LAS JUNTAS MUNICIPALES EN EL REGIMEN LOCAL DEL SIGLO XIX

POR

LUIS MORELL OCAÑA

Y

J. FRANCISCO LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PARTICIPACIÓN VECINAL EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, LA LEY DE 3 DE FEBRERO DE 1823.—III. LA JUNTA DE CONTRIBUYENTES ASOCIADOS AL AYUNTAMIENTO EN LA LEY DE 8 DE ENERO DE 1845.—IV. LA JUNTA DE ASOCIADOS Y SUS FUNCIONES EN LA LEY DE AYUNTAMIENTOS DE 5 DE JULIO DE 1856.—V. LA JUNTA MUNICIPAL EN LA LEY DE 2 DE OCTUBRE DE 1877.

I. INTRODUCCION

Una de las mayores simplificaciones del Derecho público clásico consistió en situar como centro de gravedad al Estado; pero el Estado entendido como sujeto de derecho, como persona jurídica. Con ello encontraba un soporte desde el que levantar toda una construcción jurídica, pero, evidentemente, dejaba atrás una serie de rastros del pasado, y de perfiles del propio presente, que eran imprescindibles para todo el futuro del Derecho público. Quedaban, en efecto, sin una explicación coherente una variada serie de fenómenos de la vida pública relativos a otros grupos sociales y, por otra parte, el dogma de la personificación iba a dejar en un callejón sin salida muchos de los problemas que el Derecho público habría de resolver, como ya puso de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA.

La personificación del Estado ha sido durante largo tiempo una teoría; admitida, primero, por la Jurisprudencia y, después, por el Derecho positivo. Una teoría que nace en los años finales de la primera mitad del siglo XIX, cuando la escuela alemana tomó la personalidad jurídica del Estado como piedra angular del Derecho público. A partir de aquí, y hasta llegar a nuestros días, la evolución doctrinal pre-

Revista de Administración Pública
Núms. 100-102. Enero-diciembre 1983

senta estas dos particularidades fundamentales: 1) limita el análisis teórico al Estado, desentendiéndose del tema de los demás entes territoriales; 2) se dividirán las posiciones: para unos, y en lo que se refiere al Derecho interno, es la Administración del Estado, y no el Estado *mismo, quien tiene personalidad jurídica*; para otros, resulta incuestionable que el Estado es persona jurídica. El debate, desde luego, llega hasta nuestro tiempo y se renueva con el actual planteamiento constitucional. Alguna luz se podrá aportar cuando se levante la vista y se tenga en cuenta el planteamiento del problema en los denominados entes territoriales menores, a lo largo de su evolución legislativa contemporánea. Porque, en el fondo, cuando se toma como punto de referencia el Estado, circunscribiendo al mismo toda la temática de la personificación, se está realizando una cierta simplificación, cerrando la puerta a muchos de los problemas que el propio Derecho público ha de resolver. Cuando el Estatuto de CALVO SOTELO y luego la Ley de Régimen Local *vigente* señalan, por ejemplo, que el Municipio es una persona jurídica, y que el Ayuntamiento es una Corporación de Derecho Público encargada de asumir las competencias propias de la entidad municipal, están cerrando un largo ciclo evolutivo, y lo están cerrando, evidentemente, con un balance negativo.

La verdadera realidad jurídica evolutiva del Régimen Local ha sido, hasta esas fechas en que el legislador personifica de modo definitivo el Municipio, mucho más rica en planteamientos y consecuencias, pese a que muchas de ellas hayan venido pasando ocultas durante largo tiempo. Lo que verdaderamente ha tenido en cuenta el Derecho positivo hasta hace bien poco tiempo no es, como se sabe, el Municipio, sino el pueblo, los pueblos. El punto de partida de la construcción jurídica de las instituciones municipales, la base sobre la que se levanta toda manifestación organizativa, eran los pueblos en cuanto tales. A partir de esta idea, hasta tiempos bien recientes, por una parte se tenía en cuenta *el común* de los vecinos, que, sobre todo *en una* época en la que los fenómenos personificadores no tenían la trascendencia que, quizá convencionalmente, se le haya dado en tiempos más recientes, era una comunidad no personificada que asumía una titularidad, frecuentemente en mano común, sobre determinados bienes. *El común* de los vecinos ha pervivido al margen del Ayuntamiento, paralelamente a él durante siglos, ocasionando un planteamiento rico en consecuencias jurídicas. Y si los pueblos, desde

la perspectiva de la construcción jurídica de su trayectoria, permitían al legislador una construcción ambivalente, situando *el común* de los vecinos junto al Ayuntamiento, otro de los hechos trascendentes en esta evolución es el de que el Ayuntamiento no agota en ningún caso todas las posibilidades personificadoras del pueblo, de la colectividad local.

La evolución del Régimen Local del XIX muestra, además, cómo en la consideración de las colectividades territoriales menores por parte de legislador están presentes, no sólo los nuevos postulados jurídico-políticos, sino también una amplia tradición de la que el Derecho público no termina de desentenderse del todo. De aquí que la tendencia legislativa vaya plasmando como respuesta a las influencias tanto del presente como del pasado histórico, y las mismas se vayan reflejando en la progresiva configuración de la personalidad de las colectividades territoriales. A este respecto pueden distinguirse tres etapas fundamentales: una, primera, que llega hasta la mitad del siglo XIX, en la que un examen de la legalidad demuestra que el tema de la personificación no se ha planteado en el entorno de las entidades locales. La colectividad en cuanto tal es el punto de referencia de toda la problemática jurídica, y la colectividad no está personificada ni esa hipotética personificación se agotaría, en suma, con la dimensión del Ayuntamiento. A partir de 1856-63 se abre una segunda etapa en la que las colectividades locales aparecen con una personificación que es la correspondiente al Ayuntamiento y la Diputación. Concretamente, el Ayuntamiento es catalogado como una «Corporación Administrativa» a partir de 1856. Pero el Ayuntamiento es una de las personificaciones posibles de la colectividad local, y hay que insistir en que esa personificación no agota las posibilidades de expresión jurídica de la colectividad local; el Ayuntamiento no es la hipóstasis del pueblo en cuanto tal, por lo que cabe que, al margen del Ayuntamiento, pudieran llegar a constituirse y tener vida propia una serie de organismos en los que la colectividad pueda expresarse y realizar una serie de fines que le son peculiares. En una tercera etapa, el legislador se plantea ya la personalidad jurídica de Municipio y Provincia en cuanto tales, por una parte, y del Ayuntamiento y Diputación, por otra.

