

EL MUNICIPIO INDÍGENA EN FILIPINAS: SU EVOLUCIÓN DESDE LA CONQUISTA HASTA EL FINAL DE LA SOBERANÍA ESPAÑOLA

Lourdes DÍAZ TRECHUELO

SUMARIO: I. *El siglo XIX*. II. *La gran reforma de don Antonio Maura Montaner*. III. *Bibliografía*.

Los españoles emplearon en Filipinas su última y tardía conquista, la misma pauta de comportamiento que habían utilizado en América. Aquí también quisieron trasplantar el municipio castellano, que tan vigoroso fue en la Edad Media y tanto contribuyó a formar el esqueleto de la organización sociopolítica en la Península Ibérica. Consecuencia de esto fue la creación en América del municipio indígena, gobernado por los propios vecinos del pueblo. Pero las circunstancias que se daban en Filipinas, cuyas causas son —entre otras— la enorme distancia y la lentitud y dificultad de comunicaciones eran muy distintas. Recordemos que en virtud del Tratado de Tordesillas de 1494, los españoles no podían costear el continente africano y doblar el cabo de Buena Esperanza para cruzar el Océano Índico rumbo al este, de modo que para llegar a las islas del Poniente era necesario atravesar el Atlántico y cruzar por tierra el istmo mexicano hasta su costa pacífica. Allí los que deseaban ir a Filipinas tenían un solo punto de partida; el puerto de Acapulco, y un solo barco anual, el que en Filipinas se llamaba galeón de Acapulco, y en México, de Manila.

La estela de los galeones trazó el único derrotero que unió Filipinas con la Nueva España desde 1593 hasta 1765, en que por primera vez se utilizó la vía del océano Indico en viajes directos desde Cádiz a Manila que acortaban considerablemente la distancia entre ambos puertos y el tiempo necesario para recorrerla.

A este factor negativo hay que añadir la falta de otros incentivos: inexistencia de las tan deseadas especias, gran acicate de los viajes transpacíficos desde México y Perú en la primera mitad del siglo XVI, que fue la gran decepción, aunque los españoles no se resignaron y especialmente en el siglo XVIII realizaron distintos ensayos para su aclimatación y cultivo, todos ellos fracasados. Además la escasez de metales preciosos —poco oro y ninguna plata— acabaron de desengañarlos y en varios momentos se pensó en el abandono de las islas, tema llevado en más de una ocasión a las Cortes castellanas en los reinados de Felipe III y Felipe IV, pero nunca aceptado por los monarcas, influidos por la presión de las órdenes religiosas que misionaban en Filipinas con frutos copiosos.

La concentración en la capital de los pocos hispanos fueron causa de que durante bastante tiempo solo hubiera en las islas dos cabildos seculares de españoles; uno de ellos fue el de Manila, fundado con gran ilusión por el adelantado Miguel López de Legazpi que le dio sus primeras Ordenanzas, en vigor hasta el siglo XIX; otro fue el de Cebú, primero Villa de San Miguel y luego Ciudad del Santísimo Nombre de Jesús. Este desaparece en el siglo XVIII porque la mayor parte de sus vecinos españoles se marcharon a Manila, atraídos por el señuelo del comercio asiático.

Si difícil fue el arraigo del municipio de españoles mas difícil aún fue establecer el indígena, porque además en este caso la estructura social de la población tampoco favorecía a la institución municipal.

Antonio de Morga, primer cronista seglar del archipiélago en el capítulo octavo de su obra *Sucesos de las Islas Filipinas*,¹ nos da noticias interesantes acerca de la población que encontraron los españoles en estas tierras. No había allí ninguna organización política semejante a la de aztecas o incas; los indígenas vivían dispersos por montes y valles formando pequeños grupos familiares llamados *barangays*. Este nombre, según algunos autores, procede del de la embarcación en que habían llegado a las islas procedentes del continente asiático, y que se aplicó luego a los grupos que habían venido en la misma embarcación.

Sea como fuere, el *barangay* agrupaba unas cuantas familias, relacionadas entre sí por lazos de parentesco.

¹ Edición al cuidado de Patricio Hidalgo Nuchera, Madrid, Ediciones Polifemo, 1997.

Los misioneros españoles, con fines evangelizadores trataron de reunir a los indígenas en pueblos y lo fueron consiguiendo poco a poco; un grupo de quinientas personas como mínimo formaba un pueblo de indios, cuya autoridad era el *cabeza de barangay*.

Esta primera organización se estableció sobre todo en las provincias de Luzón más próximas a la ciudad de Manila, zona poblada por malayos que eran los más cultos de los pobladores de Filipinas y pertenecían al grupo tagalo. También malayos eran los habitantes de las siete islas que se extienden entre el sur de Luzón y el norte de Mindanao y forman el grupo de las Visayas.

