

AUTONOMÍA MUNICIPAL *VERSUS* PODER REGIO Y SEÑORIAL. ALGUNAS CONSIDERACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE GALICIA

Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ
Universidad de La Coruña

1. INTRODUCCIÓN

Una nueva edición de las Jornadas sobre Juristas y notarios organizadas por varias instituciones catalanas nos permite reflexionar sobre el apasionante mundo de la organización municipal en la historia y, particularmente, centrarnos en su autonomía.

Lo primero que convendría realizar antes de adentrarse en el contenido de la exposición es una precisión terminológica, puesto que la expresión *autonomía municipal* puede ser válida para ser empleada durante la etapa contemporánea pero su utilización en períodos anteriores, que desconocían esta expresión, resulta más discutible. En todo caso, el objeto de estas páginas consistirá en examinar la posibilidad de actuación independiente de los municipios en relación con otras instituciones político-administrativas.

Asimismo, como idea de partida, considero que el estudio de la autonomía municipal resulta un tema de gran dificultad y complejidad, ya que se hace necesario tener en cuenta multitud de variables:

- Espaciales: la organización municipal presenta, en no pocos casos, notables divergencias entre unas localidades y otras, particularmente cuando se trata de territorios pertenecientes a diferentes coronas o reinos. Tampoco se hace posible equiparar un municipio grande a uno pequeño.
- Temporales: igualmente, resultan muy diferentes los municipios medievales y los que encontramos en la Edad Moderna y tampoco, dentro de la misma época, es el mismo el del siglo XV que el del XVIII.

- Carácter del municipio: Los de realengo se organizan de modo diverso a los de señorío, por más que éstos acostumbren a presentar una estructura de gobierno a semejanza de los primeros. Del mismo modo, dentro del régimen señorial hay que distinguir los territorios sometidos a la nobleza de los que lo hacen al poder eclesiástico. También el tamaño provoca diferencias, ya que un municipio grande no se puede equiparar con uno pequeño.

Quizás la mayor complejidad provenga del hecho de que, para el asunto que nos ocupa, sea necesario examinar y reflexionar sobre una lucha de poderes. En los municipios confluyen o pueden hacerlo, por una parte, el poder regio a través de sus oficiales, la nobleza con sus intereses, los comerciantes y artesanos como estamento que se fortalece, o la Iglesia, también con sus particulares pretensiones.

Por lo tanto, cuando hablamos de AUTONOMÍA MUNICIPAL tenemos que tener en cuenta que, al menos, debemos pensar en el juego de tres poderes: el regio, el señorial y el municipal.

Creo que una afirmación inicial que se podría realizar al estudiar el caso gallego es la de que el poder del rey era escaso hasta bien entrado el Antiguo Régimen. La corte quedaba lejos y los oficiales de realengo eran pocos. Pero eso no quiere decir que los municipios gozasen de mucho margen de autonomía.

2. EDAD MEDIA: EL CONTROL SEÑORIAL

Durante la Edad Media, como es sabido, el proceso de recuperación territorial frente a los musulmanes determinó que el rey realizase concesiones benéficas de tierras para favorecer la repoblación de las zonas recuperadas. Ese aún escaso poder monárquico obligó a que, jurídicamente, se promulgasen ordenamientos privilegiados dirigidos a los habitantes de esos lugares peligrosos, que formando ciudades o villas, recibían con agrado fueros municipales que les permitían un amplio autogobierno, expresión que –al igual que ha expresado el profesor González Alonso en este encuentro– me gusta más que la de autonomía para referirse a estos períodos históricos.

Además, los monarcas debieron premiar la colaboración prestada en las campañas militares por la nobleza y el poder eclesiástico. De ahí la aparición de numerosos señoríos en manos de ambos estamentos. Resulta particularmente interesante el análisis de este régimen si tenemos en cuenta que Galicia es el territorio por excelencia del señorío. Los municipios de las ciudades más representativas estaban en manos del poder de la Iglesia (Santiago, Lugo, Orense, Tuy, Mondoñedo) y solo La Coruña y Betanzos se mantenían como «islas» de realengo a las que se uniría Orense ya bien entrada la Edad Moderna.

En la Edad Media, los municipios más relevantes se encontraban bajo dependencia de los grandes señores laicos (conde de Altamira) y eclesiásticos

(arzobispo de Santiago). Sin embargo, es posible que en territorios pertenecientes a la Corona los fueros municipales permitiesen cierta libertad. No en vano, estos conforman un derecho basado en la costumbre, en el *usus terrae*, que dará mayor campo de actuación a la voluntad de los individuos y permitirá vivir a los vecinos según las reglas establecidas desde antiguo. El profesor Faustino Martínez ubica el conjunto de fueros municipales gallegos –de los que presenta una amplia edición– dentro de tres familias: León, Benavente y Sahagún¹. Así, localidades de la importancia en el Medioevo como Allariz y Ribadavia siguieron este último, mientras otras con La Coruña o Ribadeo recibieron el Fuero de Benavente. Se confirmaría así el viejo adagio alemán «El aire de la ciudad hace libre» que pone de relieve la existencia de un mayor sometimiento en el ambiente rural de señorío, del campo, que en el urbano.

Hay que recordar que, en torno al año 1100, tiene lugar en la Península Ibérica el renacer de las ciudades, en decadencia hasta este momento al predominar un ambiente típicamente rural fruto de la crisis económica producida en las urbes desde el último período romano y que se había prolongado durante la etapa visigoda². Este era el mejor escenario posible para el auge del régimen señorial, con sus lazos de dependencia fruto de la relación con la tierra. Ahora, de la mano de un floreciente comercio, las ciudades se convertirán en importantes centros de negocio gracias a la celebración de mercados y ferias y al establecimiento de artesanos y mercaderes, que generan una relevante actividad comercial. Juristas y médicos también acudirán a las pujantes ciudades, produciéndose, asimismo, un renacer del derecho, que se convertirá en ciencia autónoma. Además, como hemos visto, la política regia de concesión de privilegios para fomentar la repoblación ayudará a consolidar este renacimiento.

