

LAS ORDENANANZAS FISCALES DE LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES PREVIAS AL ESTATUTO MUNICIPAL (1870-1924)

No será nunca excesiva la importancia que se dé al estudio de los Ayuntamientos constitucionales de los siglos XIX y XX, si tenemos en cuenta que, como ha dicho algún autor, hablar de los ayuntamientos y diputaciones españoles de esta turbia y movida etapa de la historia española es hablar, también, inevitablemente, de la historia de los acontecimientos políticos más relevantes, teniendo en cuenta el evidente paralelismo existente entre los cambios políticos y sus derivaciones en el modelo de Ayuntamientos y en la propia dinámica y gestión de la Administración local.

En efecto, además de las muchas citas de las Cortes de Cádiz sobre el municipio, y dejando de lado normas o disposiciones cortas o transitorias sobre el llamado «hecho municipal», caso de la Ley de Régimen local de 3 de febrero de 1823, las Leyes municipales de 14 de julio de 1840 y 5 de julio de 1856, el Decreto-ley de 21 de octubre de 1868, entre otras, serán sin duda las Leyes municipales de 20 de agosto de 1870 y la que con posterioridad a la Constitución de 1876 modifica la anterior mediante la Ley de 2 de octubre de 1877, las que rigiendo durante más de medio siglo, concretamente hasta el llamado Estatuto Municipal de 1924, dieron un modelo estable y conformaron unas características acusadas al municipalismo español.

Atendiendo a su valor interno, ambas leyes municipales son comunmente consideradas como de las más perfectas y acabadas dentro del período que algunos denominan liberalismo doctrinario, hasta el punto de que en opinión de autores del nivel de Jordana de Pozas «en sólo 203 artículos, que nunca fueron desarrollados en Reglamentos, salvo para algunos extremos relativos a arbitrios y a funcionarios locales, quedó claramente dibujado un sistema ecléctico, lógico y

coherente basado en la definición de Municipio como asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal; en la necesaria concurrencia de tres elementos relativos a una población mínima de dos mil residentes, un territorio proporcionado y unos recursos suficientes, si bien se respetaba la subsistencia de todos los municipios existentes, y en una organización que comprendía el Ayuntamiento, el alcalde y la Junta Municipal»¹.

Bien es cierto que los alcaldes eran aún nombrados por el rey entre concejales en las capitales de provincia, cabezas de partido y poblaciones de más de 6.000 habitantes, y que los propios concejales eran elegidos por sufragio restringido hasta 1907 y que, como ejemplo del sistema censitario vigente, la misma Junta Municipal la componían además del Ayuntamiento y un número de vocales llamados asociados igual al de concejales pero designados por sorteo entre vecinos netamente contribuyentes, pero no es menos cierto que tal vez fuese el único sistema posible en aquellas circunstancias y momentos históricos.

Recordemos que en su artículo 71 se prescribía y definía a los ayuntamientos como corporaciones económicas y administrativas, al tiempo que se indica cómo únicamente podrán «ejercer aquellas funciones que por las leyes estén encomendadas», sin perjuicio de que en los artículos 85 al 91, inclusive, se ampliasen aspectos referentes a cuestiones administrativas y económicas de los llamados «pueblos segregados», de clara alusión y referencia directa a la realidad de muchos pueblos del norte de la actual Comunidad Autónoma de Castilla y León, de pequeña población, tradición de concejo abierto, economía de montaña y de claro rechazo a medidas legalistas globalizadoras².

En cuanto a su competencia, recordemos que esta «era exclusiva y, en parte, de obligatorio ejercicio, pero limitada a los intereses peculiares de los pueblos. Los secretarios no requerían otras cualidades más que la nacionalidad, la plena capacidad jurídica y la instrucción primaria y eran nombrados por los Ayuntamientos en virtud de concurso libre» y los acuerdos municipales «requerían la aprobación superior y con arreglo al sistema jerárquico, podían ser suspendidos por el Alcalde o la autoridad judicial», como indica el propio Jordana³.

Sin perjuicio de que es obvio que el sistema bien pronto degeneró en un abierto caciquismo oligárquico y corrupto, no hay duda en otro orden de cosas

¹ Utilizaremos las siglas *ECCEM* en referencia a la publicación «Estudios Conmemorativos del Cincuentenario del Estatuto Municipal», publicado por el INAP, Madrid, 1975, al compendiar este varios artículos de especialistas en el tema utilizados básicamente en este estudio.

