democráticos, el desarrollo legislativo devino, igualmente, en un modelo centraliza-

---

económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente le señalen».

95. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 105.

96. B. CLAVERO, «Por una historia constituyente: 1869, de los derechos a los poderes», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7 (1990).

dor, aunque Posada afirmaba que constituía el esquema «más sistemático y definido del régimen local en el período constitucional de nuestra historia».

El tratamiento global —jurídico y político— del régimen local del Sexenio lo representa el Proyecto de ley sobre organización provincial y municipal. Tras un detenido examen sobre la naturaleza y la importancia que el asunto requería, se presenta un proyecto bajo el principio de descentralización administrativa, mediante la elaboración de un derecho administrativo. La idea parece ser que el estado nacional forma una unidad política superior, la unidad suprema —el sujeto real de la soberanía—, por lo que se constituye, merced a su acción directa, a su intervención tutelar, a su alta inspección, un solo derecho administrativo del Estado.<sup>97</sup>

Tras tres siglos de despotismo, la comisión entendía rotas las tradiciones municipales «que fueron uno de sus mejores títulos de gloria en la antigüedad: la nación de los fueros y de los concejos». Y, al amparo del texto constitucional, conminaba la determinación orgánica de las corporaciones locales consideradas «por lo que toca a la vida política del ciudadano, lo que es la familia al hombre mismo en su vida social».

El propio preámbulo del Proyecto de 1870 constituye una interesante construcción doctrinal en garantía de la independencia y los derechos de las corporaciones municipales y provinciales, pues señala los fines que debían cumplir y los medios necesarios para ello. Ahora bien, con la matización «de que su acción no sea un peligro para la vida política del Estado». El proyecto reconocía que el estado liberal había dado importancia a las corporaciones locales, pero «sin llegar nunca a determinar de manea clara y precisa el lugar que por su esencia y objeto deben ocupar en la economía general de la nación».<sup>98</sup>

Pero la comisión no podía aspirar a hacer lo que nadie hasta entonces había podido conseguir. A la vista de las circunstancias, los principales dirigentes progresistas abandonaron poco a poco su visión iusnaturalista de los derechos y consideraron necesario distinguir la vida política de la vida administrativa, por lo que procedieron a la descentralización en la parte administrativa.

Se trataba de hacer la segunda constitución del Estado, su constitución administrativa, sin la cual muchos de los preceptos de la constitución política no serían meras afirmaciones científicas o principios abstractos. Como indica el preámbulo, las corporaciones locales tendrían derecho propio en la administración de sus distritos y solo delegación en el orden político. Con ello, sin afectar a la unidad nacional, se permitía a los vecinos «administrar sus intereses como mejor les plazca».

La Ley no hace referencia al concejo abierto, pero sí a la organización de la junta municipal —artículo 59— compuesta por el ayuntamiento y la asamblea de vocales asociados, en un número triple que el de concejales, designados entre los contribu-

97. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 396.

98. DSC, 18 de febrero de 1870, apéndice 3 al núm. 221.

yentes del distrito, y en los pueblos menores podían ser designados para este objeto «todos los vecinos contribuyentes» —en los términos del artículo 60, «todos los vecinos que hayan de contribuir por repartimiento a sufragar las cargas municipales»—. Estas juntas municipales que pretendían dotar a los pueblos de cierta autonomía recordaron a Colmeiro la tradicional asamblea de concejo abierto cuando «para ordenar ciertos casos importantes al gobierno de los pueblos se acostumbraba a convocar a toque de campana a todos los vecinos a Cabildo [...]».<sup>99</sup> Si bien continúa afirmando que esta costumbre no fue duradera, ni general, ni provechosa, y mantiene que el concejo abierto «no sirvió para precaver o remediar los abusos, mostrando la experiencia que esa libertad tempestuosa los acrecienta, pues si la gobernaban los magistrados populares, mucho peor lo hacían las asambleas tumultuarias de los vecinos».<sup>100</sup>

Equiparación respecto al concejo abierto que no parece ver Lloret en la junta municipal, a la que considera órgano complementario —que no auxiliar— dentro de la organización local.

A nivel doctrinal, la animadversión de Colmeiro hacia el gobierno asambleario local fue contrarrestada por Martínez Sacristán en su obra *Municipalidades de Castilla y León* (1877) al definir el concejo como «una pequeña república regida por leyes propias y gobernada por sus magistrados particulares», cuya representación residía en la totalidad de los habitantes con derecho de vecindad, reunidos con arreglo al fuero en concejo abierto.<sup>101</sup>

Como vemos, incluso durante el Sexenio las leyes que se aprobaron estuvieron dentro de una corriente abstracta de uniformidad legislativa que «los conservadores no aceptan por ser demasiado roja y los republicanos por ser demasiado blanda para su concepción democrática y federal».<sup>102</sup> Sin embargo, pese a su breve vigencia, como señala Posada, las leyes del Sexenio «consideradas en sus líneas generales [...] expresan la reconstitución más sistemática y definida del régimen local, en el periodo constitucional de nuestra historia política». Fueron leyes «científicas», razonadas, lógicas, en la medida que «efectúan una operación interesantísima de diferenciación de órganos locales y de integración de los organismos que los contienen», si bien siempre desde bases doctrinales y teóricas.<sup>103</sup>

Llegados a este momento, en nuestro régimen local el municipio es —señala Posada—, ante todo, una unidad de nuestra división territorial. En concreto, la Ley municipal de 2 de octubre de 1870 —con una concepción legal y abstracta— define

99. M. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, Madrid, Imprenta y Librería de Eduardo Martínez, 1876, p. 260.

100. M. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, p. 260.

101. A. MARTÍNEZ SACRISTÁN, *Municipalidades de Castilla y León*, p. 214.

102. A. MARTÍNEZ MARÍN, *La representatividad municipal española: Historia legislativa y régimen vigente*, Murcia, Universidad de Murcia, 1989, p. 65.

103. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 292.

el municipio como una «asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal» que excluye su autonomía. Sin embargo, dentro de su espíritu democrático, organizó el municipio sobre bases amplias y liberales, aumentó la presencia popular al ampliar el derecho de sufragio y permitió a los electores el estudio de los presupuestos. Lo más destacable de la reforma democrática es que introdujo por vez primera en nuestro derecho local la noción de *municipio* —frente al tradicional vocablo *ayuntamiento* (art. 1 y 2 de la Ley municipal), al que atribuía el elemento representativo—. <sup>104</sup> No dejaba de causar asombro, señala Azcárate, que una ley descentralizadora recogiera un concepto legal del municipio, que mantendrán las leyes municipal y provincial de la Restauración, sin referencia al concejo abierto.

La Restauración restableció la ley moderada de 1845. El centralismo, junto con una estructura caciquil, aparecieron indisolublemente unidos a una administración local donde el municipio se convirtió en la base del poder político de la época. La Ley de 2 de octubre de 1877 no fue concebida como una legislación «nueva», limitada a las modificaciones que «a su juicio son precisas» y considerada por la doctrina de escasa originalidad respecto de la Ley de 1870, pues estableció para todos los municipios una misma estructura simétrica, en la que persistía un criterio centralizador que acabó absolutamente con todo lo que era independencia y autonomía municipal en España.