Muy probablemente el carácter atécnico, sencillo, del derecho altomedieval y el fuerte peso de la costumbre contribuyeron a una mayor libertad municipal, fuera del estricto control y sometimiento regio que se plasmará de forma clara durante el último período de la Edad Moderna, pero que tendrá sus inicios en plena Edad Media cuando monarcas como Alfonso X y Alfonso XI intenten controlar los resortes de poder, bien mediante un conjunto de disposiciones que fortalezcan al rey o bien mediante la intromisión en el gobierno de los municipios a través de la designación de oficiales. Sin duda, el influjo del *ius commune*, con su apoyo a la figura del poder regio, contribuyó de una forma esencial en el logro de estos objetivos. Mientras durante los primeros siglos medievales persista un

¹ Faustino MARTÍNEZ MARTÍNEZ, «Antología de textos forales de Galicia», *Cuadernos de Historia del Derecho*, 10 (2003), pp. 270-271.

² Es lo que la profesora Montanos, siguiendo las ideas desarrolladas por Manlio Bellomo, ha denominado «predominio del campo sobre la ciudad», véase Emma MONTANOS FERRÍN, *El derecho en la historia de España*, Universitas, Madrid, 2009, pp. 113-117.

derecho popular sin presencia de juristas existe una mayor posibilidad de que la autonomía municipal se plasme en la práctica. El renacer de este colectivo profesional a partir de la recuperación y reordenación del derecho romano justinianeo provocará una gradual pérdida de autogobierno, al mismo tiempo que, como decía, el monarca fortalece su poder.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el señor eclesiástico era el verdadero director de los grandes municipios gallegos, sobre todo en la Edad Media, y en menor medida en la Edad Moderna, limitando enormemente el autogobierno local. En los núcleos rurales de pueblos y aldeas, nobles y eclesiásticos ejercen un poder casi absoluto. También aquí existirán fueros pero, al partir de la iniciativa señorial, en ellos se regularán las condiciones de vida de una población que gozará de escasos márgenes de autonomía³. Si bien con carácter general, en la Edad Media los núcleos urbanos simbolizaban el espacio natural para las libertades y el autogobierno local y el ámbito rural iba ligado al poder señorial de sometimiento, en el caso gallego, no podemos aceptar este planteamiento ya que también los señores controlarán las ciudades más importantes de Galicia.

El avance en el lento proceso de expulsión de los musulmanes provocará un mayor fortalecimiento de la figura regia que buscará unificar y expandir su derecho frente a los derechos municipales y los señoríos. Sin embargo, esa tarea no se encontrará exenta de problemas. Monarcas como Fernando III o Alfonso X pretenderán unificar el derecho, siempre desde la vertiente regia, poniendo orden en el plural y diverso ordenamiento especial. La tarea no será fácil. El rechazo de nobles y ciudades frenará las expectativas de Alfonso X en este sentido, como se pudo apreciar con las revueltas de 1272. Habrá que esperar al siguiente período para que el poder regio se asiente definitivamente. El derecho general del *Liber Iudiciorum* presente durante la Alta Edad Media va quedando obsoleto y es el momento, pues, de la creación de nuevos ordenamientos de este tipo. A ello responde, en buena medida, la política legisladora de Alfonso X.

Por lo tanto, el posible autogobierno de los municipios en esta etapa se ve devaluado, en el caso gallego, por la dependencia de este territorio al poder señorial. Como con claridad explicaba el profesor Otero Varela⁴, Galicia no se vio inmersa en el fenómeno de la Reconquista y posterior repoblación, con lo que la concesión de ordenamientos privilegiados que fomentasen esta última fue escasa y mermó la autonomía municipal a favor de una consolidación del régimen señorial.

³ Buen ejemplo de esto lo constituyen los diferentes fueros otorgados a Santiago y su tierra, dominios bajo el control del arzobispado compostelano, véase Antonio LÓPEZ FERREIRO, *Fueros municipales de Santiago y su tierra*, Castilla, Madrid, 1975.

⁴ Alfonso OTERO VARELA, «Sobre la compilación del Derecho foral gallego», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXV (1965), p. 555.

3. EDAD MODERNA: HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER REGIO

Pese al paulatino incremento del dominio regio sobre el territorio, hecho que se consolida especialmente en el siglo XVIII con el absolutismo borbónico, el poder señorial continúa siendo predominante en esta etapa por toda la geografía gallega⁵. Ello resulta muy evidente en el caso de Santiago de Compostela. Su arzobispo ejerce, aún en las postrimerías del Antiguo Régimen, un enorme poder social, religioso y económico, a la par que político. Bartolomé Rajoy constituye el exponente más claro en la segunda mitad de esta centuria. Pero el control sobre el gobierno local presenta algunos inconvenientes. El dato que nos permite realizar esta afirmación se extrae de la documentación municipal, en la que se aprecian enfrentamientos entre los oficiales de la institución y el arzobispo. Este se queja de la falta de actitud y buen hacer de parte de aquellos. En buena medida, este hecho puede ser debido a la situación en la que se encuentra el nombramiento de los oficiales municipales. Si bien es el arzobispo quien los designa, se hace necesario tener en cuenta que, dejando al margen a los alcaldes ordinarios, diecisiete regidurías compostelanas son renunciables por sus propietarios, sin que el prelado pueda intervenir a no ser que el oficio sea «devuelto» a su señor y cinco son perpetuas sobre las que no tiene control alguno. Por lo tanto, la venta de cargos disminuye ese control tan directo y dificulta la dirección señorial del municipio. Al menos esa es la consecuencia lógica a la que se llega tras examinar los conflictos que surgen ante determinados problemas puntuales entre el arzobispo y la oligarquía local. Las actas consistoriales reflejan con meridiana claridad el enfrentamiento. El gobierno municipal está en manos de una oligarquía de pocas familias, pertenecientes a la nobleza y pequeña hidalguía, que deben su puesto a la voluntad señorial y que, en principio, debieran plegarse a sus intereses, aunque no siempre. Esto es más palpable en la Edad Media que en la Moderna. Por ello, se podría analizar ese poder oligárquico para determinar su solidez e importancia a la hora de gobernar los municipios, obviamente, sin que ello determine una autonomía municipal, al menos, entendida como el gobierno del municipio por los vecinos.