Los españoles llamaron a éstas *islas de los Pintados* por los tatuajes que cubrían sus cuerpos de arriba abajo. Este grupo malayo, los visayos, eran parecidos en todo a los tagalos, y fueron los primeros que se convirtieron al cristianismo y adoptaron poco a poco la cultura hispana.

Había también en Luzón un grupo de nativos de piel oscura y estatura baja, que los españoles llamaron negritos; estos eran mas primitivos y reacios a recibir la nueva cultura. Vivían en los montes y mantuvieron su identidad hasta el fin de la presencia española en las islas e incluso aún hoy quedan grupos de este pueblo.

La acción española se realizó principalmente a través de los misioneros agustinos y franciscanos, y más tarde jesuitas y agustinos recoletos. Ellos fueron logrando poco a poco reunir “reducir” se decía entonces, a los indios en pueblos, y respetaron su organización en *barangays*.

El territorio de las islas fue dividido en provincias llamadas alcaldías mayores o gobiernos políticos-militares, según su grado de hispanización. Cuando escribía Morga, en los primeros años del siglo XVII, había en Luzón diecisiete alcaldías mayores y quince gobiernos militares; las islas Visayas eran todas gobiernos militares.²

En tiempo de Rodrigo de Vivero, gobernador interino (1608) se realizó la primera reforma de la administración local, según Antonio M. Molina;³ cada municipio debía tener un *gobernadorcillo* que sería elegido cada dos años por los varones casados. Este cargo subsistió hasta muy avanzado el siglo XIX y vulgarmente se le llamaba también *capitán*. Al

² Manuel Scheidnagel, *Las colonias españolas de Asia. Islas Filipinas*, Madrid, 1880.

³ *Historia de Filipinas*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1984, 2 vols., t. I, pp. 105 y 106.

gobrnadorcillo al dejar de serlo se le llamó *capitán pasado*. Los pueblos se fueron dividiendo en barrios de cien vecinos aproximadamente, que se llamaban *cabecerías*, y su jefe era el *cabeza de barangay* que debía encargarse de recaudar el tributo o contribución que cada individuo debía pagar anualmente a la real Hacienda. Un matrimonio formaba un tributo entero, que pagaba 15 pesos al año. Solteros y viudos representaban medio tributo cada uno. Para constituir un pueblo cada agrupación debe tener por lo menos 500 vecinos o sea tributos enteros, lo que venía a representar una población de 1500 a 2000 almas.

Si el siglo XVII y especialmente su segunda mitad fue una época de escasa valoración de las islas, la Ilustración, de acuerdo con sus teorías económicas, trató de introducir reformas y se suceden los que podrían llamarse *planes de desarrollo* para las Islas. Se empiezan a valorar las posibilidades comerciales y estratégicas que ofrecían y se intenta fomentarlas. Así, desde los planes del inglés Norton Nicols y del jesuita José Calvo⁴ las Filipinas van a estar con frecuencia presentes en los despachos ministeriales y figuras tan destacadas como Jerónimo de Ulloa, Campomanes y otros economistas de la época llamaron la atención sobre las posibilidades que ofrecían para la agricultura y el comercio.

Un hito importante de esta corriente renovadora lo ofrece el plan presentado por el fiscal de la audiencia de Manila Francisco Leandro de Viana futuro conde de Tapa, que llegó las islas en 1756.⁵

I. EL SIGLO XIX

La situación política de España fue la principal rémora que frenó los sucesivos intentos de reforma realizados en diversos momentos. Contribuyó en gran medida a mantener esta situación la inestabilidad

de los gobiernos peninsulares y habrá que esperar a última década del siglo XIX, cuando ya el pueblo filipino o al menos gran parte de él, estaba ansioso de grandes cambios, para encontrar ensayos mas o menos decididos de remediar los fallos.

⁴ “Proyecto q hace a S. M. el padre José Calvo...”, Biblioteca de Palacio Real, Madrid, “ Miscelánea de Ayala”, t. v, fols. 300-339. Manuscrito. El de Norton Nicols, en la misma colección, t. II, f. 254-271.

⁵ “Demostración del mísero deplorable estado de las Islas Filipinas...”, Museo Naval Madrid, ms. 405, 181 ff. Está fechado en Manila a 10 de febrero de 1765. Hay varias copias de este manuscrito en distintos archivos y bibliotecas.

La invasión de la Península por las tropas de Napoleón Bonaparte que provocó el alzamiento de los españoles en defensa de su independencia, introdujo también en España las ideas de la Revolución francesa, que se extendieron con rapidez entre las clases más ilustradas.

La Junta Central Gubernativa del Reino que se encargó del gobierno durante la cautividad del rey Fernando VII, declaró que los dominios de España no eran colonias ni factorías sino “una parte esencial de la Monarquía española”. Por eso “los reinos, provincias e islas que forman los referidos dominios deben tener una representación nacional...por medio de sus correspondientes diputados”.

