

La democracia orgánica en el municipio español

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA (*)

ANTECEDENTES

Desde Savigny se ha sostenido reiteradamente que el municipio medieval es una continuación del romano. El campeón de esa tesis fue Alejandro Herculano (1) y en análoga posición se situaron Muñoz y Romero (2), López-Ferreiro (3), Pérez-Pujol (4) y Mayer (5). Pero Hinojosa (6) negó el origen romano de nuestro municipio medieval y afirmó que era el resultado de trasladar a las villas libres las instituciones administrativas y judiciales de los señoríos. Más tarde, Sánchez-Albornoz demostró que el municipio romano ya se había extinguido en la época toledana de la monarquía goda y que no hay huellas de él en la España árabe (7). La más reciente confir-

(*) Sesión del día 16 de abril de 1985.

(1) A. HERCULANO: *Historia de Portugal*, 4 vols., 1846-1853, vol. IV, págs. 31 y ss.

(2) T. MUÑOZ Y ROMERO: *Origen de la población de los reinos cristianos de la península*, 1860, pág. 46. En la misma línea, G. DE AZCÁRATE: *El municipio de la edad media*, 1875 en *Estudios filosóficos y políticos*, Madrid, 1877, pág. 176.

(3) A. LÓPEZ-FERREIRO: *Historia de la Iglesia de Santiago*, 11 vols., 1898-1911.

(4) E. PÉREZ-PUJOL: *Historia de las instituciones sociales de la España goda*, 1896, vol. II, págs. 259 y ss.

(5) E. MAYER: *Historia de las instituciones sociales y políticas de España y Portugal*, 1926, vol. II, pág. 289.

(6) E. HINOJOSA: *Origen del régimen municipal en León y Castilla*, 1896, 2.ª ed. en *Estudios sobre historia del derecho español*, Madrid, 1903, págs. 20 y 26.

(7) C. SÁNCHEZ-ALBORNOZ: *Ruina y extinción del municipio romano en España*, Buenos Aires, 1943, págs. 101 y ss. También los alemanes rechazan la tesis romanista; así, C. SCHWERIN: *Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte*, 4.ª ed., Berlín, 1959, pág. 199.

mación de la tesis de Hinojosa es la de Carlé para quien el concejo castellano-leonés, tanto el rural como el urbano, es una institución autóctona (8).

Sea de genealogía romana, germánica o, como parece probado, autóctona, el municipio medieval español nace en las villas libres de León y Castilla a finales del siglo X y se extiende a medida que los pueblos, en pugna con sus señores seculares y eclesiásticos, van obteniendo fuero propio. A los lugares de nueva creación se les solía reconocer la autonomía en su carta puebla fundacional. El órgano principal era la asamblea de todos los vecinos libres, la cual va ganando facultades hasta obtener la de nombrar a los funcionarios locales, incluso a los jueces. Así, León en el año 1020 (9). Inicialmente todos los vecinos que no fueran moros o judíos eran elegibles; pero, más tarde, los cargos se vincularon a los caballeros (10). Los principales funcionarios municipales eran el juez, los alcaldes, pesquesidores, jurados, sayones, fieles, mayordomos y escribanos. El mandato era de un año y los elegían los vecinos, a veces divididos en colaciones, parroquias o distritos (11). Tenían, pues, carácter representativo. A partir de fines del siglo XI, los municipios, «en cuanto territorios inmunes» (12) designaron representantes en las Cortes. ¿Cuándo? En Aragón a partir de las Cortes de Zaragoza de 1163 a las que asistieron procuradores de varias villas (13), y en Castilla, por lo menos, a partir de las Cortes de Carrión de 1188, o sea, antes que ninguna otra nación europea. El estado llano accedió a las Cortes de Cataluña en 1218, de Portugal en 1254, de Valencia en 1283, y de Navarra en 1300 (14). Los dos brazos restantes eran el nobiliario y el eclesiástico. El municipio era, pues, el primer escalón de una democracia orgánica (15).

La autonomía y el democratismo del municipio se debilitaron a mediados del siglo XIV. Alfonso XI, empeñado en tecnificar la administración, se enfrentó con los nobles y, decidido a robustecer el poder real, sometió a los municipios, a cuyo efecto generalizó la institución de los regidores designados por el monarca. Desaparecieron las asambleas o concejos abiertos y, a partir de ese momento, los ayuntamientos «no eran oficiales y vecinos, sino oficiales y regidores» y son éstos y no la totalidad

(8) M. C. CARLÉ: *El concejo medieval castellano-leonés*, 1968, págs. 28 y ss.

(9) HINOJOSA: *Op. cit.*, pág. 27.

(10) HINOJOSA: *Op. cit.*, pág. 65, y CARLÉ: *Op. cit.*, pág. 126.

(11) CARLÉ: *Op. cit.*, págs. 111 y ss.

(12) CARLÉ: *Op. cit.*, pág. 247.

(13) J. ZURITA: *Anales de la Corona de Aragón*, 4 vols., 1562-79.

(14) A. SÁNCHEZ-MOGUEL: *Naturaleza política y literaria de las Cortes peninsulares anteriores al sistema constitucional*, Madrid, 1894, pág. 19.

(15) Esta interpretación no es incompatible con la tesis de que las Cortes tradicionales españolas, o sea, las anteriores a 1812, «no fueron una institución que representase a la soberanía nacional o popular» (J. M. PÉREZ PRENDES: *Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 126, Madrid, noviembre de 1962, pág. 334), sino órgano de consejo en el que el rey convoca a «depositarios de unas potestades gubernativas, de carácter político-administrativo, del monarca recibidas» (*Op. cit.*, pág. 368).

de los vecinos quienes designan a los procuradores y cargos (16). En las Cortes de Madrid, en 1419, los procuradores de las ciudades pidieron al Rey que para los empleos locales designara sólo a vecinos (17).

A las citadas Cortes de Carrión de 1188 asistieron los representantes de 48 municipios (18), casi cien a las de Burgos de 1315 (19), y 50 a las de Madrid de 1391 (20). Según Piskorski, «en los siglos XIII y XIV gozaron del derecho de voto en Cortes todas las ciudades, villas y lugares en tanto poseían una organización municipal independiente y jurisdicción sobre un determinado territorio» (21). El número fue disminuyendo; pero no por ello el brazo perdió importancia. Al contrario, en las Cortes de Burgos de 1429 y en las de 1430, sólo participaron los procuradores de las villas y no los nobles ni los eclesiásticos (22). Y, a partir de 1538, el tercer brazo solía ser el único convocado a Cortes (23); pero perdió representatividad porque los monarcas intervenían en la designación de los procuradores. Ante las protestas de los municipios, Juan II prometió en las Cortes de Burgos de 1429 que «en cuanto atañe al nombrar los procuradores que quede en libertad de las ciudades y villas cuáles sean» (24), principio que confirmó en las Cortes de Palencia de 1431, de Zamora en 1432, y de Valladolid en 1442 (25); pero en las Cortes de Valladolid de 1447 el mismo Juan II se reservó el derecho de nombrar *proprio motu* a los procuradores (26). Tanta insistencia revelaba las presiones ya encubiertas ya frontales como las de Enrique IV, que designó, entre otros, a los procuradores que habían de representar a Sevilla en las no celebradas Cortes de 1457 (27). Además, a partir de las Cortes de 1632, los procuradores juraban que no dependían de un mandato imperativo y que contaban con un poder incondicionado y amplio para pronunciarse (28). Así aumentaron las posibilidades de presión regia.

A causa de las donaciones y ventas de villas en la época de los Trastámaras el número de las que designaban procuradores en Cortes ya se había reducido a 17 en

(16) CARLÉ: *Op. cit.*, pág. 255.

(17) M. COLMEIRO: *Introducción a las Cortes de León y Castilla*, Madrid, 1883, vol. I, pág. 415.

(18) COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. I, págs. 139-140.

(19) E. DE TAPIA: *Las Cortes de Castilla*, Madrid, 1964, pág. 9; PISKORSKI: *Las Cortes de Castilla*, trad. esp., Barcelona, 1930, págs. 116 y ss.

(20) F. MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes*, Madrid, 1813, vol. I, pág. 148.