En estos supuestos mencionados de conflicto, al menos para el caso compostelano y bajo el arzobispado de Bartolomé Rajoy, la teórica oposición rey-señor no fue tal. Existen algunos ejemplos especialmente significativos. Así, en el proceso de selección de alcaldes ordinarios en 1794 el prelado llegó a pedir ayuda a la Real Audiencia de Galicia. Del mismo modo, en dos momentos con-

⁵ Para su cuantificación, véase Antonio EIRAS ROEL, «El señorío gallego en cifras. Nómina y ranking de los señores jurisdiccionales», *Cuadernos de Estudios Gallegos*, 103 (1989), pp. 113-135.

cretos, 1754 y 1771, solicitó el nombramiento de un corregidor para Santiago ante el mal hacer de los alcaldes⁶.

Particularmente sorprendente resulta esta última petición, si tenemos en cuenta que la aparición de representantes regios en el municipio vendría a mermar el poder señorial⁷. Es más, lo esperable sería no ya una propuesta del arzobispo en este sentido sino una total oposición ante idéntico planteamiento efectuado desde cualquier otra instancia. Más lógica resulta que esa pretensión provenga de autores como Herbella de Puga⁸, Lucas Labrada⁹ y de instituciones como el Consulado de La Coruña o la Sociedad Económica de Amigos del País quienes, en diferentes momentos, intentarían, sin éxito, su nombramiento por toda Galicia¹⁰. En todo caso, parece que el arzobispo compostelano buscaba el bien común de la ciudad y no tanto defender su posición dominante.

En la Edad Moderna, la institución que con mayor fuerza mantenía los intereses regios era la Real Audiencia de Galicia¹¹ que, en no pocas ocasiones, colisionaba con las oligarquías locales y el poder señorial¹². Su papel como institución con importantes funciones de gobierno ha sido puesto de relieve por la doctrina¹³, con lo que se convertirá en una pieza básica para la administración territorial de Galicia. Así, por lo que se refiere a su actuación en la esfera local,

⁶ Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, *El municipio de Santiago de Compostela a finales del Antiguo Régimen (1759-1812)*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1999, pp. 94-96.

⁷ Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, «Una dimensión de la aplicación del ordenamiento municipal en el ámbito compostelano: intento de instalación de corregidores», *Rudimentos legales*, 1 (1999), pp. 119-130.

⁸ Este autor publica en 1767 una obra con un clarividente título, *Discurso sobre la necesidad de que se establezcan Corregimientos en el Reino de Galicia*, en el que expresa con gran elocuencia y conocimiento los males que afligían a la justicia gallega, particularmente la existencia de circunscripciones pequeñas. Así, aporta datos interesantes como que en el territorio, no excesivamente amplio —45 leguas— existían más de 800 jurisdicciones, en muchas de las cuales más de la mitad de la población era juez. Las críticas a la situación son constantes. Además de reflejar la escasa formación de muchos de ellos, quienes ni siquiera sabían leer, Herbella era tajante en algunas de sus consideraciones sobre el particular. Refiriéndose a esos jueces llega a afirmar que «están sobre el corto espacio de este reino, como una turba de langostas sobre media vara de territorio» (p. 15) o que «los Reos buscan abrigo en el Juez amigo» (p. 21), véase Bernardo HERBELLA DE PUGA, *Discurso sobre la necesidad de que se establezcan Corregimientos en el Reino de Galicia*, Ignacio Aguayo, Santiago de Compostela, 1767, pp. 15-34.

⁹ José LUCAS LABRADA, *Descripción económica del Reino de Galicia*, ed. facsímil de la de 1804, Galaxia, Vigo, 1971.

¹⁰ Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, «Una dimensión de la aplicación del ordenamiento municipal...», art. cit., pp. 126-129.

¹¹ Sobre la misma, véase la obra ya clásica, Laura FERNÁNDEZ VEGA, *La Real Audiencia de Galicia, órgano de gobierno del Antiguo Régimen*, 3 vols., Diputación Provincial, La Coruña, 1982.

¹² Antonio EIRAS ROEL, «Sobre los orígenes de la Audiencia de Galicia y sobre su función de Gobierno en la época de la Monarquía absoluta», *Anuario de Historia del Derecho español*, 54 (1984), pp. 323-384.

¹³ Así, la obra de Fernández Vega, que constituyó su tesis doctoral, no analiza la actividad judicial de la Real Audiencia sino solo su labor en el campo gubernativo. Por su parte, el profesor Eiras Roel, director del anterior trabajo, ha destacado el importante campo de actuación desarrollado por

será este órgano el que defenderá la instauración de los nuevos oficiales de diputados del común y procurador síndico personero en todos los municipios gallegos tras el Auto Acordado promulgado en tiempos del monarca Carlos III, interviniedo también cuando estos se enfrentan a los regidores luchando por el reconocimiento de sus competencias.

El siglo XVIII marcará el inicio de una etapa de cambios. Felipe V busca la centralización y la uniformidad para fortalecer el control regio: se generalizan los corregidores, que han ido ganando protagonismo desde que en el reinado de los Reyes Católicos se organizase la institución mediante los Capítulos para corregidores de 1500. Además, surgen las Intendencias y se frena la autonomía hacendística con el control de los baldíos y el fortalecimiento del papel de los intendentes en este campo.

La aparición del espíritu ilustrado a finales del XVIII determinó que bajo el reinado de Carlos III se acometiesen, como es sabido, importantes actuaciones en el ámbito municipal. Las reformas impulsadas por el monarca afectarán a varios aspectos del gobierno local¹⁴.

En primer lugar, cabe mencionar la intervención sobre las haciendas municipales. La Contaduría General de Propios y Arbitrios, surgida en 1760¹⁵ y dependiente del Consejo de Castilla se encargará de realizar un férreo marcaje a las cuentas locales con la finalidad de frenar los constantes déficits que complicaban la sostenibilidad de las entidades locales. Un instrumento fundamental en

la Audiencia gallega en este ámbito, que va más allá de una actividad de consejo y sin carácter decisorio como parece describirse la actuación de este tipo de tribunales en el ámbito indiano por algún sector doctrinal encabezado por el profesor García-Gallo. El gran historiador del derecho contradecía la tesis clásica que defendía el relevante papel gubernativo de estas instituciones en Indias, véase Antonio EIRAS ROEL, «Sobre los orígenes de la Audiencia de Galicia...», art. cit., pp. 348-350. El propio García-Gallo explicó en su momento, con la claridad que le caracterizaba, la imposibilidad de separar los asuntos de gobierno y justicia durante la Edad Moderna, véase Alfonso GARCÍA-GALLO, «La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna», en *Actas del II Simposio de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 289-306.

