

LA REPRESENTACION EN LOS MUNICIPIOS A TRAVES DE LAS LEYES DEL ULTIMO SIGLO

POR

GONZALO MUÑIZ VEGA.

La actividad legislativa en torno a la Administración municipal española, ha sido sumamente intensa a través de la centuria transcurrida desde 1870 a 1970. Se han promulgado siete Leyes municipales, las de 20 de agosto de 1870, 16 de diciembre de 1876, 2 de octubre de 1877, 8 de marzo de 1924, 31 de octubre de 1935, 16 de diciembre de 1951 y el nuevo texto refundido de 24 de junio de 1955. Además, durante la vigencia de la Ley de 1877 se presentaron a las Cámaras múltiples propuestas de reforma, cristalizadas en los correspondientes proyectos de Ley, siendo éstos los de 1882 de Venancio González, 1883 de Gullón, 1884 de Romero Robledo, 1886 de Venancio González, reproducido en 1887 y 1889 por León y Castillo, Moret y Capdepón, 1891 de Silvela-Sánchez Toca, 1894 de López Puigcerver, 1889 de Silvela, 1901 de Alfonso González, 1902 de Moret, 1903 de Maura, 1906 de González Besada, 1906 de Romanones, 1907 de Maura-La Cierva, 1912 de Canalejas y 1919 de la Comisión extraparlamentaria.

Basta la mera enumeración precedente para percatarse de la extensión desmesurada del tema a desarrollar en el presente fórum y la necesidad, dado el tiempo disponible, de circunscribir nuestro estudio a las leyes promulgadas y a los proyectos de Maura, que, por haber irradiado una influencia decisiva sobre los textos legales ulteriores, merecen ser destacados en nuestro estudio.

A mi entender, existen dos grupos fundamentales de disposiciones entre las que hemos tomado como base de nuestro estudio. De una parte, el integrado por las leyes de 1870, 1876 y 1877, que responde a la corriente legalista, simétrica, uniforme y cen-

tralizadora que, procedente de Francia y su corriente revolucionaria, había penetrado y predominado en nuestra Patria durante el siglo XIX. De otra, el grupo iniciado por los Proyectos de Maura, seguidos y desarrollados, con mayor o menor fidelidad, por el Estatuto Municipal y Leyes promulgadas con posterioridad a la Cruzada de Liberación, cuyas características principales son: variedad municipal, reconocimiento de los organismos inframunicipales, mayor apertura a la corriente regionalista y voto corporativo.

Intermedia entre ambas tendencias es la posición de la Ley de 1935, pues, si bien mantiene el reconocimiento del Municipio como organismo natural, así como de los organismos inframunicipales, rechaza rotundamente el voto corporativo, ampliando el sufragio universal, ya que es la única norma legal patria que llega a admitir la elección de alcaldes por sufragio directo.

A) Concepto de Municipio.

La primera diferencia notable entre ambas posiciones se presenta en la misma definición del Municipio, que nos ilustra sobremanera acerca de las corrientes ideológicas sobre las cuales se asientan ambas.

Las leyes de 1870 y 1877 definen el Municipio como "asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal".

Palpita, en tal concepto, la doctrina individualista y legalista de la personalidad municipal, que, al considerarla una creación ficticia de la Ley, pone en manos del Estado el derecho de vida o muerte sobre los municipios, sin que *ab initio* se admita la existencia de un círculo de atribuciones propio de los mismos, sino que será el delimitado por el legislador central, según las corrientes jurídico-políticas o criterios de eficacia dominantes en cada instante.

Maura inicia decididamente, dentro del ámbito legislativo, una senda distinta. La base primera del proyecto de 1903 define ya el Municipio como "Asociación natural y legal de todas las per-

sonas que residen en un término o en el territorio a que se extiende la acción administrativa del Ayuntamiento, con sujeción al art. 34 de la Constitución del Estado; y tendrá personalidad jurídica para todos los efectos ...”.

Tal definición es aún perfeccionada en el art. 1.º del proyecto de 1907. “Forma municipio la asociación natural, reconocida por la Ley, de familias y casas dentro de un término territorial.”

Maura no concibe ya el Municipio como una creación ficticia del poder legislativo que, cuando lo estime ineficaz, puede hacerlo desaparecer impunemente. No, el Municipio es una realidad viviente en el orden de la naturaleza antes de su reconocimiento legislativo, reconocimiento que, a semejanza con lo que acaece respecto a las personas físicas, no representa otra cosa que la plasmación jurídica del orden natural. Será ese orden natural el campo a examinar por el legislador en la regulación del régimen local.

Es sumamente explícito en este punto y nos expondrá, con perfecta claridad, su concepción sobre el Municipio, en sus diversas actuaciones parlamentarias. Así, en 1903, dirá en el Senado: *“Los Municipios... son en realidad, como un ser vivo, natural, que no crea la Ley; que la Ley puede entorpecer, puede torcer, perjudicar o alentar; pero que no engendra por su voluntad sola.”* Y, en 1907, ante el Congreso, precisará aún más las relaciones entre el Municipio y la Ley; *“La personalidad humana, la santa personalidad humana está expuesta a que las leyes no reconozcan sus derechos y prerrogativas y a eso se llama tiranía, a eso se llama injusticia y opresión, pero no por ello la personalidad humana deja de ser súbdita de un Estado, de un Poder, o de una Nación. Pues a la personalidad municipal, a la personalidad provincial o regional le acontece lo mismo; natural es para muchos, para nosotros, parte integrante es de la vida nacional, pero súbdita de la Ley y de la soberanía del Estado y en todo tiempo está expuesta a que las leyes cometan con ellas injusticias, como con el hombre natural; como con el hombre individual.”* Párrafo este último luminoso y verdaderamente revelador acerca de la doctrina maurista de Municipio, basada en este punto en una concepción,

que no difiere, fundamentalmente, de la sostenida por nuestros pensadores tradicionales.

