

todo los RR. DD. de 5 de Mayo de 1877 y 4 de Noviembre de 1879), quedando como excepción más importante la regulación especial del *régimen económico*, según resulta del concierto celebrado con las *Provincias Vascongadas* y aprobado por R. D. de 1.º de Febrero de 1894.

## CAPITULO VII

### LA ADMINISTRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

#### § 1.º—*El Municipio en España.*

1.—Los *municipios* en nuestra organización oficial administrativa, constituyen un sistema de circunscripciones sometidas á un régimen uniforme. En sí, el Municipio es la primera y más espontánea manifestación de la vida social con formas políticas. Sin detenernos aquí en el estudio del problema municipal en todos sus aspectos, afirmamos como hecho indudable la existencia en todo tiempo, con un valor *político* vario, del Municipio, ó bien de la sociedad total que supone, conceptuándole como verdadera sociedad natural, y estimando que el origen del Municipio ha de verse, en lo primitivo, en la necesidad humana de la convivencia territorial y de la cooperación inmediata, de hombre á hombre, sin atender á los lazos del parentesco.

2.—En el Municipio, además, es donde se concretan las formas típicas de la vida humana, á saber: la *aldea* y la *ciudad*, comunidades *rural* y *urbana*. Estos dos elementos son en sí mismos de naturaleza municipal. Las comunidades que se constituyen por la acción distinta de uno de ellos, son por lo común municipios, de donde resulta que el Mu-

nicipio es la sociedad total llamada á recibir, de un modo más inmediato, los influjos geográficos y sociológicos, y la más rebelde á la acción niveladora del Poder político.

3.—Por otra parte, el Municipio es la verdadera escuela y origen del gobierno del pueblo (demo-cracia). El Municipio sencillo, de corto vecindario, impone, en un régimen de paz, la cooperación total de sus vecinos (acción dinámica) en la gestión del bien común, influyendo cada cual espontáneamente según su capacidad. El Municipio grande, complicado, denso, asiento del comercio y de la industria, reclama el gobierno representativo de sus miembros.

4.—Por lo que toca á España, el Municipio tiene en su historia una alta significación. Pueden aplicársele estas consideraciones dirigidas á toda la civilización europea: «El Municipio ha sido el precursor del Estado moderno..... Los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo..... la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los muros del Municipio. La división y la organización de las varias ramas de la Administración central tomaron también sus líneas del régimen municipal. El Municipio, finalmente, fué el centro donde asentó sus reales la vida intelectual.... (1)».

(1) Hinojosa (Eduardo), *El origen del régimen municipal en León y Castilla* (*La Administración*, Julio 1896).—Véase Martínez Marina, *Teoría de las Cortes*.—Azcarate, *Estudios filosóficos y políticos*.—Colmeiro, *Derecho político de León y de Castilla*.—Sacristán, *Las Municipalidades de Castilla* (1875).—J. P. Oliveira Martins, *Historia de la civilización ibérica*.

5.—Además, ninguna forma social ha persistido con la fuerza que el Municipio en nuestra historia. Prescindiendo de las épocas anteriores á la romana, el Municipio alcanza en ésta, como es sabido, una importancia política y administrativa excepcionales. Decayó como unidad política en la época visigoda; pero resurge en la Edad Media, con la institución nobilísima del Concejo. «El desarrollo de la libertad municipal, en esa época, no es otra cosa que la adquisición gradual por el Concejo de las atribuciones privativas del Poder público (1)». Y es entonces una institución profundamente corporativa y democrática y ampliamente protectora. «Todos los miembros del Municipio se consideraban compañeros ó asociados..... Garantizaban los fueros la seguridad personal de los burgueses, en términos que ninguno podía ser castigado sin forma de proceso, ni siquiera por orden del Rey..... No podían ser presos los vecinos sino por orden del juez, y esto en el caso de que no diesen fiadores suficientes. No era lícito edificar dentro del término de un Concejo sin permiso de éste; ni podían los burgueses vender sus propiedades inmuebles á vecinos de otras ciudades ni á hombres poderosos. Disposiciones ambas encaminadas á garantizar la autonomía del Municipio y á impedir que los nobles se engrandecieran á su costa.....» «El Municipio leonés y castellano de los siglos x al xiiii es esencialmente democrático. El gobierno de la ciudad radica en el Concejo abierto, ó sea en la Asamblea general de vecinos..... Los cargos municipales son de elección popular..... (2)».