En virtud de este decreto se ordenó al gobernador de Filipinas que las islas eligiesen sus diputados, y como no daba tiempo a que llegaran a Cádiz se recurrió a la representación supletoria. Siempre hubo dificultades para que los diputados por Filipinas llegaran a tiempo a las sucesivas convocatorias de Cortes ordinarias o extraordinarias, además de que las islas no podían sufragar los gastos de la numerosa representación que les correspondía por su número de habitantes. Ésta fue una de las razones en que se fundó la proposición presentada a las Cortes en 1837 por el diputado por Valencia don Vicente Sancho, que sostuvo que las provincias de Ultramar debían dejar de tener representación y ser regidas por leyes especiales. La propuesta fue aprobada el 16 de abril de 1837, y la Constitución promulgada el 18 de junio del mismo año establece que “las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales”. Grave error que abrió un abismo entre España y Filipinas, porque Cuba y Puerto Rico recuperaron su representación en Cortes el año 1869, pero Filipinas no la volvió a tener nunca más y las anunciadas leyes especiales jamás se promulgaron, aunque las prometen la Constitución de 1845 en su artículo 80, y la de 1869 en el 109 que dice: “El régimen por el que se gobiernan las provincias españolas situadas en Filipinas serán señaladas por una ley”. La de 1876, en su artículo 89, vuelve a anunciar “leyes especiales” para las provincias de Ultramar y entretanto autoriza al gobierno para aplicar allí “con las modificaciones que se juzguen convenientes...las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península”.

Durante el siglo XIX el tema de la administración local de Filipinas estuvo muy presente en la península, pero no es ocioso recordar que en el aspecto legislativo España se mostró muy conservadora en Filipinas y mantuvo vigentes las Leyes de Indias, hasta los años de la Restauración

alfonsina (1876-1902). Este inmovilismo, cuyas causas son múltiples contribuyó en buena medida al descontento de la minoría filipina que había alcanzado alto nivel intelectual y social y que luchó con afán por obtener la modernización del país.

No era la España nacida de la Constitución gaditana de 1812 el mejor lugar para reformas audaces. Su inestabilidad política en el reinado de Fernando VII y en la minoría de edad de Isabel II, y el profundo desconocimiento de la realidad filipina que tenían sus gobernantes, en tantas ocasiones mediocres e ignorantes, no favorecían ninguna política reformista.

En la mayor edad de Isabel II hubo algunas figuras más destacadas, pero el carlismo nacido a la muerte de Fernando VII y las tres guerras civiles que tuvieron lugar entre 1833 y 1876 absorbieron la escasa vitalidad española y fueron un fuerte obstáculo para los reformistas filipinos que evolucionaron pronto hacia el independentismo, impulsados por la masonería española que de modo decidido apoyó a las más destacadas figuras de esta corriente.⁶

A mediados del siglo XIX subsistían los *gobernadorcillos* con las múltiples funciones civiles, judiciales y económicas que tenían a fines del siglo XVI y principios del XVII. Para auxiliarlos en su desempeño tenían tres tenientes denominados *de ganado*, *de sementeras* y *de policía*. En muchos pueblos hubo también un *directorcillo* cuya misión era traducir las comunicaciones que recibían de las autoridades españolas y las que enviaban a sus superiores. El *gobernadorcillo* era también juez de paz. La principalía de cada pueblo era la encargada de su elección, de acuerdo con las bases establecidas el 15 de octubre de 1847 por el gobernador general Narciso Clavería.⁷

El general O'Donnell, ministro de la Guerra y de Ultramar en el gobierno de la Unión Liberal, el 30 de agosto de 1858 firmó un decreto interesante 8, de carácter centralizador, por el que se dispone que los fondos de propios y arbitrios, y los de las cajas de comunidad de los indios, pasaran a estar a cargo del gobernador y capitán general de Filipinas, con

⁶ Me ocupé de este tema en las clases dictadas en el curso de verano de El Escorial, año 1997, dirigido por Demetrio Ramos y Emilio de Diego, sobre "Cuba, Puerto Rico y Filipinas en la perspectiva del 98", Madrid 1997, 2 vols. Mi intervención titulada "Filipinas: extensión del movimiento independentista", vol. I, pp. 111-126.

⁷ Busetá, Manuel y Bravo, Felipe, *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de las Islas Filipinas*, Madrid, 1850, 2 vols., t. I, pp. 103 y 104.

total independencia de la Superintendencia subdelegada y de la Junta Directiva de Hacienda y se crea en el archipiélago una Dirección General de Administración local encargada de estos fondos y subordinada directamente al gobernador general, y una contaduría de la administración local. El 4 de julio de 1861 se crean los Consejos de Administración de las provincias de Ultramar.⁸

Pocos años después, don Manuel Becerra ministro de Ultramar en el gobierno presidido por el marqués de los Castillejos, manifiesta al gobernador general de Filipinas su intención de realizar grandes reformas en la administración local de las islas y le pide su colaboración. Suprime la Junta de reformas de administración y gobierno de las islas Filipinas, establecida poco antes —en enero de 1869— y la sustituye por una Comisión consultiva de reformas del régimen administrativo y económico de las islas, que estaría bajo la presidencia del ministro de Ultramar. Se compone de veinte vocales y desde su constitución debe elaborar una propuesta de las reformas a realizar en el plazo de 60 días.