También cabe destacar la circunstancia de que, en la mentada definición del proyecto de 1907, se rectifica la antigua línea individualista, mantenida hasta el proyecto de 1903 por el propio Maura, y se ve ya la base o sustrato del Municipio en la familia, en vez del individuo. Tal innovación refleja un atisbo del repudio de la concepción atomista de la sociedad, si bien tuvo pocas consecuencias prácticas.

Calvo Sotelo, en el Estatuto Municipal, sigue la senda iniciada por Maura y define en el art. 1.º al Municipio como: *Asociación natural reconocida por la Ley de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción en un Ayuntamiento*, que, según es fácil comprobar, viene a ser una nueva edición perfeccionada del art. 1.º del proyecto de 1903. Definición inferior a la del proyecto de 1907.

La definición de Calvo Sotelo fue recogida sustancialmente en la Ley de 1935.

Ni la Ley de Bases de 1945, ni las de Régimen Local de 1951 y 1955 definen el Municipio; mas de su interpretación sistemática se llega a la conclusión de que se proyecta la sombra de la concepción de Maura-La Cierva. El art. 1.º de la última reconoce al Municipio su carácter de entidad natural, y los arts. 85 y siguientes atribuyen a los cabezas de familia el derecho de elegir un tercio de los concejales.

B) Designación de los órganos municipales.

Sólo las leyes de 1870, 1924 y 1935 establecen la elección como único método para nombrar a concejales y alcalde. Aquéllos son designados por elección directa en las citadas leyes, a excepción de la de 1924, que establece, junto al sufragio universal, el voto corporativo. Los alcaldes —excepto en la Ley de 1935, que introduce la posibilidad de elección directa—, son ele-

gidos, mediante sufragio de segundo grado, a través de los concejales.

La Ley de 1876, los Proyectos de Maura y las normas posteriores a la Cruzada, autorizan, al lado de la elección, una mayor o menor intromisión del Poder Central en la designación de alcaldes, e, incluso, en las dos últimas leyes, para la de concejales.

a) *Ley de 1870.*

Reconoce como órganos municipales al Ayuntamiento y la Junta Municipal.

El Ayuntamiento, encargado del gobierno interior, está integrado por los concejales, divididos en tres categorías: Alcalde, Tenientes y Regidores.

El número de concejales varía en proporción al de vecinos, de acuerdo con una tabla especificada en la Ley, y oscila entre seis y cincuenta.

Gozan de capacidad para ser concejales los vecinos del pueblo que, estando en pleno goce de sus derechos civiles, lleven cuatro años, al menos, de residencia en el término. No es necesario este último requisito para los naturales del pueblo que, tras una ausencia más o menos prolongada, hubieran vuelto a obtener la declaración de vecindad.

Capacidad para ser elector la tienen los residentes en el término municipal que disfruten de derecho electoral según las leyes.

La renovación del Ayuntamiento se hace por mitad cada dos años y, por tanto, el mandato de los concejales dura cuatro años, sin existir ningún precepto opuesto a la reelección.

Constituido el nuevo Ayuntamiento bajo la presidencia del concejal elegido con mayor número de votos, se procede a la elección de Alcalde.

La elección se efectúa entre y por los concejales, debiendo ser secreta y bajo la presidencia de aquel Alcalde interino. Es necesaria mayoría absoluta del número total de concejales. En caso de empate se repetirá y en el segundo empate decide la suerte.

Proclamado el vencedor por el presidente interino, pasa a ocupar la presidencia, recibiendo las insignias de su cargo. Acto seguido se elige, por el mismo orden y procedimiento, uno por uno, a los tenientes.

El Ayuntamiento designa también uno o dos procuradores síndicos, cuya función es la de representar a la Corporación en juicio, censurar y revisar las cuentas y presupuestos locales.

En su segunda sesión, el Ayuntamiento determinará el número de Comisiones permanentes, en que ha de dividirse, así como el número de miembros de cada una. Tales comisiones son más bien comisiones para asuntos o rama de asuntos determinados y no deben confundirse con la Comisión Permanente establecida a partir de los proyectos de Maura, que es el órgano de Gobierno del Municipio. La designación de los componentes de dichas comisiones se realiza por votación secreta y, en caso de empate, decide la suerte. Si forma parte de alguna el Alcalde, teniente o síndico, será su Presidente.

En esta segunda sesión, el mismo Ayuntamiento nombrará a los Alcaldes de Barrio. El Alcalde y los tenientes acordarán previamente los candidatos a proponer y el Ayuntamiento los aprueba o rechaza mediante votación. Si se rechazara alguno, se confecciona nueva lista por aquéllos —Alcalde y tenientes— y se procederá a nueva votación.

La Junta Municipal tiene como función aprobar los presupuestos de gastos e ingresos y el establecimiento y creación de arbitrios.

Está integrada por: 1.º Concejales del Ayuntamiento; 2.º Asamblea de vocales asociados, cuyo número es igual al triplo del de concejales.

Pueden ser vocales asociados quienes contribuyan a sufragar las cargas municipales, y, donde no hubiera repartimientos, los que pagan contribución directa.

La designación es por sorteo entre los contribuyentes repartidos por Secciones.

Las Secciones las fija el Ayuntamiento, procurando que en cada una se integren los vecinos o hacendados cuya profesión

o industria tuviera más analogía con arreglo a las agremiaciones y clasificaciones para el pago de contribuciones directas, de suerte que los individuos de una misma clase contributiva no formen parte de Secciones diferentes.

A cada Sección le asigna el Ayuntamiento el número de vocales asociados que le corresponda, en proporción a las contribuciones pagadas por los mismos.

Los elegidos desempeñan su mandato durante el año económico.

b) *Ley de 1877.*

Se inspira esencialmente en los principios de la Ley de 1870, pero con las modificaciones ya introducidas, a causa del cambio de régimen, por la Ley de 1876, modificaciones que acentúan su carácter autoritario a través de las intromisiones del Poder central, principalmente en el nombramiento de alcaldes.