¹⁴ Granados Loureda pone de relieve cómo las reformas municipales supusieron un mayor control del poder central sobre los Ayuntamientos, cuyos integrantes se movían con demasiada frecuencia en el terreno de la arbitrariedad y no prodigaban la visita a las reuniones consistoriales, véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, «Reflexiones en torno a las reformas del régimen municipal de A Coruña a mediados del siglo XVIII», *Obradoiro de Historia Moderna*, 5 (1996), p. 95.

¹⁵ Nov. R., VII, XVI, XII, D. Carlos III en S. Ildefonso por Real dec. de 30 de Julio, inserto en céd. del Consejo de 19 de Agosto de 1760: «... he resuelto, que los Propios y Arbitrios, que gozan y poseen todos y cada uno de los pueblos de estos mis Reynos, corran baxo la direccion de mi Consejo de Castilla, á quien hago el mas particular encargo de que tome conocimiento de los mismos Propios y Arbitrios, sus valores y cargas... Y para que pueda desempeñar esta grave confianza como corresponde á mi Real servicio y al bien de mis vasallos, he venido en crear en la Corte una Contaduría general con título de Propios y Arbitrios del Reyno, para que por ella se lleve la cuenta y razon de ellos...». Nov. R., VII, XVI, XIII, cap. 19: «Para que el Consejo tenga toda la noticia que necesita de los Propios y Arbitrios del Reyno... he venido en que se establezca en esta Corte una Contaduría general de Propios y Arbitrios del Reyno, compuesta por ahora, y hasta que la experiencia haga conocer las gentes que se necesitan para su desempeño, de un Contador general y ocho oficiales...».

este sentido lo constituyeron los diferentes reglamentos¹⁶ que se fueron aprobando en todos los municipios y que necesitaban la aprobación de la Contaduría General. Las Juntas de Propios y Arbitrios, creadas en el seno de los consistorios, se encargarían de gestionar las cuentas y hacer cumplir el Reglamento¹⁷. Por su parte, el control ejercido por un oficial regio de carácter territorial, el intendente, sirvió para frenar cualquier intento de autogobierno que, en este campo tan relevante, pretendiesen llevar a cabo las autoridades locales¹⁸.

Por otra parte, surgirán nuevos oficiales que colisionarán con los viejos cargos. El enfrentamiento hidalguía-burguesía comerciante está servido. En 1766 Carlos III dicta un Auto Acordado que establece la creación de dos nuevos oficiales, diputados del común y procurador síndico personero, que se opondrán a la actividad desplegada por la oligarquía de regidores. Al principio, como es lógico pensar, los dirigentes locales rechazan la implantación de los nuevos puestos y luchan empleando todo tipo de artimañas para evitar su entrada en los Concejos. Más adelante, ante la realidad de los hechos, pretenderán controlarlos apoyando para el cargo a determinadas personas que gozaban de su confianza¹⁹. En este sentido, la Real Audiencia de Galicia jugará un importante papel en la defensa de la reforma auspiciada por el monarca borbón, haciendo cumplir las diferentes disposiciones que se promulgaron en la segunda mitad de la centuria dirigidas al aumento de competencias de los nuevos oficios²⁰.

La intromisión del poder real en el ámbito municipal cuenta con ejemplos claros en este período. Así, en La Coruña, Carlos III llegó a nombrar a siete regi-

¹⁶ Sobre los reglamentos véase J. M. AGUIRRE HUETO, «Reglamento del Consejo de Propios y Arbitrios de la ciudad de Burgos (1763)», en *La ciudad de Burgos. Actas del Congreso de Historia de Burgos*, Madrid, 1985, pp. 479-489; Manuel MARTÍNEZ NEIRA, *Una reforma ilustrada para Madrid. El Reglamento del Consejo Real de 16 de marzo de 1766*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid, 1994.

¹⁷ Para algún autor, su creación supuso «el hito más importante de todo el período», véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., p. 96.

¹⁸ Buena muestra de ello lo constituyen las quejas que elevaron muchos Ayuntamientos por la limitación de sus competencias. Así, por ejemplo, el consistorio compostelano señalaba en 1763 que las nuevas disposiciones sobre propios y arbitrios, entre las que se encontraba el reglamento aprobado para la ciudad un año antes, «no permiten al Concejo tomar medidas», véase Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, *El municipio de Santiago de Compostela...*, cit., p. 354. Lo mismo se puede afirmar en el caso del Ayuntamiento coruñés, donde la intervención del intendente llegaba no solo a controlar las cuentas de los arbitrios municipales sino también a vigilar los abastos, véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., pp. 99-100.

¹⁹ En Ferrol, el corregidor presionó lo indecible para que, en las primeras elecciones, se eligiese a su candidato, véase Baudilio BARREIRO MALLÓN, «Organización administrativa de Ferrol y su comarca a fines del Antiguo Régimen», *Obradoiro de Historia Moderna*, 5 (1996), p. 81.

²⁰ Concretamente, en La Coruña, ante la petición dirigida a Campomanes por los regidores locales en el sentido de que se suspendiese la implantación de los nuevos oficios, el ministro ordena a la Real Audiencia que se encargue de velar por la celebración de las elecciones como estaba mandado, ordenando, incluso, la presencia de un alcalde del crimen para asegurar la buena marcha del proceso, véase Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., pp. 113-114.

dores anuales y dos procuradores ante la falta de oficiales con la que contaba el Concejo y semejante actuación se llevó a cabo en Ferrol, «ganada» por el realengo en 1733²¹. Esta práctica, además, no fue exclusiva del ámbito gallego, pues se repitió en otros municipios de la Península²². El absentismo de los regidores es bastante significativo y pone de relieve la falta de interés por el puesto. Hay menos libertad y mayor control estatal, sin que ello suponga, parece, un cambio en las estructuras arraigadas durante décadas²³.