La Ley de 1877 fue una ley indeterminada, «mai un principi concret, mai una regla ferma i sense contradicció», y que «desconeix i no respecta [...] la feconda tradició orgànica espanyola, completament ofegada per son concepte mecànic legal». <sup>105</sup> Al igual que la regulación precedente, prescinde en la noción de *municipio* de la tradición natural, real, obra de la historia —mera reproducción de la Ley del Sexenio— y mantiene la referencia a la junta municipal en el artículo 64 —compuesta por el ayuntamiento y los vocales asociados, en número igual al de concejales, designados entre los contribuyentes del distrito—. Pero el carácter democrático se limita respecto de la Ley del Sexenio, al pasar la asamblea de vocales asociados del «triple» de los concejales a integrarlo en «número igual», y pudiendo ser designados entre todos los vecinos que debían de contribuir por repartimiento a las cargas municipales —artículo 65.

En Cataluña esta visión doctrinaria del municipio no fue compartida por Isidre Lloret —especialista en derecho municipal y primer director de la Administración local de Cataluña—, para quien, por encima de doctrinarismos, «tothom pot coincidir en una cosa: el municipi, en el sentit modern de generalització representativa, és la personalitat local que s'objectiva corpòriament».

104. Municipio: «Asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal. Su representación legal corresponde al Ayuntamiento». Quedan recogidos los tres elementos básicos de un municipio, con precedente en la Constitución gaditana.

105. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 108.

En su opinión, el municipio, *muni-cipe*, quiere decir ‘el que toma a su cargo’. En este sentido, la autonomía tiene que ser siempre política —«òrguens qui viuen per ells fent i regint la seva ciutat: polis»—, al ser, ante todo, una «individualització natural col·lectiva». Y, pese a que el municipio está regulado por una ley, «l’ha feta semblar cosa puramente legal», pero «sempre hi predomina i hi predominarà el seu caràcter propi».<sup>106</sup> Afirmación que Lloret trata de explicar porque entiende el municipio como asociación, como negocio municipal, «o sigui la obtención en común del aventatges de la vida col·lectiva, afectarà per tant al dos elements, personal i real, que dintre del municipi hi hagi». Estos elementos le llevan a afirmar que el municipio no es una institución orgánicamente idéntica, por lo que deben prevalecer por razón de la materia los intereses que le son propios «si ço local és ço propi, no pot ésser altre que el propi interés».<sup>107</sup> Por eso la «malament dita autonomia administrativa no és més que una amollament de control —simple aminoració de la intervenció—».

### 3. LA RECUPERACIÓN LEGAL DE UNA REALIDAD DE HECHO

Sobre los principios de la Constitución gaditana, la de 1876 regulará el régimen local desarrollado por la ley municipal de 1877, que, sin perjuicio del gran número de proyectos reformadores, tendrá una vigencia inusual en la historia jurídica local y vindicará propósitos descentralizadores, como refleja el discurso de la Corona de 1881:

La intervención de los pueblos en los propios asuntos exige proyectos y resoluciones del Gobierno que han de conducir a tal fin, reconstituyendo económicamente los Municipios y las Provincias con la reforma de leyes que hacen imposible la satisfacción de las más legítimas aspiraciones locales.

La cuestión municipal y su representación seguirán siendo uno de los temas más debatidos durante este largo periodo de estabilidad institucional,<sup>108</sup> presente en todos los preámbulos de los proyectos de reforma y reiterado en los elocuentes discursos, pero carente de voluntad para adecuar la realidad a la legalidad. Tras veintidós proyectos fallidos en cuarenta y siete años, ninguno se convirtió en ley. Y no por no carecer de mérito jurídico, avalados por la defensa doctrinal de los regeneracionistas, que hicieron de la democracia directa de la asamblea popular la fórmula perfecta con la que erradicar el caciquismo en los pequeños municipios.

---

106. Isidre LLORET, *Dret municipal vigent*, p. 3.

107. Isidre LLORET, *Dret municipal vigent*, p. 11.

108. A. MARTÍNEZ MARÍN, *La representatividad municipal española*, p. 69.



La vida propia que en otros tiempos tuvieron los municipios en España había dado paso a un régimen centralizado, intensamente censurado por la doctrina de ideología diferente: Costa, Pedregal y Serrano en *Materiales para el estudio del derecho municipal en España*, Macías Picavea en *El problema nacional* o Azcárate en *Organización municipal en Europa*, donde afirma que el sistema de democracia directa se continua practicando en algunas comarcas de España «por nuestros campesinos reuniéndose en Concejo al salir de misa».<sup>109</sup>

Aquellas viejas formas no habían desaparecido, pues «son moltes les localitats en que l'organització actual no es mes que una simple aparença o disfresa de les velles organitzacions, que continúen vives i poderoses».<sup>110</sup> Gobierno y administración con mayor o menor aplicación en los distintos países según si no se delega facultad alguna, como en Rusia y Suiza, o se encomienda la ejecución de sus acuerdos a un comité, como ocurre en Noruega, que con el tiempo fue perdiendo el sentido histórico. No ocurrió así en las costumbres españolas. Tan natural era esta forma de gobierno que el concejo abierto, «tradicional de España, el germen de su robustez municipal», estaba presente en la mayoría de las poblaciones poco numerosas de la provincia de León y, seguramente, en algunas otras provincias:

Los días de Concejo una campana convoca a todo el pueblo, y el pueblo, reunido con la majestad de su soberanía real, superior a todas las ficticias creadas por las leyes, delibera y resuelve sobre los asuntos municipales; y el Ayuntamiento propiamente legal, triste engendro de la organización centralista, ridículo remedo de los verdaderos órganos creados por la espontaneidad social, simula después en un acta que aquellos acuerdos del pueblo todo se han tomado por los concejales, en la forma prevenida por la ley.<sup>111</sup>

### 3.1. LOS PRIMEROS PROYECTOS DESCENTRALIZADORES

La subsistencia del concejo abierto en los pequeños municipios hace girar la polémica no tanto sobre la reducción del número de municipios como entorno al restablecimiento del concejo abierto. La recuperación del estudio del municipio medieval por historiadores del derecho viene encabezada por Eduardo de Hinojosa, Pérez Pujol en Valencia o Bofarull en Barcelona. A nivel legal, la primera iniciativa de reforma

---

109. G. AZCÁRATE, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, p. 37.

110. Isidre LLORET, *Dret orgànic municipal*, p. 109.

111. ROMANONES, *Discursos de recepción del Excmo. Sr. Conde de Romanones y de la contestación del Excmo. Señor D. Vicente Santa María de Paredes. Leídos en la Junta pública de 5 de noviembre de 1916*, p. 672.

municipal fue el Proyecto de Venancio González, ministro de Gobernación en 1882. Un proyecto de ley municipal descentralizador sin referencia al concejo abierto.

Es el 25 de diciembre de 1884 cuando Romero Robledo presenta al Congreso el Proyecto de ley sobre gobierno y administración local. Proyecto, en opinión de Posada, con una preparación «más reflexiva»,<sup>112</sup> en la que al definir el término *municipio* trató de recoger en una solución armónica la influencia de dos tendencias: un tradicionalismo historicista, que podemos ver en los intentos de Hinojosa de restablecer el concejo abierto, y la subsistencia, al margen de la ley escrita, de una administración propia basada en la democracia directa, supérstite del municipio medieval, que encontraremos en los estudios doctrinales de derecho municipal consuetudinario de España que se publican en 1885 por Costa, Serrano Gómez y Pedregal y que constituyeron una verdadera novedad.<sup>113</sup>

Con el cambio de siglo el régimen local siguió en la ciénaga de años anteriores, si bien el centralismo y la uniformidad fueron perdiendo devotos ante una progresiva recuperación del municipio medieval, donde el concejo abierto ostentaba facultades propias de carácter político.