El dato que se acaba de consignar tiene algo más que un relieve puramente formal. Para el legislador del XIX, y en lo que toca al Municipio, la realidad a considerar son los *pueblos*. Para el Régi-

men Local, éste es el punto de partida, como en el ordenamiento del Estado lo es la *Nación*. La Nación se organiza y, mediante una decisión constitucional, quedan configurados el Parlamento, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Cuando el régimen constitucional se afianza de modo definitivo, el dogma de la soberanía nacional sitúa en la cúspide al Parlamento, en cuanto expresión representativa inmediata de la Nación; el Poder Ejecutivo, con la Administración, queda en un plano subordinado para procurar, bajo la dirección del Parlamento, la satisfacción de los intereses generales. Este esquema, sin embargo, era difícilmente trasladable a la organización municipal. No obstante, influye en la concepción del Ayuntamiento, en la medida que viene a ser considerado, predominantemente, como una pieza ejecutiva. El Ayuntamiento administra los intereses de los pueblos, pero hay un cierto número de decisiones que no parece deba tomar quien solamente administra. Esto se advierte, sobre todo, en materia económica y, más concretamente, tributaria. Si había un postulado que ahora se quería renovar con fuerza, es el del consentimiento popular para la imposición de nuevos tributos. Consecuentemente, a nivel nacional, queda reservada al Parlamento la aprobación de los mismos. En el nivel municipal, el legislador toma como punto de partida el principio de que el Ayuntamiento no debe tener potestades impositivas. El dogma impone de algún modo la presencia y el consentimiento de la propia comunidad, amén, desde luego, de la aprobación que corresponda a los superiores jerárquicos —Diputación o Jefe político o Gobernador civil— en virtud de la centralización adoptada. En este punto, el legislador no podía desdecirse de las tradiciones locales cifradas, ante todo, en aquella clara dualidad, desde el punto de vista organizativo, que constituían el Ayuntamiento y *el común* de los vecinos. En el pasado, el propio legislador había distinguido, una y otra vez, entre *el común*, el colectivo local en sí mismo considerado, y su Ayuntamiento. Al menos en ciertos y determinados pormenores de la vida jurídica, contaba *el común* y no el Ayuntamiento como conjunto de Regidores cuyo mandato se legitimaba, sobre todo en la época de la Monarquía Absoluta, en títulos ajenos *al común*: a lo largo del Antiguo Régimen, la vinculación del Ayuntamiento a la oligarquía local, a determinadas familias, había acentuado la distinción sustancial entre *el común* de los vecinos y el respectivo Ayuntamiento. Experiencias como las que motivan las reformas de Carlos III lo están demostrando: los diputados y perso-

neros del común no fueron otra cosa que un intento de acercar a ésta a la colectividad local y a su Ayuntamiento. Lo que ocurre es que ahora el Ayuntamiento se vincula de modo directo al pueblo, por ser electivo; y, sobre todo, al erigir el legislador al Ayuntamiento en administrador de los intereses del pueblo, se le atribuirán una serie de facultades administrativas que antes podía haber ejercido *el común* a través de organizaciones tradicionales cuyo rastro, aún hoy, no se ha perdido del todo. De aquí que el advenimiento del régimen constitucional lleve a la idea del *común* de los vecinos a una situación contradictoria en la que terminará sucumbiendo, casi prácticamente, a la evolución formalizadora de las instituciones.

Esto se advierte tanto en el plano de la organización como en el de los bienes. En este último, con la decisiva evolución de los comunales, que pasarán a ser titularidad del Municipio, aunque *el común* de los vecinos pueda llegar a conservar, si lo tuvo en su historia, un derecho real de disfrute con arreglo a las formas tradicionales y consuetudinarias de aprovechamiento. En el plano de la organización, el Ayuntamiento pasa a ser la expresión fundamental de la comunidad vecinal, puesto que aquél pasa a ser electivo. No obstante, en un primer momento, el peso de la tradición se transparenta incluso en la regulación de las instituciones. Así, en primer lugar, en la composición del propio Ayuntamiento. Según la Constitución de Cádiz, los Ayuntamientos se componían de alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico *(artículo 309)*, siendo este último el que, de acuerdo do con su configuración clásica, es el encargado de «llevar la voz del común» *(artículo 78 de la Ley de 1823)*. Por otra parte, y según la propia Ley de 1823, el Ayuntamiento se hace cargo del Pósito, quedando extinguidas las anteriores Juntas de Intervención, salvo en los Pósitos de fundación particular *(artículos 24 y 25)*. En lo que toca a los montes del común, a lo más que se llega es a la constitución de una Junta que los administre, compuesta de un regidor y dos vecinos elegidos por el propio Ayuntamiento (Ordenanzas Generales de Montes, Real Decreto de 22 de diciembre de 1833).

Habrá, no obstante, diversos esbozos de una expresión directa del *común* de los vecinos. Y lo que más interesa de este fenómeno es que el propio Derecho positivo va a reconocer, expresa o tácitamente, una posibilidad de expresión popular directa que, lógicamente, va a depender en cada momento histórico del modo de entender el significado del colectivo en su conjunto: cómo se compone, quiénes pue-

den asumir la representación de ese colectivo global, y el papel que el mismo ha de asumir en el orden jurídico-público vecinal. En una palabra, esa configuración de la colectividad que, incluso, queda al margen de la expresión personificada que es el Ayuntamiento, depende de la manera de entender políticamente el colectivo local y de la ideología desde la que se trata de entender este fenómeno, pero en el que siempre hay una presencia, un rastro, de un pasado histórico mucho más amplio. Esta es la explicación que tiene la institución que vamos a contemplar, esto es, la Junta Municipal, tal y como aparece en un ciclo que va desde 1823 a 1877, tratando de expresar un órgano que queda por encima del Ayuntamiento, que le controla en una serie de decisiones de trascendencia económica y que, en definitiva, no es meramente un recuerdo histórico, sino que perdura en el Derecho foral local, como ocurre en Navarra con las actuales Juntas Económico-administrativas.

