

## LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE FILIPINAS EN EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XIX: REFORMISMO *VERSUS* AUTONOMISMO<sup>1</sup>

JULIA CELDRÁN RUANO

*Profesora Titular de Derecho Administrativo*

Universidad de Murcia

jceldran@um.es

SUMARIO: I. Introducción. II.. Génesis y evolución de la Administración local filipina. III. La pervivencia del sistema en el siglo XIX. 1. Los intentos de reforma. IV. Los Decretos de Maura de reforma del municipio indígena filipino. 1. La nueva organización municipal. 2. La reacción en los medios de comunicación y en otros frentes. 3. El fracaso final de la reforma.

RESUMEN: Se analiza a grandes rasgos el singular régimen local que España implanta en Filipinas al tiempo de la conquista; régimen que penetra, sin apenas variaciones, hasta bien avanzado el siglo XIX. Se exponen con precisión los elementos jurídicos del sistema que se construye a partir de una arcaica organización social indígena, *el barangay*, mantenida y potenciada por la Administración hispana con el doble propósito de afianzar pacíficamente el dominio español en las Islas y asegurar el cobro de tributos, y, se examinan, al hilo de la normativa recaída sobre el tema, los más importantes aspectos configuradores de la, en su momento, prestigiada organización local, especialmente los relativos a la profunda reforma municipal que, iniciada por los primeros gobiernos liberales de la Restauración, introduce el Ministro de Ultramar, Antonio Maura, en 1893.

PALABRAS CLAVE: Administración local, Filipinas, *barangay*, *gobernadorcillo*, Tribunal municipal, *principálía*, Maura

ABSTRACT: The study analyses broadly the local regime that Spain implanted in Philippines during the time of conquest; It is a regime that penetrates, without hard variations, until a very advanced XIX century. The juridical elements of the system are exposed with

---

1 Este trabajo sirvió de base a la ponencia que con idéntico título se presentó en septiembre de 2005 en el curso del XV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano, celebrado en Córdoba (España).

precision, It has been built starting from an indigenous archaic social organization, the *barangay*, maintained and developed by the Hispanic Administration with a dual purpose of to secure peacefully the Spanish domain in the Islands and to guarantee the collection of tributes. Also are examined, to the thread of the normative relapse on the topic, the most important aspects which forms in the local prestigious organization at that moment, especially the relatives to the municipal deep reformation which was begun by the first liberal governments of the Restoration, and is introduced by the Secretary of Overseas, Antonio Maura, in 1893.

KEY WORDS: Local administration, Philippines, *barangay*, *gubernadorcillo*, local Courts, *principalía*, Maura.

## I. INTRODUCCIÓN

La reforma que en 1893 emprende Maura en el municipio indígena filipino hay que entenderla en clave histórica. De ahí que, resumida pero obligadamente, haya que hacer referencia a las especiales condiciones en las que se desarrolla la conquista y colonización del Archipiélago.

Es indudable que el sistema político-administrativo que España establece en Filipinas, es similar al establecido en América –aunque con el consiguiente retraso por ser posterior su descubrimiento y colonización– pero, en contraste con aquél, va a transcurrir en el Archipiélago condicionado por las peculiares circunstancias que los españoles encontraron a su llegada: una población dispersa entre un entramado de más de siete mil islas con profundas barreras montañosas, con diferentes etnias, costumbres y dialectos y sin apenas signos indicativos de una sólida civilización<sup>2</sup>. Allí, «no había rey ninguno que fuese señor de aquellas islas, ni aun de una entera isla, sino cada pueblezuelo o barrio que ellos llaman *barangai* tenía su cabeza y principal señorcillo, y con ser la ambición un vicio tan metido en las entrañas de los hombres y con tener continuas rencillas entre si los de las Filipinas, con todo eso hacía Dios este perpetuo milagro, que yo por tal lo tengo, que nadie se quería enseñorear del pueblo o pueblos de los otros.»<sup>3</sup>

En Filipinas pues, con exclusión de las islas de Mindanao y Joló (bajo influencia musulmana y organizadas en sultanatos) la única forma de organización política y

---

2 Willoquet, Gastón, *Histoire des Phillipines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1961, pp. 10. Sobre el tema cualquiera de las numerosas obras generales destinadas a la Historia de Filipinas, pueden ser de utilidad. Todas ellas coinciden en afirmar que las distintas razas del Archipiélago, provenían de un mismo tronco étnico: el malayo

3 Benavides, Miguel de, *Instrucción para el gobierno de las Filipinas y de cómo an de regir y gobernar aquella gente*, publicado por Lewis Hanke en *Cuerpo de documentos del siglo XVI sobre los derechos de España e Indias y las Filipinas*, México, 1977, pp. 203-204.

social en el momento de la conquista era el «barangay» (nombre proveniente de los barcos de vela de los primitivos malayos que poblaron el territorio en distintas oleadas migratorias) que agrupaba a un grupo de familias –generalmente emparentadas entre sí y cuyo número oscilaba entre treinta y cien– bajo la dirección de un cacique o reyezuelo («dato» para los visayas y «maquinoo» para los malayos), cargo recibido en herencia u otorgado en aclamación por un acto de notoria valentía, encargado de dirigir a los hombres en la guerra y en la paz, percibir los tributos y administrar justicia a tenor de la tradición. Le ayudan en su función los ancianos o «matandas» que adoptan sus decisiones «ad ugali» o según costumbre en los asuntos civiles; en los criminales, estaba extendida la Ley del Talión que ejecutaban los familiares. Con los datos o jefes, colaboran los nobles o «maharlicas,» descendientes de los principales. En fin, la organización social se completaba con los «timavas» o «timaguas», hombres libres exentos del tributo pero obligados a servir al dato en diversas tareas y, como población independiente, no esclava sino servil, con los «namamahay» o aparceros y los «guiguilir» o peones<sup>4</sup>. Aunque se admite la existencia de un alfabeto propio<sup>5</sup>, lo cierto es que los españoles no encontraron nada escrito ni ningún otro signo indicativo de una sólida civilización.

Estas circunstancias, a la que se une la inexistencia de una organización superior que aglutinara a varios barangays<sup>6</sup>, fue convenientemente aprovechada por los colonizadores que no dudaron en conservar el *status* socio-político de los caciques indígenas así como crear una autoridad superior con mando sobre un conjunto de éstos, a la que convertirá en activo colaborador de las autoridades españolas e interlocutor con la población indígena, lo que va a permitir que, en contraste con América, la política de asimilación que los Monarcas españoles pretenden aplicar en los nuevos territorios desde los primeros descubrimientos colombinos<sup>7</sup>, y cuyo resul-

---

4 Sobre la organización político-social prehispánica, *vid.* la excelente obra de J.L Phelan, *The Hispanization of the Philippines, Spanish Aims and Filipino Responses 1565-1700*, Univ of Wisconsin Press, 1959, pp.7 y ss.

5 Martínez de Zúñiga, Fr. Joaquín, *Estadismo de las Islas Filipinas o mis viajes por este país* (publicado por primera vez por W.E. Retana, Madrid, (sin pié de imprenta) 1893, vol. II, Apéndice G, pp. 499-507.

6 Según Phelan, *opus. cit.*, vol.I, pp 57, la influencia musulmana inició en las zonas costeras y en la isla de Mindanao un proceso de concentración política de varios barangays gobernados por el dato más influyente de todos ellos; este proceso lo detuvo la conquista española, manteniéndose el barangay, que pasó a convertirse en la base del gobierno local

7 La Recopilación (2,1,2) dice al respecto: «que las leyes y órdenes de gobierno de los Reinos de Castilla e Indias sean lo más semejantes y conforme que ser puedan...reduciendo la forma y manera de gobierno de las Indias al estilo y orden en que son regidos y gobernados León y Castilla». Completa este principio el de la Ley XIII, Tit. II, Lib.II, que añade al asimilismo el uniformismo supletorio, y lo moderan las disposiciones relativas a la extensión de las normas metropolitanas (2,1,40), especialidad

tado final depende del grado de civilización de los pueblos, no encuentre en Filipinas dificultades de aplicación, facilitando además la penetración religiosa; por el contrario, la enorme distancia de la Península –a más de 5.000 leguas– va a retraer la emigración peninsular y, en consecuencia, el desarrollo del mestizaje.