Las diferencias más acusadas respecto a la Ley de 1870 son las siguientes:

Para ser elegido concejal se exigirá, además de cuatro años de residencia y goce de derechos civiles, el pago de una determinada cuota territorial, industrial o de comercio, la cual oscila según el número de habitantes del Municipio, mas, en la hipótesis de que el candidato estuviera en posesión de algún título oficial, basta el simple pago de alguna cuota.

Por excepción, en los pueblos que no exceden de cuatrocientos habitantes, gozan de capacidad para ser concejales todos los electores.

Cada elector debe votar dos concejales, cuando se van a elegir tres en el Colegio electoral, tres cuando cuatro, cuatro cuando seis y cinco cuando siete.

El Alcalde de Madrid es de libre nombramiento del Rey, quien, asimismo, puede designar los tenientes, pero dentro del seno de la Corporación.

El Rey también puede elegir, entre los concejales, los alcaldes

de capitales de provincias, cabezas de partido y de los pueblos con igual o mayor vecindario que aquéllas, siempre que no bajen de seis mil habitantes.

Los alcaldes de barrio son nombrados, entre los electores, por el Alcalde del Municipio.

Se mantiene la Junta Municipal, pero el número de vocales asociados pasa a ser igual al de concejales.

d) *Proyecto de 1907.*

Los proyectos de Ley de Bases de 1903 y de la Ley Municipal de 1907 inician una nueva dirección, que habría de influir, de modo decisivo, en la legislación posterior y, principalmente, en el estatuto de 1924 y la Ley de Régimen Local vigente. Incluso la Ley Municipal de 1935 se ve afectada, en parte, por dicha influencia al dejar subsistir el régimen de carta, concejo abierto, reconocimiento de las entidades locales menores ...

Entre las innovaciones principales destacan el reconocimiento de la variedad municipal, el régimen de carta, la creación de la Comisión Permanente y, sobre todo, la introducción del voto corporativo.

Aparecen indicios de representación corporativa en el Proyecto Silvela-Sánchez Toca de 1891, al establecer que en los municipios de más de 100.000 habitantes, una tercera parte de los concejales se eligiera, proporcionalmente, por compromisarios nombrados por los contribuyentes y por las corporaciones que tuviesen su residencia principal en el Municipio.

También el Proyecto Moret de 1902 reserva una quinta parte del número total de concejales a la elección por los colegios especiales de patronos y obreros que preveía el mismo.

A pesar de estos precedentes, la idea del voto corporativo irá siempre vinculada al nombre de Maura. Fue él quien lo trató de plasmar decididamente en nuestra legislación, y este punto representó uno de los principales motivos de oposición al proyecto, ha-

biendo dado lugar a una ardorosa y razonada defensa del mismo por parte de Maura.

Sin embargo, sería un error creer que, al introducir el voto corporativo, Maura obedecía a una concepción orgánica de la sociedad. No; Maura ideológicamente continuaba siendo tributario de las corrientes doctrinales de la Revolución Francesa. Seguía considerando que la verdadera y propia representación del pueblo se efectuaba a través del sufragio universal. Por eso, replicaría a la oposición de 1908: “... *Está fuera de cuestión el sufragio universal, el principio del sufragio universal, la institución del sufragio universal, la eficacia política y noble, en el alto sentido de la palabra, del sufragio universal; y yo he protestado que era tergiversación de la verdadera cuestión y del verdadero asunto el decir que había entre vosotros y nosotros términos antitéticos respecto del sufragio universal; que es cosa tan incorporada a vuestra doctrina, como la nuestra, en la hora presente.*” Y en 1909 volverá sobre la misma idea: “*Nosotros decimos que la integridad del pueblo, del pueblo que tiene sufragio universal, funciona en las urnas electorales por el sufragio universal y en ese sufragio universal se expresan las grandes tendencias, las corrientes, las cristalizaciones de las derechas y de las izquierdas, de los partidos políticos, de las escuelas determinadas, de las grandes aspiraciones sociales, de una manera que todo el mundo ha respetado y que el partido conservador respeta íntegramente*”.

Si pretendía introducir el sufragio corporativo, lo realizaba por motivos y razones preferentemente técnicas más que ideológicas. La misión que le asigna será la de “*completar y perfeccionar la representación por sufragio del pueblo y del municipio*” (ibidem) y lo considera “*no como fuerza que contradice, mixtifica y contraría el sufragio universal, porque el voto corporativo en esta Ley no trae más que iniciaciones, estímulos, despertadores fiscales pero no fuerza... “porque lo que hace es completar, especificar, matizar, dar todo su tono y toda su exacta fidelidad y representación a la obra del sufragio”*”.

Su función en un órgano unicameral —Ayuntamiento— habría de ser similar a la del Senado en la Constitución bicameral

del Estado. Maura mismo revelará este pensamiento ante el Congreso; *“¿Por qué cuando se organiza el Estado, el voto popular, universal, libre, sincero, de ciudadanos dignos de este nombre que engendran un Congreso de Diputados y lo envían aquí, ha de compartir sus facultades con un Senado como el Senado español? Y para España legislamos y dentro de la Constitución vigente nos movemos; y cuando llegamos al Municipio y le hacemos su hijuela de facultades propias y en esa órbita suprimimos la ingerencia del Estado y queremos que funcione en esa autarquía, en esa libertad de movimientos, la Corporación elegida por sufragio, ¿por qué allí no hace falta una cosa que sustituya al Senado, una cosa que haga los oficios del Senado ...?”*

Los órganos municipales, en el proyecto de 1907, son Alcalde y Ayuntamiento. El Ayuntamiento funciona en pleno y Comisión Permanente. El Alcalde, los tenientes y concejales forman el Ayuntamiento pleno. La Comisión Permanente se integra por el Alcalde y los tenientes y es una innovación de Maura que recogerán las leyes municipales posteriores.