(21) W. PISKORSKI: *Las Cortes de Castilla en el periodo de tránsito de la Edad Media a la Moderna*, trad. esp. Sánchez-Albornoz, Barcelona, 1930, pág. 35.

(22) COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. I, págs. 444 y 448.

(23) COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. II, pág. 189.

(24) COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 448.

(25) COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. II, pág. 14.

(26) Esta ley pasó al *Ordenamiento de Montalvo*, lib. II, tit. 11, ley 3, y a la *Nueva Recopilación*, lib. VI, tit. 7, ley 5.

(27) COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. II, pág. 7.

(28) MARTÍNEZ MARINA: *Op. cit.*, vol. I, pág. 239.

el reinado de los Reyes Católicos (29), ampliado a 18 después de la conquista de Granada, e incrementado luego con Santiago de Compostela, Cáceres y Palencia. Pero las ciudades con voto en Cortes representaban a los municipios de su comarca; así Guadalajara llevó la voz de cuatrocientos lugares en las Cortes de Valladolid de 1506 (30). A las Cortes de 1712 asistieron 29, y a las de 1789, las últimas de Carlos IV, 36 procuradores de ciudades (31). En Navarra (32) y en Aragón (33) el tercer estado tuvo análoga representatividad. «En Navarra en un principio llegan a intervenir treinta y ocho ciudades y villas, aunque luego éstas se reducen a nueve a fines del siglo XVIII. En Cataluña, de las dos únicas que aparecen en 1236 se pasa a trece en 1283, hasta llegar a dieciocho en la Edad Moderna. En Aragón son ocho en 1236 y en 1283 las ciudades que intervienen en las Cortes, aunque en una y otra fecha no todas las mismas, y su número aumenta hasta veintiuna en la Edad Moderna. En Valencia, donde en 1240 sólo había intervenido la capital, llegan a participar en las Cortes más de treinta ciudades» (34). Los Borbones escatimaron las convocatorias de Cortes y, al final lo hacían, sobre todo, para ceremonias protocolarias. Las últimas Cortes de Navarra se celebraron en 1828, y las dos últimas Cortes de Castilla fueron las de 1799 y las casi póstumas de 1833, reunidas para jurar a la futura Isabel II.

Los representantes de las ciudades accedieron al gobierno del reino no sólo durante las regencias. En las Cortes de Cuéllar de 1297 se decidió que las villas designaran a doce hombres buenos para aconsejar a Fernando IV en materia de justicia y rentas (35). Y Juan I, en las Cortes de 1385, instituyó un consejo de doce miembros, cuatro de los cuales serían designados por las ciudades (36).

Según Hinojosa, «el municipio ha sido el precursor del Estado moderno» (37), lo cual no es exacto porque, como advirtió Martínez Marina, tenían tendencia a convertirse en «pequeñas repúblicas» (38) y, precisamente, lo característico del Estado moderno nacional fue la superación de las *civitas* y del feudo. Este involuocionismo fue el negativo aspecto municipal que, instigado por la nobleza reaccionaria o descontenta, rebrotó en el levantamiento de las Comunidades contra la idea impe-

(29) H. PÉREZ DEL PULGAR: *Crónica de los Reyes Católicos*, 1492, II, 95, ed. Mata Carriazo, Madrid, 1943, vol. I, págs. 415-416.

(30) MARTÍNEZ MARINA: *Op. cit.*, vol. I, pág. 160.

(31) C. SANZ: *La Constitución de Bayona*, Madrid, 1922, pág. 83.

(32) M. HUICI GOÑI: *Las Cortes de Navarra durante la Edad moderna*, Pamplona, 1963, págs. 84-135.

(33) C. LÓPEZ DE HARO: *La constitución y libertades de Aragón*, Madrid, 1926, págs. 67 y ss.

(34) A. GARCÍA GALLO: *Manual de Historia del derecho español*, 2.^a ed., Madrid, 1964, vol. I, página 814.

(35) J. SEMPERE: *Historia del derecho español*, Madrid, 1844, 2.^a ed., pág. 281, y COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 181.

(36) SEMPERE: *Op. cit.*, pág. 281, y COLMEIRO: *Op. cit.*, vol. I, pág. 188.

(37) HINOJOSA: *Op. cit.*, pág. 5.

(38) MARTÍNEZ MARINA: *Op. cit.*, vol. I, pág. 5.

rial de Carlos V. El aspecto positivo fue el organicismo. El municipio fue la pieza fundamental de una concepción orgánica de la representación, propiciada por los monarcas para someter a los señoríos. Y el absolutismo, al destruirla, preparó el camino a la concepción individualista de Locke y Rousseau. El municipio autónomo, los procuradores locales y las Cortes estamentales son complementarias expresiones del organicismo puro. Tres centurias de apogeo y otras tantas de decadencia dieron al municipio una inercia institucional tan poderosa que no se ha extinguido todavía. Y el fenómeno alcanzó dimensiones europeas porque, aunque el municipio español tiene características propias a causa, entre otras, de la ausencia de feudalismo, el paralelismo con otros países y, singularmente, con Francia es notorio (39).

El número de municipios fue, durante siglos, bastante reducido. Muñoz y Romero enumera más de mil quinientas localidades con carta puebla o fuero; pero sólo una parte eran municipios propiamente dichos (40). A finales del siglo XVIII tenían condición municipal ciento cuarenta y ocho ciudades y «una exigua minoría de las villas», que eran casi cinco mil (41). Los legisladores gaditanos crearon municipios en todas las agrupaciones de más de mil habitantes, en 1835 el número se rebajó a cien vecinos, y en 1845 a sólo treinta con lo que, a pesar de las dificultades para aplicar tal criterio en las regiones de población dispersa, durante la segunda mitad del siglo XIX el total de municipios se estabilizó en torno a los nueve mil (42).

EL SIGLO XIX

El 24 de mayo de 1808 se publicó la convocatoria de una Asamblea constituyente en Bayona, según el principio de representación estamental y orgánica: cincuenta procuradores del brazo eclesiástico, cincuenta y uno del nobiliario, y cuarenta y nueve del popular. Este último se componía de tres representantes de las Universidades, catorce del comercio, ocho de las provincias aforadas o insulares, y veinticuatro de ciudades. Los tres primeros artículos de la convocatoria determinaban el procedimiento electoral en los ayuntamientos. Como provincias aforadas o insulares estuvieron representadas Navarra, Guipúzcoa, Vizcaya, Alava, Baleares y Canarias; y como ciudades Barcelona, Burgos, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Palencia, Segovia y Valladolid con doce procuradores, la mitad de los previstos. Así

(39) Pese a las importantes discrepancias interpretativas, coinciden en lo fundamental Ach. LUCHAIRE: *Les communes françaises*, París, 2.^a ed., 1911; H. PIRENNE: *Les villes et les institutions urbaines*, París, 1939, y Ch. PETIT-DUTAILLIS: *Les communes françaises*, trad. esp. México, 1959. Para Inglaterra es capital la obra de C. STEPHENSON: *Boroughland town*, Cambridge, 1933.

(40) Academia de la Historia: *Colección de fueros y cartas-pueblas de España. Catálogo*, Madrid, 1852.

(41) C. DE CASTRO: *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, pág. 26.

(42) CASTRO: *Op. cit.*, pág. 63.

como los brazos eclesiástico y nobiliario respondieron bastante dócilmente al llamamiento de Napoleón, los ayuntamientos apenas colaboraron (43). La Constitución aprobada en Bayona el 7 de julio de 1808 establecía unas Cortes, divididas en los tres brazos tradicionales: en el popular figuraban los diputados de treinta ciudades metropolitanas, designados por sus ayuntamientos, y otros veintidós elegidos por los ayuntamientos ultramarinos. Napoleón y los afrancesados mantuvieron, pues, el esquema representativo orgánico de base municipal.