JORNADA DE POZAS, L., «Significación del Estatuto en la Historia del Municipalismo español», en *ECCEM, op cit*, p. 15, con interpretaciones fundamentales habida cuenta su protagonismo personal en las reformas, que incluye datos básicos para conocer la dinámica municipal en el tránsito del XIX y XX.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem* y pp ss.

que respecto a su vigencia debe de hablarse de un punto de inflexión que coincide con la pérdida de las colonias; para muchos el caciquismo se genera y configura antes del desastre colonial, siendo después del mismo cuando se inicia la etapa crítica hacia el pésimo funcionamiento del sistema, de las instituciones y de la vida política en general.

Justamente el período coincidirá en toda España con una reacción regeneracionista que llevaron a cabo autores como Macías Picavea y otros, en un momento en que la pérdida de las colonias origina la primera gran crisis económica nacional y no sólo en la esfera del grano y similares, como veremos.

De poco sirvieron los proyectos de reformas locales de 1884 por Romero, en 1891 por Sánchez de Toca, en 1903 por Maura, en 1906 por el conde de Romanones, en 1907 por La Cierva o el de 1918 por todo el Gobierno de la nación sobre las haciendas municipales, ya que con los acontecimientos políticos y sociales (sobre todo el importante proyecto de Maura arrastrado por la llamada semana trágica de Barcelona) ya que no llegaron nunca a entrar en vigor, sin perjuicio de que parte de su contenido fuese posteriormente valorado en sus justos términos y parcialmente incluido en el Estatuto Municipal de 1924 por Calvo Sotelo.

Fue precisamente el proyecto de Maura de 1907 el que en lo tocante a Hacienda y exacciones locales fue parcialmente asumido en las Cortes de 1918, aunque también en este sentido sea observable mayor autonomía municipal en los proyectos posteriores y de forma particular en el Estatuto Municipal de 1924. Pero ello no debe sorprendernos, pues algo similar ocurriría con los proyectos al respecto de Canalejas de 1912 o el de la que se llamó Comisión extraordinaria de 1919 y otros que no citaremos aquí, todos más o menos inspirados en la Ley municipal citada de 1877⁴.

Así lo reconocerá el legislador de 1924 cuando reconoce respecto a estos avances citados sobre las haciendas locales al decir que «ninguna otra manifestación de nuestra vida pública acusa, en efecto, en estos últimos años tan positivos y rápidos avances como ésta de la Hacienda municipal. Corrido ya el primer lustro del presente siglo, todavía la Hacienda municipal española descansaba enteramente en los recargos sobre el impuesto de consumos, del que obtenía inmensa

⁴ Vid al respecto BERMEJO GIRONÉS, J. I., «El Estatuto municipal: antecedentes y motivaciones, con datos básicos sobre los intentos de reformas locales desde la citada ley municipal de 1877 hasta la Ley Maura de 1907, planteamiento con el que coincidimos aquí y que de alguna manera seguimos, si bien de forma crítica (en *ECCEM*, *op cit*).

De especial relevancia resulta el trabajo de BOQUERA OLIVER, J. M., «La regulación de las Ordenanzas en el Estatuto Municipal de 1924», en *ECCEM*, pp. 419-432, en el que el autor no escatima esfuerzos en analizar los antecedentes del Estatuto municipal en temas varios, incluso de finales del siglo XIX, siendo un marco general de primera magnitud para el tema genérico de las Ordenanzas municipales en la época.

parte de sus recursos. Aparte de las consecuencias que en orden a la justicia tributaria se derivan necesariamente de tal régimen, convertido, en manos del caciquismo, en el arma más poderosa de subversión de la vida política, aquel estado de cosas hacía imposible a los Ayuntamientos abordar los problemas que les planteaba el desenvolvimiento de la vida urbana», como literalmente se cita en el propio Estatuto Municipal⁵.

Tal cuestión era fundamental habida cuenta de que las leyes desamortizadoras de Madoz y Mendizábal fundamentalmente habían originado la enajenación de no pocos patrimonios locales, incluidos bienes de propios, dehesas comunales, etc., que desde siglos habían constituido la principal fuente de ingresos y mantenimiento global básico de concejos y vecinos⁶.