Con la creación de la Comisión Permanente se trata de hacer desaparecer el gobierno convencional en la vida municipal, descargando al Ayuntamiento de la gestión cotidiana, al reducir su función a una nueva labor deliberante de carácter intermitente. La Comisión Permanente se convierte así en el órgano eminentemente ejecutivo encargado de la gestión diaria. Además desempeña funciones informativas y deliberantes. La idea no es original de Maura, pues los Proyectos de 1844, 1891, 1894 y 1902 señalaban ya esa dirección. No obstante, en el Proyecto de 1903 es donde se acentúa y clarifica tal pensamiento. Como Moret había sido defensor de esa misma idea, en su proyecto de 1902 no hubo prácticamente oposición a la creación de este órgano.

Se trata de una comisión reducida para garantizar su eficacia. Sus funciones se distribuyen entre los Tenientes por materias y no por distritos, como era tradición. Así se tiende a evitar la formación de pequeños “cotarros caciquiles”, según la afirmación de Maura.

Los Ayuntamientos se componen de concejales electivos y

LA REPRESENTACION EN LOS MUNICIPIOS DEL ULTIMO SIGLO

concejales delegados, disfrutando ambas clases de iguales derechos y obligaciones.

El número de concejales electivos oscila entre seis y cincuenta, según el número de habitantes.

Gozan del derecho de sufragio para la designación de concejales electivos quienes figuren, como electores, en el censo único para toda clase de elecciones. Elegibles son todos los electores.

Concejales delegados son los presidentes o directores de las Corporaciones o Asociaciones inscritas en el Registro de las Juntas Provinciales del Censo constituido a este efecto. Su número no excederá de la mitad del de concejales electivos.

En dicho Registro de la Junta Provincial del Censo se inscribirán:

- 1.º Sociedades Económicas de Amigos del País, Academias, Ateneos y análogas asociaciones o Centros de cultura intelectual.
- 2.º Cámaras de Comercio.
- 3.º Cámaras agrícolas.
- 4.º Sindicatos Agrícolas y Centros, Asociaciones o Comunidades y Gremios de labradores, cosecheros o exportadores.
- 5.º Centros o Sindicatos mineros.
- 6.º Cabildos y Hermandades de pescadores y mareantes.
- 7.º Sindicato de riego o juntas de regantes.
- 8.º Colegios y agrupaciones de profesiones, oficios, de especialidades en la producción o el tráfico.
- 9.º Ligas de contribuyentes, asociaciones de propietarios y sociedades mutuas de ahorro, seguro, comercio y similares.
- 10.º Ligas de propietarios urbanos.
- 11.º Sociedades y patronatos de obreros y cooperativas de créditos, producción y consumo.

Se excluyen círculos políticos, asociaciones religiosas y casinos de recreo.

Además se exige que lleven seis años continuos de existencia.

La Junta Municipal forma con las sociedades inscritas tres secciones. Una, por las que representa intereses de la propiedad urbana, la producción agrícola y el comercio; otra, por las de carácter obrero, y otra, por la de cultura intelectual, colegios o

agregaciones de ciencias, artes liberales y las que no puedan clasificarse en las otras secciones.

Dentro de cada grupo se guardará el orden de precedencia en la inscripción y, subsidiariamente, el de antigüedad de la Sociedad. Cuando fuera mayor el número de sociedades que el de Concejales delegados, turnarán en la representación. Cada grupo dará un número igual; si el total no fuera divisible por tres, se compensarán las diferencias por períodos trienales.

Los elegidos conservan el cargo de concejales durante los tres años intermedios hasta las próximas elecciones, aunque perdieran el ostentado en la sociedad que representaban.

Maura, al designar concejales delegados a quienes eran ya presidentes de las Corporaciones, en vez de efectuar una elección *ad hoc* en cada una de ellas, intentaba eliminar un doble riesgo: el falseamiento de la elección mediante maniobras electoreras o, para evitar tales maniobras, el control oficial de las elecciones dentro de cada corporación, control que vendría a entorpecer el libre desenvolvimiento de la entidad, cuando no a provocar su asfixia.

El motivo de crítica más fundado radicó en la permanencia del concejal delegado en tal función, cuando hubiera cesado en la dirección de la Sociedad.

El mandato de todos los concejales dura seis años, y ambos grupos se renovararán, cada tres, por mitad, admitiéndose la posibilidad de reelección.

Se designará igual número de concejales suplentes, electivos y delegados, por los mismos procedimientos y simultáneamente al utilizado para los titulares.

En las poblaciones de más de ciento cincuenta mil habitantes, el Gobierno puede nombrar al Alcalde entre los vecinos, sean o no concejales.

Cuando no se hiciera uso de esa facultad, la designación compete a la Corporación municipal y recaerá bien entre concejales, bien entre vecinos con aptitud legal.

La elección de Alcalde la preside el concejal de más edad, y

el método empleado no difiere fundamentalmente del establecido en leyes anteriores ya examinadas.

También los tenientes son elegidos por votación dentro del Ayuntamiento. Su número será: dos en los pueblos de menos de diez mil habitantes; cuatro en los de menos de cien mil y seis en los de más. Los tenientes, por su orden, sustituyen al Alcalde y ejercen además las funciones que éste delegue en ellos.

El Ayuntamiento elige asimismo un concejal jurado, cuya misión es aplicar las sanciones estatuidas por Ordenanzas en los municipios de más de cincuenta mil habitantes.

Los Alcaldes de Barrio son nombrados por el Alcalde del Municipio y actúan como verdaderos delegados suyos.

Se restablece el régimen de "Concejo abierto". En los municipios con menos de doscientos habitantes serán concejales todos los electores. En los mayores de doscientos y menores de quinientos, funcionará el régimen de "Concejo abierto", cuando los vecinos, reunidos en asamblea, lo acuerden así por mayoría de dos tercios.

Es introducido también el Régimen de Carta, pero con carácter restringido.

Se reconoce personalidad a los anejos o entidades locales menores, que se registrarán por una Junta de vecinos integrada por el Alcalde pedáneo y dos vocales, los cuales son elegidos por los residentes y gozan de las facultades ejercidas, según la tradición, por los administradores del lugar. Se elegirían también dos suplentes para los adjuntos.

d) *Estatuto Municipal de Calvo Sotelo.*

Calvo Sotelo recoge y desarrolla la mayor parte de las ideas contenidas en los proyectos de Maura.