El primer intento de reforma local del siglo xx es el presentado por Alfonso González el 19 de octubre de 1901. Un texto articulado encabezado por la «urgente necesidad de una reforma de la administración local» y con escaso contenido autonomista.<sup>114</sup>

En abril de 1902, durante el gobierno liberal, Canalejas presenta un proyecto de ley encaminado a garantizar al municipio el ejercicio íntegro de sus facultades privativas ante las intervenciones gubernativas que vician y perturban la educación política del país. Un efímero gobierno —del 15 de noviembre al 3 de diciembre— al que sustituye Silvela. El Proyecto de Moret apuesta por una verdadera autonomía del municipio, en la que el gobierno abandone sus facultades de vigilancia y tutela.<sup>115</sup>

### 3.2. LOS FALLIDOS PROYECTOS DE MAURA

Tras el breve gobierno liberal —tan solo veinticuatro días de duración—, Maura, al frente del Ministerio de Gobernación, no tardó en cerrar la llave del llamado *fondo de reptiles*.

---

112. *Diario de Sesiones de las Cortes: Congreso*, leg. 1884-1885, apéndice 18 al núm. 52, p. 1-23.

113. F. de LEÓN Y OLARRIETA, *Discurso acerca del principio que debe seguir el legislador al dictar las leyes*, Madrid, Imprenta de J. M. Ducazal, 1853, p. 10.

114. G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, «El organicismo krausista», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22 (1981), p. 99-184.

115. Proyecto presentado el 22 de octubre de 1902. Discurso ante el Senado el 23 de octubre de 1902.

El 26 de mayo de 1903 Maura, «el gran enamorado de la autonomía»,<sup>116</sup> presenta ante el Senado el Proyecto de ley y bases para la reforma de la Administración local, con el que «poner remedio a un sin número de males y a tratar de corregir un sin número de corruptelas».<sup>117</sup> En su propósito de armonizar la eficacia y la democracia, proyecta legalizar la institución tradicional del concejo abierto para regular las entidades inferiores a doscientos habitantes, donde una junta de vecinos constituida por todos los residentes con derecho electoral y un alcalde pedáneo deben reunirse para asumir las atribuciones asignadas.

Durante la tramitación parlamentaria se hace mención expresa del concejo abierto<sup>118</sup> y Montero Ríos llega a considerar que la reforma de la ley municipal, en combinación con la reforma electoral, «constituyen un peligro para los elementos populares y merece impugnación que conduzca a importantes reformas del proyecto».<sup>119</sup>

En el Proyecto, la noción de municipio presentaba cierta semejanza a su oponente liberal, al que bajo la influencia krausista consideraba «asociación natural y legal de todas las personas que residen en un término»; un ser vivo, natural, que no crea la ley. El legislador no podía obviar que los pueblos «ponen en el tejido de su historia toda la substancia», de modo que en la elaboración de las leyes de la Administración local, que tan incorporada está a la vida y a las costumbres, olvidar la importancia del pueblo es ir —dirá Maura en el senado— «a un fracaso cierto». De ahí que postule la personalidad jurídica de los pueblos, al ser el alcalde el jefe de la Administración municipal, si bien su carácter legal le vinculaba a la simetría del Estado como representante del poder central, aspecto que recortaba en exceso la autonomía postulada por los liberales krausistas.

Maura, considerado por Pabón como el más sincero de los liberales de su época, trató de aplicar los principios éticos con mayor pureza bajo la utópica creencia que, una vez plasmados en la ley, habrían quedado extirpados los males y defectos tradicionales del sistema político español. Su famoso discurso «La revolución desde arriba» refleja la fe de Maura en que el régimen municipal —aun con todos sus defectos— ha tenido el mérito de «despertar el espíritu público, sacudir el embobamiento de los habitantes, apasionándolos por las causas de interés general» —señala Romanones en su discurso de 1903—. Maura pretendió vivificar el pulso de España, «sacar al hombre de la vida doméstica y del egoísmo individual y llevarle a algo colectivo, a algo público, a algo altruista».<sup>120</sup> Trató de atraer a los indiferentes al ejercicio de la política para combatir la corrupción a través de la representación de intereses corporativos, por ser

116. Tal y como lo calificó Calvo Sotelo.

117. DSC, leg. 1903-1904, 12 de marzo de 1904, núm. 143, p. 4396.

118. Véase E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal*, p. 289-290.

119. *El Liberal*, 7 de octubre de 1907.

120. DSC, leg. 1907, p. 4857.

más democrático y eficaz «que el conocimiento de aquellos principios que regulan la organización municipal, en otros países, las realidades de la vida propia».<sup>121</sup>

Años más tarde, el Proyecto de 3 de febrero de 1906 de Romanones reproduce el proyecto municipal de 1902, favorable a una descentralización y diferenciación de funciones frente a la inflexible uniformidad, porque:

[...] la autonomía municipal [...] que es la preocupación constante de la reforma, no implica solamente que el estado desate las ligaduras que respecto de él sujetan a los ayuntamientos, sino que reclama de modo más imperioso aún libertar a éstos de la dependencia a que viven sometidos para con las diputaciones y comisiones provinciales.

El Proyecto aporta como importante novedad la conceptualización del municipio sobre la base de la personalidad natural. En él se mantiene una posición ecléctica, sin que la descentralización propuesta implique una autonomía, es decir, sin que el Estado «desate las ligaduras que respecto de él sujetan a los ayuntamientos», ni imponga a cada municipio una organización fija —como haría una ley centralista—, sino que la ley tiene que reconocer los hechos vitales de la población; y propone que cada municipio se vaya adaptando según evolucione su capacidad, planteando el retorno al antiguo concejo medieval, en cuanto «brotan de percepciones naturales de los hombres porque el concejo y la autonomía, prácticamente, son inseparables» —escribe Romanones—. Tan natural es esta forma que las leyes no la han podido arrancar de las costumbres españolas.<sup>122</sup> Y el municipio se va a definir como «comunidad natural», procurando salvar hasta la personalidad propia de los núcleos de población inframunicipales,<sup>123</sup> al afirmar que «forma municipio la asociación natural y legal de familias y casas dentro de un término municipal». Definición ecléctica —señala Azcárate— entre el municipio romano, que es esencialmente administrativo, y el municipio de la Edad Media, que es esencialmente político. Y el municipio de hoy no puede ser esencialmente ni administrativo ni político. Idea que también mantiene Jordana de Pozas como fórmula intermedia entre la Ley de 1877, para la cual es la ley la que crea el municipio, y la del estatuto municipal, que lo describe como asociación natural reconocida por la ley.

Esta solución armónica entre la tradición histórica, más política, y la progresista o de aceptación de las aspiraciones modernas, es la que proyecta la reforma de 1907 bajo dos tendencias capitales: el tradicionalismo y la aspiración de modernidad.