Probablemente fue el mayor error de entre todas las reformas emprendidas por el liberalismo doctrinario decimonónico, toda vez que Ayuntamientos y particulares quedaron desde entonces empobrecidos y al albur de neoburgueses ahora terratenientes por las compras de tierras, aunque siempre desarraigados del mundo rural, ya que la mayoría seguiría viviendo en las ciudades.

Para empeorar aún más las cosas, al menos sociológicamente hablando para la mentalidad de la época, los ingresos locales se verán casi reducidos a los llamados «Consumos» que gravaban directamente a la vecindad.

Definitivamente, el sistema impositivo local venía a depender de hecho y de derecho del central, lo que además de maniatar a las autoridades locales originaba el inevitable círculo vicioso de ineficacia e inanición en todas las esferas municipales.

De ahí que los propios administradores del Estado llegaron al convencimiento de que un funcionamiento correcto de las haciendas locales pesaba previamente por una reforma en concordancia y en profundidad con la Hacienda estatal; hasta tal punto ello era así, que en la misma exposición de motivos del texto de 1924 se dirá expresivamente que «tan firme y arraigada se hallaba esta creencia que aún reformas que esencialmente afectaron a la hacienda municipal, como las desgravaciones de 1904 y 1907 (*texto de la Ley Maura*), se mantenían al otorgar las compensaciones al Ayuntamiento, en los estrictos límites del cuadro a la sazón vigente...»⁷.

⁵ Vid Los citados trabajos de forma global publicados en el citado *ECCEM* y de forma especial también el estudio que aporta FARIÑA JAMARDO, J., «La hacienda municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo», *ibídem*, pp. 567-578, no tanto en cuanto al título en sí, sino en cuanto aporta datos interesantes sobre las haciendas locales del período anterior, incluso del siglo XIX.

⁶ Especialmente para núcleos rurales de Castilla y León, *vid* la visión general que da F. Díez González en su estudio sobre «El municipio rural en el Estatuto de Calvo Sotelo», en *ECCEM*, *op cit*, pp 377-402, con datos también de fines del XIX y principios del XX.

⁷ Vid CARRO MARTÍNEZ, A., «Génesis y trayectoria de las reformas locales de Maura», en *Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local*, Madrid, 1954

Y citas similares podríamos citar en el texto del año 1907 o de 1912 de Canalejas acerca de la necesidad de reformar las haciendas locales, dotar a los ayuntamientos de ingresos propios suficientes, potenciar su autonomía fiscal y en definitiva hacerlos competitivos dentro de la naciente sociedad consumista e industrial emergente, cuestión que en el ámbito castellano afectó muy directamente a Ayuntamientos importantes, caso de Valladolid, Burgos o Salamanca, no todos por tanto en ámbitos propiamente industriales *sensu stricto*, así como en menor medida a ayuntamientos menores de tipo rural, modelo predominante en la región.

Desde principios del siglo XX se venía buscando por tanto nuevos modelos impositivos y autónomos para los ayuntamientos con ingresos no dependientes necesariamente de los del Estado, temas que conocieron avances importantes tanto en la citada Comisión Extraparlamentaria de Consumos, como en la subsiguiente Junta Consultiva y sobre todo en la Ley de Exacciones municipales de 7 de noviembre de 1910 presentada por el Gobierno Canalejas⁸.

Al mismo tiempo, la supresión del impuesto de Consumos de 1911 limitaba aún más la situación, aceptándose ya por el legislador desde entonces que la única salida habría de ser la cesión a los ayuntamientos de una parte importante de la tributación real del producto, lo que solventaba el problema de las relaciones entre ambas haciendas.

Resulta evidente que, vigencias aparte, la reforma que fraguará después, en el año 1924, venía trazada desde 1910, como se afirma taxativamente en el libro II del

⁸ *Vid* para todo el período los trabajos clásicos de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Revolución francesa y Administración contemporánea», Madrid 1972, «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», en *REVL*, 117, y su «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Homenaje a Pi y Sunyer*, Barcelona, 1962; también MARTÍN RETORTILLO, S., «Presupuestos políticos del régimen local», *RAP*, 43.