(1) Véase la nota anterior, artículo del Sr. Hinojosa.

(2) Idem.

Realmente las instituciones municipales ofrecían por estos tiempos un elemento de *Selfgovernment*, que de haber tenido España un desarrollo histórico más independiente y genuinamente *nacional*, no nos hubieran llevado á las formas unitarias, uniformes bajo que vivimos. Pero el Municipio leonés y castellano empezó á decaer á fines del siglo xiv. «La tendencia á la centralización, nacida al calor de los principios del Derecho romano y bajo la influencia de los legistas, reivindicará para los funcionarios delegados del Poder real las atribuciones judiciales de los Concejos, y aun la intervención directa y preponderante en la vida interior del Municipio..... La ingerencia del Poder central en las elecciones de los procuradores á Cortes, falseando la representación nacional, fomentará la inmoralidad en los municipios para asegurar mejor el éxito de su obra corruptora; y finalmente, el Municipio, degradado bajo el régimen absoluto, caerá en manos de los falsificadores del régimen parlamentario, que lo convertirán en miserable juguete de sus concupiscencias..... (1)».

Y así es, en efecto. El Municipio, á pesar de cuanto dicen á los pueblos centralizados los ejemplos de los pueblos de raza sajona, no se ha restaurado bajo el régimen constitucional en España. Su organización fué en él siempre uniforme: todas las leyes que han regulado su vida lo han hecho sin atender á las condiciones reales de las municipalidades. Mas prescindamos de esto y veamos cómo se ha formado legalmente el Municipio en el régimen constitucional.

6.—La organización moderna del Municipio principalmente ha de verse desde la Constitución de 1812. La intención de los

(1) Véase artículo citado del Sr. Hinojosa.

legisladores de Cádiz era excelente: querían restaurar el carácter popular del Municipio aplicando el principio electivo á la designación de los Ayuntamientos y suprimiendo los cargos perpetuos; pero influidos por las ideas de igualdad y uniformidad, no pasaron de ahí. (Véanse los arts. 303 á 323 de la Const. de 1812 y el D. de 23 de Marzo del mismo año.) El régimen municipal de 1812 siguió las vicisitudes del régimen político. La L. de 3 de Febrero de 1823 procuraba consolidarlo; pero la reforma quedó sin efecto por virtud de la reacción en 1824. Por un R. D. de 23 de Julio de 1835 se reorganizaban los Ayuntamientos, reorganización que en 1836 quedó sin valor por la restauración de la L. de 1823 y decretos de 1812 y 1813. Implantado definitivamente el régimen constitucional en 1837, se dictó la ley de 1840 (14 de Julio), que quedó en suspenso muy pronto, imperando el régimen de 1823, para ser puesto en vigor posteriormente con modificaciones de carácter descentralizador. En 1845 modificóse por nueva ley el régimen municipal en sentido contrario. Esta ley rigió hasta 1868, salvo el *bienio* (1854-56), con ciertas modificaciones de 1866. La Revolución de Septiembre llevó su espíritu á la vida municipal, con la L. de 20 de Agosto de 1870.

7.—La legislación vigente es esta misma ley con las modificaciones introducidas en ella en 16 de Diciembre de 1876 y según la refundición efectuada en 2 de Octubre de 1877.

8.—Según la ley, el Municipio es «la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal,» y cuya representación corresponde al Ayuntamiento. (Artículo 1.º de la ley municipal.) Los elementos esenciales del Municipio son, pues: 1.º, un término territorial; 2.º, una agrupación de personas. Es decir, dos elementos que por sí mismos no constituyen sólo los municipios, sino todos los Estados políticos, y que son para todos en principio iguales. Falta lo que la ley no puede dar, ni acaso definir; falta la agrupación espontánea, la comunidad de vida que brota

de las relaciones de *vecindad*, y que exige una serie de condiciones que sólo proporciona el tiempo. Después de todo, las que reunían nuestros antiguos *concejos*, que la ley no ha tenido siempre en cuenta para constituir los municipios modernos. Estos, la mayoría de las veces, son verdaderas regiones con grupos de pueblos.

9.—La ley, por otra parte, exige como circunstancias precisas en todo municipio: 1.º, que no baje de 2.000 el número de sus habitantes residentes; 2.º, que tenga ó se le pueda señalar un territorio proporcionado á su población; y 3.º, que pueda sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autoricen. (Art. 2.º, *idem*.) Exigencias que, aplicadas rigurosamente (1), matarían, como en parte han matado, la vida concejil espontánea (2).