Bajo esos condicionamientos y tras una primera etapa organizativa, Filipinas ve transcurrir libre y pacíficamente la colonización misional que bajo moldura castellana exporta la Monarquía de los Austrias e inspira la legislación indiana. Fecha clave en el proceso fue la convocatoria de un Sínodo en Manila en 1581, por el primer Obispo de las Islas, Fray Domingo de Salazar, en el que se va a cuestionar la actuación abusiva de los encomenderos con los indígenas. La polémica no era nueva y había enfrentado a aquéllos con los religiosos anteriormente, cuando dos agustinos, Diego de Herrera y Marín de Rada –el «de las Casas Filipino»<sup>8</sup>– denuncian ante Felipe II los excesos cometidos sobre los indios y las motivaciones económicas de su actuación: a los indios se les somete a la fuerza para obligarles a pagar el tributo. El monarca se había ratificado en el cumplimiento de los principios contenidos en sus Instrucciones y Ordenanzas de nuevos descubrimientos y poblaciones de 1556 y 1573, principios que definitivamente determinan la futura política colonial de la Corona: procurar la sumisión pacífica de los naturales. Sobre la base pues, de las Ordenanzas reales, el Sínodo adopta transcendentales decisiones: se determina que la sumisión de los filipinos a la soberanía española ha de ser libre y pacífica y, en caso de aceptarla, han de tributar a la Corona como súbditos suyos. Previa y claramente hay que exponerles los beneficios que comporta la sumisión y la conversión a la fe católica; la evangelización –se decide asimismo– ha de hacerse en las lenguas nativas para facilitar el entendimiento con el indígena y, en fin, se considera necesario el mantenimiento y reafirmación en sus cargos y atribuciones de los caciques de los tradicionales barangays indígenas.

Tales determinaciones afectarán decisivamente al futuro del Archipiélago. Por cuanto a la primera, y en paridad con lo ocurrido en otras colonias españolas, ni el buen deseo de los religiosos ni la insistencia de las disposiciones reales a favor de los indios va a proteger por completo a los naturales. Por cuanto a la segunda, y pese a la normativa real y a las recomendaciones de las autoridades del Archipiéla-

---

(2,15, 79), respeto a las leyes y costumbres indias (2,1,4) y subsistencia de las instituciones tradicionales (6, 7, 1 y 16).

Sobre los distintos grados de asimilación y, en general, sobre el fenómeno colonizador y sus aspectos, puede consultarse la obra de Cordero Torres, J.M., *Política colonial*, Madrid, Cultura hispánica, 1953.

8 Hanke, L., en *Cuerpo de documentos del siglo XVI. Sobre los derechos de España en las Indias y en las Filipinas* (Descubiertos y anotados por el autor), México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 41.

go<sup>9</sup>, el tema prácticamente se sobreesee. Ello conduce inevitablemente a que no penetre la lengua metropolitana en la clase indígena-salvo en una pequeña minoría que accede al campo de la cultura y de la política- y a que el estamento religioso –único conocedor de los dialectos filipinos- monopolice la intercomunicación entre los indígenas y la Administración, papel mediador que no va a abandonar nunca y que le lleva a convertirse en el principal agente de dominio colonial, presente en todos los ámbitos e instituciones socio-económicas y políticas de la vida filipina. Por otra parte, la conservación de la antigua organización prehispana y de sus clases dirigentes va a permitir el mantenimiento de cierta estabilidad social, al menos hasta el siglo XIX, siglo en el que, ante la permanente desatención de Madrid y las transformaciones socioeconómicas operadas en el Archipiélago –consecuencia en parte de la política utilitarista de los Borbones- hace surgir una minoritaria clase indígena en la que se despierta la conciencia racial y el deseo de reformas administrativas, entre ellas la de la deteriorada Administración local.

## II. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL FILIPINA

Legazpi llega a la isla de Cebú el 27 de abril de 1565 y toma posesión de ella; desde este punto y hora puede decirse que comienza la ocupación del territorio y, tras recibir órdenes en este sentido, la fundación de ciudades y el reparto de encomiendas, lo que supone el establecimiento del primer sistema tributario en las islas<sup>10</sup>. El 23 de junio de 1569, funda en Cebú un Ayuntamiento; Ayuntamiento que desaparece pronto debido a la merma de vecinos peninsulares ocupados en la empresa de la conquista por el resto del Archipiélago. En su lugar, y una vez ocupada la isla de Luzón –objetivo preferente del Adelantado por su extensión- crea el Ayuntamiento de Manila (hispanización del vocablo «may-nilad», especie arbórea muy abundante en la zona), compuesto por dos Alcaldes ordinarios, doce Regidores, un Alguacil y

---

9 Ya en la Recopilación se recogen las exigencias al respecto (1, 15, 5 y ss.; 6,1,10 y 1,3,5). Los religiosos que van a las colonias no sólo han de conocer las lenguas vernáculas sino que han de cooperar con los encomenderos a que «en donde fuera posible» se establecieran escuelas para enseñanza y difusión de la lengua castellana.

Pasan los años y en las Ordenanzas de 1768 del Gobernador José Raón se exige como condición para acceder al cargo de gobernadorcillo la de «leer, escribir y hablar el castellano». Martínez de Zúñiga comenta al respecto que fué necesario «echar mano de los criados de los españoles en casi todos los pueblos pues no se encontraba quien hablara español»; *opus cit.*, pp. 299. La cuestión seguirá prácticamente igual a fines de la dominación española.

10 Establecido por Legazpi en la suma de ocho reales de plata por familia e incrementado en 1595 por el Gobernador Pérez Das Mariñas para contribuir a los gastos del culto y de la guerra. A estos escasos ingresos para el Tesoro se añaden los derechos de almojarifazgo y la alcabala que pagan los colonizadores establecidos en los nuevos dominios.

un Escribano, y regido por las Ordenanzas vigentes en la ciudad de Méjico. Manila va a ser, a partir de entonces, punto de residencia del gobierno espiritual y material del Archipiélago y principal núcleo urbano y comercial del mismo. A este primer período organizativo corresponde también la creación de la Audiencia de Manila y su constitución en sede episcopal. Comienza asimismo la ordenación administrativa del territorio basada en los esquemas de Castilla, aunque adaptada, al menos en teoría, a las exigencias y peculiaridades de los nuevos dominios.

Filipinas, incorporada a raíz de su descubrimiento al Virreynato de Nueva España (que junto a la del Perú comprende la doble división territorial del Nuevo Mundo), se erige en Capitanía General en 1583, por Real Cédula de 5 de mayo<sup>11</sup>. En torno a su titular va a girar, sin apenas variaciones a lo largo del tiempo, el sistema político-administrativo del Archipiélago. La multiplicidad de cargos que ostenta –Vicepatrono real, Presidente de la Audiencia, Gobernador en lo político y Capitán General en lo militar– y la lejanía de la Corte, le van a permitir marcar con su decisiva y variable impronta los destinos del Archipiélago.

En posición inferior están los Gobernadores de provincia que, en principio, con o sin título de Adelantado, distribuyen su autoridad en sus respectivas demarcaciones sin atenerse a ningún criterio sistemático ni uniforme; Adelantados, Gobernadores político– militares(en las zonas más conflictivas), Corregidores y Alcaldes Mayores, con autoridad política y judicial en sus distritos, y militar en el caso de los Gobernadores, gobiernan prácticamente con la misma autonomía que el Capitán General de quien dependen<sup>12</sup>.

Por lo que se refiere a la organización local, una Real Cédula de 14 de marzo de 1583 ordena nombrar alcaldes de naturales en cada uno de los pueblos que se vayan conquistando y, otra, de 11 de junio de 1594, manda a la autoridad superior de las islas que a los indios principales de Filipinas «después de haberse convertido», se les haga «buen tratamiento y encomienden en nuestro nombre el gobierno de los indios, de que eran señores, y en todo lo demás procuren que justamente se aprovechen, haciéndoles los indios algún reconocimiento en la forma que corría al tiempo de su gentilidad, con que esto sea sin perjuicio de los tributos que a nos han de pagar, ni de lo que tocase a sus encomenderos»<sup>13</sup>.

11 La Real Cédula citada puede considerarse como la Ley Orgánica fundamental para la gobernación de Filipinas, ya que de ella deriva el establecimiento de una Real Audiencia Chancillería en Manila con un Presidente que sea «Gobernador y Capitán General», a quien se confía «privativamente» el Gobierno Superior del Archipiélago. *Vid.* Cunningham, Ch. H.: *The Audiencia in the Spanish colonies. As Illustrated by the Audiencia of Manila (1583-1800)*, New York, Gordian Press, 1971.

12 Sobre la naturaleza jurídica de estos oficios y en general sobre la organización administrativa que España importa al Nuevo Mundo, *vid.* los estudios que bajo el epígrafe *Organización territorial de las Indias* dedica García Gallo al tema en *Estudios de Historia de Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, pp. 563-695.

13 16, 7, 6 de la Recopilación.

A su tenor, y al de sucesivas normas que lo van complementando, se va a configurar el peculiar régimen local filipino. Quedaba patente que la reducción a poblado de los antiguos asentamientos tenía como objetivo, tal y como se había experimentado en América, un mayor control de la población y, sobre todo, facilitar la recaudación del tributo. De ello se van a encargar los ahora denominados «cabezas de barangay» –remedo de los antiguos datos o caciques– en las 40 o 50 familias que integran su cabecera. El cargo es de duración anual y hereditario hasta que un decreto de 29 de marzo de 1789 del Gobierno superior, ordena que el nombramiento lo haga el jefe de provincia a propuesta de la *principalía*<sup>14</sup> o conjunto de notables (ex gobernadorcillos y cabezas de barangay en ejercicio o antiguos con diez años de servicio sin tacha).