Disuelto el Estado por la renuncia de Carlos IV a favor de Napoleón, por la ocupación francesa y por el alzamiento general, personalidades del antiguo régimen constituyeron Juntas patrióticas en gran parte de España las cuales se agruparon el 25 de septiembre de 1808 en una Junta Central, presidida por Floridablanca, y compuesta de treinta y cinco representantes de dieciocho Juntas, ya regionales ya simplemente provinciales. Respondiendo a la consulta de la Junta, Jovellanos, que el 7 de octubre de 1808 había sido el primero en propugnar la convocatoria de Cortes, emitió el 21 de mayo de 1809 un dictamen que concluía con esta propuesta: «en estas Cortes serán llamados los diputados del clero y la nobleza en representación de sus estamentos, así como los procuradores de las ciudades para la de sus concejos» (44). La Comisión de Cortes de la Junta Central, el 19 de junio de 1809, tomó, a propuesta de Jovellanos, un acuerdo en cuyo apartado séptimo se recomendaba la convocatoria de Cortes con la participación de los tres brazos tradicionales (45), lo cual fue ratificado el 3 de julio de 1809 por la Junta Central en estos términos: «que las Cortes se formen de los tres brazos eclesiástico, militar y popular» (46). El primero de enero de 1810 se expidieron las convocatorias para la designación de los diputados de las Juntas, provincias y ciudades, y para la de los suplentes de las provincias ocupadas y ultramarinas; pero no se expidieron las de los prelados y Grandes cuya minuta estaba también redactada (47). El último acto de la Junta fue el Decreto de 29 de enero de 1810 cuyo artículo segundo preceptuaba: «se expedirán inmediatamente convocatorias individuales a todos los RR. arzobispos y obispos que están en el ejercicio de sus funciones; a todos los Grandes de España en propiedad para que concurran a las Cortes» (48). Este decreto desapareció escamoteado, según algunos contemporáneos, por Quintana y se conoció en septiembre de 1810.

(43) SANZ: *Op. cit.*, págs. 107-108.

(44) M. JOVELLANOS: *Consulta a la convocación de Cortes por estamentos*, 1809, en «Obras», ed. W. DE LINARES, Barcelona, 1840, vol. VIII, pág. 89. En la *Memoria* suscrita en Muros el 2 de septiembre de 1810, Jovellanos reitera: «dividir la representación nacional en dos cuerpos o cámaras, la una compuesta de los representantes de todos los pueblos del Reino libremente elegidos por ellos mismos, y la otra, del clero y nobleza elegidos; adjudicando a la primera el derecho de proponer y formar las leyes, y a la segunda el derecho de revelarlas y confirmarlas» en *Obras*, ed. cit., vol. VII, pág. 314.

(45) M. FERNÁNDEZ MARTÍN: *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1885, vol. II, pág. 479.

(46) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 567.

(47) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 589.

(48) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 616.

Ciertos reinos y provincias, algunos ayuntamientos y las Juntas designarían sus procuradores en Cortes hasta un total de 258. La elección de los veintiseis representantes ultramarinos y de los correspondientes a las provincias ocupadas se efectuó por sorteo a partir del 19 de septiembre. Para las elecciones normales son excepcionalmente arquetípicas las celebradas en Cádiz: los tres diputados de la provincia fueron elegidos por sorteo en ternas propuestas por los dieciséis compromisarios el 23 de agosto de 1810; el ayuntamiento de la ciudad eligió a un diputado; y la Junta sometió a votación de ternas y a sorteo los nueve candidatos que eran, a su vez, los electores (49). En total, Cádiz envió a las Cortes cinco diputados populares que figuraron entre los 102 asistentes a la sesión inaugural, celebrada en el Teatro Cómico de la Isla de León. Sólo 56 diputados eran propietarios, los otros 46 eran suplentes, designados por procedimientos de emergencia. En la primera votación para nombrar Presidente sólo se contabilizaron 95, quizás porque los siete restantes ya se habían ausentado o se les había dado indebidamente por acreditados. Finalmente firmaron la Constitución 185 diputados que representaban el 59 por 100 del total de los 312 que en diferentes momentos fueron incorporándose a las Cortes extraordinarias (50). Es claro que «desde un punto de vista demoliberal puro, los poderes de las Cortes no eran legítimos; para instaurar el reinado de la voluntad popular se había empezado por desconocerla o escamotearla» (51).

El avance de las tropas invasoras, las disensiones internas y, sobre todo, las presiones de los exaltados obligaron a la Junta, ya refugiada en Cádiz, a resignar sus poderes en una Regencia de cinco miembros, presidida por el Obispo de Orense, el prelado que públicamente se había enfrentado con Napoleón. Esta Regencia, titubeante y cautelosa, trató de aplazar la celebración de las Cortes; pero la presión de los diputados que ya estaban en Cádiz, instigados, sobre todo, por Toreno, la decidieron a acelerar los trámites y a fijar la sesión de apertura el 20 de septiembre de 1810. ¿Por qué, en contra de lo acordado y decidido, no se convocó también al brazo eclesiástico y al nobiliario? Esta cuestión, preterida por los historiadores e incluso por los constitucionalistas es, a pesar de su relevancia, una de las más oscuras de la historia institucional de España.

Respecto al comportamiento de la Junta Central, ésta es la explicación de Jove-llanos: «No fue posible expedir al mismo tiempo las convocatorias a los privilegiados... No se habían podido completar las listas de los Grandes y prelados; y la expedición de tantos y tan diferentes oficios era incompatible con la operación simultánea de la convocatoria general. Considerando, además, que el plazo de dos

(49) R. SOLÍS: *El Cádiz de las Cortes*, Madrid, 1958, págs. 251-256.

(50) La lista nominal más completa y fidedigna es la que da F. SUÁREZ: *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1982, págs. 28 a 46.

(51) G. FERNÁNDEZ DE LA MORA: *El Estado de obras*, Madrid, 1976, pág. 207. Al final de su citado libro, F. SUÁREZ se refiere a «las muy serias dudas que hubo acerca de la validez de la representación tal como existió» (*Cortes*, pág. 204).

meses señalado en ésta y tan necesario para las elecciones graduales de los representantes del pueblo, no lo era para la convocación individual, la suspendió hasta salir de aquel embarazo; pero cuidó de prevenirlo en una nota impresa al pie de los oficios de remisión dirigidos con las convocatorias generales a todas las Juntas provinciales cuyo tenor es como sigue. *Nota: Se ha remitido igual convocatoria a las ciudades de voto en Cortes con el encabezamiento que a cada una le corresponde y con arreglo a lo que previene la instrucción; y se remitirá igual a los representantes del brazo eclesiástico y de la nobleza.* Pero las Juntas no cuidaron de hacer publicar esta noticia, lo que dio lugar a una equivocación, de que quiera Dios que no se duela la patria algún día. Falta fue también no tanto de la Junta Central como de nuestra Comisión no haberla anunciado al público por medio de la *Gaceta*: falta que recordamos y sentimos con mucho dolor, por más que estemos confiados de que se nos pueda disimular este olvido por la muchedumbre de cuidados y negocios que nos abrumaba, por la esperanza que teníamos de expedir los oficios dentro de pocos días desde la Isla, por el tropel de ocurrencias imprevistas que interrumpieron y trastornaron después, así las operaciones de la Junta como las de la Comisión, y finalmente por el encargo hecho a la Regencia en el Real Decreto de 29 de enero de hacer desde luego esta convocación» (52). Jovellanos da demasiadas razones excusatorias, no siempre convincentes y, a veces, incompatibles. Las listas de Grandes y de prelados se publicaban todos los años en la *Guía de forasteros*, constaban en los archivos oficiales y eran fácilmente reconstruibles apelando simplemente a los prelados y Grandes que estaban en Cádiz. Cabía, además, convocarlos a través de la *Gaceta*, como señala el propio Jovellanos. Que este recurso se le olvidara a todos los miembros de la Junta Central y a todos sus colaboradores es impensable. ¿Por qué era «incompatible» el papeleo de la convocatoria general con el de los brazos privilegiados después de que el primero de enero de 1810 se expidieron las convocatorias populares y faltaban ocho meses para la celebración de las Cortes? La Junta encomendó a la Regencia la convocatoria de los Grandes y de los prelados (52 bis) ¿Por qué no la llevó a cabo la propia Junta mediante una simple orden? Lo evidente es que la Junta no citó a los brazos privilegiados y le endosó la cuestión a su sucesora la Regencia. Jovellanos trata de defenderse y de respaldar a sus compañeros al mismo tiempo que lamenta la omisión en graves términos. Si consideraban la cuestión tan eventualmente dolorosa para la patria, ¿cómo pudo olvidárseles durante semanas?