Mantiene los mismos órganos municipales; Alcalde y Ayuntamiento, que funciona en Pleno y en Comisión Permanente.

Los ayuntamientos están compuestos también por concejales

electivos y delegados. Su mandato dura seis años y la Corporación se renueva cada tres años.

Es distinto el número de concejales, tanto el de electivos como el de delegados. El primero oscila entre ocho y cuarenta y ocho, según la población, y el segundo entre tres y dieciséis. Comprobamos la disminución del elemento corporativo en relación con los concejales electivos.

Capacidad para ser elector la poseen los mayores de veintitrés años, y para ser elegido los mayores de veintiocho años inscritos en el Censo y también las mujeres cabezas de familia.

El procedimiento de elección para los concejales electivos es el establecido por la Ley electoral con carácter general, pero con las siguientes modificaciones:

1.º Los nombres de los candidatos deben estar incluidos en las listas, cada una de las cuales llevará la denominación o representación de un partido o agrupación. Ningún candidato puede figurar en dos listas y, si así fuera, debe optar expresamente por una de ellas ante la Junta Municipal del Censo. Cada lista puede contener desde uno al número de candidatos elegibles; los que excedan se tendrán por no puestos.

2.º Las papeletas deben llevar el emblema, signo o marca del partido, agrupación o personas que propongan cada lista. Este signo sirve para decidir las confusiones ocasionadas en el escrutinio cuando no se efectuó aquella opción.

3.º Las papeletas que contengan nombres de varias listas serán computadas a favor de la lista a que pertenezca el emblema y de los nombres de ésta incluidos en ella, anulándose los restantes. Si contiene un número de nombres inferior al total de los que formen la lista, se computa como un voto a favor de ésta.

Este procedimiento tiende a reforzar la preponderancia de los partidos y agrupaciones políticas.

Los preceptos sobre las entidades a las cuales se reconoce voto corporativo, inscripción en un Registro especial, etc., son substancialmente similares al Proyecto de Maura.

Difiere respecto al método para la designación de concejales.

Ya no son los presidentes de la sociedad, sino representantes *ad hoc*.

Las entidades inscritas eligen en los domicilios sociales tantos compromisarios y suplentes como votos les correspondan. Se necesita en primera votación mayoría absoluta y, en segunda, basta la relativa.

Para ser elector de compromisario se exige haber cumplido veintitrés años y llevar un año de antigüedad en la cualidad de socio.

Los compromisarios, a su vez, eligen concejales por grupos, que son los mismos que en el Proyecto de 1907 —riqueza o producción, obrero, cultural— bajo la presidencia de la Junta Municipal constituida en mesa electoral. Cuando a un grupo corresponden dos concejales cada compromisario votará por uno; si tres, podrá votar dos; si cuatro o cinco, por tres; si seis, por cuatro.

Los concejales corporativos habrán de reunir las mismas condiciones legales que los electivos.

La designación de Alcalde y tenientes no difiere del Proyecto de 1907, mas se priva al Rey de toda facultad de intervención en la misma.

Continúa el cargo de concejal jurado, si bien se amplía su número al de la mitad de los tenientes.

Se establece el referéndum para los acuerdos trascendentales, cuando lo pidan las tres cuartas partes de los concejales o la vigésima de los electores.

El "concejo abierto" se mantiene en los municipios con menos de 500 habitantes, y en los de menos de 1.000 y más de 500, cada tres años la mitad de los electores serán concejales.

Persiste el régimen de Carta, pero con mayor amplitud que en los Proyectos de Maura, pues se admite la posibilidad de mantener tradiciones locales *extra-legem* relativas a la organización y funcionamiento de la Corporación.

Se sigue reconociendo a las entidades locales menores, con la misma estructura orgánica que en el proyecto de 1907, si bien se impone el "concejo abierto" para aquellas cuya población no exceda de 1.000 habitantes.

e) *Ley de 1935.*

Continúa la organización maurista: Alcalde, Ayuntamiento, funcionando éste en pleno y comisión permanente.

El Ayuntamiento se compone de Alcalde, Tenientes, Síndicos y concejales.

El número de concejales oscila entre 5 y 41. Su mandato dura seis años y se renovará el Ayuntamiento por mitad cada tres.

La capacidad para ser concejal se reconoce a los mayores de veintitrés años inscritos en el censo, que sepan leer y escribir.

Los concejales se eligen por sufragio universal directo y secreto.

El Alcalde se elige por y entre los concejales, a través de un procedimiento similar al que vimos en la Ley de 1870.

Se introduce la posibilidad de elección directa del Alcalde. Es necesaria, entonces, la solicitud escrita, presentada en la secretaría municipal la semana antes de la proclamación de candidatos, firmada por un número variable de electores, que oscilaba entre 50, en los municipios de hasta 25.000 habitantes, a 1.500, en los de 500.000 en adelante. Presentada la solicitud, el Alcalde da cuenta a la Junta municipal del Censo a fin de efectuar la antevotación, siendo proclamados candidatos quienes obtengan en dicha antevotación un número de votos igual al décimo de los electores. El procedimiento de elección es el mismo que el de concejales, siendo necesario, para ser alcalde, además de obtener la mayoría relativa, que ésta represente la tercera parte del censo.

El Alcalde nombrado por el Ayuntamiento puede ser elegido otro trienio, pero el designado mediante sufragio directo lo puede ser indefinidamente.

Los tenientes y síndicos —éstos con las mismas funciones que en la Ley de 1870— se eligen por la Corporación. La preferencia entre los tenientes se determina por el mayor número de sufragios obtenidos en esa votación del Ayuntamiento y, en caso de empate, por el mayor número de votos alcanzados en la elección de concejales y, en último término, por la mayor edad.

LA REPRESENTACION EN LOS MUNICIPIOS DEL ULTIMO SIGLO

Se mantiene el Consejo abierto en los municipios de menos de 500 habitantes.