Ahora bien, la Junta Municipal es, en esta serie de Cuerpos legales, algo así como una asamblea que, en paralelo con los Parlamentos de la Institución estatal, se reúne para tomar decisiones y verificar un determinado control de la vida municipal, aunque sólo sea constituyéndose y decidiendo en los asuntos de trascendencia económica para el propio colectivo local. Lo que ocurre es que la composición de esta Junta Municipal queda acorde con la mentalidad e ideología políticas del XIX, de suerte que aquí también se va a referir la primacía en la colectividad a aquellos que en definitiva la tenían a lo largo de todo el orden político, esto es, los propietarios. Si el sufragio era censitario en el orden estatal, aquí la Asamblea que se coloca por encima del propio Ayuntamiento tiende a estar expresada por el conjunto de personas titulares de ese estatuto peculiar que da el sistema censitario a favor de los mayores contribuyentes.

Junto al fenómeno de la Junta Municipal no cabe desconocer otros que corren en paralelo a lo largo del propio siglo XIX y parte del XX. En estos fenómenos hay también un rastro de aquella mentalidad de autoorganización que, en esencia, ha presidido la evolución de la colectividad local, aunque sea frecuentemente al margen de los trazos fundamentales del Derecho público. Por ejemplo, la organización *ad hoc* que nace para la realización de las tareas del ensanche. Las Juntas y Comisiones de Ensanche se han visto, frecuentemente, como una organización paralela al Ayuntamiento que nace como consecuencia de las necesidades de una organización diferenciada en

favor del urbanismo. Aquí se ha pretendido que se estaba preludiando, incluso, el sistema de gerencias, dado que esa organización peculiar y profesionalizada la exigiría el urbanismo en cuanto tal. Quizá una visión más detenida de la evolución de nuestro Régimen Local lleve a la conclusión de que las Juntas y Comisiones de Ensanche son una manera más de incorporar a los interesados a organizaciones locales que, al menos en parte, quedan al margen del Ayuntamiento, para la resolución de una serie de problemas que interesan, no sólo al Ayuntamiento como Corporación administrativa, sino también de modo directo a los propietarios urbanos. De esta suerte, las Juntas y Comisiones tienen una composición estrictamente paritaria, al aparecer en ella tanto los Concejales como los propietarios afectados por el Ensanche. El dato de que a partir de los intentos de reforma del régimen municipal, que luego cuajan en 1924, aparezca un sistema gerencial no es fruto de una evolución determinada, cuyo primer tramo fueran las Juntas y Comisiones de Ensanche, sino un trasunto de fórmulas norteamericanas, tan en boga en la época. Se desconecta así el régimen de gerencias de la organización peculiar para el urbanismo que eran las Juntas y Comisiones de Ensanche, y se vinculan estas últimas a una evolución histórica del Régimen Local que, hasta tiempo reciente, no había pretendido en ningún momento agotar las expresiones de la colectividad local en el Ayuntamiento, y menos considerar al Municipio en su conjunto como una persona jurídica.

Los datos que aquí se apuntan no tienen una mera trascendencia histórica, no se refieren exclusivamente al pasado de la institución municipal, sino que tienen mucho que ver con su propio futuro. Ciertamente, el siglo XIX desechó la idea del *común* como pauta organizatoria de la vida local, aunque aquélla permaneciera o se dejara traslucir en algunas instituciones muy concretas. Lo cierto es que esta etapa legislativa que se abre con la implantación del régimen constitucional lleva a una identificación progresiva, en un plano estrictamente jurídico, del *común* de los vecinos y del Ayuntamiento; y, por otra parte, a la hipótasis del Municipio en el Ayuntamiento, no llegando a distinguirse, en la práctica, el uno del otro. Este es el punto de partida actual, desde el cual habrá de encararse el futuro; ahora bien, el hecho de que esta construcción presente no deba considerarse definitiva, cerrada a ulteriores exigencias, confiere un valor distinto al puramente retrospectivo, al examen de la evolución de instituciones como las Juntas municipales del Régimen Local del XIX.

Estamos, en la actualidad, contemplando cómo aquí y allá pugnan por encontrar un lugar junto al Ayuntamiento otras instituciones a través de las cuales la colectividad local tiende a lograr una expresión que no consigue en su plenitud a través del Ayuntamiento. Posiblemente haya en esta solución episodios estrictamente transeúntes, como han sido los de organizaciones vecinales que se vienen abajo con la instauración de los Ayuntamientos democráticos. Pero es evidente también, si se alza la vista y se mira al Derecho comparado en su conjunto, cómo hoy día una de las claves de la reforma del Régimen Local reside precisamente en rebasar los Ayuntamientos sin prescindir de ellos. Toda la evolución hacia una descentralización de la vida municipal, a nivel de distrito o barriada, todos los intentos que están llevando a cabo para incorporar al vecino, para situarlo en el orden público local más allá de las meras y simples posiciones que derivan del pago del tributo y del voto periódico, son precisamente la mejor prueba de que circunscribir la vida local a lo que se trate y se decida en las sesiones de la Corporación Municipal, está en desacuerdo con el pasado histórico y con las necesidades del presente.

II. LA PARTICIPACION VECINAL EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. LEY DE 3 DE FEBRERO DE 1823

Las Cortes de 1822 discuten el 14 de diciembre sobre un conjunto de artículos en los que se plantea la concurrencia vecinal a los actos municipales en que haya de tratarse de los presupuestos.

Así, el artículo 23 del proyecto de instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias disponía que («Diario de Sesiones», núm. 73, p. 991):

> «Cuando los Ayuntamiento hayan de tratar de los presupuestos referidos, lo harán a puerta abierta; en día festivo, a una hora cómoda, y anunciándolo al público con la anticipación de tres días, para que los vecinos puedan concurrir, enterarse y representar a la Diputación provincial lo que estimen conveniente, pero sin tomar la palabra ni parte alguna en la discusión y deliberación del Ayuntamiento. El presidente lo hará observar así.»