Los Ayuntamientos de finales del Antiguo Régimen controlaban la actividad de los gremios mediante la aprobación de sus Ordenanzas. En no pocas ocasiones se modificaron disposiciones y se resolvieron problemas que eran planteados por las propias instituciones de comercio²⁴. En todo caso, conviene poner de relieve que los gremios se encuentran en una profunda crisis a finales del siglo XVIII. La ilustración veía en ellos un freno para la libertad de comercio y para el desarrollo de sus políticas reformistas. A principios del siglo XIX su labor se limitaba, básicamente, a participar en los actos protocolarios que organizaban sus respectivas ciudades pero asistiendo con mayor austeridad y frecuentes incumplimientos ante la mala situación económica por la que pasaban, que incluso determinó que en Santiago, por ejemplo, el consistorio compostelano solicitase ayuda para ellos ante el Consejo de Castilla²⁵. Mayor auge cobran las Sociedades de Amigos del País, creadas con un fin de apoyo al comercio y a la industria. En Santiago el regimiento colaboró con ella, cediéndole, incluso espacio en las casas consistoriales para que celebrase sus reuniones.

²¹ Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., pp. 109-110; Herminio MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, *Las reformas del régimen municipal de la ciudad de La Coruña en la segunda mitad del siglo XVIII*, tesis de licenciatura inédita, Santiago, 1986. En el caso ferrolano, desde su extinción en 1743 el consistorio era gobernado por el alcalde mayor y el procurador general. Será el Consejo de Castilla quien autorice la creación de seis regidurías trienales. Los vecinos presentarían tres nombres por puesto y el Real Acuerdo de la Audiencia elegiría; más adelante, los regidores, el alcalde mayor y el procurador presentarían dos regidurías cada año, véase Baudilio BARREIRO MALLÓN, art. cit., 87-88.

²² Antonio GARCÍA-BAQUERO GONZÁLEZ, «Un aspecto olvidado del reformismo municipal carolino: la reinstauración de las regidurías añales en Cádiz», en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración: El Rey y la Monarquía*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1989, pp. 387-404; Francisco Javier GUILLAMÓN ÁLVAREZ, «La introducción de regidores añales en el municipio castellano: el caso de Palencia (1779-1820)», en *Actas del II Congreso de Historia de Palencia, III-1. Edad Moderna*, Diputación Provincial, Palencia, 1990, pp. 307-316; Gonzalo MARTÍN GARCÍA, *El Ayuntamiento de Ávila en el siglo XVIII. La elección de los Regidores Trienales*, Institución Gran Duque de Alba, Ávila, 1995; Fernando J. CAMPESE GALLEGU, *La representación del común en el Ayuntamiento de Sevilla (1766-1808)*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005.

²³ Juan Antonio GRANADOS LOUREDA, art. cit., p. 110.

²⁴ En el caso de Santiago de Compostela, el consistorio designó regidores encargados de proteger determinados gremios, así como aprobó reformas en algunas constituciones, véase Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ, *El municipio de Santiago de Compostela...*, cit., pp. 534-536.

²⁵ *Ibidem*, pp. 536-537.

4. EDAD CONTEMPORÁNEA: LA NECESIDAD DEL CENTRALISMO PARA ASEGURAR EL ESTADO NACIONAL

La llegada de la etapa liberal, tras la Revolución francesa y sus principios de libertad, igualdad y fraternidad, podría ser propicia para un mayor autogobierno de los municipios teniendo en cuenta, además, los principios de soberanía popular plasmados en buena parte de los textos constitucionales decimonónicos. Sin embargo, la lucha por contener el poder de los estamentos otrora privilegiados —nobleza y clero— determinó que el aparato estatal ejerciese un férreo control del gobierno que culmina en un claro centralismo. De todos modos, este solo puede predicarse a partir de 1834 en que parece liquidarse definitivamente el Antiguo Régimen, desprendiendo a nobles y obispos de sus esferas de poder, con la desaparición, al fin, del señorío. Además, la necesidad de asegurar la unidad nacional y su protagonismo derivó en una organización político-administrativa demasiado dependiente del poder central. De este modo, la consolidación del estado nacional hacía necesaria la centralización, que era vista como sinónimo de autoridad, frente a la idea de descentralización que significaba mayor libertad²⁶. A juicio del profesor Barreiro Fernández²⁷, no se puede hablar de una autonomía municipal en el siglo XIX puesto que tanto los gobiernos moderados como los progresistas fomentarán el centralismo, si bien discrepan en su forma de aplicación (en la representatividad, competencias y garantías). El jefe político controla los Ayuntamientos como representante del poder central, quien se encargará de diseñar las competencias del gobierno local. Los alcaldes, como señalaba Javier de Burgos, serán representantes del Gobierno. Es cierto que existió un populismo en la primera etapa liberal hasta 1833, pero que no puede entenderse como de autonomía municipal. Lo que sí parece producirse, al menos de *iure*, es la desaparición formal de todo un conjunto de privilegios y exenciones que caracterizaban al Antiguo Régimen.

Como es sabido, la constitución gaditana supuso un importante hito en la ruptura con el sistema político hasta ese momento vigente²⁸. Como señala Márquez Cruz²⁹ —siguiendo a otros autores—, el diseño de la organización territorial

²⁶ Pablo GONZÁLEZ MARIÑAS, «Centralización y descentralización en el pensamiento de Manuel Colmeiro», en *Actas del II Simposio de Historia da Administración*, Santiago de Compostela, 1994, pp. 109-110.

²⁷ Xosé Ramón BARREIRO FERNÁNDEZ, «La Administración municipal en la Galicia contemporánea», en *Actas del II Simposio de Historia da Administración*, Santiago, 1994, pp. 96-97.

²⁸ El Capítulo I del Título VI: *Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos* establecía la constitución de ayuntamientos constitucionales a través de la elección de sus alcaldes y el artículo 321 recogía competencias propias para los municipios.

²⁹ Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, «El sistema político local en España: De las Cortes de Cádiz a la Restauración (1810-1923)», en Lourenzo FERNÁNDEZ PRIETO, et alii (coords), *Poder local, élites e cambio social na Galicia non urbana (1874-1936)*, Universidade de Santiago, Santiago de Compostela, 1997, pp. 31-32.

plasmado en la Constitución de 1812 siguió el modelo revolucionario napoleónico y los principios del *pouvoir municipal*, movidos por la impronta del control estatal, en lo que constituye, para el autor, el primero de los paradigmas de sistema político local de la Edad Contemporánea. Tras la Revolución, tanto moderados como progresistas pactaron la subordinación de las autoridades locales al Gobierno.