En posición jerárquica inmediatamente superior y con mando sobre varios barangays, en los nuevos pueblos cristianos– quedan al márgen las comunidades de negritos, igorrotos y musulmanes, en las islas del sur del Archipiélago– se institucionaliza la figura del «gobernador de indios», «capitán» o «gobernadorcillo» (términos sinónimos que evolucionan con el tiempo) que preside los denominados «Tribunales antiguos» que, a modo de pequeños Ayuntamientos gestionan los intereses municipales con la ayuda de cuatro Ayudantes o «Tenientes» (Mayor, de Policía, de Sementeras y de Ganados). Todos ellos proceden de la principalía y son elegidos a través de un sistema que se va perfeccionando con los años. En principio, por los varones adultos de cada pueblo, mediante la presentación de una terna de entre la que el Gobernador General suele designar al primero<sup>15</sup> y, a partir de 1696, a tenor de lo dispuesto en las Ordenanzas de Buen gobierno de D. Fausto Cruzat de 1 de octubre<sup>16</sup>, por una base electoral más restringida, integrada por el gobernadorcillo saliente y doce cabezas de barangay con supervisión del Alcalde Mayor y el cura párroco. Cada elector propondría tres nombres, de entre los que el Gobernador General designaría para el cargo a uno de los más votados.

El nuevo cargo local –nunca exento de conflictos con párrocos y Alcaldes Mayores– tiene múltiples obligaciones<sup>17</sup>, pero tiene también, como todos los principales, algunos privilegios: el título de «Don», la exención del pago del tributo y de la prestación personal obligatoria –polos y servicios– para el titular, mujer y primogénito, dispensado a su vez de prestar el servicio militar. Goza también de un reducido suel-

---

14 *Vid.* Montero y Vidal, J., *Historia general de Filipinas*, Madrid, 1887-1895, Imprenta Tello, vol. II, pp. 320).

15 Según expone Morga, A., en *Sucesos de las Islas Filipinas*. Estudio preliminar de W.E. Retana, Madrid, 1909, Librería General Victorano Suárez, pp. 207-208.

16 *Vid.* texto resumido en Montero y Vidal, opus cit., vol. I, pp. 381-385.

17 Un detallado análisis de las mismas puede verse en la obra del que fuera gobernador civil de Manila y Alcalde Mayor de Cagayán y Bulacán, D. Manuel Azcárraga y Palmero, *La reforma del municipio indígena*, Imprenta de S. Noguera, Madrid, 1871, pp. 10 y ss.

do mensual y de una pequeña participación en los impuestos que recauda. Ello comporta que fuera deseable el cargo, aún a sabiendas de que «habían de hacer algún sacrificio de su fortuna...por tal de salir lucidos y dejar buena fama en el pueblo y a los ojos del jefe de provincia»<sup>18</sup>. Pero, con el paso de los años, el incremento de sus responsabilidades y la escasez de recursos, provoca todo género de prácticas fraudulentas a fin de acceder al mismo. Las manipulaciones individuales o en su conjunto de las principalías son patentes como consta en el capítulo 29 de las Ordenanzas municipales para el buen régimen y gobierno de la provincia de Ylocos de 1743, en las que, ante la evidencia de estas prácticas por los cabezas de barangay y principales que pretenden «las varas de gobernadorcillos para sí o para sus hijos y parientes solicitando con ruegos, promesas y dádivas y otros cohechos los votos de los Yndios», se prohíbe el uso de estos medios ilícitos, con la sanción, en el caso, de la pérdida del derecho al voto activo y pasivo y de cincuenta pesos y, a falta de bienes, «se les den cien azotes públicamente, y la elección sea nula, y quede electo el que tuviere mas votos de los demás propuestos, y sin vicio alguno de los referidos<sup>19</sup>». A estas prácticas ilegales se unen las que se cometen para el cumplimiento de sus cada vez más dilatadas funciones sin suficientes medios económicos: defraudan en la recaudación del tributo, hacen préstamos usurarios, utilizan a los polistas en beneficio propio, en fin, realizan todo género de vejaciones sobre los indígenas, impotentes frente a ellos, ante el temor de posibles represalias. En ello influye el hecho de que, desde 1789, el cargo de cabeza de barangay deja de tener carácter hereditario, lo que permite el acceso a los oficios concejiles de muchos individuos cuya meta era el enriquecimiento sin más, con el consiguiente desprestigio de la institución municipal.

### III. LA PERVIVENCIA DEL SISTEMA EN EL SIGLO XIX

Con esta estructura administrativa se consolida la colonización, que concluye en el siglo XVIII y penetra en el siglo XIX sin apenas reformas administrativas relevantes, aunque sí con un moderado desarrollo económico, desarrollo que hace surgir una minoritaria clase indígena que despierta la conciencia racial y el deseo de innovaciones frente a un sistema colonial que la margina y desatiende; clase aislada inicialmente del proceso independentista que se gesta en América a fines del XVIII, pero que va a participar, aunque tardíamente, de la experiencia revolucionaria. El inicio del constitucionalismo no altera las cosas, puesto que, frente al ideario igualitario de Cádiz, muy pronto, Filipinas estará pendiente de un sistema de legislación

---

18 *Ib.*, pp. 11.

19 *Ap. cit.*, Sánchez Gómez, L.A., *Elecciones locales en Filipinas durante la etapa hispánica*, en la obra colectiva, *Estudios sobre las Filipinas y las Islas del Pacífico*, Madrid, 1989, Asociación española de estudios del Pacífico, pp. 54.

especial que, en realidad, nunca va a llegar. Por el contrario, a partir de 1825, año en el que la bandera española en Ultramar se arría definitivamente en la tierra firme y nuestro Imperio queda reducido a las Islas (Antillas mayores y Filipinas), el Gobernador Capitán General del Archipiélago, centro de acción de gobierno político y militar, va a ver reafirmada su prepotencia a través de la Real orden de 7 de marzo de 1837<sup>20</sup> y disposiciones posteriores que le van a permitir gobernar en permanente estado de sitio, sin que la creación en 1859 del gobierno civil de Manila y, en 1861, del Consejo de Administración altere su omnímoda dictadura.

Por lo que hace a la Administración territorial, pocos cambios se producen. Provincias y municipios se mantienen prácticamente sobre la misma planta que en la época de la dominación. El municipio constitucional sólo teóricamente alcanza al Archipiélago y la implantación de la Diputación en Manila tiene efímera existencia<sup>21</sup> y tampoco llega a puerto el «Proyecto de Instrucción para el Gobierno político–económico de las provincias de Ultramar»<sup>22</sup> que pretende una normativa específica en la organización provincial y local de esos territorios. Tan sólo cabe destacar en el ámbito provincial, además del considerable aumento de demarcaciones político-militares – signo evidente de la progresiva militarización del Archipiélago– la Real Cédula de 3 de octubre de 1844, que termina definitivamente con la abusiva facultad de comerciar que ostentaban los Alcaldes Mayores, monopolizadores del comercio en sus territorios en detrimento de los indígenas y para los mismos peninsulares que intentaban establecerse en ellos<sup>23</sup>.

Por su parte, la Administración local sigue en manos del gobernadorcillo y sus auxiliares y de los cabezas de barangay con funciones recaudatorias en sus demarcaciones. La primera autoridad local, aún elegida como antaño por la principalía, va a serlo ahora, de acuerdo con las Bases decretadas en 5 de octubre de 1847 por el Gobernador Capitán General del Archipiélago Narciso Clavería<sup>24</sup>. La elección, en

---

20 Vid. texto en Rodríguez San Pedro, J. *Legislación ultramarina*, Madrid, Imprenta de Viota, Cubas y Vicente Manuel Minuesa, 1865-1869, vol. I, pp. 100.

21 Constituida en 1822 en virtud de las reformas políticas acordadas por el Gobierno por Decreto de 8 de mayo de 1821, desaparece a la vuelta de Fernando VII, quien, por Real Decreto de 25 de diciembre de 1823, comunica a sus dominios de América y Filipinas, entre otras medidas, el cese en sus funciones de «los Jefes políticos, las Diputaciones provinciales, los Ayuntamientos constitucionales y sus respectivas Secretarías y dependencias». Vid *Decretos y resoluciones.. de Fermín de Balmaceda, T. VII, Madrid, Imprenta Real, 1824, pp. 254-257.*

22 Vid. texto en los Extractos de las sesiones del Congreso de marzo a mayo de 1823 de la Gaceta de Madrid y la Gaceta española que, reunidos en un solo tomo, se publican en Madrid, en 1885 (Imprenta de los Hijos de J.A. García).