El secretario de la Junta Central, llamado por la Regencia para explicar lo sucedido, declaró el 14 de junio: «que con la premura en que los sucesos desgraciados pusieron entonces al Gobierno, cometió el error de expedir separadamente la con-

(52) JOVELLANOS: «Memoria», en *Obras*, ed. cit., vol. VII, págs. 333-334.

(52 bis) F. SUÁREZ ha demostrado que la Comisión de Cortes tenía listas de 65 Grandes de España y de medio centenar de prelados para la frustrada convocatoria de los brazos nobiliario y eclesiástico (*El proceso de la convocatoria de Cortes*, Pamplona, 1982, págs. 404-7).

vocatoria del estado general y hacerlo con alguna anticipación a la de los demás brazos por parecerle que su ejecución exigía más tiempo; y que después las circunstancias no le permitieron expedir las otras convocatorias, con lo cual el público había quedado imbuido en que las Cortes debían celebrarse concurriendo a ellas promiscuamente los individuos de todos los estados (53). Garay, que era el máximo responsable administrativo de la Junta, no esgrime el motivo de la dificultad de hacer las listas, lo que equivale a descalificar el primer argumento jovellanista. Tampoco alude a «olvido», sino a «error». Apela a una persuasión general, pero, según el testimonio de Jovellanos, en la convocatoria al estamento popular figuraba una nota en la que se anunciaba la inmediata convocatoria de los otros dos brazos. ¿Por qué ninguna Junta publicó este dato? ¿Cómo pudieron ponerse de acuerdo todas las Juntas en tan decisiva omisión? La persuasión general no fue espontánea, sino inducida. Y, finalmente, ¿por qué la Junta Central permitió durante un mes que se extendiera esa opinión y por qué la Regencia prolongó esa persuasión durante los cuatro meses y medio que tardó en convocar a Garay? Y, ¿por qué después de oírlo no reparó tan voluminosa omisión?

Argüelles declaró haber escrito durante su exilio londinense de 1824 la «vindicación» (54) o apología del doceañismo, y dedicó más de medio centenar de páginas a explicar por qué no se ejecutó el decreto de 29 de enero de 1810 que ordenaba la convocatoria del brazo militar y del eclesiástico. En definitiva, las causas que enumera Argüelles son «la voz general» (55), «opiniones que entonces eran generales» (56) la «fuerza irresistible de la opinión contemporánea» (57), y «las circunstancias de la época» (58). Y, después de denunciar «la ligereza y mala fe de los que intentaron atribuir a pocas y determinadas personas lo que procedía del juicio ilustrado y general de aquella época» (59), concluyó: «Estas causas y no otras fueron las que dejaron caer hasta en olvido una traza que no tuvo el menor séquito en todo el período de la reforma constitucional» (60). Pero la apelación a sujetos colectivos tan imprecisos es gratuita y no explica casi nada. Más luz proyecta Argüelles cuando pormenorizadamente expone sus argumentos en favor de una convocatoria exclusivamente «popular» en frontal polémica con Jovellanos, y cuando recuerda que la Junta de Legislación designada por la Junta Central se «decidió por el principio popular» (61). Aquella Junta estaba compuesta por dos liberales exaltados (Argüe-

(53) FERNÁNDEZ MARTÍN: *Op. cit.*, vol. I, págs. 636-637.

(54) A. DE ARGÜELLES: *Examen histórico de la reforma constitucional*, Londres, 1835, vol. I, pág. 18.

(55) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 194.

(56) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 206.

(57) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, págs. 210 y 218.

(58) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 232.

(59) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 232.

(60) *Idem*: *Op. cit.*, loc. cit.

(61) *Idem*: *Op. cit.*, vol. I, pág. 185.

lles y Romanillos), dos liberales moderados (Valiente y Dolarea) y dos tradicionales, que eran el conde del Pinar y, sobre todo, Manuel de Lardizábal cuyo hermano Miguel, que fue uno de los regentes, publicó en septiembre de 1811 un *Manifiesto* negando la legitimidad de las Cortes y acusando a ciertas personas (Quintana, aunque no citado, se consideró aludido) de haber traspapelado las convocatorias del brazo nobiliario y del eclesiástico. Una lectura crítica del alegato de Argüelles inclina a pensar que fue él quien, moviendo los sectores exaltados y con la colaboración de Quintana, paralizó la convocatoria de los otros dos estamentos.

Argüelles, que era uno de los liberales avanzados, no aceptó la explicación burocrática y accidentalista de Jovellanos y de Garay, discrepantes en el fondo aunque coincidentes en la intención. Según Argüelles, «no es posible juzgar las razones que movieron a la Junta Central a abandonar la convocatoria de las Cortes por estamentos y a seguir otro camino» (62). Y con mayor motivo podría afirmar algo parecido de la Regencia cuya debilidad ante las presiones de la clase política gaditana no fue menor que la de la Junta en su última etapa.

Los estudiosos de la cuestión se sitúan al nivel de la explicación jovellanista y adolecen de análoga endeblez. Según Comenge, «la Regencia, pretextando que eran muchos los papeles que no tenía a la vista, la totalidad de ellos incompletos..., dispuso que se depurase y aquilatase lo acordado por la Junta para que, sin variar lo resuelto ni introducir sospechosas novedades, se convocasen las Cortes con urgencia a fin de que los diputados elegidos se reunieran sin pérdida de tiempo» (63). Anotemos otra explicación posterior. «A pesar de que se redactaron las convocatorias correspondientes a los obispos y Grandes no se procedió a circularlas por razones que siguen siendo ignoradas, pues Quintana se exculpó en su citada *Memoria* de la sustracción de que le acusaban. Parece lógica la explicación de Jovellanos de que simplemente se dilató la remisión por no disponerse de una relación completa de los destinatarios y que los acontecimientos subsiguientes hicieron se olvidase el hacerlo» (64). Y así se llegó a la resolución de 19 de agosto, publicada el 20 de septiembre de 1810, de «que sin necesidad de especial convocatoria de los Estados, se haga la instalación de las Cortes, sin perjuicio de los derechos y prerrogativas de la Nobleza y Clero, cuya declaración se reserva a las mismas» (65). De este modo tan apresurado, informal y ambiguo se dio fin a la representación estamental. Pero el brazo popular se constituyó según criterios orgánicos puesto que una parte de los procuradores representó a las Juntas patrióticas y otra a los ayuntamientos. A la sesión inaugural de 20 de septiembre de 1810 asistieron los diputados municipales de Badajoz, Barcelona, Cádiz, Cervera, La Coruña, Gerona, Tarragona y Tuy, a los

(62) Idem: *Op. cit.*, loc. cit.

(63) R. COMENGE: *Antología de las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1909, pág. 195.

(64) M. ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1959, vol. I, pág. 283.

(65) COMENGE: *Op. cit.*, pág. 210.

que, posteriormente, se sumaron otros. Las Cortes de Cádiz fueron orgánicas en su convocatoria y parcialmente orgánicas en su realización, y una de las bases del esquema representativo fue el municipio.

La Constitución de 19 de marzo de 1812, inspirada en las francesas, tuvo como redactor principal a Antonio Ranz Romanillos (66) que ni siquiera era diputado y que fue «convidado» como experto por la Comisión de Constitución compuesta de diez diputados metropolitanos (la mitad eran «suplentes») y cinco «suplentes» ultramarinos; el más activo de todos ellos fue el clérigo Diego Muñoz Torrero. Ranz Romanillos había sido secretario de la Asamblea convocada por Napoleón en Bayona para ratificar su Constitución y fue el quinto de los veinticinco firmantes del manifiesto en favor de José Bonaparte. Quizás su condición masónica explique que le apoyara Argüelles y que no se le juzgara por traición cuando se pasó al campo gaditano. La Constitución doceañista estableció una cámara única compuesta por diputados provinciales, elegidos a través de compromisarios de parroquia, partido y provincia. Los ayuntamientos se designarían por elección también indirecta (art. 313), tendrían una función puramente administrativa y local, y carecerían de diputados provinciales y de procuradores en Cortes. En el debate del artículo 309, Toreno afirmó con toda claridad que «los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos» y que para evitar que «se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del Jefe político que, nombrado inmediatamente por el Rey, les tenga a raya» (67). La Constitución de Cádiz erradicó, pues, la representación orgánica y, con ello, los municipios perdieron toda atribución política nacional.