---

121. DSC, leg. 1908, p. 4997. Véase ROMANONES, *Discursos de recepción del Excmo. Sr. Conde de Romanones*, p. 657.

122. ROMANONES, *Discursos de recepción del Excmo. Sr. Conde de Romanones*, p. 672.

123. A. POSADA, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias, 2007, p. 171.

Y así, bajo el respeto de la realidad —característica de los proyectos de Maura—, no trata de crear una administración local como artificio de gobierno, sino una estructura de vida local con sustancia y alma, porque el Proyecto encaja el sistema de carta —si bien con unos caracteres de restricción, que años más tardes serán corregidos— y además:

[...] deja expeditas todas las verdaderas y vivas afinidades de los pueblos para que con amplia libertad se manifiesten y se organicen; inspirado en el convencimiento firme de que cercenar o sofocar la vida local es para la Nación tan dañoso como en el cuerpo humano maltratar la sangre de sus arterias.<sup>124</sup>

Este fragmento sobre el proyecto refleja su concepción no unívoca del municipio como entidad natural —un ser vivo—, autonómica, referido a los «legítimos representantes del vecindario». Y esta idea democrática es reflejada en las intervenciones de Azcárate en defensa del concejo abierto allí donde fuese tradicional su funcionamiento,<sup>125</sup> así como en las enmiendas presentadas al artículo 36 por Santiago Alba con el propósito de lograr el reconocimiento jurídico y legal del concejo abierto, «existente al cabo de tantos y tantos siglos, en muchos municipios, no ya solo en la región castellana, sino en la mayor parte de las regiones españolas».<sup>126</sup>

El Proyecto de Maura fue discutido durante dos años bajo «una avalancha de enmiendas y discursos», sin ser sometido a su votación final. La Semana Trágica de Barcelona dejó en letra muerta el proyecto maurista y, con él, el reconocimiento de las asambleas populares, no bajo principios históricos, sino como realidad social.<sup>127</sup>

Como sus precedentes, la propuesta partía del error de mostrar su «fe supersticiosa en la eficacia de la ley» para recuperar la vida nacional, pero, como veremos, esta orientación persistirá en el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909, de descentralización local, obra de Moret, jefe del Partido Liberal —ahora en el poder—, pese a reconocer en su preámbulo la grandez de nuestros municipios —como también de

124. C. RUIZ DEL CASTILLO, «Maura y la reforma local. Discurso pronunciado en sesión necrológica celebrada en la real Academia de Ciencias Morales y Políticas», *Revista Española de la Vida Local*, núm. 73 (1954), p. 62.

125. G. AZCÁRATE, *Municipalismo y regionalismo*, p. xxx. Azcárate pasaba los veranos en un pueblecito próximo a León, cerca del río Porma, llamado Villimer, y en esa tierra es muy frecuente que los ayuntamientos funcionen por el sistema de concejo abierto.

126. DSC, núm. 168, 14 de marzo de 1908, p. 5193.

127. Un proyecto compuesto por 24 bases, distribuidas en 400 artículos a los que se dedicaron 250 sesiones, 2.813 enmiendas y 5.511 discursos. Al cabo de dos años fue aprobado en el Congreso y en el Senado, y contó con el apoyo republicano de Azcárate, que hizo todo lo posible para sacar adelante un proyecto conservador que, sin embargo, quedó paralizado con el triunfo de la izquierda. Véase A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 415.

nuestra historia—, porque ellos tuvieron vida propia y se formaron aquellas grandes fuerzas sociales.

Tras la frustración maurista se restablece la Ley municipal de 1877 en toda su pureza, en la que se contienen principios vigorosos de libertad y respeto a las iniciativas locales, y se derogan todas las disposiciones de carácter administrativo que se habían dictado para interpretarla y, así, vivificar la vida local y buscar en las «entrañas mismas de la sociedad gérmenes de fuerza y de poder», bajo la conveniencia de descentralizar los organismos locales a fin de que la iniciativa individual, acomodándose a las condiciones especiales de las diferentes regiones del territorio, produzca efectos vivificantes.<sup>128</sup>

A fin de que la ley municipal vigente sea cumplida y observada en toda la pureza de sus principios y especialmente en cuanto afecta a la competencia propia de los ayuntamientos y a las facultades en ellos definidas para las corporaciones municipales, quedan derogadas todas las disposiciones de carácter administrativo encaminadas a interpretar los preceptos de dicha ley, «para cuyo cumplimiento se tendrán tan solo presentes el texto de sus artículos y las reglas que para su ejecución contiene este Real Decreto».<sup>129</sup>

El último proyecto fallido antes del Estatuto de 1924 fue el de Canalejas, con un intento serio de reconstruir la tradición iusnaturalista del municipio y la recuperación del espíritu vecinal, al disponer en su base cuarta que «en los municipios de menos de 200 habitantes serán concejales todos los electores en concejo abierto». Si bien habrá que esperar a la *gran reforma* de 1924, pues el asesinato de Canalejas condenó el proyecto al archivo de las posibilidades jurídicas.

### 3.3. DE LA FRUSTRACIÓN MAURISTA AL ESTATUTO DE 1924<sup>130</sup>

Con el cambio de siglo se inicia en España una tendencia que matiza el uniformismo anterior. El pronunciamiento de Primo de Rivera el 23 de septiembre de 1923 puso fin al individualismo liberal con el Real Decreto de 30 de septiembre de 1923 y la disolución automática de todos los ayuntamientos constitucionales, hasta ese momento «menores de edad tutelados por la diputación».<sup>131</sup>

---

128. Exposición de motivos del Real Decreto de 15 de noviembre de 1909. *Gaceta de Madrid*, 16 de noviembre de 1909.

129. Artículo 1 del Real Decreto de 15 de noviembre de 1909.

130. Fue un código con 585 artículos y fue necesario desarrollarlo mediante sendos reglamentos de 2 de junio de 1924 y 2 de febrero de 1925.

131. Las primeras reformas de la Administración pública se iniciaron con la supresión del presidente del Consejo de Ministros, los ministros de la Corona, los subsecretarios de la Presidencia y los demás ministros excepto los de Estado y Guerra. El directorio quedaba constituido por el presidente, como mi-

La crítica del caciquismo y los anhelos regeneracionistas secundan un nuevo régimen ante el principio del *home rule*, que «había adquirido la categoría de dogma universal», reflejado en la modalidad orgánica del régimen a la carta de influencia maurista e inspirado en el sistema de carta norteamericano.

Bajo el directorio militar, Calvo Sotelo asume la «más profunda ordenación de la vida local desde el punto de vista científico y práctico tras los proyectos fracasados que lo preceden». Desde 1877 —cuarenta y siete años—, se había intentado la reforma en veintidós ocasiones —siempre infructuosas—, que estarán presentes en el Estatuto municipal con la aspiración de restaurar el sentido nacional de la autonomía que había persistido en la evolución de la vida municipal española.

Frente a la tutela administrativa, por el Real Decreto de 8 de marzo de 1924 fueron derogadas todas las leyes, reales decretos, órdenes, reglamentos y demás disposiciones referentes a la Administración municipal, se postuló como elemento definitorio la autonomía y se reconoció a los órganos municipales la facultad de decidir y obrar. La garantía de éxito de la propuesta venía avalada por el estudio doctrinal previo de los proyectos abortados. Propuesta considerada avanzada, incluso progresista —aunque parezca paradójico, siendo obra de la dictadura—, al tomar como base proyectos precedentes.