23 El llamado «indulto de comercio», se concedió a los jefes de provincia por Real Cédula de 17 de julio de 1751, y, en expresión de Montero y Vidal, *–opus cit., vol. I, pp. 381–* marcó «un sensible retroceso en este particular».

24 Vid. texto en Rodríguez San Pedro, J., *opus cit.* T. III, pp. 147-154 .

principio anual y desde 1862 cada dos años<sup>25</sup>, se realiza en los Tribunales de los Pueblos presidida por el Gobernador de provincia y con asistencia del cura párroco, constituyendo la base electoral el gobernadorcillo saliente y doce vecinos, sorteados así: la mitad entre gobernadorcillos y cabezas pasados «sin mala nota» y, el resto entre gobernadorcillos actuales, requiriéndose para ser elegido ciertos requisitos como, ser mayor de 25 años, saber leer y escribir en castellano, no ser deudor al estado, etc. Los electores han de escribir dos nombres en cada papeleta y, una vez realizado el escrutinio, se forma una terna a mayoría de votos en la que se incluye a los más votados en primero y segundo lugar y, en último, al gobernadorcillo saliente; de esa terna, el Gobernador Capitán General designa al futuro jefe local.

Para optar al cargo de Teniente Mayor, se exige, además de los anteriores requisitos, el de «haber desempeñado antes con buena nota algún empleo municipal», requisitos que también se piden al resto de Tenientes, con la sola diferencia de requerirse además, haber desempeñado antes el cargo de gobernadorcillo o de Teniente mayor; el resto de los numerosos empleados locales (alguaciles, tenientes de barrio...) son propuestos por los electores, pero sin formar terna, designándose por el presidente, con el asesoramiento del cura párroco y de los integrantes de la terna.

También Clavería intenta corregir los ya inveterados abusos detectados en las elecciones; abusos que –en términos del art. 20– «además de atentar contra la libertad que debe de haber en aquéllas, no lleva a otra tendencia que la de ganar votos y conseguir de este modo que las propuestas recaigan sobre individuos determinados o de vecinos pertenecientes a ésta u otra clase, visita o barrio, que probablemente suelen ser los menos convenientes para administrar los pueblos»; se prohíbe por ello la creación de juntas locales, el empleo de «promesas, dádivas u otros amañes», y, en suma, «que los gobernadorcillos, principales, cabezas de barangay u otras personas deduzcan pretensiones ante los Jefes de provincia en lo tocante a elecciones»<sup>26</sup>

Pero tanto éste como otros intentos tendentes a regularizar la situación y a crear ascendiente en, la otrora prestigiada base local, fracasan. Por el contrario, la refor-

---

25 El 22 de febrero de 1853, el Gobernador Antonio de Urbizondo, decreta el cambio de la fecha de elecciones (que había fijado Clavería desde principios de noviembre en adelante, «a fin de que las actas puedan hallarse en la Secretaría del Gobierno superior antes de fin de año») al mes de abril, y, el también Gobernador Rafael de Echagüe, decreta el 19 de agosto de 1862 que las elecciones se hagan cada dos años. Posteriormente, en 1889, Valeriano Weyler, en sendos decretos de 12 de marzo y 4 de octubre de 1889, ordena respectivamente, que la expedición de títulos de nombramiento de gobernadorcillo y sus Tenientes se haga en adelante por el Gobernador Capitán General y el resto por los jefes de provincia y que, a efectos de poder examinar las actas de las elecciones más esmeradamente, las elecciones se realizaran, a partir de 1890, en unas provincias en años pares y, en otras, en los impares

26 Buzeta, Fr. M. y Bravo, Fr. Felipe, *Diccionario geográfico, estadístico, histórico de las Islas Filipinas*, Madrid, Imprenta de José C. de la Peña, T. I, 1858, pp. 103-104.

ma fiscal que se introduce en la Administración local filipina, a través de varias Reales Ordenes de 30 de agosto de 1858<sup>27</sup>, dirigida a centralizar el control de los fondos locales en la recién creada Dirección de Administración local, órgano inmediatamente subordinado al Gobernador, no afecta a la organización municipal, pero sí contribuye a aumentar considerablemente las obligaciones tanto de cabezas de barangay como de gobernadorcillos, ya que deberán rendir cuentas mensuales y una cuenta general anual, debidamente documentadas, a los jefes de provincia, lo que obviamente dificulta la actuación y control directo de la autoridad local. El gobernadorcillo debía, pues, proceder a la recaudación de los fondos, a la elaboración de padrones, de polistas y de los exentos de contribución; debía también encargarse del reparto de la correspondencia; debía, en fin, conocer en juicio verbal de asuntos civiles de pequeña cuantía, a modo de juez de paz, e incoar el procedimiento de todo delito en su jurisdicción; primeras diligencias que habían de pasar después a la Alcaldía Mayor y a la Audiencia. Todo ello con el escaso presupuesto de diez pesos anuales que habían de ayudar a cubrir los gastos de mantenimiento de cárceles, presos, y cuadrilleros encargados de su custodia, los de realización de algunas rudimentarias obras públicas, y otras muchas atenciones..

No extraña por tanto que tan excesiva centralización y burocracia y tan sobradas responsabilidades, le lleven a convertirse en un mero ejecutor de las órdenes superiores y de las imposiciones de los párrocos, con importantes consecuencias que se acentúan con el tiempo: de una parte, la institucionalización del ayudante o «directorcillo»<sup>28</sup>, con un sueldo a cuenta de su bolsillo, que le traduce al castellano las comunicaciones de sus superiores y despacha los asuntos de la complicada gestión municipal; de otra, el rechazo a los cargos concejiles en las localidades más importantes y el acceso a los mismos de individuos sin escrúpulos, con el consiguiente aumento del deterioro de la institución municipal y del descontento entre la clase indígena<sup>29</sup>.

---

27 Colección legislativa de España, tercer trimestre de 1858, pp. 166-173.

28 Sobre la extracción social de esta figura nos ilustra muy bien Azcárraga y Palmero, *opus. cit.*, pp12., «algún estudiante de San Juan de Letrán o de Santo Tomás, que no ha concluido su carrera, pero que ha perdido el hábito de trabajar en su sementera y en todo oficio mecánico; suele ser también algún principal que ha pasado su juventud de escribiente sin sueldo en el gobierno político militar o en la Alcaldía Mayor...y...algún licenciado del ejército que ha llegado a cabo y tiene algunos conocimientos de oficina...Todos ellos muy atendidos en todas partes, porque hablan español y pueden hacer una solicitud».

29 De nuevo Azcárraga, (*ib.* pp. 19), expone gráficamente la situación: «Y de ahí viene en parte ese afán de los indígenas de vivir en despoblados...porque estando lejos del Tribunal, se acordarán menos de ellos, y esta misma razón daban en Cagayán los infieles, cuando se les invitaba a formar poblaciones regulares y con organización municipal; decían que no querían sujetarse a los servicios del Tribunal, que abrazarían nuestra religión, si no se vieran obligados a sufrir la autoridad de los municipes y las muchas vejaciones que, por este concepto sufren los cristianos».

En cualquier caso, la inmoralidad administrativa que se manifiesta en el ámbito local no es sino una muestra de la que existe en el Archipiélago, reflejo de la propia Península<sup>30</sup>, en el que la distancia y la dificultad de las comunicaciones dificultan el control de Madrid y facilitan toda serie de prácticas ilegales. Con tal panorama no es de extrañar que, en el último tercio del siglo se planteara la necesidad de la reforma de la deteriorada Administración, cuanto más la concerniente al régimen local, un bastión más, desde la conquista, de la consolidación de la soberanía española en el Archipiélago, soberanía ahora cuestionada a instancias de un incipiente movimiento nacionalista filipino, que surgido en 1872 sin fines independentistas, reacciona inexorablemente ante el rechazo pertinaz del Gobierno de Madrid de las ya concretas reivindicaciones del pueblo filipino, aunadas en torno a la consecución de derechos y a las necesarias reformas entre las que se encuentra la relativa al régimen local.

### 1. Los intentos de reforma

En la última etapa del siglo XIX, el saldo efectivo de la política española en el Archipiélago filipino era modesto. Ciertamente que el sexenio había iniciado un tratamiento nuevo y más generoso de las provincias de Ultramar, pero ese tratamiento no llega a abrir el arco político de los filipinos, cerrado para siempre desde 1837 –año en el que el Archipiélago deja de tener representación parlamentaria– y se traduce en el Archipiélago en la aplicación de una política reformista que inicia Becerra –creador de una Comisión Consultiva<sup>31</sup> encargada de prepararlas– y remata Moret, que emprende un ambicioso plan renovador, destinado no sólo a elevar su nivel socio-económico, sino, y sobre todo, a sanear su Administración y a incorporar al indígena a sus filas y, en fin, a elevar el nivel intelectual del Archipiélago<sup>32</sup>. Pero estas medidas abordadas con entusiasmo en sus inicios fracasan finalmente ante el obstruccionismo de los dos grandes centros de poder en las Islas: Gobierno General e Iglesia<sup>33</sup>.