Ninguna de estas tentativas tuvo éxito pero conviene recordar el proyecto de Estanislao Suárez Inclán,⁹ buen conocedor de los asuntos filipinos, que elaboró unas “Bases para la organización del municipio indígena”, que resumimos a continuación.

Su primera propuesta es que el título de *gobernadorcillo* sea sustituido por el de alcalde pedáneo.¹⁰ Todos los pueblos que tengan un mínimo de 500 vecinos deben constituir un municipio, y los que no lleguen a esta cifra se agregarán al más próximo.

La elección de alcalde se hará por la Junta electoral, dentro de la terna que le presenten los electores. En ella será siempre tercero el alcalde saliente. El nombramiento de alcalde corresponde al gobernador de la provincia.

⁸ Gaceta de Madrid, del 13 de julio de 1861.

⁹ Fue presidente de la sección de Ultramar del Consejo de Estados y titular de este Ministerio en varias ocasiones. Autor de obras jurídicas importantes y de un estudio sobre *El gobierno del Ministerio presidido por el señor Posada Herrera con respecto a la administración de las Provincias de Ultramar*, Madrid, 1864. José Posada Herrera fundó con O'Donnell el partido de la Unión Liberal, fue varias veces presidente del gobierno y tuvo otros cargos políticos importantes.

¹⁰ Se llamó así al de un lugar o aldea que solo podía entender en negocios de escasa cuantía, castigar faltas leves y auxiliar en las causas graves al juez letrado. Mas tarde se aplicó este nombre al juez de barrio designado para aldeas o partidos rurales en municipios dispersos.

Para los demás cargos la Junta propondrá a una sola persona y el nombramiento recaerá necesariamente en ella, salvo que exista impedimento legal en cuyo caso deberá repetirse la elección. En casos de empate corresponde decidir al gobernador de la provincia.

A la misma autoridad corresponde el nombramiento del secretario, a propuesta en terna del Concejo respectivo y con informe del alcalde pedáneo a quien corresponde también nombrar alguaciles y escribientes, los primeros a propuesta del Consejo y los segundos del secretario.

En los casos en que sea conveniente suprimir el *gobernadorcillo* y los oficiales del gremio de mestizos en los pueblos en que éste exista, deberán pertenecer a él una parte los concejales y el cargo de alcalde se turnará entre indios y mestizos de sangley.

En todos los pueblos se creará un Concejo con las facultades que marca la ley para discutir y resolver los asuntos del común. Estarán formados por el alcalde pedáneo que tendrá un número vario de tenientes llamados a sustituirlo, auxiliarlo en el despacho ordinario y desempeñar en la casa comunal los turnos de guardias diurnas y nocturnas necesarios. Habría también un número de concejales delegados con voz y voto, pero sin cargo concreto, para sustituir y ayudar a los demás.

Cada Concejo tendría un secretario encargado de redactar las actas de las sesiones que será a la vez secretario del alcalde pedáneo y llevará todo el despacho de oficinas actuando además como escribano en los actos judiciales. Se trata de una figura relevante en el ayuntamiento que tendrá sueldo fijo y los escribientes que necesite para su trabajo. En todos los pueblos habrá un número variable de alguaciles retribuidos.

Las atribuciones de los Concejos, sus alcaldes y demás miembros quedan minuciosamente fijadas con arreglo a los buenos principios de derecho municipal, adaptados en cada caso a las circunstancias locales.

En el aspecto económico corresponde a los Concejos y en particular al alcalde pedáneo, la recaudación, custodia e inversión de los fondos de propios y arbitrios locales. Una parte de estos se destinaran a la provincia y serán remitidos por tercios o semestres a su cabecera ingresándolos en la caja provincial.

El presupuesto anual de ingresos y gastos de cada municipio sería fijado por su Concejo destinando las cantidades necesarias para mobiliario y alumbrado de su sede, material y personal de secretaría, obras necesarias para conservar el edificio del Tribunal del pueblo, escuelas y puentes.

Las cantidades precisas para el mantenimiento de las escuelas (material y personal), la manutención de los presos pobres y el cuerpo de cuadrilleros o policía local para la guardia y custodia de la casa comunal, de los presos y la conducción de correo.

Este presupuesto sería estudiado y aprobado por el Concejo. Cuando sea necesario hacer nuevas construcciones o reparos cuyo importe exceda del consignado en este capítulo, será obligatorio solicitar autorización al gobernador de la provincia.