Gran parte de las innovaciones que contiene el Estatuto municipal están abonadas por el estudio previo y la coincidencia expresiva de hombres pertenecientes a todos los sectores doctrinales.<sup>132</sup>

El Estatuto resultante no se limitó a establecer los distintos modelos de organización municipal, ajustados a los tipos más extendidos de vida comunal que se conocían en el país. Toda clasificación, por muy amplia que fuera, «[...] resultaría angosta, porque el legislador no puede encasillar en moldes el variadísimo capricho de la naturaleza, por ello solo hay un remedio para resolver la dificultad, otorgar a cada municipio el derecho de dictar su propia norma, con el más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano».<sup>133</sup>

Por ello, el Estatuto prefiere como remedio para resolver la dificultad, optar por el régimen a la carta, en el que se otorgaba a cada municipio el derecho a dictar su propia norma para adoptar una organización acomodada a las necesidades de su vecindario —influencia de la Ley municipal cubana de 1908, de orientación iusnaturalista—, cuando afirma que «donde quiera que exista una agrupación de habitantes cuya comunidad de vida determine relaciones de vecindad y sobre una extensión superficial

---

nistro único, y diez vocales. Véase Enrique ORDUÑA REBOLLO, «La reforma de la Administración local. De la frustración de Maura al Estatuto de Calvo Sotelo», en *Reformistas y reformas en la Administración española*, p. 143-176.

132. No pudo ser de otra manera teniendo en cuenta que fue elaborado en poco espacio de tiempo —el golpe de estado tiene lugar el 13 de septiembre de 1923 y el Estatuto es del 8 de marzo de 1924.

133. Exposición de motivos del Estatuto municipal de 1924.

separada de otros censos de población, será procedente la organización municipal». <sup>134</sup> Esa es la enseñanza de la naturaleza, dirá Carrera Jústiz, porque allí hay una «personalidad» que necesita ser reconocida por el legislador para facilitarle la vida del derecho.

La exposición de motivos no ofrece dudas: «[...] el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en municipios libres». Para construir el Estado sobre cimientos sólidos «no basta demoler caducas organizaciones», necesita oxigenar la vida municipal dando a las corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado la concepción centralista y un sistema de intromisión gubernativa.

La «carta municipal» —carta magna de la autonomía municipal— se convertía en un verdadero código, compuesto por quinientos ochenta y cinco artículos, más una disposición adicional y veintiocho transitorias. El criterio de autonomía exigía el máximo respeto a la realidad social y una visión *sociológica* de la comunidad vecinal que reconocía la autonomía desde una concepción iusnaturalista del municipio, como entidad natural anterior al Estado. <sup>135</sup> Una institución de *castizo sabor nacional* que, prevista para el municipio rural, regiría en más del cincuenta por ciento de los municipios existentes, es decir, en todos los que no excedieran los mil habitantes.

Ahora bien, la convivencia se da en núcleos de gradación ilimitada, desde los insignificantes, que solo cuentan con unas cuantas decenas de vecinos, hasta los gigantes, que cuentan con millones de habitantes. Por ello, el Estatuto reconoce la variedad de tipos de convivencia y admite la personalidad de las entidades municipales de todo orden, también los anejos y las entidades locales menores, bajo la expresión «allí donde la naturaleza lo engendra», sin trabas, porque, como entidad natural, el municipio es anterior al Estado y superior a la ley, que ha de limitarse a reconocerlo y ampararlo «sin establecer requisitos de mero artificio».

Como vemos, se trata de un texto normativo que ampara el valor sociológico de la comunidad vecinal y que informa la autonomía plena, en cuanto «hecho social de convivencia anterior al estado y también anterior y además superior a la ley», para dar a cada municipio la fisonomía político-administrativa que le convenga, ante la gama de variedades propias de la geografía española. Ante esta realidad, el Estatuto otorga a cada ayuntamiento el derecho a dictarse su propia norma de funcionamiento, su propia estructura, con absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos de los ciudadanos, porque, como indica el preámbulo, «el municipio no es hijo del legislador», sino un «hecho» social de convivencia cuya realidad hay que respetar y donde la ley tan solo ha de limitarse a reconocer y amparar. Lo que no significa una desvinculación, dado que la convivencia se da en núcleos de gradación ilimitada a

134. Artículo 11 de la Ley orgánica de municipios de Cuba, de 29 de mayo de 1908.

135. Artículo 1 del Estatuto municipal de 1924, disponible en línea en <<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/069/A01218-01302.pdf>>.



quienes reconoce plena personalidad y capacidad jurídica en todos los órdenes del derecho y de la vida. Esta amplia regulación local permitió al concejo abierto alcanzar una dimensión superior a la de cualquier proyecto anterior.

De este modo, bajo la rúbrica del título IV, «Organización Municipal», el Estatuto prevé en la «Sección primera» el sistema de concejo abierto, forma plena de democracia pura prevista para los municipios inferiores a quinientos habitantes, donde «serán concejales todos los electores» (art. 42). Y en los de más de quinientos y menos de mil, como entidad local menor, serán concejales, cada tres años, la mitad de los electores no incapacitados para el cargo, que también se gobernarán en régimen de concejo abierto, integrado por «todos los electores de ambos sexos que residan en el territorio de la entidad, reunido en asamblea, al menos, dos veces cada año, y además siempre que lo acuerde la junta vecinal o lo pida una quinta parte de los electores» (art. 105). En los municipios de más de mil habitantes, los concejales serán representativos y de elección popular.

El régimen de celebración de las sesiones estaba previsto para los días festivos. Y para que el concejo abierto pudiera deliberar en primera convocatoria era precisa la asistencia de la mayoría de los vecinos que a ello tuvieran derecho y, en segunda, se podía celebrar «cualquier que sea el número de los que asistan». El Estatuto no determina el lugar de reunión, si bien sí que excluye la celebración en la casa consistorial, prevista para la reunión del ayuntamiento en sesión cerrada. Y todos los acuerdos deben tomarse por mayoría de votos.<sup>136</sup>

La valiente proclama autonómica en plena dictadura no podía pasar de ser una romántica ilusión. El movimiento revolucionario preparado en diciembre de 1930 para advertir cuantas eran las fuerzas conjuradas contra el régimen hizo imposible lograr la vuelta a la normalidad constitucional.

#### 4. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA REPÚBLICA: EL CONCEJO EN CATALUÑA

El régimen republicano se enfrentó al *problema de las autonomías* con un sentimiento enfrentado por la resistencia centralista frente a las aspiraciones autonómicas de Cataluña, el País Vasco y Galicia.

La Constitución de 1931 define la República como «un estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones».<sup>137</sup> Una nueva forma de Estado

136. Artículo 140 del Estatuto municipal de 1924.

137. Constitución de la Segunda República, *Gaceta de Madrid*, 10 de diciembre de 1931, disponible en línea en <Chrome extension://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/344/A01578-01588.pdf>.

que dotó al municipio de una gran importancia como entidad autónoma con mayor poder de decisión dentro de la estructura territorial —y que recuperó el carácter natural del que gozó en el Medievo—, al mencionar, de forma expresa, el funcionamiento municipal en régimen de concejo abierto, tradición jurídica de las antiguas instituciones históricas que habían seguido funcionando en determinados municipios.<sup>138</sup>

La nueva configuración territorial refleja un enfoque descentralizador y democrático:

El Estado español, dentro de los límites irreductible de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.<sup>139</sup>

Al amparo de la Constitución de 1931 se orientan las bases de la Ley de 12 de junio de 1935 bajo el principio de autonomía y se define el municipio como asociación natural de carácter público de personas y bienes, sin exigencia determinada respecto al número de habitantes, a la vez que se consagran en la base catorceava la autonomía municipal para la realización de los fines de su competencia, la admisión de los recursos jurisdiccionales ante la audiencia provincial, el gobernador civil o el juez de primera instancia, así como el tribunal contencioso-administrativo para las demás materias, garantizando la ausencia de control gubernativo.