Persiste la institución del referéndum y asimismo el reconocimiento de las entidades locales menores. Son regidas por una junta integrada por un presidente y dos adjuntos y otros tantos suplentes, elegidos todos por los vecinos que sepan leer y escribir. Los vecinos cabezas de familia de ambos sexos constituyen la Asamblea Concejil, la cual se reunirá, al menos una vez al trimestre, correspondiéndola aprobar las cuentas y presupuestos.

f) *Ley de 1955.*

Continúa la estructura orgánica de los proyectos de Maura y Estatuto Municipal, Alcalde y Ayuntamiento. El Ayuntamiento se integra por el Alcalde, tenientes y concejales y funciona en pleno y comisión permanente.

El número de concejales oscila entre 3 y 24.

Capacidad para ser concejal la tienen los vecinos mayores de veintitrés años, que sepan leer y escribir y ostenten la representación de los grupos familiares, órganos sindicales y entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en el término, exigiéndose, además, ser cabeza de familia, afiliado a la organización sindical o miembros de las entidades económicas, culturales y profesionales, respectivamente.

Los concejales son designados, por terceras partes, por: a) Los cabezas de familias; b) Organismos sindicales; y c) Elección que harán los concejales representantes de los anteriores entre vecinos miembros de Entidades económicas, culturales y profesionales o, si éstas no existieran, entre vecinos de reconocido prestigio o idoneidad.

La elección del tercio de representación familiar se verificará mediante sufragio igual, directo y secreto por los vecinos mayores de veintiún años o de dieciocho, legalmente emancipados, inscritos en el censo especial de cabezas de familia.

Para ser proclamado candidato a concejal de representación familiar se exige alguna de las condiciones siguientes:

1.º Haber desempeñado el cargo de concejal en el propio Ayuntamiento durante un año como mínimo o estar desempeñándolo.

2.º Ser propuesto por dos procuradores o ex-procuradores en Cortes representantes de las Corporaciones Locales de la provincia; por tres Diputados o ex-Diputados provinciales o por cuatro Concejales o ex-Concejales del mismo Ayuntamiento.

3.º Ser propuestos por vecinos cabezas de familia y mujeres casadas inscritas en el censo del respectivo distrito, en número no inferior a la vigésima parte del total del censo.

La del tercio sindical se realiza por los compromisarios que, a su vez, elijan los vocales de las Juntas sindicales de las distintas entidades radicadas en el término. El número de compromisarios es igual al décuplo del número de Concejales a elegir. Y la elección de Concejales es presidida por el presidente de la Junta Municipal del Censo.

La designación del tercio de concejales representantes de Entidades Económicas, Culturales y Profesionales se efectuará por cooptación, conjuntamente, por los mismos concejales elegidos por los otros dos grupos y habrá de recaer en candidatos que figuren en la lista propuesta por el Gobernador civil de la provincia, que comprenderá un número triple de los puestos a cubrir por este sistema y bajo la presidencia del Presidente de la indicada Junta.

El mandato de los Concejales dura seis años, renovándose por mitad cada tres.

Para ser alcalde se exige ser español, mayor de veintiocho años y reunir las debidas condiciones de competencia y arraigo en la localidad.

Es nombrado por el Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y municipios de más de 10.000 habitantes. En los restantes lo nombra el Gobernador civil, dando cuenta al Ministro de la Gobernación. Su mandato es indefinido.

Los tenientes son nombrados por el alcalde entre los concejales.

LA REPRESENTACION EN LOS MUNICIPIOS DEL ULTIMO SIGLO

También los alcaldes de barrio son nombrados por los Alcaldes

Se mantiene el "concejo abierto" donde tradicionalmente se viniera practicando. Las entidades locales menores son regidas por un alcalde pedáneo, nombrado por el Gobernador entre los cabezas de familia y una Junta vecinal, compuesta por dicho alcalde y dos vocales elegidos por los concejales que constituyan la Corporación municipal.

Subsiste el régimen de carta propuesta por el Ayuntamiento y aprobada por el Gobierno.

Se prevé un régimen peculiar para Madrid, Barcelona y ciudades importantes, aprobado por el Gobierno con carácter de Ley.

Dependencia, recursos y responsabilidades.

a) *Leyes de 1870 y 1871.*

El alcalde está obligado a suspender los acuerdos del Ayuntamiento en los supuestos siguientes: 1.º Cuando recaen sobre asuntos que no son de competencia de la Corporación; 2.º Delincuencia.

Contra los acuerdos municipales, dictados dentro de la competencia del Ayuntamiento, se concede recurso de alzada.

Suspendido o recurrido algún acuerdo, el alcalde remite los antecedentes al Gobernador, salvo en caso de delincuencia, que los pasa al Juez o Tribunal competente.

Si versan sobre materia cuya competencia no es del Ayuntamiento, el Gobernador lo pasa a la Comisión Provincial, y la propia Comisión, en la Ley de 1870, o el Gobernador oído ésta, en la de 1877, manteniendo la suspensión, remite el expediente al Gobierno para resolución. El Gobierno puede levantar la suspensión u ordenar que se emita informe por el Consejo del Estado, y, oído éste, resuelve, concediéndose recurso contencioso-administrativo en la ley de 1870, pero tal recurso es suprimido en la de 1877.

En otro caso, es decir, si la materia es de competencia municipal, la Comisión Provincial, en la Ley de 1870, o el Goberna-

dor, oída dicha Comisión en la de 1877, resuelve sobre el fondo, confirmando o revocando total o parcialmente el acuerdo, siendo ejecutiva tal resolución.

Quienes se crean perjudicados en sus derechos civiles por acuerdos municipales pueden reclamar ante el Juez o Tribunal competente, que tiene facultad para suspender el acuerdo, cuando, a su juicio, proceda y convenga, a fin de evitar un perjuicio grave e irreparable.