El cargo de alcalde pedáneo durará dos años y el de los concejales, cuatro, renovándose éstos por mitades cada dos años. Se realizarán por sufragio indirecto y sorteo, y el número de miembros de la Junta Electoral aumentará en proporción al número de concejales. El cargo de elector se adjudicará por sistema indirecto y sorteo en el que entraran todos los cabezas de barangay y todos los principales del pueblo. Para ello se reorganizará la principalía.

Serán elegibles para el cargo de alcalde pedáneo los que hayan sido *cabeza de barangay* durante seis años y no tengan ninguna nota desfavorable, y también los que lo hayan sido tres años y otros cuatro años concejales, igualmente sin nota desfavorable. El que haya sido una vez alcalde pedáneo queda exento de aceptar ningún otro cargo municipal, excepto éste.

El edificio del ayuntamiento recibió el nombre de Tribunal del pueblo porque en él residía la administración de justicia local ejercida por el gobernadorcillo como juez de paz, al que auxiliaban en sus funciones dos alguaciles.

Los pueblos tenían todos un aspecto muy parecido; a lo largo de sus calles anchas y rectas, se alineaban las típicas casas de caña y nipa, materiales muy inflamables, por lo que eran muy frecuentes los incendios. Casi todas eran de un solo piso, levantado sobre una plataforma sostenida por pies derechos clavados en el suelo, para preservarlas lo más posible de la humedad del clima filipino. El urbanismo español dejó pronto su impronta en los pueblos, cuyo centro era la plaza mayor donde se levantaba la iglesia y la casa parroquial, llamada convento, residencia del párroco misionero; también estaban en la plaza el ayuntamiento o tribunal del pueblo, las escuelas municipales y la cárcel. Con tan simple organización funcionó el municipio hispanofilipino desde los comienzos de la colonización hasta bien entrado el siglo XIX.

Los municipios se clasifican en tres o cuatro categorías, de acuerdo con la importancia y riqueza de la población.

En el aspecto económico corresponderá a los Concejos y en particular al alcalde pedáneo, la recaudación, custodia e inversión de los fondos de propios y arbitrios locales. Una parte de ellos se destinan a la provincia y deben remitirse a su cabecera por tercios o semestres, ingresándolos en la caja provincial.

El presupuesto anual de cada municipio sería fijado por su Concejo, destinando las cantidades necesarias para mobiliario y alumbrado de su sede, material y personal de secretaría, obras publicas necesarias para conservar el edificio del tribunal del pueblo, escuelas y puentes. Igualmente se consignarán las cantidades necesarias para el sostenimiento de las escuelas (material y personal), la manutención de los presos pobres y el cuerpo de cuadrilleros o policía local para la guardia y custodia de la casa comunal, y de los presos, y la conducción de correos.

Este presupuesto sería estudiado y aprobado por el Concejo. Cuando fuese necesario hacer nuevas construcciones o reparos, cuyo importe se consigna en este capítulo, será necesario solicitar autorización al gobernador de la provincia.

El cargo de alcalde pedáneo durará dos años y el de concejal cuatro, renovándose por mitades cada dos años. Serán elegidos por sufragio indirecto y sorteo y el número de miembros de la Junta Electoral aumentará en proporción al número de concejales que tenga cada ayuntamiento. El cargo de elector se sorteará entre todos los *cabezas de barangay* y los principales.

Serán elegibles para alcalde pedáneo los que hayan sido durante seis años *cabeza de barangay*, sin nota desfavorable. También entre los que hayan sido tres, y cuatro años concejal, sin tener impedimentos legales.

II. LA GRAN REFORMA DE DON ANTONIO MAURA MONTANER

Ninguno de los planes anteriores se llevo a la práctica. En 1893 don Antonio Maura Montaner elaboró un completo y bien pensado proyecto de reforma del municipio filipino.¹¹

¹¹ Publicado en la *Gaceta* de Madrid del 22 de mayo de 1893. Consta de cincuenta y dos artículos mas cuatro disposiciones transitorias, y lo firmó la reina regente el 19 de mayo de 1893.

En la parte expositiva del decreto se modifica el nombre de tribunales de los pueblos de la isla de Luzón y en los de las Visayas, no constituidos todavía en ayuntamientos en virtud de lo ordenado por real Decreto del 12 de noviembre de 1889, siempre que contribuyeran al Estado con mas de mil cédulas personales al año.¹²

Queda expresamente exceptuada la ciudad de Manila a cuyo régimen municipal no afecta este decreto.

Los pueblos que contribuyeran con menor número de cédulas seguirían conservando su régimen anterior.

Cada tribunal municipal estará constituido por cinco personas: una de ellas será el capitán —desaparece el gobernadorcillo— y las otras cuatro se llamarán *tenientes-mayor*, de *policía*, de *sementeras* y de *ganados*.

El teniente mayor actuará como regidor síndico y sustituirá al capitán en vacantes, ausencias o impedimentos (artículo 3o.).