La exigencia, sin embargo, se explica por el afán de amoldar la existencia municipal á tipo uniforme abstracto.

10.—Una organización de la vida municipal en España no podría hacerse sino teniendo en cuenta: 1.º, la diferencia entre las agrupaciones *urbanas* y las formaciones *rurales*; 2.º, la distinción entre *grandes* y *pequeñas localidades*; 3.º, la restauración en cuanto es posible para la vida rural del an-

(1) La ley añade que «subsistirán, sin embargo, los actuales términos municipales que tengan Ayuntamientos, aun cuando no reúnan las circunstancias indicadas.» (Art. 2.º)

(2) A pesar de la disposición legal, según los datos del censo de 1887, clasificados en el apéndice al *Proyecto de reforma de las leyes provincial y municipal* del Sr. Silvela (Madrid, 1891), hay en España (Península é islas adyacentes) 3.167 municipios de menos de 500 habitantes; 2.362 de más de 500 y menos de 1.000; 1.793 de más de 1.000 y menos de 2.000; total, 7.322 de menos de 2.000 almas.

tigo concejo; 4.º, la aplicación de leyes *regionales* distintas, en atención á las condiciones diversas que de la historia de las diferentes regiones resultan (1).

11.—De la condición legal del territorio municipal ya hemos hablado. Tócanos aquí hacer ligeras indicaciones sobre su población. La población de un municipio, entraña el hecho de la relación de habitación dentro del término; pero esta relación se acentúa de un modo más íntimo cuando llega á la *vecindad*, ya que el municipio implica principalmente la cooperación *vecinal*, siendo la *vecindad* la verdadera *ciudadanía municipal*. El vecino es el verdadero miembro del municipio. Nuestra ley reconoce estas distintas relaciones de los habitantes de un término municipal.

Los habitantes de un término municipal, dice, se dividen en residentes y transeúntes. Los residentes se subdividen en vecinos y domiciliados. Es vecino todo español emancipado que reside habitualmente en un término municipal y se halla inscrito con tal carácter en el padrón. Es domiciliado el que, sin estar emancipado, reside habitualmente en el término, formando parte de la casa ó familia del vecino. Es transeúnte todo el que, no estando comprendido en los casos anteriores, se encuentra en el término accidentalmente. (Arts. 11 y 12.)

12.—Todo español ha de constar empadronado como vecino ó domiciliado en algún municipio. El que tuviere residencia alternativa en varios, optará por uno de ellos. Nadie puede ser vecino de más de un pueblo. La cualidad de vecino se de-

(1) Salvo la última condición, las demás se han tenido en cuenta en el *Proyecto* citado del Sr. Silvela.—Consúltense Linares (D. Gervasio), *La agricultura y la Administración municipal*.—Costa, *Materiales para el estudio del Derecho municipal en España*.—López Martínez, *El espíritu rural* (1890).—Romera, *La Administración local* (1896).

clara de oficio ó á instancia de parte por el Ayuntamiento. Este declarará de oficio vecino á todo español emancipado que en la época de formarse ó rectificarse el padrón lleve dos años de residencia fija en el término municipal, y á los que en las mismas épocas ejerzan cargos públicos que exijan residencia fija en el término, aun cuando no hayan completado los dos años. El Ayuntamiento, en cualquier época del año, declarará vecino á todo el que lo solicite, el cual ha de probar que lleva en el término una residencia de seis meses á lo menos. (Artículos 13 á 16.)

13.—Para los efectos de la clasificación y determinación de la condición de los habitantes del municipio, existe el *Padrón municipal*. (Véase cap. III de la ley.) Los derechos y deberes generales de la vecindad y de la residencia se fijan por la ley. (Véase cap. IV.)

14.—El municipio responde mejor que la provincia al principio de la autoadministración en cuanto á su organización, no así en cuanto á su funcionamiento. La acción del Poder central no tiene una manifestación administrativa propia organizada en el municipio como en la provincia. En aquél se concretan las necesidades todas, políticas y sociales, que exigen operaciones administrativas; pero el brazo burocrático no siempre llega directamente á la vida municipal. Los servicios del Estado en el municipio se prestan en su mayoría por funcionarios de autoadministración, y la vida municipal corre á su cargo. La dependencia jerárquica del municipio se manifiesta en la intervención del Gobierno en el nombramiento de alcaldes, y en la condición legal de los acuerdos de las autoridades municipales.