El artículo 170 de la Ley de 1870 establece que: *Los Ayuntamientos, Alcaldes y regidores, en todos los asuntos que la Ley no les somete exclusiva e independientemente, están bajo la autoridad y dirección administrativa de la Comisión y del Gobernador de la Provincia según los casos.*

El Ministro de la Gobernación es el jefe superior de los Ayuntamientos y el único autorizado para transmitirles las disposiciones que deban ejecutar, en cuanto no se refieran a las atribuciones exclusivas de estas Corporaciones. La Ley de 1877 reproduce literalmente el precepto anterior, pero suprime la alusión a la Comisión Provincial, cuyas facultades se redujeron.

Los Ayuntamientos y Alcaldes pueden ser suspendidos por el Gobernador, cuando cometiesen extralimitaciones graves de carácter político, acompañadas de cualquiera de las circunstancias siguientes: 1.º Haber dado publicidad al acto; 2.º Excitar a otros Ayuntamientos a cometerla; 3.º Producir alteración del orden público.

La suspensión no podría durar más de cincuenta días.

Si el Gobierno entiende que no es procedente la suspensión, la revocará; en caso contrario, oído el Consejo de Estado, acuerda, si estima haber lugar a destitución, la remisión de los antecedentes al Juez o Tribunal adecuado, pues los Alcaldes y regidores sólo pueden ser destituidos en virtud de sentencia ejecutoria de Tribunal competente.

Además, si el Alcalde, requerido por el Gobernador, se negara a cumplir alguna de las obligaciones impuestas por orden gubernativa, el Gobernador puede encomendar su ejecución al Juez Municipal.

La subordinación de los Ayuntamientos al Poder central es completa. El Gobierno delimita en realidad la competencia de aquéllos y el Gobernador Civil actúa como superior jerárquico con facultad para revocar los acuerdos municipales en asuntos de su competencia.

b) *Proyecto de 1907.*

Las garantías a favor de los Ayuntamientos en los proyectos de Maura son absolutas, ya que no caben otros recursos que los judiciales.

Los acuerdos de los Ayuntamientos sobre validez de elecciones, actas o credenciales, admisión de concejales, capacidades, excusas o vacantes de cargo y en general acerca de constitución o régimen interior de las Corporaciones y adquisición y pérdida de oficios concejiles, pueden ser impugnados ante el Tribunal Contencioso-Administrativo Provincial.

Contra los acuerdos de las Corporaciones municipales, Alcaldes y Autoridades del mismo orden, dentro de su competencia, sólo cabe el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial.

Si lesionan derechos de carácter civil pueden ser demandados ante los Tribunales ordinarios. Sin perjuicio de estas acciones, se reconoce el derecho de solicitar de las Corporaciones y Autoridades, por una sola vez, la revocación de los acuerdos que lesionen derechos de carácter civil.

En caso de extralimitación se otorga recurso de nulidad ante el Gobernador civil y, contra el acuerdo de éste, recurso contencioso-administrativo.

Además los actos de las Autoridades y Corporaciones locales, en los que se produzca extralimitación de funciones, pueden ser anulados de oficio por el Alcalde o Gobernador. Contra la providencia anulatoria se da la posibilidad de recurso contencioso-administrativo por abuso de poder ante el Tribunal Provincial a los interesados, Autoridades y Corporaciones afectadas.

Cuando la extralimitación tuviera carácter político o esté agravada por la publicidad dada al acto, el Gobernador intimará la orden de abstenerse, bajo apercibimiento de incurrir en desobediencia y, si la intimación no tuviera éxito, pasará el tanto de culpa a los Tribunales.

El Gobernador ejerce la inspección sobre los órganos locales de la provincia.

El Alcalde, como delegado del Gobierno, obra bajo la dirección del Gobernador y, si requerido por éste, se negara a cumplir las obligaciones derivadas de tal carácter, el Gobernador puede encargar su ejecución al Juez Municipal de la misma. La delegación se limitará a tiempo y asuntos precisos. Asimismo, el Gobernador tiene facultad para exonerar al Alcalde electo de todas o algunas de las funciones que le competen como delegado gubernativo, en caso de ineptitud o culpa, dando cuenta al Ministro de la Gobernación y con autorización de éste, mas nunca se extenderá tal potestad a las funciones atribuidas en virtud de la jefatura de la Corporación Municipal.

En ese caso nombra un alcalde-delegado entre los concejales, o, en caso de excepcional necesidad, entre los vecinos o, también, cuando es notorio que el motivo de la exoneración se extiende a todo el vecindario, entre los funcionarios del Estado que prestan sus servicios en la provincia.

Los concejales y Alcaldes por elección no pueden ser suspendidos ni destituidos sino en virtud de sentencias firme de Juez o Tribunal competente.

c) *Estatuto Municipal.*

Se inspira de modo fundamental en las normas del Proyecto de Maura. Existen, sin embargo, algunas diferencias, principalmente en materia de recursos. Las más importantes son:

1.º Los acuerdos de los Ayuntamientos, referentes a la validez de elecciones, actas o credenciales, admisión de concejales, excusas, incompatibilidades, renunciaciones, vacantes y, en general,

constitución y régimen de dichas corporaciones ponen término a la vía gubernativa, y el recurso de nulidad se interpone ante la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial en única instancia.

2.º Si se lesionan derechos de carácter civil, el interesado deberá pedir a la Corporación la revocación del acuerdo, como trámite previo al ejercicio de la acción civil ante los Tribunales ordinarios.

3.º En caso de extralimitación, el Alcalde debe suspender el acuerdo. El Gobernador recabará la suspensión, pero si la Corporación desoyera el requerimiento, el Gobernador pasa los antecedentes al Tribunal Contencioso-Administrativo para que inter venga o suspenda el acuerdo. Si mantiene el acuerdo, puede ser suspendido por el Tribunal Supremo oyendo al Fiscal, aunque no haya recurso interpuesto por los particulares.

4.º Los acuerdos adoptados en referéndum sólo son recurribles, en vía contencioso-administrativa, ante el Tribunal Supremo, por los particulares o Corporaciones agraviadas.