Los cinco cargos se elegirán por votación secreta de doce electores designados por la principalía de cada pueblo, y dos individuos más en concepto de suplentes. El gobernador de la provincia, como delegado del gobernador general del archipiélago les expediría a cada uno su título, una vez recibida el acta que acredite la elección que se hará pública en la casa del Tribunal anunciando un plazo de tres días para reclamaciones. Transcurrido este plazo y aprobada la elección tomarán posesión de sus cargos (artículo 6o.).

Se entenderá por principalía el conjunto de los antiguos gobernadorcillos, tenientes de justicia, cabezas de barangay en activo o que lo hubiesen sido durante diez años consecutivos sin nota desfavorable y los capitanes pasados, y los tenientes municipales que hubieran desempeñado el cargo sin nota desfavorable, durante el tiempo que marca la ley y los vecinos que paguen 50 pesos en concepto de contribución territorial (artículo 7o.).

Los cargos de capitán, tenientes municipales, suplentes y electores de los principales son honoríficos y gratuitos. Su desempeño será obligatorio al menos por cuatro años, sin que pueda haber dispensa, salvo por tener mas de sesenta años de edad, estar impedidos físicamente o haber desempeñado el cargo durante tres cuatrienios.

¹² La cédula personal vino a sustituir al tributo indígena, por real decreto del 6 de marzo de 1884, que entró en vigor el 1o. de julio del mismo año. Debían pagarla todos los residentes en Filipinas a partir de los dieciocho años sin distinción de razas. Fue un paso más hacia la igualdad de todos los habitantes del archipiélago.

Serán requisitos necesarios para su elección ser natural o mestizo de sangley; mayor de 25 años; vecino del pueblo, cuatro años anteriores al día de la elección; hablar y escribir el castellano; ser cabeza de barangay, al menos con cuatro años de antigüedad, tener al día sus cuentas y gozar de buena reputación; haber sido durante dos años gobernadorcillo, capitán o teniente mayor o cabeza de barangay. Todo ello sin nota desfavorable.

Iguales condiciones se exigen para ser elegido teniente municipal o suplente, sin tiempo determinado como gobernadorcillo, capitán, teniente mayor o cabeza de barangay. No podrán ser elegidos para estos cargos los vecinos electores mientras lo sean y hasta un año después. Hay también otras incompatibilidades que se señalan en el artículo 9o.

Dos de los tenientes municipales cesarán cada dos años, así como uno de los suplentes y cuatro de los vecinos electores. Su renovación se hará tomando dos de los cabezas de barangay, uno de los capitanes pasados y uno de los contribuyentes (artículo 10).

Corresponden al *capitán* las siguientes atribuciones: presidir el tribunal municipal, representarlo, publicar y ejecutar sus acuerdos, así como dejar en suspenso su ejecución cuando crea que debe hacerlo porque no se ajusten a derecho; dictar bandos de policía urbana y rural; inspeccionar todas las oficinas, escuelas y demás servicios municipales, nombrar y separar de sus cargos a todos los funcionarios, auxiliares y dependientes de los tribunales municipales; dirigir la administración, ordenar los pagos y exigir el ingreso en caja de lo recaudado así como presidir las subastas que convoque el Tribunal acompañado por uno de sus tenientes, y los individuos de mas edad que figuren en la representación de la principalía. El capitán debe también imponer correctivos disciplinarios (amonestación, apercibimiento y multa) a sus tenientes, siempre que no excedan de cuatro pesos. El importe de las multas, con su relación nominal se ingresará en la caja “del haber de los pueblos” (artículo 12).

Para su mejor gobierno y administración los pueblos se dividen en *barangays*, o barrios integrados al menos por cien familias, sin pasar de ciento cincuenta si son de población agrupada y entre 50 y 100 familias si son de población dispersa. El cabeza de barangay será también teniente de barrio.

Constituidos los Tribunales municipales, reunidos con los doce electores delegados se hará la división del pueblo en *barangays* y se comunica-

rá al gobernador de la provincia, sin que pueda modificarse en lo sucesivo sin contar con la aprobación de esta autoridad (artículo 14).

Los *cabezas de barangay* serán propuestos por el tribunal municipal en unión de los doce vecinos representantes de la principalía, elaborando una terna entre la que el gobernador provincial deberá elegir a uno. Para formar la terna se hará una elección bajo la presidencia del capitán, con asistencia del párroco del pueblo. Son condiciones *sine qua non* ser natural o mestizo de sangley, mayor de 25 años, vecino del pueblo desde hace al menos dos años, y personas de honradez y probidad notorias (artículo 16). La duración mínima del cargo será de tres años pudiendo ser reelegido indefinidamente.

Se aumenta un 50% la retribución de estos cargos teniendo en cuenta el mayor trabajo que se les exige ahora y tendrán como auxiliares para su desempeño uno o dos policías.