Un reconocimiento autonómico municipal que se hace en todas las materias de sus competencias.<sup>140</sup> Esta ordenación justifica que el régimen local no se mencione entre las materias de competencia exclusiva del Estado previstas en el artículo 14 del texto constitucional. Al amparo del artículo 16, las regiones autónomas podían asumir la legislación exclusiva y la ejecución directa conforme a lo dispuesto en los respectivos estatutos aprobados por las Cortes, si bien el Estado podía fijar, por medio de una ley, las bases a las que «habrán de ajustarse las disposiciones legislativas autónomas,

138. El voto particular de Rodríguez Pérez propone que los ayuntamientos se rijan por concejo abierto y, solo en el caso de que este no sea su funcionamiento, lo hagan por medio de ayuntamientos elegidos por sufragio universal directo y secreto, en los términos que fije la ley. DSC, núm. 42, 22 de septiembre de 1931, p. 1037. Véase la enmienda presentada por Pérez Díaz. DSC, 18 de septiembre de 1931, apéndice quinto al núm. 41.

139. Artículo 8 de la Constitución de 1931.

140. Respecto al artículo 9, el diputado Pi y Arsuaga en su intervención pidió a la comisión admitir que, en lugar de decir «todos los municipios de la República», se dijera:

[...] todos los municipios autónomos de la República, porque a nosotros nos produce cierta molestia votar este artículo sin reconocer la autonomía de los 9.261 ayuntamientos de que consta España [...] bajo la creencia de que donde haya un solo siervo, un solo esclavo, no está debidamente establecida la libertad, y por eso, para evitar que los ayuntamientos puedan quedar como esclavos, pedimos simplemente esta reforma.

cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República».<sup>141</sup>

En aplicación del artículo 16 del texto constitucional, tan solo nueve meses después de la constitución republicana, Cataluña aprueba su estatuto de autonomía el 15 de septiembre de 1932<sup>142</sup> —con anterioridad a la Ley municipal de la República de 1935—, cuyo artículo 10 atribuye a la Generalitat de Cataluña la legislación sobre el régimen local, con la posibilidad de legislar en materia de organización territorial.<sup>143</sup>

El 27 de mayo de 1933 el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya* publica el Estatuto interior de Cataluña —25 de mayo de 1933—, en el que establece que el pueblo de Cataluña recobra su personalidad política al constituirse en poder autónomo. En su artículo primero, como disposición general, proclama que «el poder a Catalunya emana del poble [...]». Y, respecto al régimen local, dice que «els municipis seran autònoms» y en el artículo 59<sup>144</sup> recoge de forma expresa el concejo abierto como forma de organización y funcionamiento para los municipios que no dispongan de ayuntamiento, remitiéndose a la posterior ley municipal catalana, publicada el 16 de julio de 1934, que consideraba al municipio como una entidad natural con derecho a la autonomía política. Ley que determinaba las normas por las que habrá de regirse cada municipio según su respectiva población, importancia y situación, y que regulaba las condiciones del régimen de carta municipal que permitía la libertad de asociación municipal. El texto condicionó la constitución del régimen de concejo abierto o Consell General —vocablo más propio de la tradición catalana— no al número de habitantes —como establecía el Estatuto de 1924—, sino a factores económicos «en quantia suficient per a atendre el serveis de llur competència [...]».<sup>145</sup>

141. El voto particular presentado por Rodríguez Pérez interesa una plena autonomía municipal: «Dotar al municipio de plena capacidad jurídica y autonomía al lamentar la perpetua injerencia del Ministerio de Gobernación por medio de los gobernadores civiles en los ayuntamientos, desviando así sus verdaderos fines para entregarlos a un sistema caciquil».

142. La aprobación del Estatuto de Cataluña «era vist per molts catalans com la recuperació de l'autogovern perdut el 1714». Véase Josep PICH-MITJANA, «Federalisme i/o catalanisme», *Catalonia*, núm. 26 (2020), p. 59.

143. En noviembre de 1932 se redacta el Anteproyecto de constitución de Cataluña, que no entró en vigor y cuyos artículos 10 y siguiente se refieren al concejo abierto. También el Estatuto interior de Cataluña de 25 de mayo de 1933, en su artículo 58, bajo el título «Del régimen Local», se refiere al concejo abierto como forma de organización y funcionamiento para los municipios que no dispongan de ayuntamiento. *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 27 de mayo de 1933, disponible en línea en <<https://documents.dadesobertes.gencat.cat/diaris-republica-exili/docs/19330045.pdf>>.

144. Article 59: «Els Ajuntaments, fora dels que es constitueixen en Consell obert, seran elegits per sufragi universal, igual, directe i secret, en la forma que la Llei determinarà».

145. Artículo 61 del Estatuto interior de Catalunya, disponible en línea en <[Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/serveis/republica/1933/19330045.pdf](https://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/serveis/republica/1933/19330045.pdf)>.

La Ley municipal de Cataluña, aprobada por el Parlamento entre mayo de 1933 y julio de 1934,<sup>146</sup> regulaba la posibilidad de que los municipios aprobasen un régimen de carta. Pero, pese a la intensidad legislativa de la Segunda República, el corto período histórico dificultó la implementación de las normas, de modo que Barcelona no pudo aprobar su carta municipal.

En el título VIII, bajo la rúbrica «Constitució i funcionament dels organismes municipals», el artículo 113 se refiere a la constitución de los municipios con concejo abierto. En la primera reunión de estos municipios, todos los vecinos elegibles tenían la condición de consejeros municipales y se reunían el día fijado en la Ley para la constitución de los ayuntamientos.<sup>147</sup> En la misma reunión, presidida por el vecino de más edad, elegían una junta vecinal (art. 13) que regiría el municipio en los periodos en que no se convocase la asamblea general, que estaría formada por un presidente que actuaría como alcalde y un número de vocales —entre dos y cuatro— elegidos por mayoría de votos, y que tendría la función de ejecutar los acuerdos del consejo general. Dicha sesión quedaba reflejada en un acta suscrita por el presidente y los vocales de la junta de vecinos. Para su funcionamiento serían de aplicación las normas consuetudinarias y, en su defecto, las disposiciones capítulo II, «Funcionament dels òrgans municipals», del título VIII, pero quedaban excluidos los preceptos referidos a la obligación de asistir a las sesiones.

Junto a la regulación legal del concejo de la República, la consagración doctrinal se recoge en los estudios científicos de Adolfo Posada, con sus aportaciones al municipalismo, que siempre tuvieron presente la figura del concejo abierto, y, aunque la reforma fracasó, consideraba que el concejo abierto no podía ser ignorado para procurar romper:

[...] no pocas ligaduras de las que convierten al municipio en súbdito del ministro de la Gobernación, borrando el carácter orgánico puramente administrativo de los municipios, al capacitar a la masa social, esa enorme masa analfabeta e ignorante, frente a la política conservadora de fe en la ley y en la eficacia de las reformas legislativas.