Este artículo, así como el 24 y 25, se aprueban sin discusión en respuesta al diputado NAVARRO TEJEIRO, que había intervenido para ma-

nifestar su oposición a que los Ayuntamientos tengan la facultad de imponer contribuciones a los vecinos. GÓMEZ BECERRA expresa lo siguiente respecto de la participación vecinal en la aprobación del presupuesto («Diario de Sesiones», núm. 73, p. 992):

> «... para tratar del presupuesto anual y de estos gastos se deba contar siempre con el dictamen del síndico por escrito, y con una discusión pública en que todos los vecinos se enteren de lo que se trata y puedan hacer los recursos que estimen convenientes».

III. LA JUNTA DE CONTRIBUYENTES ASOCIADOS AL AYUNTAMIENTO EN LA LEY DE 8 DE ENERO DE 1845

El artículo 100 de esta Ley establecía que:

> «El Gobierno, y en su caso el Jefe político, podrán reducir o desechar cualquier partida de gastos voluntarios incluidos en el presupuesto municipal; pero no harán aumento alguno a no ser en la parte relativa a gastos obligatorios.
>
> En ambos casos se oirá previamente al Ayuntamiento asociado al efecto con un número de mayores contribuyentes igual al de los concejales.»

Por su parte, el artículo 105 añadía:

> «Siempre que para obras de utilidad pública, u otro objeto correspondiente a gastos voluntarios, votados por el Ayuntamiento, y aprobados por la superioridad, fuese preciso recurrir a un impuesto extraordinario por medio de repartimiento o de otro arbitrio, se agregará al Ayuntamiento, para la discusión y votación de este impuesto, el correspondiente número de mayores contribuyentes, en los términos que se dispone en el artículo 100. Lo mismo se hará siempre que se hayan de votar empréstitos o enajenaciones.»

El articulado no es más que el reflejo de las concepciones del momento sobre la naturaleza del Municipio. A este respecto, el di-

putado OLIVÁN expresaba lo siguiente («Diario de Sesiones», núm. 46, 20 de abril de 1840, p. 1090):

> «... El Ayuntamiento no es más que un administrador del patrimonio público, y necesita ser vigilado e intervenido. De lo contrario, ocurriría frecuentemente otro caso, muy probable, y es el de que vendiese este patrimonio, que contrajese deudas desmedidas, que contratase empréstitos ruinosos, con gravamen y perjuicio de las generaciones venideras.»

Por ello las críticas parlamentarias se centran en las facultades de aprobación de gastos que el artículo 103 concede al Jefe político, más que en la distorsión representativa que las Juntas suponían. El diputado MADOZ se expresaba en los siguientes términos («Diario de Sesiones», núm. 51, 25 de abril de 1840, p. 1229):

> «... He dicho y repito que esta es un arma terrible en manos de un Jefe político poco moral, y que si desgraciadamente no fuese el Gobierno acertado en sus nombramientos, pudiera este artículo 103 ser de muy funestos resultados para los pueblos...» «... Aquí se ve, señores, que de lo que se ha tratado ha sido de robustecer la autoridad de los Jefes políticos y tener a los pueblos en todo dependientes de esa autoridad.»

El artículo 63 del proyecto establecía que en el caso de entablar algún pleito en nombre del común, se agregarán al Ayuntamiento los vecinos mayores contribuyentes en número igual al de los concejales. El diputado CORTINA expresa su oposición en base a que la fatalidad de los plazos procesales en la ejecución de deudas hacía difícil la convocatoria, discusión y votación en plazos tan breves. («Diario de Sesiones», núm. 58, de 3 de mayo de 1840, p. 1386). Además añadía:

> «Esta es una equivocación; es un error política y económicamente considerado. Políticamente porque sí se reconoce y se respeta, como se ha dicho aquí, que los pueblos son los que deben intervenir en esta clase de negociados, y que de consiguiente sus enviados, nombrados o delegados son los que deben ejercer los derechos que por esta ley se les concede, ninguna misión legal debe

suponerse para conocer de esto en los primeros contribuyentes, los cuales en las elecciones de Ayuntamiento tal vez no hayan obtenido un solo voto en su favor. Dar intervención en funciones de esta especie a los que no han recibido misión del pueblo para desempeñarla; dar voto a los primeros contribuyentes, equivaldría, señores, a nombrar los regidores perpetuos: error imperdonable, tanto más cuando ya he dicho aquí con otro motivo que hay personas designadas por el pueblo según la ley, de que debe echarse mano para semejantes casos.

Si se cree que el Ayuntamiento compuesto sólo del número de individuos que corresponden a la población no es bastante para deliberar acerca de estos pleitos o para cumplir con las obligaciones que le están concedidas, llámese a los suplentes del mismo Ayuntamiento, que son personas de quienes puede decirse que tienen misión del pueblo al efecto, y la tienen en virtud de la última elección, que es la que debe considerarse como la verdadera expresión de la voluntad de aquél, y entonces habrá alguna consecuencia, habrá algún respeto a esa opinión popular que se preconiza tener en mucho, pero a que en realidad no se atiende...»

«... La Ley de 3 de febrero de 1823, a que tantas tachas se ha puesto aquí, ... era mucho más sabia y previsora en este punto; porque ¿de qué se va a tratar, señores, cuando se va a decidir si debe entablarse o seguirse un pleito? De una cuestión de Derecho. Cualquier particular ... el primer paso que da es el de consultar a un letrado, porque éste es el que le puede informar si hay o no en Derecho motivos para entablar un pleito».

«Pues la Ley de febrero disponía que el primer paso que debía darse por los Ayuntamientos en casos de esta naturaleza era el de consultar, no a uno, sino a dos letrados, y en vez de esta disposición sumamente provechosa para el acierto, por el presente proyecto se llama a los primeros contribuyentes para consultarlos ... que será muy posible que no tengan la menor noción acerca del Derecho.»