Realmente el problema impositivo era aún más grave en los ámbitos urbanos de la región, donde la sensibilidad venía de atrás, en concreto desde el Sexenio revolucionario (1808-74) con motivo de la abolición de los consumos y la negativa a pagar impuestos locales, que sumió a no pocos ayuntamientos en una situación de quiebra real agravada por un constante déficit heredado, como ocurrió en el caso de Valladolid. A raíz del agravamiento de la situación de la Hacienda local, se establecieron arbitrios sobre las especies de comer, beber y arder, lo que significaba reactualizar los impuestos sobre el consumo, al menos desde la Ley de 23 de febrero de 1870. Tales arbitrios comenzaron a regir el 1 de junio del mismo año y en el caso de Valladolid, estudiado por Serrano García, tropezaron de entrada con una fuerte oposición de las clases populares, que inician violentas manifestaciones ante el Ayuntamiento al día siguiente de su vigencia, lo que obligará a éste a exigir «seguridades» del Gobernador para poder exaccionar dicho impuesto, e incluso el concurso de la autoridad militar.

Durante el período de la I República el asunto se agravó, si bien su corta vigencia contribuyó en cierta medida a solucionar el conflicto, lo que significó a su vez un respiro para la Hacienda municipal, si tenemos en cuenta que para el «año económico 1872-73, en que los ingresos se calculan en 1 098.367 pesetas, los arbitrios sobre las especies de consumo suponen nada menos que 855 121 pesetas», de ahí la imposibilidad de ceder por el municipio. *Vid* al respecto SERRANO GARCÍA, R., *El Sexenio revolucionario en Valladolid. Cuestiones sociales (1868-74)*, Valladolid, 1986, especialmente pp 145-155.

Estatuto de Calvo Sotelo al aceptar que «el proyecto de 1910, aunque no discutido en Cortes, se había convertido en el núcleo de cristalización de las nuevas ideas, y al estudiar las reformas se tuvo en cuenta dicho proyecto, haciéndose una revisión fundamental de su texto, cuyos resultados aparecen en el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917 y en el proyecto de Ley de Exacciones municipales presentado a las Cortes en 1918»⁹.

Ciertamente, aunque apenas recogidas en muy pocas Ordenanzas municipales en el ámbito de Castilla y León, se pretendía dar una cierta autonomía financiera a los municipios, sin perjuicio de que el poder fiscal siguiese residiendo en la Administración central, pero el avance de fondo era relevante a todas luces.

Ello es lo que explica que en escasísimas Ordenanzas municipales y posteriormente al Estatuto Municipal, aparezcan ya arbitrios como el incremento del valor de los terrenos dentro del término local o arbitrios varios sobre alquileres y similares.

Respecto al juicio a realizar sobre el llamado repartimiento general que ahora se propugna, importa destacar la consideración particular y específica que se hace respecto a la cuestión y su incidencia en los núcleos rurales menores cuando dice que «el repartimiento general de utilidades, como medio de salvar el déficit de los presupuestos municipales, hállese regulado en el Decreto-ley de 11 de septiembre de 1918... El Estatuto trasplanta aquella regulación casi íntegramente y al propio tiempo, basándose en dictados de la experiencia, autoriza una peculiar y restringida modalidad, *que en los grupos rurales modestos permitirá arribar al mismo fin con menor esfuerzo*»¹⁰.

Y es que, en efecto, defectos y errores aparte, el repartimiento (figura fiscal nada original, ya que se había utilizado *ad nauseam* en la fiscalidad medieval castellana e incluso en los siglos XVI y XVII) daba mayor transparencia fiscal sobre las cargas a cada comunidad de vecinos, lo cual era básico en regiones que, como Castilla y León, agrupaban su población mayoritariamente en núcleos rurales pequeños o medianos, ello sin perjuicio de que el caciquismo tampoco iba a estar ausente de la esfera fiscal e impositiva a nivel local¹¹.

Sin entrar aquí en especificaciones más o menos concretas sobre los antecedentes municipales, ordenanticios o no, no debe olvidarse, no obstante, que a lo largo de gran parte del XIX o al menos desde la segunda mitad en adelante, existe una cierta diferenciación entre conceptos como la actividad reglamentaria de la Administración (y por tanto de las Ordenanzas municipales, como materia reglamentaria) y la simple y casuística actuación administrativa de carácter puntual.