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII abrogó la Constitución doceañista acusándola de ser una «copia» de la francesa de 1791, y el 30 de julio disolvió los ayuntamientos constitucionales. El restablecimiento de la legislación anterior devolvió temporalmente a los municipios su representatividad política tradicional. Con el paréntesis del trienio constitucional al final del cual se efectuó una reforma del régimen local, la situación se mantuvo hasta que el 16 de abril de 1836 se restableció la ley de 1823 inspirada en los principios doceañistas y excluyente de toda organicidad de base municipal. Estuvo en vigor hasta el 8 de enero de 1845 en que se efectuó una nueva reforma centralizadora que atribuyó al Rey y a los Jefes políticos o gobernadores el nombramiento de alcaldes «de entre los concejales» (art. 9) y la libre designación de alcaldes corregidores (art. 10). Esta batallona cuestión de los alcaldes fue resuelta con radicalismo democrático por la nonnata Constitución de 1856 y por la ley municipal de 5 de julio del mismo año que apenas estuvo tres

(66) C. DIZ LOIS: *Estudio preliminar a Actas de la Comisión de Constitución*, Madrid, 1976, págs. 2 y ss.

(67) *Diario de Sesiones*, Madrid, 1870, vol. IV, págs. 2.590-91.

meses en vigor. En el proyecto de ley de 2 de noviembre de 1860 se retorna a la designación gubernativa de ciertos alcaldes. Una ley de 21 de abril de 1864 limita el nombramiento de alcaldes corregidores a las grandes ciudades; pero por decreto de 21 de octubre de 1866 se vuelve al principio oficialista y centralizador. La Revolución, por Decreto de 21 de octubre de 1868, reimplanta el sistema electivo, incorporado a la ley de 20 de agosto de 1870. La Restauración dicta la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, complementada por la de 29 de agosto de 1882, según las cuales el Rey nombra libremente al alcalde de Madrid, y «de entre los concejales» (art. 49) a los de las poblaciones de más de seis mil habitantes. En suma, desde 1836 hasta el fin del siglo, los ayuntamientos se conciben de modo inorgánico tanto desde el punto de vista constitutivo como funcional; lo que verdaderamente preocupa a la clase política es el nombramiento de los alcaldes, resortes principales del caciquismo y de la manipulación electoral.

EL SIGLO XX

El 19 de octubre de 1901, el gabinete presidido por Moret sometió al Senado un proyecto de ley municipal (68), compuesto de 231 artículos y tres disposiciones, en el que se establecía que en la Junta de los municipios de más de mil habitantes hubiese representantes de las corporaciones (art. 96). ¿Cuáles? El artículo 100 las enumeraba: Sociedades Económicas de Amigos del País, Cámaras de comercio, Cámaras agrícolas, Asociaciones de propietarios, Colegios de abogados, Colegios de médicos, Asociaciones de arquitectos, las Asociaciones más numerosas en cada provincia que se compongan de obreros que vivan de un salario fijo o eventual, y cualesquiera corporaciones industriales, científicas, artísticas o literarias a quienes el Gobierno otorgue el derecho de intervenir en las Juntas municipales. Esta larga lista introducía la representación orgánica en todos los ayuntamientos excepto en los de menos de mil habitantes. La inspiración krausista del precepto es indudable (69).

Maura presentó en 1903 y en 1907 sendos proyectos de reforma del régimen local. La representación corporativa era una de sus ideas vertebrales y más meditadas. En uno de los discursos que consagró a defender el principio orgánico dijo a los senadores: «por falta de reflexión no debe ser porque llevo años enteros reflexionando sobre esto, y dos especialmente no haciendo otra cosa» (70). Maura arranca de hecho de que «una sociedad es un tejido y es un organismo» (71). En consecuen-

(68) Todos los proyectos y textos locales en L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA: *Legislación sobre la administración local 1900-1975*, 2 vols., Madrid, 1981.

(69) G. FERNÁNDEZ DE LA MORA: *El organicismo krausista*, en «Revista de Estudios Políticos», Madrid, julio de 1981, págs. 99-184.

(70) *Diario de Sesiones del Senado*, Legislatura de 1909, pág. 2.245.

(71) *Diario de Sesiones del Senado*, Legislatura de 1903, pág. 582.

cia, hay que dar una «composición orgánica» (72) o «constitución orgánica» (73) a las corporaciones municipales (74). Es una cuestión procesal: «no queremos nosotros hacer un tipo de ayuntamiento, sino un modo de representación» (75), «no es una sustancia, sino un procedimiento para obtener una representación» (76). Y la fórmula arbitrada es que una parte de los concejales procedan de la elección por sufragio universal, y otra corresponda a los presidentes de cuerpos intermedios, o sea, asociaciones, corporaciones, gremios, etc. Así se logra «combinar la representación colectiva con la individual» (77), según el principio que la Constitución de 1876 había adoptado para la designación de los senadores. Ese antecedente permitió a Maura afirmar que «entregar la gestión sólo a los elegidos de sufragio universal, sin intervención de nadie más, es contrario al sentido, a la estructura y a todos los principios de la Constitución del Estado» (78).

El principal argumento de Maura es el que la escuela de Krause repite desde tiempos de Ahrens. El voto atomizado, individual o inorgánico no es suficiente porque conduce a que queden «confundidas en la masa de las mayorías y de las minorías cien aspiraciones, cien intereses, cien diversidades...; para formar el iris de todo eso... sirven las corporaciones» (79). En otros términos: existen «núcleos sociales que representan especiales determinaciones de la vida humana... y no está bien representado un municipio en la suma de votos de la mayoría, sino con intervención de la minoría» (80). Se trata, en definitiva, de «sacar al hombre de la vida doméstica y del egoísmo individual y llevarle a algo colectivo, a algo público, a algo altruista» (81). He aquí la formulación más explícita del mismo concepto: «¿Qué dicen los votos de las urnas? Mil republicanos aquí, o mil conservadores, o mil carlistas, es igual; pero después hay otra cosa: que en uno de esos pueblos hay una hermandad de pescadores o conserveros, y en el otro hay una sociedad de vinateros, de alparga-

(72) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legislatura de 1907, pág. 5.034.

(73) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legislatura de 1908, pág. 5.054.

(74) Adolfo Posada fue, en tiempos de Maura, el portavoz de la concepción organicista, oriunda de Krause y, antes, de Hegel. «Una sociedad local cualquiera entraña una vida humana total en sus bases sociológica y psíquica, con sus factores físico y antropológico, con sus aspectos económico, político, religioso, moral, jurídico, estético, científico y las constituciones correspondientes» (POSADA: *Aspecto sociológico de la vida local* en «La Administración», Madrid, julio 1896, reproducido en *Escritos municipalistas*, Madrid, 1979, págs. 166-167). «Sólo merced a una agrupación sintética de los caracteres fundamentales con que al cabo se producen en la vida las sociedades políticas..., puede concebirse un organismo ideal que a todas comprende, como municipios, regiones, sociedades de naciones y Estado humano universal» (POSADA: *Teorías modernas acerca de la familia, de la sociedad y del Estado* en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1892, reproducido en *Estudios municipalistas*, ed. cit., pág. 130).

(75) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4.851.

(76) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4.849.

(77) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. de 1903, pág. 582.

(78) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1908, pág. 5.035.

(79) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4.997.

(80) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. de 1903, pág. 582.

(81) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4.857.

teros, de toneleros, lo que sea. Pues bien, ese interés que en la vida social se manifiesta por las agrupaciones en esa suma de singular preocupación y de singular estímulo, eso lo trae la representación corporativa» (82). Frente a la representación ideológica, encarnada por los partidos, hay la corporativa que «encarna los intereses» (83), los «movimientos de vida» (84), «una aspiración» (85). En suma: «¿Qué queremos? Que venga al ayuntamiento la representación palpitante de todo interés colectivo, que sean elegidos los toneleros, los ganaderos, los labradores, los pescadores, todos los que encarnan un interés especial de cada localidad» (86).