En sucesivas enmiendas, el mismo diputado CORTINA propone sustituir a los «asociados» por los suplentes nombrados en la última elección:

> «... porque (aquéllos) no tienen misión alguna al paso que los otros (los suplentes de concejal) la tienen durante todo el año, pues a cualquier incidente que haya tienen que reemplazar a los concejales...» («Diario de Sesiones», núm. 59, p. 1396, día 4 de mayo de 1840).

En otra fase de la discusión parlamentaria, el diputado OLIVÁN expresa la operatividad que la propiedad y sus detentadores tienen en el manejo de los asuntos públicos («Diario de Sesiones», núm. 59, página 1401, día 4 de mayo de 1840):

> «En suma, señores, la Comisión cree que ni la inteligencia, ni el saber, ni la elocuencia, ni el mérito sublime en los artes son títulos por sí solos para ser concejal; cree que para manejar negocios los que los entienden; para manejar intereses, los que los tienen ... Claro está, señores, que cuando me he expresado en estos términos no he pretendido jamás decir que si el sabio desciende alguna vez de las abstracciones de la ciencia para mezclarse en los asuntos terrenales, no pueda tener intervención en ellas, pero en tal caso que adquiera el verdadero título, que es la propiedad.»

Salvo las objeciones de fondo que a los «asociados» efectúa el diputado CORTINA, el aspecto más criticado y polémico es el de los poderes de control económico y político que la Ley concede a los jefes políticos («Diario de Sesiones», núm. 89, p. 2214, día 4 de junio de 1840).

Es el diputado CALATRAVA el que condensa ambas críticas cuando expresa («Diario de Sesiones», núm. 89, p. 2218, 4 de junio de 1840):

> «... Pero el proyecto de Ley no sólo hace esta especie de monoplio de la administración interior de los pueblos en favor de los ricos, sino que por una serie de disposiciones hace a los jefes políticos casi enteramente árbitros del resultado de las elecciones...»

IV. LA JUNTA DE ASOCIADOS Y SUS FUNCIONES EN LA LEY DE AYUNTAMIENTOS DE 5 DE JULIO DE 1856

El proyecto de bases de la Ley de Gobierno y administración provincial y municipal presentado por la Comisión a las Cortes Constituyentes el día 14 de diciembre de 1855 recogía, en su declaración inicial al articulado, la preocupación de conseguir «pureza en el manejo de los caudales y la exactitud en las cuentas» como cuestiones que afectan al bienestar de los pueblos y al prestigio de la autoridad. Para ello considera necesario dar intervención en los presupuestos municipales a un número de electores que duplique al de concejales tal y como se determina en las bases 8.ª y 9.ª En la base 8.ª, párrafo 1, se dice:

> «También corresponderá a los Ayuntamientos formar, asociados de un número duplo al de sus individuos de electores de concejales, los presupuestos anuales de gastos y de ingresos municipales.»

La base 9.ª determinaba que:

> «Será obligación de los Ayuntamientos formar anualmente las cuentas de los fondos que administran. Dichas cuentas se pasarán a unas Juntas compuestas de doble número de electores de concejales al de individuos de los respectivos Ayuntamientos para su examen y censura por escrito, y las Municipalidades, después de anotar a continuación de la censura las explicaciones que procedan, remitirán éstas y las cuentas a la Diputación provincial para su aprobación o la resolución que corresponda.»

La discusión parlamentaria sobre esta basé se inicia con la intervención del diputado GIL VIRSEDA («Diario de Sesiones», núm. 334, página 11552):

> «... La Comisión, animada del mejor deseo, ha dicho que para la formación de los presupuestos se asocie a los concejales un número duplo de electores. Pues bien; para la designación de esos electores será necesario seguir uno de dos sistemas: o bien el de hacerse la tal designación

por los mismos electores, lo cual podría dar lugar a que no se consiguiera nada, porque los concejales nombrarían a personas que opinarán lo mismo que ellos, y en ese caso nada se adelantaría; o bien llamarse a los mayores contribuyentes de mayor a menor, y esto daría también lugar una porción de cosas, a monopolios, etc., porque pudieran hacerse las listas de contribuyentes de manera que los llamados resultasen siempre determinadas personas. Yo, pues, me he propuesto completar el pensamiento de la Comisión, y donde dice "asociados de un número duplo de contribuyente", pido que se añada "sacados a la suerte".»

El diputado MARTÍNEZ FALERO (de la Comisión) responde que en el ánimo de la Comisión está dar acogida a esa enmienda.

El diputado MONCASI, en apoyo de una enmienda a la base 8.ª, expresa lo siguiente («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 11552):

«... nosotros, por medio de la adición que hemos presentado, teniendo presente la eventualidad de que puedan en algunos casos quererse recargar los artículos de consumo, hemos completado el pensamiento de la Comisión y hemos dicho: "se asociará en esos casos al Ayuntamiento un número duplo de ciudadanos no electores"».

«... Si cuando se trata de los intereses de los electores, que es lo mismo que decir de los intereses de los propietarios, debe dárseles participación para saber qué inversión se da a los fondos del Municipio, y al mismo tiempo qué cargas van a gravitar sobre ello, justo y muy justo es que cuando se trata de los intereses de las clases no propietarias, se les llame también y se les dé participación...»

De entre las réplicas a esta propuesta merece destacar la del Ministro de la Gobernación, ESCOSURA («Diario de Sesiones», núm. 334, página 11553):

«Su Señoría quiere que cierto número de individuos no electores, es decir, que no tengan derecho a serlo, se asocien a los Ayuntamientos para ciertos actos. Si es

esto lo que el señor MONCASI quiere, no puedo menos de decir que pretende Su Señoría introducir en la Ley una cosa contraria a la Constitución del Estado, la cual dice en el artículo radical (?) que habrá en los pueblos, para su gobierno interior, Ayuntamientos elegidos por todos los vecinos contribuyentes. Esto o una cosa análoga se previene en el artículo. Pues bien; si no pueden elegir concejales los que no son contribuyentes, ¿cómo quiere Su Señoría que puedan formar parte del Ayuntamiento? Hay contradicción manifiesta en lo que propone el señor MONCASI.»