---

146. Ley municipal de Cataluña. *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 8 de gener de 1934, disponible en línea en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dogc.gencat.cat/.content/continguts/serveis/republica/1934/19340008.pdf>.

147. Concejo abierto democrático con participación de todos los ciudadanos mayores de edad, sin distinción de sexo ni condición.

Porque, como afirmaba Romanones:

[...] todos los caminos del raciocinio conducen a demostrar que la vida del municipio ni se ordena ni se regula sabiamente elaborados y traducidos en leyes. Para él no hay más que un manantial de energía, una fuente de salud: la plena y absoluta libertad.<sup>148</sup>

Y Posada señalaba:

La importante novedad del proyecto descansa en la resurrección y consagración del concejo abierto que entraña una significación a la vez histórica y democrática; si por una parte se restaura y respeta la costumbre tradicional, no enteramente perdida [... por otra parte, afirma el sentido democrático en la base del régimen municipal y otras que implican una reorganización completa de la organización municipal.<sup>149</sup>

Tras la Segunda República, la Ley municipal catalana de 1934 constituye la base de la redacción del actual artículo 73 de la Ley municipal de régimen local de Cataluña, que establece una regla dispositiva para el funcionamiento en consejo abierto en los municipios que cumplan unos requisitos económicos. Tras la entrada en vigor de la reforma de los artículos 29 de la Ley de bases de régimen local y 73.1 de la Ley municipal de régimen local de Cataluña, por la cual se establece la obligación de funcionar en régimen de concejo abierto en los municipios inferiores a cien habitantes, fueron treinta los municipios catalanes sujetos a este régimen, pero en 2023 eran ya solo seis los municipios que funcionaban bajo este régimen especial —y que se reúnen trimestralmente con una asistencia entre el 25% y el 50%—: Castell de l'Areny (Berguedà), Fígols (Berguedà), Gisclareny (Berguedà), la Quar (Berguedà), Savallà del Comtat (la Conca de Barberà) i Senan (la Conca de Barberà). Aunque hay municipios que bajo un régimen común también convocan a sus vecinos en consejo abierto, como el municipio de Bellprat (Anoia). En general son pequeños municipios rurales. Y ello pese a carecer de datos suficientes para hacer una valoración sobre su funcionamiento real.<sup>150</sup>

En la actualidad, uno de los factores que mayor interés está generando en la gestión política local es, precisamente, la participación de la población, tanto a nivel individual como colectivo, en las decisiones públicas para garantizar una administración pública más eficaz.

---

148. ROMANONES, *Discursos de recepción del Excmo. Sr. Conde de Romanones*, p. 631.

149. A. POSADA, *Evolución legislativa del régimen local de España, 1812-1909*, p. 473.

150. E. ORDUÑA, *Democracia directa municipal*, p. 349.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Como escribió el escritor y diplomático inglés Robert Morier:

[...] año tras año, y cada vez más fuerte, está llamando a las puertas de todos los parlamentos de Europa la cuestión del gobierno local, y año tras año nacen y mueren proyectos, sin que la solución al problema adelante un solo paso.<sup>151</sup>

Heterogeneidad de proyectos que he querido reflejar en el boceto expositivo del desarrollo legislativo del régimen local para colegir la importancia que en nuestra historia ha tenido la vida municipal como semilla de la constitución política del Estado. Esta visión del municipio como organismo que tiene sus raíces en las entrañas mismas de la sociedad se ha ido adaptando al carácter peculiar de cada época, pero adquirió en el estado liberal una estructura abstracta y homogénea para todo el territorio en la que, bajo la errónea pretensión de que las leyes lo resuelven todo, el municipio quedó absorbido por un estado tutelar que fue ignorando la realidad histórica y consuetudinaria de la vida local y, con ella, el municipio como unidad orgánica con intereses vecinales comunes que permitían la gestión directa a través del concejo abierto.

Dos tendencias se enfrentan durante todo el siglo XIX —libertad local de autonomía, que mira al pueblo, y centralización, que mira al poder— en torno a un tratamiento legal uniforme de los municipios españoles que preocupó tanto al legislador como a la doctrina, bajo el anhelo fundamental de restaurar la vida local, y convirtió al municipio en un ser vivo, como vemos en la paulatina recuperación por el legislador de la asociación comunal de vecinos como base de un estado libre, consciente de que una ley municipal no puede ser más que como es el municipio, y ello porque, para que sea cumpla, ha de calcarse sobre el municipio mismo, dejando campo ancho a las manifestaciones particulares y teniendo en cuenta que la vida local discurre por el cauce de la variedad, celo que inspiró a los autores del Estatuto municipal, que, por su significación histórica y democrática, consideraron el concejo abierto como máxima muestra de democracia local.<sup>152</sup>

Atendiendo al modelo descentralizado que postula la Constitución de 1978 —sin parangón en la historia—, se confirma que las tendencias más modernas fueron ignorando el supuesto iusnaturalista y omitieron toda referencia al concejo abierto. Las reformas del régimen local actuaron en un sentido positivo, real, al margen del romanticismo local y de prejuicios doctrinales, hasta que el Estatuto de 1924 recuperó la importancia del municipio como entidad natural dentro del Estado y, con él,

---

151. G. AZCÁRATE, *Municipalismo y regionalismo*, p. 55.

152. J. COSTA, M. PEDREGAL Y J. SERRANO, *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, p. 5.

el régimen del concejo abierto como forma más plena de democracia pura. Un gobierno local, patrimonio del pueblo, reconocido como forma de gobierno municipal, que, si bien no fue universalmente adoptado al quedar condicionado por la tradición histórica y las características específicas de cada municipio, se recogió también en la Constitución de 1931 en un intento de revitalizar las formas tradicionales de participación ciudadana directa, con sus raíces en la Edad Media, como «régimen natural» más adecuado para regir la vida pública de los pequeños municipios. Un esfuerzo legal y doctrinal para reformar y democratizar la Administración local en España, que quedó limitado y sujeto a las condiciones locales y legislativas, como también sancionó la Constitución de 1978 en el artículo 140 al delegar en la ley las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto, que fue desarrollado por la Ley de bases de régimen local.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, S. «Reforma de la Administración municipal». *Revista de la Universidad de Oviedo* [Universidad de Oviedo], vol. III, núm. 8-10 (1942).
- AZCÁRATE, G. *Municipalismo y regionalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1968.
- CARRASCO CANALS, C. «El municipio español en la Administración española del siglo XIX». *Revista Española de Vida Local*, núm. 73 (1972), p. 71-102.
- CASTILLO DE BOBADILLA, J. *Política para corregidores y señores de vasallos*. Madrid: Imprenta Real de la Gazeta, 1775.
- CASTRO, C. de. *La revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza, 1979, p. 64.
- CLAVERO, B. «Por una historia constituyente: 1869, de los derechos a los poderes», *Revista de Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7, 1990.
- COLMEIRO, M. *Derecho administrativo español*. Madrid: Imprenta y Librería de Eduardo Martínez, 1876.
- COSTA, J.; PEDREGAL, M.; SERRANO, J. *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*. Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1885.
- CÓZAR GUTIÉRREZ, R. «Los nuevos cargos del ayuntamiento. Análisis del proceso electoral de diputados del común y síndicos personeros en la villa de Albacete (1766-1817)». En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2005, p. 373-392.

- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. *La sociedad española en el siglo XVIII*. Vol. I. Madrid: Instituto Balmes de Sociología, Departamento de Historia Social, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1955.
- EMBID IRUJO, E. *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*. Madrid: Institutos de Estudios de la Administración Local, 1978.
- FARIÑA JAMARDO, J. «El concejo abierto en las aldeas de A Lima». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 217 (1983), p. 119-140.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G. «El organicismo krausista». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22 (1981), p. 113-114.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. «El concepto de municipio y consiguiente definición». *Revista Española de la Vida Local*, núm. 2 (1942), p. 33-47.
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. *La Ilustración política: Las reflexiones sobre las formas de gobierno de José Ibáñez de la Rentería y otros discursos conexos (1767-1790)*. Bilbao: Servicio Editorial del País Vasco, 1994, p. 99. Disponible en línea en: <<http://hdl.handle.net/10810/52967>>.
- FONT I RIUS, J. M. *Estudis sobre el drets i institucions locals en la Catalunya medieval*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 1985.
- FONT I RIUS, J. M. «Ordenanzas de reforma orgánica en municipios rurales catalanes (siglos XVI-XVIII)». *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1961.
- FONT I RIUS, J. M. «Orígenes del régimen municipal en Cataluña». *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 16 (1945), p. 389-529 y 1946.
- GARCÍA VALDEAVELLANO, Luis. *Curso de historia de las instituciones españolas: De los orígenes al final de la Edad Media*. Madrid: Revista de Occidente, 1982, p. 518.
- GÓMEZ-COLLANTES TASCÓN, E. *El control político de los ayuntamientos en la España Contemporánea (1812-1936)*. Tesis doctoral, Universidad de León, 2000, p. 54.
- GONZÁLEZ ALONSO, B. *Sobre el estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*. Madrid: Siglo XXI, 1981.
- GONZÁLEZ ALONSO, B. «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII». *Revista Española de la Vida Local*, núm. 190 (1979).
- GONZÁLEZ BELTRÁN, J. M. *Reformismo y Administración local en la provincia de Cádiz durante el reinado de Carlos III*. Cádiz: Caja de Ahorros de Jerez, 1991.
- GUERRERO TORRES, A. «Reformas de la Administración local en el reinado de Carlos III». *Filosofía, Política y Economía en el Laberinto*, núm. 5 (2001), p. 34-38.
- GUERRERO NAVARRETE, Y. «Orden público y corregidor en Burgos (s. xv)». *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, núm. 13.
- IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA Y ORDEÑANA, J. A. «Arreglo sobre el gobierno municipal». En: *Discurso sobre el gobierno municipal. Segundo Medio*.
- LEÓN Y OLARRIETA, F. de. *Discurso acerca del principio que debe seguir el legislador al dictar las leyes*. Madrid: Imprenta de J. M. Ducazcal, 1853.
- LLORET, I. *Dret municipal vigent*. Vol. XV. Barcelona: Minerva, 1917.



- LLORET, I. *Dret orgànic municipal*. Barcelona: Escola de Funcionaris d'Administració Local, 1914.
- MARTÍNEZ ANTUÑA, N. «Supervivencia del concejo abierto de Arenas de Cabrales». *Boletín del Instituto de Estudios Asturianos*, año 8, núm. 22 (1954), p. 218-235.
- MARTÍNEZ MARÍN, A. *La representatividad municipal española: Historia legislativa y régimen vigente*. Murcia: Universidad de Murcia, 1989.
- MARTÍNEZ SACRISTÁN, A. *Municipalidades de Castilla y León*. Madrid: Imprenta de los Señores Rojas, 1877.
- MERINO SÁNCHEZ, M. «Fueros y ordenanzas municipales en el valle del Alto Oja (Ojacastro y Ezcaray)». *Berceo*, núm. 114 (1998).
- MORENO NIEVES, J. A. *El poder local en Aragón durante el s. XVIII: Los regidores aragoneses entre la Nueva Planta y la crisis del Antiguo Régimen*. Tesis doctoral, Universidad de Alicante.
- NIETO, A. *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel, 2008.
- OLIVÁN Y BURRIEL, A. *De la Administración pública con relación a España*. Madrid: Boix, 1843.
- ORDUÑA REBOLLO, E. *Historia del municipalismo español*. Madrid: Iustel, 2005.
- ORDUÑA REBOLLO, E. «La reforma de la Administración local. De la frustración de Maura al Estatuto de Calvo Sotelo». En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2005, p. 143-176.
- ORDUÑA REBOLLO, E. *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*. Madrid: Civitas, 1994.
- ORDUÑA REBOLLO, E. «La evolución del concejo abierto y su reconocimiento constitucional». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 237 (1988).
- ORDUÑA REBOLLO, E. «Las ordenanzas municipales en el siglo XIX y las reunidas por don Juan de la Cierva en 1908». *Investigaciones Históricas: Época Moderna y Contemporánea*, núm. 8 (1988), p. 161-180, esp. p. 169-170.
- PICH-MITJANA, J. «Federalisme i/o catalanisme». *Catalonia*, núm. 26 (2020).
- PRADO GARCÍA, C. «La implantación del modelo territorial bonapartista. La prefectura de Granada». *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, núm. 2 (2016), p. 93-118. Disponible en línea en: <<http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.2.3624>>.
- POSADA, A. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2007.
- POSADA, A. *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
- PÉREZ RODRÍGUEZ, Ana Cristina. «La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al liberalismo». *Revista de Estudios de la Adminis-*

- tración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 1 (2014), p. 55-69. Disponible en línea en: <<http://dx.doi.org/10.24965/real.v0i1.10139>>.
- ROMANONES. *Discursos de recepción del Excmo. Sr. Conde de Romanones y de la contestación del Excmo. Señor D. Vicente Santa María de Paredes. Leídos en la Junta pública de 5 de noviembre de 1916*.
- ROUSSEAU, J. J. *El contrato social*. Madrid: Edaf, 1978.
- ROYO VILLANOVA, Antonio. *La nueva descentralización*. Discurso leído en la Universidad de Valladolid en la solemne inauguración del curso académico 1914 a 1915. Valladolid: Imprenta Castellana de Valladolid, 1914.
- RUIZ CUADRADO, Baldomero. «La autonomía local y su defensa». *Anales de Derecho* [Universidad de Murcia], núm. 16 (1998), p. 207-232.
- RUIZ DEL CASTILLO, C. «Maura y la reforma local. Discurso pronunciado en sesión necrológica celebrada en la real Academia de Ciencias Morales y Políticas». *Revista Española de la Vida Local*, núm. 73 (1954).
- SALANOVA ALCALDE, R. «El concejo abierto en Aragón. La ley 9/2009, de 22 de diciembre reguladora de los concejos abiertos». *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 1 (2010), p. 193-231.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas, 1989.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1973.
- SANTAYANA BUSTILLO, L. de. *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*. Zaragoza, 1742.
- SERRANO DAURA, J. *Leyes históricas de Cataluña*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2024.
- SERRANO DAURA, J. *Senyoriu i municipi a la Catalunya Nova (segles XII-XIX)*. 2 vol. Barcelona: Fundació Noguera, 2000.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, Ana. «Municipios, constitución y reordenación de la planta local en España». *Revista de Derecho Público*, vol. 71, núm. 2 (2023), p. 225-258. Disponible en línea en: <<https://doi.org/10.18543/ed.2933>>.