Cal y Cortina ha puesto de relieve estas mismas ideas centralizadoras manifestando que en el Trienio Liberal se impulsó esta política con la intención de acabar con los restos del Antiguo Régimen sin tener en cuenta el apoyo que los municipios constitucionales habían prestado al liberalismo³⁰. Salvo la Instrucción de 1823, muy poco tiempo en vigor por la vuelta del régimen absolutista, que aportaba soluciones descentralizadoras a los municipios al existir «asuntos municipales» (salubridad y beneficencia, abastos, obras del común...) el resto de la normativa –Instrucción de junio de 1813, Real Decreto de 10 de noviembre de 1833 y Real Decreto de 23 de julio de 1835– va en la línea centralizadora, claramente palpable en esta última disposición que caracteriza a la Administración municipal como casi periférica de la estatal³¹.

Las leyes municipales de mediados de siglo –Ley de Ayuntamientos de 1840 y Ley Reguladora de los Ayuntamientos de 1845– incidían en el control del Gobierno y del rey sobre los municipios, reduciendo el número de electores y determinando el nombramiento directo de alcaldes por parte de los gobernadores políticos o del mismo rey. Los Ayuntamientos se configuran como instituciones de carácter administrativo que deben estar vigiladas e intervenidas por el Estado³². De ahí, que tras la *Vicalvarada* de 1854 los sublevados manifesten que «queremos arrancar los pueblos a la centralización que los devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios...»³³. Sin embargo, los vaivenes propios del siglo convertirían esta proclama en papel mojado. El Ayuntamiento moderado creado a partir de 1856 volvería al modelo centralizador. Habrá que esperar a la revolución de 1868 para encontrar, de nuevo, tintes descentralizadores que defendían una autonomía municipal y provincial. Su plasmación práctica vino de la mano de la Ley Municipal de 1870, si bien también contempló el control del Gobierno de estas instituciones.

A finales del siglo XIX, la designación de alcaldes por parte del Gobierno central a través de la Ley Municipal de 1877 vino a mermar la autonomía local. Por otra parte, el caciquismo imperante en Galicia determinó un clientelismo

³⁰ Rosa María de CAL Y CORTINA, *Nacimiento y consolidación del municipio constitucional en Galicia*, Diputación Provincial, A Coruña, 1997, p. 311.

³¹ *Ibidem*, pp. 340-392.

³² Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, art. cit., pp. 65-71.

³³ *Ibidem*, pp. 73-74.

donde el control de muchos municipios quedó en manos de determinadas familias, ahogando el autogobierno y plasmando en la práctica, si se me permite la expresión, una versión contemporánea del poder señorial³⁴. Oligarquía y caciquismo –siguiendo la denominación del conocido libro de Joaquín Costa– son dos de los elementos que caracterizan a los municipios de la Restauración³⁵. Ambos necesitan de un férreo control para operar a sus anchas.

Sin embargo, la autonomía municipal encontrará un fiel aliado en los movimientos regionalistas y nacionalistas que, poco a poco, irán alzando la voz desde la segunda mitad de este siglo y que encontrarán su campo de actuación más relevante en los primeros decenios del siglo XX.

Por lo que se refiere al ámbito gallego, será el regionalismo federalista³⁶, una de sus vertientes radicales, encabezado por Aureliano J. Pereira, el que plantee, por primera vez, una autonomía municipal dentro de una descentralización radical. De hecho, se trata del primer movimiento que plasmará un documento jurídico de organización político-administrativa del territorio gallego, aunque se configurará como un mero proyecto que nunca verá la luz. Pero marcará un hito importante en el camino de la descentralización, que será tenido muy en cuenta en propuestas que se llevarán a cabo en el futuro. Me estoy refiriendo al proyecto de *Constitución para el futuro Estado gallego*, elaborado en 1883 por una comisión presidida por Segundo Moreno Barcia, revisado después y discutido, finalmente, en la Asamblea de Lugo de 1887³⁷. La ordenación territorial se organiza a través de una estructura de Estados dentro de un gran Estado, que será el único que goce de la categoría de nación y patria común. El título XIII de este texto se dedica a los municipios. Resulta particularmente curiosa la forma de organización de estos, que se recoge en el artículo 89 del proyecto, al otorgarles plena autonomía con los únicos límites de los derechos naturales del hombre y las soberanías del Estado y de la Nación. Así, podía –artículo 90– nombrar por

³⁴ Sirva como ejemplo el caso de Santiago de Compostela, en manos de Montero Ríos –el llamado «monterismo»– desde 1886 y que duraría hasta el primer decenio del siglo XX. El ilustre jurista y político gallego convirtió la ciudad en un «feudo clientelar», véase Margarita BARRAL MARTÍNEZ, *A administración local en Compostela na era monterista*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2006, p. 69.

³⁵ Márquez Cruz ha puesto de relieve cómo la legislación local de este período se desnaturalizó, no solo por el caciquismo imperante, sino también por otros dos factores: la incidencia de la legislación sectorial que afectaba a los municipios y la enorme masa de disposiciones inferiores que aclararon e interpretaron a su manera la normativa municipal, Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, art. cit. p. 123.

³⁶ Esta vertiente del regionalismo gallego surgió como escisión dentro del federalismo republicano y ante la insuficiente respuesta que este otorgaba a las peculiaridades territoriales, tal y como queda contemplado en la Constitución republicana de 1873.

³⁷ *Proyecto de Constitución para el futuro Estado Gallego*, La Coruña, 1887; para la versión en gallego, véase *Proxecto de Constitución para o futuro Estado Galego (1887)*, Museo do Pobo Galego, Santiago de Compostela, 2000.

sufragio universal autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, darse una constitución que sería aprobada por la Asamblea Regional y administrar sus bienes y rentas o establecer impuestos.

Por lo tanto, la autonomía configura una de las claves para entender este proyecto decimonónico. No solo se habla de autonomía municipal, sino también de la individual, artículo 1, de la del Estado gallego, artículo 2, y de la autonomía de la Nación, artículo 94³⁸.