5.º Se amplía el recurso de abuso de poder, con el fin de defender la autonomía de las Corporaciones locales, interponiéndose ante el Tribunal Supremo.

6.º La exoneración de las facultades gubernativas del Alcalde compete al Consejo de Ministros y se efectuará por Real Orden, a propuesta del Gobernador civil.

d) *Ley de 1935.*

Contra la validez de elecciones, actas, credenciales, renunciaciones, pérdida, etc. del cargo de concejal, cabe recurso ante la Audiencia Provincial.

Los acuerdos del Alcalde y Corporaciones locales pueden ser impugnados, en vía contenciosa, ante el Tribunal Provincial, a través de dos clases de recursos: de plena jurisdicción y de anulación, comprendiendo éste último, además de otros supuestos, el de incompetencia por razón de la materia.

Las ordenanzas municipales pueden ser recurribles ante el

Consejo de Ministros, que resuelve, previo informe del Consejo de Estado.

Los acuerdos municipales lesivos de derechos de carácter civil han de ser sometidos, mediante el ejercicio de las acciones adecuadas, ante los Tribunales ordinarios.

Se mantiene el recurso de abuso de poder ante el Tribunal Supremo en defensa de la autonomía municipal.

Los acuerdos municipales deben ser suspendidos por el Alcalde en caso de extralimitación. Si no lo hiciera así, compete decidir la suspensión al Gobernador civil, previa consulta con el Ministro de la Gobernación. En ambos casos, el Gobernador dará cuenta al Tribunal Provincial Contencioso-Administrativo que resuelva definitivamente sobre dicha suspensión.

Los concejales no pueden ser suspendidos ni destituidos de sus cargos por la Autoridad gubernativa, con las excepciones contenidas en la Ley de Orden Público, pues tal facultad está atribuida, de modo exclusivo, a las Autoridades judiciales.

El Gobierno dispone de la facultad de suspender al Alcalde en sus funciones cuando el territorio del término municipal esté bajo el Estado de prevención, alarma o guerra. A la orden de suspensión acompañará la del nombramiento del Alcalde interino, que recaerá necesariamente en un concejal. El Alcalde suspenso conservará sus funciones concejales. La suspensión cesará al restablecerse la normalidad.

Se admite la posibilidad de que el Alcalde no ejerza la función de delegado gubernativo, bien por existir en el término municipal otro órgano encargado de modo permanente de tal delegación en la totalidad de sus funciones o respecto a determinados servicios, bien por asumir dicha representación el Gobernador civil, ejerciéndola de modo directo a través de delegado designado al efecto.

El Alcalde elegido por el Ayuntamiento puede ser destituido por el voto de la mayoría absoluta de los concejales que legalmente integran la Corporación o por votación popular, en que así lo acuerde la mitad más uno de los electores. El Alcalde elegido por referéndum sólo lo puede ser por tal votación popular.

e) *Ley de 1955.*

Los recursos sobre incapacidad, excusa o incompatibilidad son solventados por los Gobernadores civiles y su resolución es impugnabile ante el Ministro de la Gobernación, sin ulterior recurso.

La validez de elecciones y proclamación de concejales puede ser combatida ante la Audiencia Provincial. El recurso es de pleno derecho.

Los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales causan estado y cabe contra ellas recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial.

También puede interponerse dicho recurso contra las Ordenanzas y Reglamentos municipales, una vez sean ejecutivos.

Los acuerdos que lesionen derechos civiles pueden ser impugnados mediante el ejercicio de las acciones correspondientes en la vía ordinaria.

Los acuerdos municipales han de ser suspendidos por el Alcalde en los supuestos siguientes:

1.º Cuando recaen sobre asuntos que no son de su competencia.

2.º Cuando constituyan delito.

3.º Cuando sean contrarios al orden público.

4.º Cuando constituyan infracción manifiesta de la Ley. El Alcalde lo debe poner en conocimiento del Gobernador, en los tres primeros casos, quien confirmará y revocará la suspensión.

Además el Gobernador debe acordar la suspensión de aquellos acuerdos, cuando no lo hubiera decidido así el Alcalde.

Si se tratara del caso 4.º, el Alcalde lo pone en conocimiento del Tribunal Provincial Contencioso-Administrativo, que, oyendo al Fiscal, revoca la suspensión o declara la nulidad del acuerdo, concediendo recurso de apelación.

Como delegado del Gobierno, el Alcalde es representante de la Administración del Estado, si bien se admiten las mismas excepciones a tal delegación que vimos en la Ley de 1935.

El Gobernador puede suspender al Alcalde y concejales por

motivos graves de orden público, dando cuenta en el plazo de veinticuatro horas al Ministro de Gobernación, que confirmará o revocará la medida.

El Ministro de Gobernación, por mala conducta y negligencia grave, puede también suspenderlos o destituirlos, pero la destitución de miembros electivos exige expediente con audiencia del interesado. Contra estos acuerdos no se concede recurso contencioso-administrativo.

CONCLUSION

Fácil es comprobar que la legislación vigente da el tono de la menor dosis de representatividad municipal durante el último siglo.

El Alcalde se convierte prácticamente en un funcionario gubernamental al hacer depender su nombramiento y destitución del poder central. La sumisión a éste ha de ser completa. En su nombramiento no existe prácticamente ninguna limitación, ya que ni siquiera se exige que sea concejal.

Los concejales elegidos en representación de las entidades culturales y profesionales tampoco tienen verdadero carácter representativo, pues la calidad de miembro de la entidad para ser nombrado concejal, no lleva implícita, por sí sola, ninguna representación. Además, al efectuarse la propuesta por el Gobernador civil se desvirtúa el principio representativo que va de abajo a arriba y viceversa. Ni tampoco el procedimiento de cooptación implica representación.

Por último, se debe destacar que puede darse la paradoja de que la comisión permanente esté integrada casi, o exclusivamente, por elementos no representativos —Alcaldes y concejales del tercio cultural y profesional—, lo que nos da idea de la total ausencia de representatividad a que puede llegarse en el Gobierno municipal con la legislación vigente.