El diputado MONCASI replica entre otros argumentos con los siguientes («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 115554):

«La única (razón) que Su Señoría ha venido a alegar es la de que los no electores son personas extrañas al Municipio y no deben mezclarse en él. En ese caso, ¿son parias?, ¿no están obligados a obedecer lo que los Municipios dispongan?, ¿no tienen que cumplir lo que se disponga, lo mismo que los que son electores?, ¿no son nada? Ya he dicho que la cuestión es de consumidores; el que vive de su trabajo está interesado en esto como los demás.

Voy a decir dos palabras rectificando también lo dicho por el señor Ministro de la Gobernación. Ha dicho Su Señoría que esos individuos no pueden formar parte del Ayuntamiento porque no son electores. No hemos pretendido nosotros que los no electores vayan al Ayuntamiento a formar parte de él; lo que pretendemos es que vayan sólo a presenciar las discusiones, a intervenir en los debates de las cuestiones que les corresponden, y en cuyas decisiones se hallan interesados. El señor Ministro de la Gobernación comprenderá que esto es muy posible y que nada tiene de contradictorio con la Constitución, como no tiene tampoco nada de nuevo, porque ya en la Ley anterior de Ayuntamientos se conocían corporaciones o juntas llamadas periciales que hacían repartos municipales y, sin embargo, no formaban parte del Ayuntamiento.

Fundados en estas consideraciones, hemos creído que es, muy natural, muy moral y muy justo el que estas clases vayan, no a formar parte del Ayuntamiento, sino a intervenir en las discusiones en que están interesadas.»

El diputado GARRIDO se opone a la base 8.ª con los siguientes argumentos («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 11555):

«... porque en mi concepto esto no se halla conforme con el sistema de gobierno representativo. ¿Qué es lo que exigimos en esta Ley, y lo que hemos exigido en todas? Que desde las Cortes hasta la última Corporación popular sea todo expresión de la mayoría de los representados. Esos asociados que se oponen aquí, y a quienes se va a conceder una de las principales atribuciones de los Ayuntamientos, ¿son acaso la expresión de esa mayoría? ¿Es posible que dominando el partido progresista se forme un Ayuntamiento que no sea la expresión de la mayoría de un pueblo para decidir los negocios de sus vecinos? Esto es una aberración, señores, hasta en doctrinas de gobierno. Además, ¿qué es lo que se quiere con esa asociación? ¿Se quiere que haya moralidad? Pues podrá ser que haya con ella la mayor inmoralidad posible. ¿A quién vais a asociar a los individuos de Ayuntamiento? ¿Será a los electores que designe la suerte, o a aquellos que estén en la designación de clases que hagáis entre los mismos electores? Tanto de una manera como de otra podrá suceder que designéis para examinar estos presupuestos de gastos generales a personas que a la mayoría de los electores repugne para semejante cargo...

Entre tanto, señores, si hemos de seguir las máximas y doctrinas del Gobierno representativo, no podrá negarse que en manera alguna podemos contribuir a formar Ayuntamientos que no sean el producto de la mayoría, que es nuestro principio.»

En favor de la base interviene el diputado señor NAVARRO («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 11556):

«... lo que se establece es dar la mayor representación y la mayor intervención posible en los negocios públicos a todas las clases de la sociedad, especialmente en esta materia que se refiere a los contribuyentes.

Se trata, señores, de los medios que deben emplearse para votar los presupuestos de las municipalidades y para poner arbitrios. Y yo pregunto: ¿acaso porque haya merecido un Ayuntamiento la confianza del pueblo al tiempo en que hizo su nombramiento, hay motivo suficiente para que cuando se hayan de votar los arbitrios no se oiga ni se permita tomar parte en esta propuesta de arbitrios a otras personas que las que componen el Ayuntamiento? ¿Tendrán unas autorizaciones siendo votados por muchos que por pocos, sí o no? Lo que yo deseaba era que los arbitrios, que todo cuanto concierne al pueblo relativamente a impuestos se resolviese en junta general. Y tan cierto es esto que nuestras leyes así lo han reconocido. Cuando se ha tratado de establecer un impuesto de cierta consideración; cuando se ha tratado de reformar de cierta manera los impuestos; cuando se ha tenido que tratar de obras públicas, todo eso se ha resuelto en junta general.

... Pero dice el señor GARRIDO que en ningún sistema se ha admitido esta intervención. Pues con arreglo a la Ley de 1823 y 1837 habrá observado Su Señoría que cuando se ha tratado de asuntos de interés general estaba prevenido que se oyese el dictamen de letrados y después se tuviese una junta general de vecinos para tratar de estos negocios. Esto se decía al tratarse de asuntos de tal naturaleza que afectasen los intereses públicos. Ahora yo pregunto: ¿afecta a los intereses generales lo que se refiere a obras públicas y los arbitrios consignados en el presupuesto, sí o no?

Esta es la razón que he tenido para votar los agregados: porque *cuando se trata de establecer arbitrios indirectos, cuando se establece una escala en la cual en muchos pueblos, en los de más importancia, quedan la mitad de los contribuyentes sin ser electores, éstos dejarán de*

tener intervención en la propuesta, según el sistema que hasta aquí se ha seguido.»

El diputado ZORRILLA plantea otra serie de problemas respecto al modo de elección de los asociados y su compatibilidad con el sufragio («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 11557):

«... aunque no se diga aquí la manera de nombrar estos electores, o tiene que ser por la suerte o por el tipo de mayores contribuyentes, o en mayores y menores escalas, y de cualquier modo se reconoce una igualdad de representación entre hombres sacados al acaso y los concejales que por sus circunstancias recomendables de personalidad han obtenido la confianza de sus convecinos.