A juicio de Maura, el sufragio inorgánico está sujeto a las oscilaciones, a veces pendulares, de la opinión pública; en cambio, el orgánico posee «una estabilidad y firmeza que acaso no tiene el oleaje tornadizo de las pasiones que un día parecieron existir porque una docena más de votos arrollaron los votos que representaban la mitad del pueblo» (87). Los representantes corporativos son «atemperantes y garantías contra los vaivenes de cualquier apasionamiento, de cualquier ofuscación, de cualquier predominio transitorio de un interés o de un prestigio» (88). El sufragio representativo «es conservador en el sentido de la permanencia, en el sentido de la estabilidad» (89).

Maura afirmó, en fin, el carácter democrático de la representación orgánica porque a ella no está llamado ningún tipo de «privilegiado», sino todo el «pueblo» (90), porque la oportunidad «es absolutamente igual para todos los ciudadanos» (91), y porque a «los que estén descontentos de que una Asociación lleva una voz indebida les está abierto el camino de crear otra asociación enfrente» (92). Maura sostuvo que el municipio dotado de concejales corporativos «es más democrático» (93) que el otro. Y precisamente porque el municipio orgánico tiene «mayor autenticidad» (94), «es un valladar contra el caciquismo rural» (95); y es un instrumento de pacificación y entendimiento social porque propicia «un contacto donde se neutralice a todas horas cualquier tensión incipiente entre unas clases y otras» (96).

-
- (82) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. de 1909, pág. 2.245.
(83) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4.857.
(84) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. de 1809, pág. 2.168.
(85) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. de 1809, pág. 2.168.
(86) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. de 1903, pág. 583.
(87) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4859.
(88) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4.851.
(89) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. 1907, pág. 4.857.
(90) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. 1908, pág. 4.997.
(91) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. 1908, pág. 4.997.
(92) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. 1909, pág. 2.246.
(93) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. 1907, pág. 4.859.
(94) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. 1903, pág. 740.
(95) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. 1907, pág. 2.316.
(96) *Diario de Sesiones del Congreso*, Legis. de 1907, pág. 4.858.

El titánico esfuerzo dialéctico y gestor de Maura no bastó para que su proyectado municipio orgánico se convirtiera en realidad. Así resumió su experiencia parlamentaria: «que el adversario se venga al campo propio es cosa que en las asambleas políticas tiene cierto dejo de milagro» (97).

El 26 de mayo de 1903, Maura, en su calidad de Ministro de la Gobernación, presentó al Senado un proyecto de ley de bases para la reforma de la administración local. Según la base cuarta, una tercera parte de los concejales serían natos y el resto electivos. Entre los natos figuraban «los Presidentes o Directores, mientras conserven estos cargos, de Sociedades Económicas de Amigos del País, Cámaras de comercio, Cámaras agrícolas, Círculos o Ateneos mercantiles, Cabildos de mareantes, Sindicatos agrícolas, Cámaras de labradores, Sindicatos de riego u otras Corporaciones o Asociaciones análogas, constituidas para fines económicos o de cultura, que existan o se formen dentro del municipio y obtengan inscripción por Real decreto en un Registro que se formará y conservará expreso en el Ministerio de la Gobernación». También «los Presidentes o Directores de cualesquiera Asociaciones obreras que legalmente existan o se formen dentro del Municipio y figuren inscritas en el indicado Registro». La mitad de los concejales natos procederán de las asociaciones obreras y los restantes de las otras, con lo que se primaba a las organizaciones laborales. A pesar de la oposición de los liberales y republicanos a la representación corporativa, el proyecto fue aprobado por el Senado y, más tarde, fue corregido y dictaminado favorablemente por la Comisión competente del Congreso. Disueltas las Cortes el 12 de marzo de 1904, la nueva legislatura debatió el proyecto en octubre; pero la caída del Gabinete interrumpió el avanzado proceso legislativo.

Un nuevo proyecto de ley de bases para la reforma de la ley municipal fue presentado por Romanones el 3 de febrero de 1906 y la base tercera establecía que en los municipios de más de veinte mil habitantes se reservará una décima parte de los concejales a los representantes de los patronos y otra décima a los de los obreros. Compondrían el colegio patronal las Sociedades Económicas de Amigos del País, las Cámaras de comercio, las Cámaras agrícolas, el Círculo mercantil, los Cabildos de mareantes, y los Sindicatos agrícolas y de riegos. El colegio obrero lo formarían las asociaciones obreras con más de dos años de existencia. Este proyecto, que reducía la representación corporativa y que daba una interpretación lata y ambigua al sector patronal, no obtuvo el beneplácito del pleno del Congreso.

El 31 de mayo de 1907, el Gobierno Maura presentó al Congreso un nuevo proyecto de ley sobre el régimen de la administración local compuesto de cuatrocientos artículos y cuatro disposiciones transitorias. En este texto, que era un auténtico código, la representación corporativa daba un paso más. Según el artículo 36, ha-

(97) *Diario de Sesiones del Senado*, Legis. 1909, pág. 2.171.

bría dos clases de concejales, los electivos designados por sufragio universal directo y los «delegados», procedentes de elección indirecta. Según los artículos 48 y 52, «serán Concejales Delegados los Presidentes o Directores de las Corporaciones o Asociaciones inscritas en el registro de la Junta Central del Censo que para este efecto se instituye», o sea, «las Sociedades Económicas de Amigos del País, las Academias, Ateneos y análogas Asociaciones o Centros de cultura intelectual, las Cámaras de comercio, las Cámaras agrícolas, los Sindicatos agrícolas y Centros de labradores, ganaderos, cosecheros o exportadores, los Centros o Sindicatos mineros, los Cabildos o Hermandades de mercantes o pescadores, los Sindicatos de riego, los Colegios y libres agremiaciones de profesiones u oficios, o de especialidades en la producción o el tráfico, las Ligas de contribuyentes, Asociaciones de propietarios y sus similares, las Sociedades obreras y los Patronatos de obreros». Quedaban excluidos los comités o círculos políticos, es decir, las bases de los partidos. Los concejales delegados nunca podrían ser más de la mitad del total (art. 58) y si el número de corporaciones fuese superior a la cuota, sus representantes se turnarían. El 3 de julio de 1907, la Comisión competente se pronunció a favor del proyecto que fue debatido en el pleno del Congreso a partir del 14 de octubre de 1907. Destacaron las intervenciones a favor de Sánchez Guerra y Maura, y en contra de Moret, Cambó, Azcárate y Canalejas. Los puntos más discutidos fueron la designación de los alcaldes y el regionalismo catalán. La más importante voz que se manifestó contra la representación corporativa fue, aunque resulte paradójico, la del krausista Azcárate que en este punto fue poco fiel a la escuela. Maura le respondió al final de su discurso del 6 de noviembre con un corto y enjundioso párrafo que condensa la doctrina maurista del organicismo. Estos fueron los puntos esenciales de la réplica: a) no es cierto que toda la oposición estuviese contra la representación corporativa; b) no es utópico el corporativismo porque «cada seis meses parece que se duplican» las asociaciones; c) no es pendular porque responde a lo más permanente de la representación; d) fomenta el asociacionismo; e) es tan democrático que suprimir «esas concreciones y aglomeraciones es falsificar la representación y desnaturalizar la sociedad» (98).

Cuando Posada aborda el problema de la representación corporativa en el proyecto de Moret y, sobre todo, en los dos proyectos de Maura es ambiguo y aun paradójico. Por un lado, como testimonio de simpatía hacia la izquierda antimaurista, comprende «la alarma que el intento del proyecto de establecer el llamado voto corporativo sembró en los elementos avanzados, los verdaderamente avanzados, de nuestra política» (99). Pero, por otro lado, fiel al krausismo, escribe: «el proceso histórico entraña, actualmente, una acentuación creciente del valor y sustantividad del elemento social y, en nuestro tiempo, cuanto se haga para incorporar a la polí-

(98) *Discurso reproducido íntegramente por COSCULLUELA: Op. cit., vol. I, pág. 632.*

(99) A. POSADA: *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, 1910, pág. 500.

tica las manifestaciones en que se concreta ese elemento, estará dentro de la corriente real dominante en el pensamiento y en la acción sociales. La sociedad no es un grupo de individuos; la idea de sociedad implica una formación mucho más compleja: se vio esto por la escuela orgánica de Krause con toda claridad» (100). Este es el intento final de conciliar la contradicción entre su posición práctica y la teórica: «nos explicamos que, por razones de táctica y de oportunidad, los elementos democráticos hayan rechazado el voto corporativo, y que el elemento socialista lo mirase con gran desconfianza. Lo que no puede tener explicación es que se desconozca la actualidad del problema creyendo que nos hemos parado en el ideal democrático de las puras mayorías numéricas» (101). Resulta difícil comprender por qué era un acierto táctico de la izquierda oponerse a lo que se consideraba deseable. ¿Quizás a causa de que lo proponía la derecha? Esta es la reiterada inconsecuencia política de los krausistas españoles (102).