15.—La organización de los municipios es uniforme y se basa en la negación del concejo, característica del municipio histórico y que aún persiste (costumbre contra y fuera

de la ley) en los pueblos rurales. Es representativa en forma tal, que no siempre responde á la necesidad de una estrecha relación entre la colectividad y la representación.

Según la ley, en todo término habrá un Ayuntamiento y una Junta municipal. El gobierno interior del término está encomendado á un Ayuntamiento, compuesto de concejales, divididos en tres categorías: alcalde, tenientes y regidores. Hay además otros puestos locales de que hablaremos oportunamente, y las dependencias de los Ayuntamientos. Ordenando adecuadamente la organización municipal, tenemos: 1.<sup>o</sup>, el alcalde y tenientes de alcalde, con los alcaldes de barrio; 2.<sup>o</sup>, el Ayuntamiento; 3.<sup>o</sup>, la Junta municipal; y 4.<sup>o</sup>, las dependencias municipales.

§ 2.º—*Los alcaldes.*

1.—En la actual organización del Municipio, el alcalde viene á representar la unidad del gobierno municipal (Poder Ejecutivo). Tiene un doble carácter: como representante del Poder central, y como representante del Municipio. En el primer concepto, es órgano de comunicación con el Poder central, mediante el gobernador. En el segundo, representa la unidad del Municipio.

2.—Dada la importancia del cargo de alcalde, su nombramiento ha dado margen á reñidas discusiones. La dificultad principal estriba en lo siguiente: ¿debe el alcalde ser nombrado por el pueblo (cuerpo electoral), por la corporación municipal ó por el Poder central? Y la dificultad nace del doble carácter que, según apuntamos, tiene el alcalde. Si fuera un funcionario meramente municipal, no se mantendría tanto la necesidad de la intervención del Poder central en su nombramiento. Pero desde el instante en que la naturaleza de las funciones del alcalde es mixta, ya se ofrecen argumentos en favor de tal intervención. Verdad es que se olvida, aun á pesar del doble carácter del cargo de alcalde, que éste es, en definitiva, y más que nada, *funcionario municipal*, por lo que no debe corresponder al Poder central su nombramiento. En rigor, las funciones centrales en la Administración municipal deberían corresponder, verbi gracia, al mismo gobernador.

3.—En España, dentro del régimen constitucional, se han aplicado diversos sistemas para el nombramiento de los alcal-

des. Por la Constitución de 1812, L. de 1823 y proyecto de 1856, la designación de alcaldes era por sufragio popular. En el proyecto de 1866, los alcaldes se habían de designar del mismo modo, pudiendo el gobernador nombrar otro funcionario de carácter político. Por el R. D. de 1835, el gobernador podía nombrar alcalde á uno de los tres miembros del Ayuntamiento que resultasen con más votos en la elección popular: en los pueblos de más de 2.000 vecinos, este nombramiento lo hacía el Rey; por la L. de 1843 era alcalde el concejal de más votos; por la de 1845, el Rey nombraba el alcalde de entre los concejales; por la de 1870, correspondía el nombramiento á la Corporación municipal.

El sistema vigente es el siguiente. Dice así la ley (art. 49): Los Ayuntamientos elegirán de su seno á los alcaldes y tenientes de alcalde. El Rey podrá nombrar de entre los concejales los alcaldes de las capitales de provincia, cabezas de partido judicial y pueblos de igual ó mayor vecindario que aquéllas dentro del mismo partido, con más de 6.000 habitantes. El alcalde de Madrid es de libre nombramiento del Rey, que puede nombrar los tenientes de alcalde, pero éstos del seno de la Corporación municipal. Este nombramiento por el Poder central de los alcaldes, pone en manos del Ministerio uno de los resortes más importantes de la vida municipal, implicando una negación radical del principio de la autonomía.

4.—Las atribuciones del alcalde tienen una clasificación natural. Las unas se refieren á su condición de representante del Gobierno; las otras á su condición de jefe de la Administración municipal.

5.—En el primer concepto, el alcalde tiene una representación política, y según la ley, en lo relativo al Gobierno político municipal, la autoridad, deberes y responsabilidad del alcalde son independientes del Ayuntamiento. (Art. 200.) Como representante del Gobierno, el alcalde desempeña las obligaciones que las leyes le encomienden bajo la dirección del gobernador.