⁹ FARIÑA JAMARDO, «La hacienda municipal...», en *ECCEM*, *op cit*

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Sobre los diferentes y enriquecedores aspectos prejurídicos y sociales de la cuestión en referencia a Castilla y León, hablamos en otro estudio

No analizaremos aquí tampoco ni proyectos como el de 1838 o la Ley de 8 de enero de 1845, ni el importante Decreto de 28 de marzo de 1844 que crea la Guardia Civil como «cuerpo especial... para la protección y seguridad públicas» (de especial incidencia en tanto en cuanto habían de fiscalizar en el ámbito rural el cumplimiento o no de las Ordenanzas locales de turno), ni la problemática sobre las Ordenanzas en el Consejo de Estado (con decisiones como la de 30 de enero de 1860, que niega a los tribunales ordinarios capacidad para procesar a un alcalde), ni el llamado abandono de los esquemas generales para las Ordenanzas de construcción de los grandes ensanches, casos de Barcelona o Madrid, entre otros.

Por el contrario, conviene hacer hincapié en una realidad palpable en el último cuarto del siglo XIX, cual fue lo que Embid Irujo llama «el abandono del sistema francés» y el subsiguiente control judicial sobre los reglamentos locales, cuestiones que se manifiestan en la Ley de 20 de agosto de 1870, al igual que otras como la noción de competencia exclusiva o la potestad reglamentaria municipal, todo lo cual va a originar una clara sustantivación del Derecho municipal¹².

Igualmente, es ahora cuando la provincia iniciará su andadura como ente local, como lo demuestra la creación de la figura nueva de presidente de la Diputación como órgano unipersonal, o de órganos colegiados como la Junta Municipal, creada para solventar el delicado tema de los arbitrios municipales y compuesta por el Ayuntamiento y un número de vocales tres veces mayor que el de concejales, representando así a los contribuyentes (art. 59).

Con la llegada de la Restauración se inicia en España uno de los períodos más estables en la vida municipal tanto legislativa como fácticamente hablando, particularmente con la Ley de 12 de diciembre de 1876, a través de la cual se restringe el sufragio activo al poner como condición ser cabeza de familia, además de una mínima propiedad inmobiliaria demostrada a efectos de fiscalidad y otros requisitos menores, entre los que se encontraba lógicamente el deber de residencia.

Sin embargo, será la Ley de 2 de octubre de 1877 la ley municipal de la Restauración por excelencia, si tenemos en cuenta que independientemente de sus valores y aportaciones «internas», incluso cronológicamente, su duración será considerable al perdurar hasta la dictadura de Primo de Rivera, si bien con complementos importantes y aportaciones nada despreciables, como vemos en otro lugar, tales como la Ley de 13 de septiembre de 1888 de Santamaría de Paredes, a pesar de que su supuesto autor ni la firmó, como demuestra Martín Rebollo¹³.

Importa aquí destacar la actitud de la jurisprudencia de la época acerca de las Ordenanzas municipales, tema estudiado por el propio Embid Irujo¹⁴, además de

¹² EMBID IRUJO, *op cit*, p. 156

¹³ MARTÍN REBOLLO, L., *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888*, IEA, Madrid, 1975.

¹⁴ EMBID IRUJO, *op cit*, pp. 168 y ss

Bassols y otros, no tanto, sin embargo, en su dimensión propia cuanto en los niveles de competencia, ya que, por poner tan sólo un ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 1907 sobre protección de caminos vecinales en un bando local adoptado por el Ayuntamiento cuya legalidad negará el alto Tribunal, pero que en todo caso va a servir para poner sobre el tapete la diferenciación y debate entre bando y ordenanza con criterios obviamente discutibles y ya entonces discutidos tales como la extensión, más breve en el bando que en la Ordenanza, u otros, sin perjuicio de considerar que no era posible para una entidad local emitir bandos si tan siquiera no poseía previamente Ordenanzas locales, y todo ello en un marco general de práctica inexistencia de apoyatura doctrinal sobre reglamentos en materia municipal.

Precisamente, va a ser dentro del período ordenanticio que aquí estudiamos cuando tenga lugar el primer intento serio de sistematización racional y no meramente casuística de los tributos, tasas, etc., y en general, todo tipo de ingresos locales, siendo de particular interés la vigencia de las Ordenanzas municipales en orden a arbitrios y tasas; es importante destacar que será durante el mandato de Canalejas mediante un proyecto de Ley sobre impuestos locales de fecha 7 de noviembre de 1910 cuando surge el concepto de Ordenanza «fiscal», si bien dicho proyecto no entró nunca en vigor.