Moret, que había preconizado el corporativismo en su proyecto de 1901, fue más consecuente que Azcárate cuando reconoció en su discurso del 7 de noviembre de 1907: «Nosotros hemos defendido siempre que la ciencia tendrá una organización propia en las Universidades; que la religión tendrá una organización propia en la Iglesia; que las bellas artes tendrán una organización propia en el desarrollo de los museos con las instituciones docentes, y la vida económica tiene las Cámaras de comercio y otras diferentes instituciones» (103). Después de ciento veinte días de discusión, el Congreso aprobó el proyecto de 13 de febrero de 1909; mas la histórica crisis de 21 de octubre de 1909, la que hirió de muerte a la monarquía constitucional, impidió que el Senado se pronunciara sobre la totalidad del proyecto (104).

Pero la defenestración de Maura no implicó el desahucio del principio corporativo. El 15 de octubre de 1912, el Gobierno Canalejas presentó un nuevo proyecto de ley de bases sobre régimen local cuya base cuarta establecía que no más de un tercio de los concejales estaría «elegido por las Corporaciones y Asociaciones del término municipal a quienes la ley reconozca este derecho». Quedaban excluidas las asociaciones políticas, religiosas, benéficas y de recreo. El tercio corporativo estaría a su vez, dividido en tres secciones, la obrera, la cultural y la de los intereses restantes. El asesinato de Canalejas condenó este proyecto al archivo de las posibilidades jurídicas. Todavía el 14 de noviembre de 1919, el Gobierno presentaba al Senado otro proyecto de ley de bases para regular la vida municipal en las ciudades

(100) POSADA: *Op. cit.*, págs. 501-502.

(101) POSADA: *Op. cit.*, loc. cit.

(102) FERNÁNDEZ DE LA MORA: *Op. cit.*, págs. 183-184.

(103) *Discurso* reproducido íntegramente por COSCULLUELA: *Op. cit.*, vol. I, pág. 654.

(104) Vid. J. L. SIMÓN: *La representación corporativa en los proyectos de Maura* en «Ideario de don Antonio Maura», Madrid, 1954, págs. 471 y ss. Vid. L. LOPEZ-RODÓ: *L'Administration locale en Espagne*, en «Revue Internationale de Sciences Administratives», vol. 22, Bruselas, 1956, págs. 31-46.

de más de cien mil habitantes, y la base cuarta incorporaba a la Junta municipal un tercio de «vocales asociados designados por las personas colectivas determinadas por la ley». Pero este intento ni siquiera llegó a ser discutido.

Así se llegó al Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, la obra jurídica más importante de la Dictadura y de Calvo Sotelo, Director General de la Administración, con quien colaboró, entre otros eminentes juristas, Jordana de Pozas. Según los artículos 43 y 46 no más de un tercio de los concejales sería de «representación corporativa designados por las Corporaciones o Asociaciones que figuran en el censo especial» que al efecto se instituye. En este censo figurarán «las Corporaciones, Asociaciones, Sindicatos, Comunidades, Agremiaciones, Pósitos, Hermandades y demás Entidades». Quedan excluidos los círculos políticos, casinos o centros recreativos, asociaciones religiosas, mercantiles y lucrativas. En el reglamento de 10 de julio de 1924 se otorgaba el derecho de elegir concejales corporativos a las entidades siguientes: «Sociedades de Amigos del País, Reales Academias, Ateneos, Colegios de Profesores en Ciencias o Artes Liberales y análogas, Asociaciones o Centros de cultura intelectual, Cámaras de comercio, Cámaras de industria, Cámaras mineras, Cámaras agrícolas y Centros o Asociaciones de labradores cosecheros, ganaderos o exportadores, Pósitos, Centros o Sindicatos mineros, Sindicatos de riegos o Comunidades de regantes, Cabildos o Hermandades de mareantes y pescadores, Colegios y libres agremiaciones de profesiones u oficios, o de especialidades en la producción o el tráfico, Ligas de contribuyentes, Ligas, Asociaciones o Cámaras de propietarios, Sociedades Mutuas de ahorro, de seguros, de comercio y sus similares, Sociedades obreras y Patronatos obreros, Cooperativas de crédito, producción y consumo y las demás entidades análogas» (art. 23). Es el más extenso inventario legislativo de corporaciones, y la remisión a las analogías dilata su alcance. Un decreto de 31 de octubre de 1924 hacía depender la legitimación activa de las asociaciones profesionales de la cuantía de las contribuciones pagadas por sus miembros.

La II República por decreto de 10 de junio de 1931 derogó la mayor parte del Estatuto municipal, que ya no se aplicó en las elecciones municipales de abril que derribaron a la monarquía, y concretamente todo lo relativo a la representación corporativa. El primero de abril de 1934, el Gobierno presentó un proyecto de bases para ley municipal en el que desaparece todo vestigio de organicismo. La ley de 10 de julio de 1935, en su base quinta, determinaba que en los municipios de más de quinientos habitantes «serán elegidos los concejales por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto», principio que consolidó la ley municipal de 31 de octubre de 1935 en su artículo 38.

Las dos fuentes doctrinales del Estado del 18 de julio fueron el ideario falangista y, sobre todo, el pensamiento tradicional actualizado por los intelectuales agrupados bajo el signo de *Acción Española*. Estos últimos —Maeztu, Pradera, Pemán, Sainz-

Rodríguez, Pemartín, Calvo Sotelo, Vegas, etc.— fueron organicistas y, entre otros postulados, defendieron el de que «la vida política radique en la organización autárquica del municipio» (105). Franco hizo de esa tesis uno de sus principios programáticos vertebrales. Ya en 1937 declaraba solemnemente ante la opinión internacional: «todos los españoles participarán en el Estado a través del desempeño de sus funciones municipales y sindicales, pero no participarán como representantes de partidos políticos» (106). He aquí una de las formulaciones más tajantes de un pensamiento tenazmente reiterado: «a la democracia inorgánica le oponemos una democracia orgánica en la que los hombres discurren a través de sus cauces naturales, de la familia, del municipio y del sindicato, y queremos que lo mismo los municipios que los sindicatos cumplan su misión y sean el medio por donde pueda llegar la voluntad del pueblo a las altas esferas del Estado» (107).

Consecuentemente con este concepto de la sociedad, el Estado del 18 de Julio instauró la democracia orgánica en todos los niveles de la representación política, empezando por el municipio. Las leyes de bases del régimen local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, refundidas en un texto articulado por Decreto de 24 de junio de 1955, establecían en su artículo 86 que un tercio de los concejales de cada ayuntamiento sería elegido por los vecinos cabezas de familia y por las mujeres casadas; otro tercio, por los organismos sindicales radicados en el término, y otro tercio, mediante elección efectuada por los concejales de los dos tercios anteriores entre vecinos miembros de entidades económicas, culturales y profesionales no encuadradas en la organización sindical y radicadas en el término, y si éstas no existiesen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad. De este modo accedían al municipio la familia y las corporaciones como cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado.

A su vez, los municipios operaban como compromisarios para la designación de procuradores en Cortes. Según el artículo 2 de la Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, los ayuntamientos de cada provincia y cada uno de los ayuntamientos de más de trescientos mil habitantes designaban un representante en las Cortes. Otro tanto hacían las Diputaciones Provinciales en las cuales había también representación municipal. Los ayuntamientos tenían, pues, acceso al poder legislativo a través de un doble cauce orgánico. Era una generalización y extensión del principio tradicional de las ciudades con voto en Cortes.