Otro de los movimientos regionalistas, en este caso el tradicionalista, encabezado por Alfredo Brañas, ideará un sistema de organización político-administrativa de tintes corporativo-gremiales. Los gremios que conforman cada distrito se encargarían de elegir los compromisarios que nombrarán los oficiales al frente de la organización municipal. Estos se ocuparán, también, de designar al subgobernador y al Consejo de la Circunscripción, división que crea Brañas como elemento intermedio entre municipios y provincias³⁹. Cuando en 1898 el eximio jurista gallego funde la Liga Gallega de Santiago defenderá la autonomía municipal y la desaparición de los Ayuntamientos rurales, foco fundamental de caciquismo según su parecer⁴⁰.

El nacionalismo emergente del siglo XX continuará con la defensa de la autonomía municipal, ahora sobre la base del reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia, idea que se afirmará en las principales asambleas y congresos de tinte nacionalista⁴¹. Cuando se inicien los trabajos de elaboración del futuro Estatuto de Autonomía, los diferentes anteproyectos también contemplarán la autonomía de los municipios. El texto definitivo, aprobado en 1932, confirmaba las dos grandes líneas que habían marcado el devenir de los municipios:

³⁸ R. MAÍZ, «Os proxectos xurídico-constitucionais de descentralización política na Galiza do século XIX», *Anuario de Historia Grial*, Vigo, 1982, pp. 156-157.

³⁹ R. MAÍZ, *O rexionalismo galego: Organización e ideología (1886-1907)*, Seminario de Estudios Galegos, Ed. Do Castro, A Coruña, 1984, pp. 390-391.

⁴⁰ «Queremos también la desaparición de los Ayuntamientos rurales, odiosos albergues del caciquismo que con tan terrible pesadumbre oprime a nuestros infelices labradores; siniestras guaridas donde se forjan contra la libertad y la propiedad atentados tan monstruosos, que aún en países donde jamás hubiesen penetrado las enseñanzas cristianas, parecieran inverosímiles. Cree la Liga Gallega de Santiago que los Municipios deben establecerse en los pueblos de cierta importancia y reclama para ellos la misma autonomía que pide para la región», Liga Gallega de Santiago, discurso al pueblo gallego, 24-6-1899.

⁴¹ Con ocasión de la I Asamblea Nacionalista de Lugo celebrada en 1918 y tras propugnarse una autonomía integral para Galicia, en el segundo punto del capítulo dedicado a los «problemas constituyentes» se afirmará también la municipal. Las Juntas parroquiales, a través de sus presidentes, dirigirán el municipio y designarán al alcalde: «... El Ayuntamiento deberá ser, por lo tanto, más que una organización de carácter administrativo, una prolongación o complemento de las parroquias, como éstas lo son del hogar, que presidirá la vida económica y social de las mismas», *Diario A Nosa Terra*, 73-74, 18-11-1918 y 5-12-1918 (traducción mía). Las mismas ideas se plasmarán en el primer congreso de economía de Galicia celebrado en 1925.

su autonomía y la personalidad jurídica de la parroquia⁴². El exitoso golpe de Estado del general Franco supuso un parón en las libertades democráticas y, con ello, se frenó la autonomía municipal que, finalmente, se abriría paso tras la instauración del sistema democrático y la aprobación de la Constitución española de 1978.

Con todo, el examen de los diferentes movimientos que propugnaban una autonomía territorial para Galicia nos lleva a la conclusión de su escasa relevancia. En general, podemos afirmar que se trataba de grupos minoritarios y en los que las líneas programáticas de tinte político conformarán meros proyectos que nunca verán la luz. El único con visos de prosperar, el proyecto de autonomía de Galicia aprobado durante la Segunda República y plebiscitado en 1936, será frenado por la dictadura del general Franco.

Dejando al margen los grupos nacionalistas, la idea de autonomía municipal posee especial relevancia en el Estatuto Municipal aprobado en 1924 durante la dictadura de Primo de Rivera y elaborado por quien fue su director general de Administración, José Calvo Sotelo. Su exposición de motivos resulta clarificador en este sentido al comenzar señalando que: «El Estado para ser democrático ha de apoyarse en Municipios libres». Antonio Carro⁴³ ha puesto de relieve las claves políticas de esa autonomía, que no son otras que el pueblo, como fundamento de la soberanía, y un derecho de sufragio amplio que ponga de manifiesto la participación individual en la formación de la voluntad común del grupo a través de un procedimiento y sistema electoral bien organizados. Precisamente, este se hará descansar sobre una representatividad proporcional que sustituirá a la de mayorías, hasta ese momento predominante, con la que se pretenderá acabar con el fenómeno caciquil⁴⁴. Prueba de esa autonomía lo constituye el sistema de democracia directa establecido para los municipios rurales de menos de 1.000 habitantes, que no será otro que el de Concejo abierto⁴⁵. Des-

⁴² Estatuto de Autonomía de Galicia de 1932, artículo 14: «Corresponde a la Región gallega: a) La organización y régimen local de Galicia, sobre las bases de reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia rural y plena autonomía del Municipio; y la división del territorio a dichos efectos».

⁴³ Entre los elementos descentralizadores cita el posible establecimiento de Concejos abiertos, el régimen de Carta, el sistema de cláusula general y enunciación específica a la hora de fijar obligaciones, el gobierno por Comisión o Gerencia y, por último, toda una serie de medidas económicas (reforzamiento de recursos, municipalización de servicios, impulso del crédito, mejora del presupuesto), véase Antonio CARRO MARTÍNEZ, «Las claves políticas de la autonomía municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo», en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 156-157.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 161-164.

⁴⁵ Estatuto Municipal de 1924, exposición de motivos: «El reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal fluye a través del articulado con una persistente distinción entre el Municipio rural y el urbano. En el primero se instaura la forma más plena de democracia pura: el Concejo abierto, institución de castizo sabor nacional, que regirá en más del 50 por 100 de los

graciadamente, los preceptos recogidos en el Estatuto no se pudieron llevar a la práctica. Los avatares políticos no lo hicieron posible. No existió una voluntad clara, en un régimen dictatorial, de apostar por la autonomía y democracia locales. De hecho, no llegaron a convocarse elecciones y se dio la paradoja de presenciar un fuerte intervencionismo por parte del Gobierno. Por todo ello, Enrique Orduña ha calificado al Estatuto de 1924 como «mero ejercicio doctrinal»⁴⁶.