Será el Reglamento de 29 de junio de 1911 que desarrolla la Ley de 12 de junio del mismo año quien va a positivizar la noción «ordenanza fiscal» en España, lo que conlleva la aplicación estricta del Derecho municipal al ámbito tributario y financiero, que será complementado por el Proyecto González Besada de 16 de julio de 1918; toda esta normativa en su conjunto constituye el precedente directo de la regulación más duradera del Estatuto Municipal de 1924.

El tema es especialmente relevante si tenemos en cuenta que «la aparición del concepto Ordenanzas fiscales se hace necesaria desde el momento en que debe racionalizarse la hacienda municipal fuertemente deprimida por la desamortización»¹⁵, siendo imprescindible también dar generalidad y coherencia a todo un sistema impositivo local, hasta entonces deslavazado cuando no casi inexistente.

De esta manera y para el período aquí sometido a examen, en las vísperas por tanto del Estatuto municipal, las Ordenanzas fiscales van a quedar configuradas en opinión de Embid Irujo en base a los puntos básicos siguientes, todos ellos a tenor del proyecto citado de 1918, el último antes de 1924:

1. Las Ordenanzas deben regular todas y cada una de las exacciones municipales excepto las multas, que quedan bajo control gubernativo.
2. Las Ordenanzas deben ser aprobadas en todo caso por la Junta municipal, cuya composición ya conocemos, existiendo un cierto «control de aproba-

¹⁵ EMBID IRUJO, *op. cit.*, p. 200

ción» que se reserva a la Hacienda nacional, toda vez que los Ayuntamientos no podrán resolver las posibles impugnaciones de particulares, si bien se establece un plazo de silencio administrativo negativo si no resuelve la Administración central (art. 10 y ss).

3. Se posibilita ciertamente la llamada vía judicial respecto al tema que nos ocupa, «pues la resolución del Ministerio de Hacienda cierra la vía gubernativa y luego procede, se dice, el recurso contencioso-administrativo ante la Sala tercera del Tribunal Supremo»¹⁶.

4. Se tipifican no pocas nociones fiscales municipales netamente innovadoras que luego copiará, algunas de modo casi literal, el Estatuto Municipal, tales como el que una Ordenanza aprobada rija durante todo el plazo de vigencia sin modificaciones, cierta autonomía local ante la derogación de una aprobación, reconocimiento de la particularidad del «hecho fiscal» a nivel local con todas sus consecuencias, etc.

Quizás, ciertamente, sea la innovación más relevante la referente al hecho de que «no hace falta aprobación en cada ejercicio de las Ordenanzas fiscales, pero cuando se produzcan modificaciones de hecho o de derecho en el municipio, cualquier vecino puede pedir la modificación»¹⁷, lo que va a significar algo revolucionario en la esfera de las haciendas locales de la época en toda Europa, pudiendo considerarse a este respecto que tal punto de la reforma, luego totalmente asimilada en el Estatuto Municipal, antecede en cuanto al fondo y a la forma a reformas similares y en el mismo sentido en las haciendas locales más avanzadas de la Europa liberal de principios del siglo XX.

Finalmente, tan sólo con carácter aproximativo, se deben hacer algunas reflexiones sobre el tema del «Concejo abierto».

La propia Ley Electoral de 1878 prevenía en su artículo 15 ciertas condiciones claramente censitarias de un voto aún no general pero posibilitando ciertas formas de Concejo abierto, en cuya defensa se alzaban no pocas voces, todo lo cual posibilitó a la larga una clara recuperación del Concejo abierto a principios del siglo XX con antecedentes nada despreciables de fines del siglo anterior.

Ello es lo que explica, en opinión de Enrique Orduña, uno de los mejores conocedores del fenómeno, que «quizá tal corriente inspirase el proyecto de ley de 1884 elaborado por Romero Robledo, que anticipándose a los proyectos de Maura de 1907, reconocía la tipología y diversidad municipal, intentando generalizar el Concejo abierto entre los pueblos de menos de 500 habitantes, más de la mitad de los existentes en España, e igualmente proponía la implantación del Concejo abierto restringido en los pueblos que tuviesen entre 500 y 1.000 habi-

¹⁶ EMBID IRUJO, *op cit*, p. 203.