... Pero hay además un conflicto de buena administración, prescindiendo de la política, si se adopta la idea que combato. ¿Se ha fijado la Comisión en que siendo los electores en duplo número, van a formar la mayoría en estas cuestiones? ¿Se ha fijado en que siendo los cargos de los concejales honoríficos, pero obligatorios y con responsabilidad, se les va tal vez a hacer cargar con un presupuesto que repugnan, con el cual entiendan que no pueden gobernar el pueblo ni llevar adelante la representación de sus intereses? ¿No sabe que en las luchas de esas mismas elecciones puede ocurrir, y esto no es una hipótesis, sino una realidad, que venga de fuera una mayoría que destruya acaso el pensamiento que dirigió a los electores para darles sus sufragios...? ¿Qué presupuesto se forma así, en ninguna Corporación del Estado? Pero hay más: si tan bueno es el principio que presenta la Comisión, ¿por qué no le lleváis a las Diputaciones provinciales? Pues qué, en esas Diputaciones, ¿no se trata de gastos en que tienen interés los contribuyentes? ¿Por qué, pues, si esta idea es la que predomina en la redacción de la base, no se extiende a las Diputaciones lo mismo?, porque sería igualmente malo.

La Ley de 1845, a quien sin duda se ha querido imitar, tuvo un pensamiento más aceptable, pero que no produjo buenos resultados.

La Ley de 1845 dijo que, no para la formación de los presupuestos ordinarios de gastos o ingresos, sino cuando se tratara de imponer alguna nueva carga, se unieran dos terceras partes de mayores contribuyentes a los concejales. De modo que no estando el Ayuntamiento compacto, es cuando los asociados venían a formar un nuevo Concejo, convirtiendo en mayoría a los que estaban en minoría. Recuerdo en este momento un ejemplo práctico de la verdad de lo que he estado diciendo, y que ha ocurrido siendo síndico de una capital respetable.

Tratábase de fijar un arbitrio o carga sobre los dueños de las casas para la construcción de aceras, y se proponía por el Ayuntamiento que cada dueño pagase el trozo de acera que ocupase el espacio de su casa. Pues como entre los mayores contribuyentes había bastantes propietarios de casas, al momento se conoció así en la oposición a un proyecto bien recibido por el pueblo, y justo; y esto tendría que suceder siempre si llega a prevalecer el dictamen de la Comisión.»

En defensa de la base, RUIZ GÓMEZ hace notar que («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 11557):

«La Comisión, al proponer lo que propone en esta base, ha querido dar una garantía a los pueblos, y en particular a los contribuyentes que tienen interés en lo que acuerden los Ayuntamientos respecto a gastos municipales. Generalmente, los acuerdos de los Ayuntamientos en estas materias son permanentes, y pocas alteraciones se pueden hacer en ellos, y la garantía que se da a los electores consiste en que vean por sí mismos con cuánto interés se discuten estos gastos.»

El diputado AVEDILLO expresa también su oposición a la base 8.ª mediante las siguientes razones («Diario de Sesiones», número 334, página 11558):

«He aquí por qué me opongo a que los electores que no sean concejales intervengan en los presupuestos. ¿Por qué no se ha hecho eso mismo respecto a otro de los

acuerdos más importantes de los Ayuntamientos, que es el aprovechamiento de fincas del común? En el párrafo segundo de la base 7.ª, que se acaba de aprobar, se da facultad al Municipio para administrar las fincas de común aprovechamiento, acordando el modo de disfrutar estos bienes.

Este es uno de los acuerdos más importantes que pueden tomar los Ayuntamientos, y de más consecuencia para los pueblos de corto vecindario, porque de él pende acaso la subsistencia de una porción de familias, según que se resuelva de una o de otra manera. Lo mismo sucede tratándose de los pastos, rastrojeras y otra porción de emolumentos que tienen estas Corporaciones. Se comprende que en acuerdos de tal interés se ha dado intervención a cierto número de vecinos del pueblo.

Pero en la formación de los presupuestos, cuando van a ser permanentes y sometidos a la aprobación de las Diputaciones provinciales los que presenten los nuevos Ayuntamientos, ¿por qué hemos de sancionar ese sistema de desconfianza contra unos cuerpos que van a ser el producto de la opinión pública y la expresión genuina de la voluntad de los electores?»

MÉNDEZ VIGO, de la Comisión, señala que los presupuestos tienen carácter permanente una vez que se aprueben por la Diputación y no será necesario renovarlos todos los años, salvo que sea necesaria alguna alteración («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 11559):

«Por eso la Comisión ha entendido que debía conceder a ese doble número de electores el derecho de intervenir en la formación de los presupuestos; y no *ha dicho mayores contribuyentes*, porque en eso ha querido ir más adelante que los autores de la Constitución del 45, que establecieron que para ciertas Juntas provinciales y de repartimientos se asociarán a los Ayuntamientos un número dado de electores mayores contribuyentes.»

Añade el mismo diputado: considera que no entorpece a la buena administración del Ayuntamiento el que los asociados intervengan

en los presupuestos, pues si disminuye por considerarlos superfluos ciertos gastos necesarios, la Diputación resolvería estas disidencias.

En otro momento de su intervención, MÉNDEZ VIGO indica lo siguiente («Diario de Sesiones», núm. 334, p. 11560):

> «Nosotros no tenemos seguridad de que esta innovación sea una cosa absolutamente nueva; pero es una experiencia que no puede dañar, y no dañando, siendo inofensiva, no veo inconveniente en que los señores diputados la aprueben y la ensayen.»

Tras la aprobación de la base 8.ª, se entra en la discusión de la base 9.ª (ya citada), centrando ésta en el modo de elección o designación de los asociados o adjuntos de la Junta (GIL VIRSEDA, ESCOSURA, NAVARRO, MARTÍNEZ FALERO). El diputado FIGUEROLA efectúa las siguientes observaciones sobre la base 9.ª («Diario de Sesiones», núm. 335, páginas 11566-67):

> «Aquí creo yo que los señores de la Comisión, acatando lo que se ha dispuesto en la Constitución, podrán no olvidar una antigua institución de nuestra Patria, desnaturalizada en épocas anteriores por imitación francesa, y que se ha borrado de la Constitución. Me refiero a la institución de los síndicos, desconocida y olvidada ya entre nosotros mismos, puesto que la mayor parte de las atribuciones que correspondían a los síndicos se han dado en los tiempos modernos a los alcaldes, siendo así que los síndicos tenían, no sólo la voz y representación del pueblo, y representación externa y de la totalidad del vecindario para ante la autoridad superior, sino también representación de los intereses de los desvalidos del vecindario para ante la autoridad municipal, y sobre todo tenían el carácter de veedores y examinadores de las cuentas de la Municipalidad.
>
> Pues bien, ya que hoy la representación del pueblo se ha concedido a los alcaldes, que tienen la personalidad del Municipio además de su acción administrativa, yo quisiera que se restableciese la institución de los síndicos con su significación castiza y antigua, y no con la Junta, pudiendo esta sindicatura ejercer por un cier-

> to número de personas que se eligiesen a la vez que los concejales, y sin que formasen parte del Ayuntamiento ni tomaran parte en sus deliberaciones, sino únicamente para representar al pueblo en el cargo de los antiguos síndicos, constituyendo con este nombre esa Junta que ha de asociarse al Ayuntamiento, compuesta de doble número de electores, para la formación de presupuestos y aprobación de cuentas.»