La llegada de la Segunda República no mejoró la situación de los municipios. Pese al reconocimiento constitucional⁴⁷ de la autonomía municipal, la ley aprobada para los entes locales en 1935 no plasmaba esta idea tan bien como el estatuto de Calvo Sotelo. Además, la Guerra Civil vino a paralizar cualquier intento de aplicación de esta norma.

Recapitulando, si en los períodos anteriores el régimen señorial y la patrimonialización y hereditariad de los oficios provocó que el municipio no pudiese gobernarse autónomamente, será ahora, en la Edad Contemporánea, el centralismo el que determinará que los órganos de gobierno de las diferentes localidades actúen bajo el paraguas estatal. En este sentido, la progresiva y dificultosa implantación de la elección de oficios⁴⁸ allanará el camino para encontrarnos con unos dirigentes fuera de la oligarquía local, aunque el sistema de partidos imperante y el caciquismo pudiesen suponer, también, una suerte de sometimiento a los designios de unos pocos.

5. CONCLUSIONES

En definitiva, en el asunto que nos ocupa habría que preguntarse por el juego de poderes entre el rey, los señores y la oligarquía local para confirmar o no

Municipios existentes, o sea en todos los que no excedan de 1.000 habitantes»; artículo 42: «En los Municipios que no excedan de 500 habitantes serán Concejales todos los electores, en Concejo abierto. En los de más de 500 a 1.000 habitantes serán Concejales, cada tres años, la mitad de los electores no incapacitados para el cargo...».

⁴⁶ Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias: Historia de la organización territorial española*, INAP-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 546-547.

⁴⁷ Constitución de 1931, artículo 9: «Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto».

⁴⁸ Como señalaba el malogrado profesor Tomás y Valiente refiriéndose a la normativa recogida en la Constitución gaditana: «La opción constitucional es clara: entre los derechos privados de algunos particulares sobre algunos oficios públicos y los derechos de la nación a recuperar la disponibilidad sobre tales oficios, se elige el segundo término de la alternativa, y una vez incorporados tales oficios –los del artículo 312 de la Constitución– se hacen, como todos los de igual naturaleza en el resto de la nación de carácter electivo», véase Francisco TOMÁS Y VALIENTE, «Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, 1983, p. 709.

la libertad municipal para dirigir la institución. La situación es compleja y diversa según épocas y lugares. Probablemente, en los escasos territorios gallegos en manos del rey, el autogobierno se abrió paso, al menos, en los siglos medievales. Esta época parece la más propicia para la autonomía municipal. Sin embargo, habría que matizar estas palabras para el caso gallego, ya que la fuerte implantación del señorío redujo las esferas de autogobierno.

La intromisión regia en todas las esferas de poder durante el período moderno habría provocado un cambio en esta tendencia general. Sin embargo, en el territorio señorial el férreo control ejercido habría dejado poco margen de maniobra a las autoridades municipales. El señor dirigiría las localidades a través de toda una serie de oficiales nombrados por él y que cumplirían sus deseos y acatarían sus órdenes. Poco a poco se iría conformando una pequeña oligarquía local donde pocas familias dirigirían los municipios por su amistad y confianza con el señor de turno. Sin embargo, la Edad Moderna asistirá a desencuentros entre estos grupos y aquellos que los habían elevado a puestos de mando. Al menos, así se aprecia en la documentación municipal de algunos lugares. Incluso, habría que preguntarse si esos mismos dirigentes, otrora delegados del señor que los había designado, intervinieron en las campañas para lograr la reversión a la Corona de los territorios señoriales, actividades con escaso éxito en Galicia salvo excepciones como la de Orense. Lo más razonable sería pensar que conformaron el bando señorial frente al realista y que fuese este, integrado por oficiales que de diferente forma lograron introducirse en el cuerpo dirigente local, el que capitanease el rechazo al señor, pero las diferencias antes expuestas permiten un halo de duda.

Será, pues, en la Edad Moderna, cuando haya que preguntarse por el papel que juega la monarquía frente al señorío. ¿Deja hacer o introduce mecanismos de control? Parece que, al menos, intenta mermar el poder señorial mediante la actuación de toda una serie de instituciones regias, particularmente a través de sus altos representantes en ese territorio, capitán general e intendente, y también gracias a la labor de la Real Audiencia de Galicia quien ante las quejas que le llegaban de los posibles abusos señoriales solía manifestarse siempre en contra del dominio nobiliario y eclesiástico defendiendo la posición de los vecinos.

También el análisis de las oligarquías locales parece complejo. Su apoyo al monarca o al señor no resulta fácil de concretar en Galicia y, probablemente, cambie en el tiempo en función de determinadas condiciones y en atención a particularismos varios.

Por su parte, la Edad Contemporánea conformará una etapa caracterizada por el fuerte centralismo, necesario para apuntalar la construcción del Estado-nación y romper los lazos con el Antiguo Régimen. Pese a los vaivenes del período, los proyectos que busquen un municipio con cierto grado de autonomía serán escasos y de poca vigencia. La línea general vendrá marcada por la idea de

dependencia de las autoridades locales –y con ello de la propia institución– del Gobierno central a través de sus oficiales en el territorio.

En todo caso, tal y como señala el legislador en el Preámbulo de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985⁴⁹: «La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos... la historia tardía de nuestro régimen local es la historia de una prolongada, creciente y devastadora frustración. Cuando, como ocurrió de manera particularmente aleccionadora a partir de mediados del ochocientos, se coarta la participación vecinal, se adultera la representación, se usa y abusa de la centralización, las instituciones locales languidecen hasta agotarse».

Coincidiendo con el legislador y, tras este rápido viaje en el tiempo, todo apunta a que los municipios vivieron, en general, con escasos márgenes de autogobierno, dirigidos y controlados por poderes variados según el momento, lo que determinó un escaso protagonismo de estas instituciones territoriales a lo largo de la historia.

⁴⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*BOE* de 3 de abril), p. 8947.