(105) P. SÁINZ RODRÍGUEZ: *La tradición nacional y el Estado del futuro*, Madrid, 1935, pág. 24.

(106) F. FRANCO: *Declaraciones al "New York Times Magazine"*, Nueva York, 26 de diciembre de 1937, reproducidas por A. DEL RÍO: *Pensamiento político de Franco*, Madrid, 1964, pág. 263.

(107) Idem: *Discurso en Valdecalzada*, 7 de octubre de 1956, en *Op. cit.*, pág. 252. Vid. también *Discursos ante las Cortes*, de 14 de mayo de 1946 y 18 de mayo de 1958, en *Op. cit.*, págs. 248 y 220.

El 19 de noviembre de 1975 se aprobó una Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, cuya base cuarta establecía el origen corporativo de las candidaturas y se extendía el derecho de voto a todos los vecinos. Fue parcialmente derogada por la Ley de 17 de julio de 1978, que retornó al inorganicismo radical de la II República.

Finalmente, la Constitución de 1978, en su artículo 140, consagró el procedimiento: «Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.» Al mismo tiempo se desposeyó a los ayuntamientos de todo derecho a designar procuradores en Cortes. Fue la completa abolición de la representación orgánica municipal.

CONCLUSION

Hay dos métodos básicos de entender el municipio: el inorgánico y el orgánico. La concepción inorgánica tiene un origen más primitivo, puesto que obedece a una perspectiva individualista y local que ignora lo corporativo y nacional; es un simple ayuntamiento de vecinos para resolver pacíficamente los problemas comunes internos; es un ámbito clausurado de convivencia directa en el que el egoísmo parroquial prevalece sobre cualquier otra solidaridad; es una racionalización de la tribu que, para que se perpetúe, ha de ser enclaustrada jurídicamente por la coerción legal, ya que, espontáneamente, todo círculo de convivencia tiende a ensancharse e interconectarse.

En cambio, la concepción orgánica corresponde a una evolución superior, puesto que implica una visión estatal de la convivencia primaria; es una reunión de núcleos sociales elementales como las familias y los gremios que se articula en áreas progresivamente mayores para constituir la trama de una gran sociedad. El individuo es comunitariamente polivalente; es al mismo tiempo miembro de varios entes colectivos y, a través de ellos, se relaciona con los próximos y también con los más lejanos. Una cadena de representaciones inicialmente directas y, luego, indirectas lleva la defensa de sus intereses a instancias cada vez más elevadas hasta la soberanía.

En resumen, el municipio inorgánico es una mónada social relativamente hermética, mientras que el orgánico es un fragmento del tejido social que se realiza dentro del todo.

Cada una de estas dos modalidades se funda en una teoría diferente: el individualismo y el organicismo. Según la primera, el individuo nace aislado y libre; luego se asocia voluntariamente con otros y renuncia a parte de su libertad a cambio de ciertas compensaciones; la comunidad es un trueque de contraprestaciones y un

cálculo de egoísmo; nace, pues, de un pacto que sólo obliga a los contratantes según los concretos y limitados términos de sus cláusulas. Una Constitución es la expresión solemne del contrato social. El municipio es un miniestado en el que unos individuos espacialmente próximos se asocian para ciertos fines comunes. Más allá no hay pacto; es la zona exterior a los límites o a las murallas.

Según la otra teoría, ningún hombre nace en soledad, sino en una familia que le permite madurar anatómica y psíquicamente, ya que, a diferencia de la inmensa mayoría de los seres vivientes, el hombre recién nacido es casi un feto, absolutamente menesteroso, que tarda más de siete años en empezar a valerse por sí mismo. El hombre aislado *ab origine* es biológicamente inviable y, por tanto, una ficción sociológica. La tardía autosuficiencia de los humanos exige que la familia funcione como una segunda matriz que le hace adulto y le suministra técnicas y usos. Nadie pacta la inserción en una sociedad familiar, sino que se encuentra inexorablemente en ella; la familia es algo tan necesariamente dado como el color de las pupilas. En ninguna latitud han encontrado los antropólogos a ese supuesto hombre solitario que un día decide firmar con otros, igualmente aislados, un contrato social; siempre lo han descubierto en un grupo. Pero la familia no es sólo una relación maternofamiliar muy prolongada, sino también de más amplio parentesco, y, a su vez, esos círculos parentales se relacionan con otros próximos. No se pacta la pertenencia a una comunidad genética ni cultural, sino que se encuentra uno en ella como algo fáctico y previo; se «nace» en una «nación». De ese ámbito, que es como una tercera matriz, el individuo recibe lo que no puede darle la familia, o sea, el resto de la cultura comunitaria, que es lo único que le separará del primer hombre de Cromagnon. Y las exigencias elementales de la división del trabajo configuran al individuo como protagonista de unas determinadas tareas cada vez más especializadas; el oficio es el ámbito natural de los intereses y de los saberes básicos. Familias y gremios que se integran en municipios y en corporaciones, y éstos, en cuerpos sociales cada vez más amplios, hasta llegar, a través del Estado, a la comunidad internacional.

El organicismo niega la existencia del individuo aislado; pero niega también la libertad congénita del solitario. El recién nacido no es libre de haber nacido: su impotencia y su dependencia son totales. La capacidad de autodeterminarse la va recibiendo de la sociedad en la que crece y se forma. Cuanto menos organizada es una sociedad, mayor anarquía y, por tanto, menos libertad para existir y más amenazas. Ser expulsado de la sociedad no es ser promovido al paraíso de una imaginaria libertad paradisíaca, sino a la coerción de la ley de la selva, a la inseguridad, a las «tinieblas exteriores». *Extra civitatem nulli sunt securitas atque libertas*. La libertad no es algo con lo que se nace, que naturalmente se posee y que la sociedad coarta, como sostiene el individualismo; la libertad es ilimitada en la mente; en la realidad sólo alcanza hasta las fronteras a que ha logrado llevarla la sociedad, y únicamente dentro de ella puede ser ejercida. El hombre está necesariamente inserto en una

comunidad genética y cultural, que es la que crea y delimita su capacidad de autodefinición. El hombre no enajena su libertad mediante el pacto social, como afirma el individualismo, sino que recibe unas libertades concretas de una sociedad preexistente y puede contribuir a reducirlas o a incrementarlas, pero siempre dentro de la sociedad.

En suma, para el organicista el cosmopolitismo del género humano está ya incoado en el individuo, y detenerlo en un estadio intermedio es una mutilación social. Y la libertad política es algo concreto y limitado; no es un don, sino una creación continuada, y, por eso, el hombre cultiva la sociedad. Pienso que la interpretación individualista y contractual, la de Locke y la de Rousseau, es una abstracción imaginativa que no se corresponde con los hechos y que sólo sirve para apoyar dialécticamente un modelo político, el de la democracia inorgánica. Es lo que Pareto denominaría una «derivación», o sea, una ideología. En cambio, la interpretación organicista, aunque no siempre exenta de adherencias ideológicas, se ajusta a la realidad y resulta más una descripción que una teoría para justificar una forma de gobierno.

El municipio sólo es relativamente inorgánico de modo espontáneo cuando es tan primitivo como el clan o la tribu; pero tan pronto como se amplía el área de convivencia, el municipio tiende a articularse en contextos de más dilatado radio. Dentro de las sociedades desarrolladas, únicamente el arbitrario imperio de la ley puede clausurar al ayuntamiento en un círculo político cerrado. Es la decisión que se toma para desconectar al ciudadano de los cuerpos sociales intermedios y para dejarle en aislada y directa relación con la soberanía, relación que es políticamente activa en el momento excepcional de las elecciones generales y que es básicamente pasiva durante los años de una legislatura. Y esa desconexión entre los intereses concretos de cada ciudadano y sus representantes permite a éstos pronunciarse con arreglo a sus propias conveniencias de aspirantes al poder. Si el municipio se deja a su creadora dinámica tiende a insertarse orgánicamente en todo el proceso de la decisión política estatal.

La historia de España revela una correlación entre organicismo municipal y eficacia del Estado; cuanto menor ha sido la organicidad de los ayuntamientos, menor ha sido la capacidad estatal de gestionar los intereses reales.