Con todo, el ideario revolucionario ya había hecho mella en el ánimo del pueblo filipino. En ello inciden la acción combinada del progresismo desde Madrid y en el

---

30 Sobre el tema, *vid.*, Carrasco Canals, C., *La burocracia en las España del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1975, pp.

31 La Comisión consultiva de reformas de Filipinas se crea por Decreto de 4 de diciembre de 1869, con el encargo de evacuar su cometido en el plazo de sesenta días y el Decreto de 27 de junio de 1870, declara concluido el encargo, al haberse remitido al Gobierno el pertinente informe. Pero ya no estaba Becerra en el Ministerio de Ultramar.

32 Colección legislativa, segundo semestre de 1871, vol. I, pp. 491-500.

33 Los Decretos de suspensión provisional se recogen en la Gaceta de Manila de 28 y 29 de mayo de 1871; la definitiva en la Colección legislativa de 1871 y 1875, pp. 794-796 y 647-652, respectivamente.

propio Archipiélago a través de los Gobernadores que dirigen en estos años la Administración de las Islas y la apertura del Canal de Suez en 1869, que pone fin al aislamiento de las islas y las conecta más directamente con la cultura europea, agravándose el sentimiento de desigualdad y descontento ante la patente ineficacia de un sistema colonial anacrónico sostenido por un gobierno autocrático y misional que lo mantenían «en el mismo estado de salvajismo que cuando Legazpi plantó allí por primera vez el glorioso pabellón de Castilla»<sup>34</sup>; sentimiento que va a canalizar una minoría intelectual filipina que accede a la Península y a Europa y que articula las generales aspiraciones de un pueblo condenado secularmente al ostracismo, contribuyendo así a la rápida expansión de un incipiente nacionalismo.

Muestra palpable de que «la Gloriosa» había hecho mella en el pueblo filipino es la insurrección ocurrida en Cavite en enero de 1872 y la creación en el Archipiélago en 1870 por el Gobernador La Torre y a instancias de Becerra, de la Junta de Reformas Administrativas que redacta un «Proyecto de Bases para la organización política y administrativa central del Archipiélago»<sup>35</sup>, a la par que un «Proyecto de Ley municipal» cuyo principal punto de mira es el planteamiento deseable de sus órganos de gobierno y administración<sup>36</sup>, pero, remitidos al Ministerio de Ultramar, sobre ellos no recae resolución alguna.

En cualquier caso, podía concluirse que mientras la realidad filipina a finales de los años ochenta evolucionaba rápidamente como consecuencia de las circunstancias antes apuntadas, la Administración española se mostraba incapaz de acomodarse a esa realidad. El proceso secesionista suscitaba múltiples recelos y cualquier alteración del sistema social y político podía redundar en provecho de los partidarios de la independencia. Ante ello los gobernantes de la Restauración se van a adoptar una política excesivamente centralizadora, más represiva que conciliadora, pero combinada en períodos de gobierno liberal con una conducta reformista y contemporizadora que va a alcanzar a la deteriorada administración local filipina.

Al finalizar su mandato el primer gabinete de liberal de la Regencia, con Sagasta a la cabeza, Filipinas cuenta ya con Gobiernos civiles en muchas provincias<sup>37</sup>; abrién-

---

34 Así se expresa Cañamaque, F., en el Prólogo a la interesante obra del Comisario Regio para Filipinas, Patricio de la Escosura, Memoria sobre Filipinas y Joló, Madrid, Imprenta de M.G. Hernández, 1882, pp. X.

35 El interesante documento está fechado en Binondo, Imprenta de Bruno González Moras, 1870 (16 páginas).

36 En la ya citada obra de Azcárraga y Palmero el autor incluye unas *Observaciones al Proyecto de Ley Municipal que aparece acordado por la Comisión general de reformas de Filipinas*, pp. 46.

37 El R. Decreto de 26 de febrero de 1886, dispone la creación de Gobiernos civiles en las provincias de Albay, Bataán, Batangas, Bulacán, Camarines Norte y Sur, Cagayán, La Laguna, Mindoro, Nueva Ecija, Nueva Vizcaya, Pangasinán, Pampanga, Ilocos Norte y Sur, Isabela, Tayabas y Zambales. En todas ellas, el Alcalde Mayor o juez de primera instancia, mientras que los nuevos Gobernadores se encargarán de las de orden administrativo y económico que acumulaban aquéllos.

dose paso así a una incipiente aplicación del principio de separación de poderes iniciado en 1859 y a la futura organización provincial y, por Real Decreto de 12 de noviembre 1889<sup>38</sup>, el propio Becerra, adelantándose a Maura, emprende la tarea de reorganizar transitoriamente la Administración local intentando asimilarla con la peninsular. Pretende «dar un primer paso para que los españoles, hijos del Archipiélago sin distinción de razas, porque en la ley no existen, adquieran con el ejercicio del cargo, la idea del Municipio y su manera de funcionar, preparándose al mismo tiempo para que los pueblos ejerzan completa intervención en los asuntos locales»<sup>39</sup>. Se sirve para ello de las recomendaciones emitidas por la Junta de reformas administrativas de Manila, que había propuesto el cambio de denominación de las corporaciones locales filipinas por el genérico de Ayuntamientos, como en la Península. Pero estos Ayuntamientos, que se configuran al modo del Ayuntamiento de Manila —único existente en el Archipiélago— bajo la dirección del Gobernador General (Presidente nato de todos ellos) sólo se iban a establecer en las cabeceras de provincia donde existieran Gobiernos civiles, si bien, finalmente, la reforma quedó limitada, a unas pocas provincias<sup>40</sup>, manteniéndose en el resto las instituciones tradicionales. La llegada al poder de los conservadores impediría la continuidad de la reforma.

#### IV. LOS DECRETOS DE MAURA DE REFORMA DEL MUNICIPIO INDÍGENA FILIPINO

Con Sagasta de nuevo en el poder, el nuevo Ministro de Ultramar, el joven Antonio Maura, comienza su andadura en pro de la reorganización de la Administración filipina en general y, en especial, de la local. Lo había intentado en paralelo, aunque sin éxito, el propio Gobernador de las Islas Eulogio Despujol, a cuya instancia se elabora en el Archipiélago un «Proyecto de ley de reorganización del gobierno y administración local»<sup>41</sup>; pero es el político mallorquín quien se apresta a terminar con los inveterados vicios presentes en municipio filipino<sup>42</sup>, debidos en parte y a su juicio, «a haber exagerado su espíritu de tutela y su injerencia centralizadora la Administración del Estado» que, «sólo alcanzó a desmedrarlos, entumecerlos y

38 Colección Legislativa, segundo semestre de 1889, pp. 1335-1351.

39 *Ib.*, Exposición de motivos.

40 Albay, Batangas, Camarines Sur, Cebú, Ilocos Sur, Ilo-Ilo y Nueva Cáceres.

41 *Proyecto de ley de administración de local de Filipinas. Ponencia de D. José Moreno Lacalle vocal de la junta creada por Decreto del Gobierno General de 26 de enero de 1892 para redactar dicho proyecto*, sin pié de imprenta, Manila, 1893.

42 La cuestión local es sobradamente tocada por los historiadores de Filipinas, pero, en especial, *vid.*, además de la ya citada obra de Azcárraga y Palmero, las de, Feced y Temprado, J. *Manual del gobernadorcillo*, Manila, 1880; Artigas y Palmero, M., *El municipio filipino* (2vols.), Manila, Estab. Tipo-litográfico de Ramírez y Cia., 1894; Patero, P.A., *El régimen municipal en las Islas Filipinas*, Madrid, Estb. Tipográfico de los sucesores de Cuesta, 1893.

desprestigiarlos todavía más<sup>43</sup>». Pero pretende también evitar el agravamiento de un conflicto amenazante.

De ahí que de los ocho Reales Decretos de 19 de mayo de 1893 destinados a la reorganización administrativa de Filipinas<sup>44</sup> destaquen dos: uno relativo a la reforma del municipio indígena y, el otro, a la reestructuración del Consejo de Administración, órgano consultivo del Gobierno y Administración del Archipiélago creado por O'Donnell en 1861 que incluye dentro de sus competencias la de informar al Gobernador General –Presidente nato del mismo– sobre «cualquier reforma esencial de reglamentos e instrucciones que esa autoridad haya de proponer al Gobierno» y, en especial, sobre la totalidad de ingresos y gastos del Archipiélago, cuestión ésta, la de los Presupuestos filipinos, en permanente estado de debate, al quedar excluida su aprobación del conocimiento de las Cortes. En su elaboración había tenido muy en cuenta las recomendaciones del Consejo de Filipinas sobre los deseables cambios en la Administración municipal<sup>45</sup>.