¹⁷ *Ibidem*

tantes, aunque tanto en un caso como en otro con la restricción de que sólo podrían participar en el Concejo los vecinos que reuniesen las condiciones exigidas en la Ley electoral para ser electores de diputados a Cortes, o sea un sistema censitario que sólo permitía participar a las personas principales y a los mayores contribuyentes de la localidad»¹⁸.

Más en concreto y a modo de ejemplo comparativo respecto al valor o precio adquisitivo de la época, el citado artículo 15 de la Ley Electoral de 1878 exigía como requisito *sine qua non* el pago de 50 pesetas de contribución durante los dos años anteriores a las votaciones o una renta de 25 pesetas anuales en concepto de fiscalidad por propiedad territorial para ser elector, lo que reducía el voto a una clase rural cuasiterrateniente, raíz electoral del caciquismo en el campo en no pocas regiones de todo el Estado.

La reaparición del sistema de Concejo abierto hay que relacionarla en gran medida con la paralela aparición de los movimientos regeneracionistas en toda España tras la pérdida de las últimas colonias y el consecuente sentimiento de frustración nacional.

Realmente, tanto regeneracionistas como reformistas serán los máximos defensores de la recuperación de los valores democráticos en los municipios y del paralelo aniquilamiento del caciquismo rural, siendo precisamente ellos los primeros en denunciar las manipulaciones de todo tipo que desde el Ministerio de la Gobernación sometían todo movimiento democrático que surgiese en los municipios rurales.

Autores como Costa proponían como óptimo el sistema de Concejo abierto en su «Mensaje y Programa de la Cámara Agrícola del Alto Aragón» de 13 de noviembre de 1898, buscando la democracia directa en los lugares donde fuese posible¹⁹.

Historiadores de las instituciones como Eduardo de Hinojosa (el padre de la Historia del Derecho en nuestro país) o municipalistas como Gumersindo de Azcárate en un ámbito más jurídico abogaban por la incorporación a los textos legales vigentes en la época de los viejos Fueros y Ordenanzas municipales de Derecho consuetudinario medieval, etapa histórica del Concejo abierto por excelencia, como es sabido, justamente cuando se trataba de consolidar el modelo de Ayuntamientos constitucionales²⁰.

Por ello no debe sorprender que, pocos años después y en clara relación causa-efecto con el citado movimiento, el proyecto de reforma municipal de

¹⁸ ORDUÑA REBOLLO, E., «El Concejo Abierto en la Edad Moderna y Contemporánea», en *Jornadas sobre el Concejo Abierto*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1989, p. 29.

¹⁹ COSTA, J., en *Reconstitución y europeización de España*, Madrid, IEAL, 1981, p. 30, cit. por ORDUÑA, *op. cit.*, p. 30.

²⁰ AZCÁRATE, J., ORDUÑA, E., *Estudio preliminar a Municipalismo y Regionalismo de Gumersindo de Azcárate*, Madrid, IEAL, 1978, pp. XXX-XXXI.

Maura de 1907, ya analizado en otro lugar, consiguió que la Comisión del Senado incorporase en el dictamen la noción del Concejo abierto en los municipios menores de 200 habitantes con carácter general y en los mayores de 200 y menores de 500 serían concejales todos los electores en Concejo abierto «cuando por acuerdos de los vecinos reunidos en asamblea y por mayoría de dos tercios se establezca este régimen»²¹, lo que, como indica el propio Orduña, para autores como Posada suponía ni más ni menos que la resurrección del sistema medieval del Concejo abierto, el único que en su opinión daba verdadero sentido democrático al municipio²².

Más tarde, el propio Estatuto Municipal de 1924 iba a posibilitar que en los municipios menores de 500 habitantes serían concejales todos los electores en Concejo abierto y respecto a los municipios entre 500 y 1.000 habitantes serían concejales cada tres años la mitad de los electores incapacitados para el cargo, lo que iba a originar la fórmula de la rotación que, según Orduña, originó el sistema llamado cínicamente «Concejo entreabierto»²³.

A. CARLOS MERCHÁN FERNÁNDEZ

²¹ ORDUÑA, «El Concejo Abierto...», *op cit.*, p. 31

²² POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España*, IEAL, Madrid, 1982, p 473; ORDUÑA, *Ibidem*

²³ ORDUÑA REBOLLO, «El Concejo Abierto », pp. 31 y ss.