La Sección segunda del Decreto regula formación de las Juntas Provinciales que en él se crean y deben funcionar en la capital respectiva. Presidente nato de esta Junta será el gobernador provincial, y en su defecto las presidirá uno de los vocales natos por el orden que se señala. Estos cargos son incompatibles con otros que se detallan en el artículo 20.

La Junta provincial tendrá a su cargo la Caja que conserva el haber de los pueblos, y serán sus claveros el promotor fiscal, el administrador de hacienda y uno de los principales, elegido por los capitanes de los pueblos, que se designará por sorteo. Habrá un secretario sin voz ni voto, para llevar el libro de actas de las sesiones, que se ocupará también de la contabilidad de los fondos comunales constituidos por una serie de impuestos o arbitrios que se relacionan en el artículo 24. Para crear otros nuevos debe obtener autorización del gobernador de la provincia.

Cada Tribunal municipal debe formar una relación de los recursos fijos con que cuenta, sin incluir en ella el producto del impuesto sobre la riqueza rústica, que se destina exclusivamente a sufragar obras públicas de interés comunal. La relación de recursos fijos será el presupuesto anual de sus ingresos, que deberán ser revisados y evaluados cada tres años por la Junta provincial. La recaudación de estos fondos podrá ser arrendada o bien cobrarse directamente por los *cabezas de barangay* o por los encargados que estos designen bajo su responsabilidad personal.

Los fondos producidos por los arbitrios e impuestos se ingresarán en una caja especial de tres llaves que existirá en el gobierno de cada provincia.

La contribución rústica será un tanto por ciento del valor real de cada finca, esté o no cultivada, que se fijará por el Tribunal municipal asistido por la representación de la principalía y por el párroco del pueblo. Todo lo que se refiera a este impuesto se consignará en acta que debe remitirse al gobernador de la provincia para su conocimiento y del gobernador general de Filipinas.

Se hará una relación detallada de las fincas afectadas expresando su extensión, linderos, cultivos y valor real que se les asigne, remitiendo de todo ello copia autorizada a la Junta provincial.

Las posibles reclamaciones de los propietarios se harán ante esta Junta y serán resueltas por el gobernador de la provincia.

En cuanto a los demás ingresos, el Tribunal municipal queda facultado para invertirlos siempre que el gasto no exceda de 400 pesos. Si pasa de esta cifra y no llega a dos mil pesos, deberá solicitar aprobación a la Junta provincial. Como se ve, el legislador desea que se mantenga un control permanente de los gastos municipales.

Con respecto a los quince jornales anuales de la prestación personal, *polo*, para obras y servicios de interés común, deben ser ordenados y controlados por el capitán del Tribunal municipal. Los afectados podrán recurrir contra posibles abusos ante el gobernador de la provincia.

De los gastos ordinarios del pueblo se hará un presupuesto anual, en el que también se incluirá una partida destinada a imprevistos, además de los servicios de limpieza, higiene, beneficencia y ornato público, así como fiestas y regocijos.

Dentro del mes de enero se presentará por el capitán municipal la cuenta justificada del año anterior expresando en qué se invirtió la prestación personal de los vecinos.

En febrero la cuenta será revisada por el Tribunal municipal con asistencia de los representantes de la principalía y deben ser aprobadas por unanimidad. Si no fuera así, los que no estén de acuerdo deben expresar por escrito sus motivos. Si no lo hicieran se entenderá que dan su conformidad.

El párroco debe expresar su aprobación o reparos en un informe escrito del que no se les seguirá ninguna responsabilidad legal.

El capítulo III del decreto contiene las disposiciones generales. Declara al gobernador general de Filipinas presidente nato de todos los tribunales municipales de las islas; por su delegación ejercerá el cargo el gobernador civil de cada provincia, o en su caso el político militar. Ambos

tendrán facultad para suspender en sus funciones a los capitanes de los tribunales municipales, a sus tenientes o a quienes los suplan... mediante expediente gubernativo ante la Junta provincial, suspensión que no podrá durar mas de tres meses: Es facultad privativa del gobernador general de las islas la destitución de algunos individuos del Tribunal o de toda la corporación, previo informe del Consejo de administración. En casos extraordinarios el gobernador general podrá decretar sin ningún trámite previo la destitución total o parcial de cualquier tribunal municipal. El gobernador provincial nombrará con carácter interino los sustitutos de los destituidos, que ejercerán sus cargos hasta que se celebren las elecciones para reemplazarlos.

Los pueblos podrán formar asociaciones o mancomunidades para ejecución de obras, creación y dotación de establecimientos de beneficencia o de enseñanza, fomento de industrias o disfrute de bienes comunales. Estos acuerdos deben ser ratificados por el gobernador general.