Con independencia de la reestructuración que posteriormente<sup>46</sup> realiza Maura en el antiguo Ayuntamiento de Manila, el Real Decreto orgánico 14/1893, de 19 de mayo<sup>47</sup> centra el principal esfuerzo de Maura en dar nueva configuración al régimen municipal de los pueblos de las islas de Luzón y Visayas, salvo en aquéllos que el propio Decreto exceptúa<sup>48</sup>. La regulación que Maura pretende en la estructura local filipina responde, a grandes rasgos a un criterio asimilista: pretende con ella, adaptar a las Islas el espíritu de la ley municipal vigente en la Península de 2 de octubre de 1877 (de evidente carácter centralista), pero acomodándola a las instituciones propias del Archipiélago, para que el indígena tomara conciencia de la vida municipal moderna. Pero intenta también, en línea similar a su proyectada reforma antillana<sup>49</sup>, satisfacer a los filipinos y desviarlos de sus sueños de emancipación. Ello

---

43 Así se expresa Maura en su obra *Estudios jurídicos*, Madrid, Sociedad Española de Librería, 1916, pp., 51-52

44 Publicados en la Gaceta de Madrid los días 22 y 23 del mismo mes.

45 Tanto la solicitud de Maura al Consejo de Filipinas –por R. orden de 2 de marzo de 1893– para recabar informe sobre el tema, como el propio informe, puede verse en el Archivo Histórico Nacional, Sección de Ultramar, legajo 2.320.

46 Por Real Decreto de 19 de enero de 1894.

47 Colección legislativa, vol. II de 1893, pp. 115-138. El Decreto lo publica también la Gaceta de Manila de 9 de julio del mismo año, pero sin la Exposición de motivos, quizás porque determinadas expresiones paternalistas que Maura utiliza en la misma, pudieran resultar contraproducentes.

48 En los que se hubiera constituido ya en Ayuntamiento de acuerdo con la anterior reforma de Becerra; en la ciudad de Manila y en los que no contrbuyeran al Estado con menos de mil cédulas anuales.

49 El 5 de junio del mismo año presenta en las Cortes un proyecto de Ley para el Gobierno y Administración de estas islas de carácter reformista y descentralizador con la idea de atraer a los cubanos contra los insurrectos y contra las apetencias de Estados Unidos. El Proyecto, muy discutido en el Congreso y en la prensa fue, en suma, la causa de su dimisión.

a través del otorgamiento de una mayor autonomía y del fomento de una más directa participación en los asuntos públicos; participación que se inicia en el entorno local y llega a través de las Juntas provinciales hasta el propio Consejo de Administración que va a contar en adelante con seis consejeros delegados encargados de hacerle llegar las cuestiones que surjan en el ámbito municipal.

### **1. La nueva organización municipal**

En lo sucesivo, los órganos de gobierno y administración de los municipios indígenas quedan como sigue: como órgano de representación y administración de «la asociación legal de todas las personas residentes en el término municipal», se constituye en cada localidad de las islas de Luzón y Visayas un «Tribunal municipal» –que sustituye al antiguo Tribunal de los pueblos– integrado, de manera similar a aquél, por un «Capitán» –término de uso secular empleado por los españoles en la conquista– y cuatro «Tenientes»: «mayor», «de sementeras», «de policía» y «de ganados», elegidos por doce electores de segundo grado, delegados de la que sigue siendo la clase más influyente: «la Principalía», a cuya composición tradicional se añaden ahora «los vecinos que paguen cincuenta pesos por contribución territorial». Todos ellos son elegidos por una restringida base electoral del modo siguiente: reunida la principalía de cada pueblo el día señalado al efecto por el Gobernador, con la asistencia del cura párroco y del Capitán saliente, que la preside, designa ésta como electores doce vecinos; seis de ellos, de entre los cabezas de barangay pasados y en ejercicio; tres, de entre los capitanes pasados, y otros tres de entre los mayores contribuyentes del pueblo no incluidos en esas categorías. Estos doce vecinos, delegados de la principalía, eligen a su vez y en el mismo acto, primero al Capitán y después al resto de los componentes del Tribunal, con inclusión de dos suplentes.

Es digno de notar que el Real Decreto determina que las elecciones serán presididas, no ya por el jefe de provincia o su delegado, sino por el Capitán municipal, así como la función meramente asistencial que asume ahora el cura párroco: «los párrocos –dice el art. 49– ejercerán tan sólo funciones de inspección y consejo, y no se computará su asistencia en el número de los que hayan de concurrir para la validez de las deliberaciones del Tribunal municipal». Con esta función de simple asesoramiento que Maura le atribuye, se tiende a mantener su influencia en la dirección de los pueblos a la vez que, veladamente, atender las peticiones de la clase indígena, en constante enfrentamiento con los regulares. Pero también es de resaltar que la elección del Capitán ya no recae en el Gobierno General, sino que es la propia base electoral la encargada de hacerlo directamente, expidiendo el título el respectivo Gobernador de provincia.

Por lo que hace a las condiciones para acceder al cargo –ahora honorífico, sin retribución alguna– de los miembros del Tribunal –Capitán, tenientes o suplentes–,

se requiere: ser natural o mestizo de sangley, mayor de 25 años, vecino del pueblo al menos cuatro años antes de las elecciones, hablar y escribir castellano<sup>50</sup>, y, en fin, ser cabeza de barangay con cuatro años de ejercicio, cuentas saldadas y gozando de buena reputación, o haber sido durante dos años gobernadorcillo (o Capitán) o Teniente mayor, o cabeza de barangay durante seis, sin nota desfavorable.

A estas condiciones se añade una lista de incompatibilidades por razón del oficio (miembros de la base electoral, eclesiásticos, arrendatarios, empleados subalternos...) o por otras circunstancias procesales o económicas (procesados, quebrados o deudores a los fondos públicos...) así como de excusas e incapacidades para ejercer el cargo.

Dada la importancia que intencionadamente Maura concede al Capitán, el Real Decreto le atribuye tan amplias facultades, tanto políticas como administrativas, que vienen a configurarlo como un auténtico Gobernador de su municipio, con amplio poder descentralizado, si bien que, sujeto al control de la Junta provincial, del Gobernador de Provincia, y, en última instancia, del Gobernador General, Presidente nato de todos los Tribunales Municipales de las islas.

Dichas facultades se clasifican –al modo de la legislación peninsular en la materia– en «delegadas», en cuyo ejercicio ha de sujetarse estrictamente a las leyes y reglamentos vigentes y a las instrucciones de sus superiores jerárquicos, y, «propias», que le permiten, como Presidente del Tribunal y mandatario del pueblo, ejecutar los acuerdos del Tribunal y dictar bandos y reglas para su observancia con plena autonomía.

De entre las primeras, son de destacar: la jefatura militar, si no la hubiere; la publicación y ejecución de las normas; la adopción de medidas de orden y tranquilidad pública (en lo que toca al control del ejercicio del derecho de reunión, uso de armas, alborotos, rondallas y ruidos nocturnos y demás actos que perturben la tranquilidad pública así como la moral y las costumbres del pueblo); el impulso y auxilio a los recaudadores en el cobro de contribuciones; el suministro, en su caso, de bagajes y alojamiento a las tropas nacionales y, en fin, la protección de la seguridad personal de los vecinos, adoptando al efecto las medidas que estime oportunas.

En relación con las segundas, como Presidente del Tribunal, preside las sesiones y dirige las discusiones; cuida, bajo su responsabilidad del cumplimiento de leyes y reglamentos y se relaciona en nombre del Tribunal con autoridades y particulares; y, en calidad de Jefe de la Administración municipal, le corresponde publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Tribunal; suspender los mismos cuando excedan

---

50 Pese a ser esta, en buena lógica, condición elemental e inherente a la naturaleza del cargo, la realidad filipina impone que poco después el Decreto de 18 de diciembre del Gobernador General Blanco, que publica la Gaceta de Manila los días 20 y 22, dispense –como había ocurrido antes con los gobernadorcillos– de este requisito para ser elegido Capitán, Teniente o suplente.

del ámbito de sus atribuciones o perjudiquen al interés público; nombrar, suspender y separar a los funcionarios, auxiliares y dependientes del Tribunal; trasladar a la Junta provincial y al Gobernador de la provincia, según proceda, los acuerdos que precisen de ratificación, así como, en su caso, publicarlos, ejecutarlos y hacerlos cumplir, ejercer las funciones propias de ordenador de pagos, control de cuentas e intervención de fondos; fomentar las obras públicas, la construcción de colegios y hospitales con cargo a los fondos locales, y también, entre otras muchas, trasladar las peticiones que los Tribunales o los vecinos dirijan a las instancias superiores, incluso al Rey.

En fin, no falta la referencia a los antiguos «barangays», cuyos «cabezas» consiguen una posición especialmente ventajosa. Los nombra –por tres años –aunque se permite la reelección indefinida– el Gobernador de provincia, a propuesta en terna del Tribunal municipal y de los doce vecinos representantes de la principalía y, a partir de ahora van a ejercer también funciones de tenientes de barrio, delimitando su territorio y el número de familias bajo su mando con vistas a facilitar la formación de censos de población: de 100 a 150 en poblaciones agrupadas y de 50 a 100 en las no agrupadas; suben, consecuentemente en un 50% sus retribuciones por recaudación de tributos y se le asignan colaboradores para el mejor ejercicio del cargo; Sus obligaciones, en contrapartida, también aumentan, ya que a su cargo corre la recaudación, además del importe de la cédula personal, del largo listado de arbitrios e impuestos que el artículo 24 enumera (alumbrado y limpieza, pesquerías, rentas de fincas urbanas y rústicas multas, etc), cuyo importe ha de pasar a engrosar el «haber o hacienda de los pueblos» con destino exclusivo a atenciones procomunales<sup>51</sup>.

En suma: el Real decreto consagra y otorga a los Tribunales municipales el derecho a autoorganizarse y a autofinanciarse, con las salvedades expuestas. Pero la realidad es que el nuevo régimen ni democratiza realmente los Tribunales Municipales ni les otorga la pretendida autonomía. Muestra palpable es la facultad que, entre otras, se atribuye al Gobernador General de las Islas para que, en casos extraordinarios o por razón de la tranquilidad pública, pueda decretar, «sin trámite alguno», la destitución de los Tribunales municipales<sup>52</sup>.

La nueva regulación de la vida local filipina configura también una institución específica para las islas: la «Junta provincial»; Junta que, aún con cierto aire peninsular –similar, si cabe, al antiguo Consejo provincial, órgano exclusivamente consultivo del Gobernador de provincia– goza de mayores facultades que aquél, ya que a

---

51 Aumento que critica el diario manileño «El Eco de Filipinas», de 28 de julio de 1893, al considerar que «ningún cabeza de barangay puede conllevar hoy, sin desatender su hacienda, el cúmulo de obligaciones que la sucesiva reforma de las leyes administrativas ha ido echando sobre él, ni en llevar tampoco las vejaciones que en la práctica, tales deberes le producen».

52 Art. 45, párrafo segundo.

sus funciones consultivas se unen las de inspección y censura en el orden económico; pero, y sobre todo, están llamadas a desempeñar un importante papel en el Archipiélago, no sólo porque en su composición –el Gobernador provincial que las preside, el Promotor fiscal, el Administrador de Hacienda pública, el Vicario y el párroco, el Médico y «cuatro principales vecinos de la cabecera elegidos por los Capitanes de los Tribunales municipales de la provincia en la forma que determinen los reglamentos»– estén representados los elementos sociales de mayor importancia en la provincia, sino porque a sus competencias de fiscalización y, en su caso, de censura de las operaciones de gastos e ingresos de cada pueblo, unen las que comportan los «seis Consejeros delegados de la Junta provincial», como vocales del recién remodelado Consejo de Administración, delegados que, cada Junta – en base a una distribución prefijada en seis grupos de los pueblos de Luzón y Visayas– ha de nombrar entre las provincias que constituyan cada uno de los grupos, debiendo reunir las siguientes condiciones: residencia de cuatro años en la localidad, notorio arraigo, capacidad para ejercer cargos públicos y no pertenencia a la Junta provincial encargada del nombramiento. Se garantiza así, al menos formalmente, tanto la posible revisión presupuestaria local, cuanto, al configurarse los «delegados» como un eslabón entre los Tribunales y el propio Gobernador General, la posibilidad de mostrar al Gobierno las deficiencias y errores de los que adolecía la Administración filipina, posibilidad que también se recoge en el Real Decreto de la misma fecha que reorganizaba el Consejo de Administración, al conferir a los Consejeros delegados la misión de «exponer dentro del Consejo los deseos y las necesidades de los pueblos»<sup>53</sup>.

Finalmente, el Decreto de Maura destina el capítulo tercero –de disposiciones generales– a salvaguardar las amplias facultades del Gobernador General y de las Autoridades provinciales y la Disposición transitoria primera ordena a aquél activar las provisiones necesarias para que el 1 de enero de 1.894 «quede planteado y en ejecución lo que ordena este Decreto».

## 2. La reacción en los medios de comunicación y en otros frentes

Las reacciones a favor o en contra del Decreto de Maura no se hacen esperar. La exclusión de peninsulares y mestizos de español a los cargos municipales origina una fuerte crítica. Hay quienes ven en las reformas de Maura un cierto propósito de separación de razas contrario al criterio que había mantenido la Junta consultiva de reformas en 1869 –que proponía la eliminación de las diversas denominaciones que recibían las corporaciones municipales filipinas– Ayuntamiento de Manila, Ayuntamientos de naturales y de mestizos de sangley– por la acepción genérica de Ayun-

---

53 Exposición de motivos del Real Decreto 11/1983, de 19 de mayo, reorganizando el Consejo de Administración de Filipinas, Colección legislativa, vol. II de 1893, pp. 103.

tamientos. El mismo sentido igualatorio había inspirado la incipiente reforma municipal de Becerra; también críticamente se manifiesta «El Correo militar» de 3 de julio de 1893, periódico que se presume órgano oficioso del ex Gobernador General de Filipinas Valeriano Weyler: «ha debido llevarse a las comunales el elemento peninsular; pero no únicamente al oficial, sino al que reside en los pueblos y en ellos tienen sus intereses. El agricultor peninsular es... el elemento principal de la riqueza y el más vigoroso estímulo de progreso. Y, sin embargo... carecen de participación en la vida pública y de influencia sobre sus mismos trabajadores<sup>54</sup>». El más agudo crítico de la implantación del requisito racial es, quizá, el destacado intelectual filipino, reformista pero adepto a la causa española, Pedro Alejandro Paterno para quien «si el gobierno no destruye presto esos profundos odios, esos alejamientos y esos exclusivismos, pronto lucirá el día en que todas las razas de color se unan contra la raza española...<sup>55</sup>»

No andaban descaminadas estas valoraciones: cuatro años después, cuando ya había estallado la insurrección filipina de 1896, Camilo Millán y Villanueva, Consejero de Administración, ex Gobernador civil en varias provincias del Archipiélago, militar y periodista, tachaba de vejatoria la medida y de contraproducente la inclusión en los Tribunales municipales de los mestizos de sangley (mestizos de chino), a su juicio, factores importantísimos en la formación del «Katipunan»<sup>56</sup> y de donde «han salido la mayor parte de los cabecillas y el mayor número de los insurrectos cualificados»<sup>57</sup>. Para Primo de Rivera, la reforma había convertido «los Ayuntamientos y juzgados municipales en centros de conspiración, amparados por leyes que han hecho el verdadero milagro de trastornar los sentimientos de este país en tan corto tiempo»<sup>58</sup>. «El Heraldo de Madrid» –defensor de la opción liberal de Canalejas–, se expresa así en 3 de septiembre de 1896, ante el anuncio de la insurrección: «en Filipinas no han sido previsores más que los pobres frailes, que vienen hace años advirtiéndolo el peligro, y con los frailes, unos cuantos españoles de buen espíritu... Despreciábase a estos frailes... Lo último fue quitarles, no sólo el Gobierno, sino hasta el Consejo de los Ayuntamientos por la premeditada y funesta reforma del Sr. Maura».

---

54 *Apud cit.* Paterno, *opus cit.*, pp. 100.

55 *Ib.*, pp. 96.

56 Sociedad secreta creada en 1892 por un grupo de «ilustrados filipinos», pero de composición mayoritariamente popular y organizada bajo modelo masónico con tendencia abiertamente revolucionaria e independentista.

57 *El gran problema de las reformas de Filipinas*, Manila, Imprenta de J. Lafont, 1897, pp. 118-119.

58 *Memoria dirigida al Senado por el Capitán General D. Fernando Primo de Rivera y Sobremonte acerca de su gestión en Filipinas*, Madrid, Imprenta y Litografía del Depósito de la Guerra, 1898, pp. 82.

Por contra, el propio Paterno ve en general en la reforma maurista el prelude de más decididas reformas políticas, el prelude para que los filipinos puedan alcanzar la igualdad jurídica y política con el resto de los españoles «aspirando el aire puro de las Cortes de Cádiz y de Madrid, a que los filipinos aspiramos con perfecto derecho, para vivir en la grande y gloriosa comunidad de la Patria»<sup>59</sup>. En el mismo sentido se manifiesta el periódico conservador «La Época» de 3 de julio de 1893, aunque critica su regulación por Decreto, como era la práctica en las cuestiones filipinas, y no a través de un Proyecto de Ley a debatir en Cortes. Por su parte, el periódico «La Solidaridad» – que en los años noventa preside el republicano Miguel Morayta, presidencia que comparte con la de la «Asociación Hispano-filipina», reivindicatoria de reformas políticas y socio-económicas para el Archipiélago –entre ellas, la autonomía municipal– publica un escrito, firmado por el mismo Morayta y otros destacados filipinos, entre los que se encuentra Paterno, felicitando a Maura por sus reformas municipales, considerándolas «principio de regeneración de la vida del Archipiélago y altamente consecutivas para el porvenir y prosperidad de su pueblo». Y el mismo sentido laudatorio manifiesta en 6 de junio de 1893 la revista conservadora que edita W. E. Retana, «La política de España en Filipinas».