Las actas de las sesiones del Tribunal municipal se redactarán en castellano si todos los que han de suscribirla entiende esta lengua; en caso contrario se añadirá su versión oficial al dialecto local en el mismo documento de modo que los firmantes autoricen ambas versiones. En caso de empate el voto del capitán o de quien lo sustituya será de calidad, es decir decisorio.

En cada sesión será siempre necesaria la asistencia de la mitad más uno de quienes deban concurrir.

Termina el decreto afirmando que antes del 1o. de enero de 1894 las Juntas provinciales deberán someter a la aprobación del gobernador el proyecto de reglamento que estimen oportuno para las circunstancias de aquella provincia (artículo 52).

El ambicioso, y a la vez prudente, proyecto de reformas ideado por Maura, no se atreve a suprimir la tradicional denominación de Tribunal del pueblo; se limita a llamarlo Tribunal municipal. Respeta también los títulos de *gobernadorcillo* y capitán así como la principalía. De este modo esperaba el ministro conseguir que su plan fuera aceptado sin demasiada repugnancia ni oposición.

El análisis crítico de Pedro Alejandro Paterno sobre este decreto es muy interesante.¹³ Va comparándolo con la ley municipal de 1877, vigente entonces en la Península. Paterno como todos los filipinos cultos

¹³ Paterno, Pedro Alejandro, *El régimen municipal en las islas Filipinas.*, Real Decreto del 19 de mayo de 1893, con notas y concordancias, Madrid, 1893.

de su época aspiraba el más alto grado de equiparación entre su país y España. Por eso deseaba que desaparecieran las denominaciones de Tribunal, capitán y *cabezas de barangay*, aunque entiende los motivos que tuvo el legislador para conservarlas por el momento.

El hombre es miembro de una familia, vecino de su localidad y ciudadano de su patria. “El municipio ocupa el intermedio entre las relaciones políticas y las domésticas. La vida municipal, menos íntima que la familiar, es mas cercana que la general del Estado... Un ayuntamiento, un alcalde, son para sus convecinos la más viva representación de la autoridad”.¹⁴

Aprueba sin reservas la creación de las juntas provinciales para servir de intermediarias entre los Tribunales municipales y el Consejo de Administración a fin de que “los tres cuerpos funcionen con acierto y armonía y suene pronto para Filipinas la hora de gozar el mayor numero posible de garantías en la gestión de sus intereses”.¹⁵

Por fin, en el epílogo de su obra que titula *Esperanza* afirma que la representación en Cortes “es el oxígeno necesario para la vida de Filipinas y que sin ella el municipio arrastrará siempre vida lánguida y enfermiza”.¹⁶

Pero esa representación, suprimida como vimos en 1837 nunca fue devuelta a Filipinas y las tantas veces anunciadas y prometidas “leyes especiales”, nunca se promulgaron. Lo que se hizo fue restaurar y mantener la vigencia de las Leyes de Indias. Esto significó un fuerte desengaño para las clases ilustradas del país que lucharon sin descanso pero sin éxito por lograr estas leyes especiales.

El ministerio de Ultramar creyó encontrar el remedio en una nueva reforma de la administración municipal vigente en las islas y preparó el decreto firmado por la reina regente el 12 de septiembre de 1897 17. En lo que se refiere al régimen municipal se deja la elección de los capitanes de los tribunales al gobernador general que debe designar a uno de los componentes de la corporación y si no hubiere ninguno apto, podrá nombrar “a cualquier vecino de la localidad” que no tenga ninguna de las incompatibilidades señaladas en el decreto del 19 de mayo de 1893. En general este decreto introduce novedades que van en detrimento de la autonomía de los pueblos y por ello no podía ser bien recibido.

¹⁴ *Ibidem*, p. 38.

¹⁵ *Ibidem*, p. 169.

¹⁶ *Ibidem*, p. 274.

La intervención de los Estados Unidos puso punto final a la soberanía de España en Filipinas, por el tratado que se firmó en París el 10 de febrero de 1898.

III. BIBLIOGRAFÍA

- AZCÁRRAGA Y PALMERO, Manuel, *La reforma del municipio indígena en Filipinas*, Madrid, 1871.
- CELDRÁN RUANO, Julia, *Instituciones hispanofilipinas del siglo XIX*, Madrid, Mapfre, 1994.
- CONCEPCIÓN, Juan de la, *Historia general de Filipinas*, Manila, 1788-1792, 14 vols.
- CUSHNER, Nicholas P., *Spain in the Philippines. From Conquest to Revolution*, Manila, 1971.
- GRIJALVA, Juan de, *Crónica de la orden de N. P. S. Agustín en las provincias de la Nueva España. En cuatro edades desde el año de 1533 hasta el de 1592*, México, 1926.
- MONTERO Y VIDAL, José, *Historia general de Filipinas desde el descubrimiento de dichas islas hasta nuestros días*, Madrid, 1887-1889, 3 vols.
- PHELAN, John Leddy, *The Hispanization of the Philippines*, Madison, 1959.