### 3. El fracaso final de la reforma

Pero las esperanzas puestas en conseguir la ansiada igualación se desvanece pronto. Es cierto que el proceso de implantación del nuevo orden municipal sigue su curso, pero regulado de manera provisional ante la imposibilidad de que tanto los Tribunales municipales de Luzón y de Visayas se constituyeran en la fecha prevista (1 de Enero); provisionalidad derivada de la remisión que el artículo 20 del Real Decreto hace a los reglamentos, cuyo proyecto, por mor del art. 52, ha de elaborar cada Junta Provincial –«según las circunstancias de la respectiva provincia»– antes de dicha fecha y someterla a la aprobación del Gobernador general, con audiencia del Consejo de Administración, para, a la vista de los proyectos remitidos redactar un Reglamento general de organización y administración de los Tribunales municipales, en desarrollo y ejecución del Decreto. Dicho Reglamento debía regular, entre otros aspectos, la elección de los cuatro vecinos de la cabecera, «elegidos por los Capitanes de los Tribunales municipales de la provincia».

Pero elaborados éstos por la mayoría de las Juntas provinciales, y pendientes de aprobación por el Gobernador, el Capitán General Ramón Blanco, argumentado dificultades para examinarlos en tan escaso tiempo, solicita permiso del Gobierno central, para «por una vez» y provisionalmente, realizar el nombramiento de los miembros de los Tribunales municipales y el de los Delegados en las Juntas provinciales, a lo

---

59 *opus cit.*, pp. 273.

que el Gobierno accede. Salvada tan fácilmente la elección por un año, solicita de los Gobernadores civiles y Jefes de provincia nota reservada de los veinte individuos que, a su juicio, reunieran las mejores condiciones para el cargo. De entre ellos nombra Blanco a los doce primeros como «delegados de la principalía» y base electoral para nombrar al Capitán, y al resto de los empleados locales. Decreta asimismo la aplicación en las islas de un «Reglamento provisional para el régimen y gobierno de las Juntas provinciales<sup>60</sup>» que, en su artículo segundo restringe de entrada el ejercicio del derecho electoral, puesto que los Capitanes ven condicionada su libre elección de vocales a una lista prefijada por cada Junta provincial, que deberá incluir a los vecinos que reúnan las condiciones idóneas para ser vocal y sobre los que emitirán su voto por escrito remitiéndolo al Presidente de la Junta respectiva, procediéndose después a la elección, cuyo resultado había de hacerse público en veinticuatro horas.

En fin, con las anotadas restricciones al ejercicio del derecho electoral en las primeras elecciones, el proceso electoral siguiente parece desarrollarse de forma «correcta y ordenada» como patentiza el Director General de Administración civil de las Islas, Angel Avilés, en Circular de 18 de marzo de 1895, quien también manifiesta «el interés con que habían acudido todos los vecinos y principalías, exigiendo el más exacto cumplimiento de todas las disposiciones que rigen la materia...<sup>61</sup>» Pero el triunfalismo de Avilés no es acorde con la realidad. Es sintomático el hecho de que uno de los Capitanes municipales electos por el nuevo sistema sea Emilio Aguinaldo, líder del movimiento revolucionario que se está gestando, y también lo es la opinión que mantiene al respecto el diputado antillano Rafael M<sup>a</sup> de Labra, para el que la obra de Maura se había interrumpido «por todo género de corruptelas y atrevimientos burocráticos»<sup>62</sup>.

La realidad fue que, una vez dimitido Maura como Ministro de Ultramar, aunque Sagasta lo pone al frente del Ministerio de Gracia y Justicia, la reforma se ve expuesta de nuevo a un doble ataque: el de las ordenes religiosas y el de los partidarios de un mayor centralismo. Aquéllas ven comprometida su influencia local al quedar reducida su función a la de simples asesores de los Tribunales municipales y éstos temen la pérdida de poder de Gobernadores de provincia y Jefes provinciales

---

60 Tanto el Decreto de designación provisional de los Tribunales municipales por un año, como el Reglamento provisional para su régimen y gobierno, ambos con fecha de 9 de diciembre de 1893, se publican en la Gaceta de Manila del día 16.

61 En los años de 1894 y 1895, son numerosas las Instrucciones y Circulares que para llevar a cumplido efecto la normativa provisional citada aparecen en la Gaceta de Manila y que finalmente refunde Avilés en la citada Circular interpretatoria de todas ellas. El texto completo lo publica Artigas, *opus cit.*, pp. 227-233.

62 *La reforma política en Ultramar. Discursos y folletos*. Madrid, Tipografía de Alfredo Alonso, 1901, pp. 688.

en la intervención y elección de las autoridades locales y avalan el robustecimiento del principio de autoridad en previsión de que «las cañas se vuelvan lanzas al campar por sus respetos los munícipes»<sup>63</sup>. E. E. Laloux mantiene, que las principales circunstancias que apresuraron el estallido revolucionario de 1896 fueron: «la benevolencia con que se ha mirado la aclimatación y arraigo de la masonería en el país y las facilidades que la autonomía municipal concedida hace cuatro años, ha dado para la formación del Katipunan»<sup>64</sup>; y también lo hace ahora la revista «La política de España en Filipinas» que considera la reforma de Maura atentatoria contra el principio de autoridad que representan las autoridades provinciales<sup>65</sup>.

No obstante, la aplicación del citado Decreto va a tener escasa transcendencia. La insurrección de 1896 y los posteriores sucesos precipitan los acontecimientos y obliga al gabinete Azcárraga —en línea con el desaparecido Cánovas del Castillo— a través de su Ministro de Ultramar, Tomás Castellano, a decretar el 12 de septiembre de 1897 un nuevo y amplio plan de reformas que tienden a recortar las concesiones autonomistas de Maura y a rectificar la política asimilista a favor de un robustecimiento del control político y militar del Gobernador que garantice la tranquilidad y el orden<sup>66</sup>. El Decreto, aunque resucitando en parte el plan de Moret, con medidas destinadas al fomento de la enseñanza de los dialectos filipinos entre los funcionarios y a la creación de Escuelas prácticas para la Agricultura y de Artes y oficios, intenta sobre todo desmontar el sistema autonomista ideado por Maura, al entenderse ahora favorecedor de la extensión del Katipunan en todo el Archipiélago.

Se refuerza para ello el principio de autoridad y, en esta línea, el artículo primero atribuye al Gobernador General el nombramiento de los Capitanes municipales de entre los individuos que designe la principalía por medio de sus doce delegados, principalía que pasa ahora a presidir el Gobernador de provincia o un representante del mismo; se merman asimismo las facultades de los Capitanes y Tribunales municipales, al facultar al Gobernador de provincia para dictar los bandos de policía y para nombrar, suspender y separar a los miembros del Tribunal municipal, sin previa propuesta del Capitán, y se elimina el acceso a los cargos locales de los mestizos de sangley, al conocerse su participación activa en la insurrección al socaire de su incorporación a los Tribunales municipales. Sólo podrán acceder los súbditos españo-

---

63 Millán y Villanueva, *opus cit.*, pp. 47.

64 En el prólogo a la anterior obra, pp. 6-7.

65 En el artículo *Cartas a vuela pluma sobre las reformas municipales decretadas por el señor Maura*, publicado el 18 de junio de 1895.

66 Colección legislativa, vol. II de 1897, pp. 293-308. Tal Decreto se acomoda en parte a las modificaciones que Primo de Rivera había apuntado como convenientes y que, en reiteradas ocasiones había expuesto a Cánovas del Castillo. En su citada *Memoria...* cita y transcribe algunas de las cartas dirigidas a Madrid al respecto.

les «naturales de Filipinas». Se altera también la composición de las Juntas provinciales: los cuatro vecinos elegidos por los Capitanes de provincia se sustituyen por tres vecinos de la localidad elegidos a suerte de entre los doce mayores contribuyentes y se incluye entre sus componentes a dos residentes de la provincia, nombrados directamente por el Gobernador General.

En cualquier caso, tampoco en esta ocasión el nuevo Decreto llega a materializarse. Con Sagasta de nuevo en la Presidencia del Gobierno, su Ministro de Ultramar –Moret– ordena la suspensión de su publicación a falta del informe del Consejo de Filipinas<sup>67</sup>. A partir de ahí la situación se desborda y los intentos de controlar la insurrección, alentada especialmente desde las bases locales, llegan tarde.

---

<sup>67</sup> *Ib.*, pp. 165.