La propuesta se rechaza por anticonstitucional, pues la Constitución señalaba que el gobierno interior de los pueblos correspondía a los Ayuntamientos y alcaldes (HERRERO). Tras la oposición a la Junta por otros diputados (GARRIDO) se aprobó la base 9.ª

La Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 recoge, en sus artículos 200 a 217, la organización y funciones de estas Juntas de asociados.

V. LA JUNTA MUNICIPAL EN LA LEY DE 1870

El proyecto de Ley sobre organización provincial y municipal es presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto, el día 18 de febrero de 1870, y es la regulación de la Junta Municipal contenida en el capítulo III del título II una de las cuestiones que más animan la polémica parlamentaria en un tema tan importante como el de la representación municipal y la operatividad en ella de la Junta.

El *artículo* 43 del proyecto establecía:

> «La Junta Municipal se compone del Ayuntamiento y vocales asociados en número triple que el de los concejales, *designados* de entre los contribuyentes del distrito.
>
> En los pueblos menores de 800 habitantes serán asociados para este efecto todos los vecinos contribuyentes.»

A esta Junta tenían acceso todos los vecinos que contribuyan «por repartimiento» a las cargas municipales; de no haber repartimiento, los que pagaran contribución directa al Estado (art. 44).

A tales efectos se distribuyen los contribuyentes en secciones en

proporción al vecindario y a la cuantía y clase de riqueza. Cada sección se hará teniendo en cuenta las analogías profesionales, gremiales o las calificaciones para el pago de las contribuciones directas. En defecto de esta organización corporativa, el repartimiento de las secciones se hará por barrios y parroquias (art. 45). Cada sección tendría un número de vocales o asociados en las Juntas en proporción al importe de las contribuciones qus pagaren sus integrantes, elegidos por sorteo.

En su turno contra la totalidad del proyecto, CASTELAR señalaba:

> «... Lo primero que encuentro en esa Ley es un ataque al sufragio universal, a la base de todas nuestras instituciones. Al lado del Ayuntamiento ponen una especie de cuerpo legislativo, llamado Junta Municipal. Este cuerpo legislativo tiene la facultad soberana de entender en los presupuestos. Y teniendo esta facultad soberana tiene una parte principalísima del poder. Por su número es tres veces mayor que el Ayuntamiento. Por la importancia de sus facultades casi le eclipsa. Y ¿de quién se compone esa Junta Municipal? ¿Por ventura de todos los ciudadanos, o delegados de todos los ciudadanos? No; se compone por el artículo 45 de los contribuyentes mayores o principales. Y yo os pregunto: ¿No falsea esto por su base el principio electivo? ¿Se concibe que junto a poderes de origen electivo se ponga el poder mismo que lo ha elegido? En el cantón de Zurich tenéis, al lado de la Asamblea, al lado del Municipio, el Consejo de todos los ciudadanos. A esto se llama legislación y soberanía directas.
>
> Pero un cuerpo elegido por la suerte que anula a un cuerpo elegido por el sufragio es una gran contradicción. Un cuerpo privilegiado de contribuyentes que anula a un cuerpo donde todos los ciudadanos se encuentran representados, comete una verdadera usurpación.
>
> Con esto traéis el inmoral principio del censo.
>
> Con esto creáis una oligarquía junto al sufragio universal. Con esto sostenéis la división de clases...» («Diario de Sesiones», núm. 278, 11 de mayo de 1870, página 7885).

El diputado BALAGUER, de la Comisión, replica a CASTELAR señalando que con la Junta Municipal se ha querido consignar una garantía para los contribuyentes y para los que no lo son, y añade:

> «Precisamente la Junta Municipal obedece a una idea expresa y a una idea altamente liberal. ¿Se trata o no de los intereses de la localidad? ¿Se trata o no de los intereses de los contribuyentes? Pues nada más justo ni más lógico que los contribuyentes intervengan en ello. Es cuestión de moralidad.. Esta Junta Municipal es una verdadera intervención, y es una verdadera intervención enfrente precisamente del poder absoluto del Ayuntamiento por sufragio universal» («Diario de Sesiones», núm. 278, p. 7893).

PI I MARGALL duda de que pueda hablarse de autonomía municipal cuando

> «... además del Ayuntamiento ha de haber en los pueblos una Junta Municipal. Esta Junta Municipal tiene principalmente por objeto entender de la creación de arbitrios y examinar las cuentas del Municipio. Para que las cuentas sean aprobadas es necesario que las dé por buenas la mayoría absoluta de los vocales de esa Junta, cosa no poco difícil. Y después de haber establecido todo esto, después de haber creado una Junta Municipal que viene a servir como de interventora del Ayuntamiento, ¿queréis aún que el gobernador tenga el derecho de inspeccionar las cuentas de los municipios y de las provincias?» («Diario de Sesiones», número 279, p. 7917).

Pero es el diputado MORALES DÍAZ, en respuesta a un severo ataque que el también diputado COLL Y MONCASI dirige a la Junta Municipal, el que profundiza en el sentido que por aquellas fechas pueda tener dicha institución:

> «... Era enecesario garantir el ejercicio del gobierno municipal, que no por ser autónomo el municipio, y ya esto se ha dicho aquí, es también soberano e irresponsable el cuerpo llamado a regir y gobernar la colectividad municipal; y puesto que se le quitaba al poder provincial y al poder central las facultades de juzgar

de los actos del municipio y de la provincia respectivamente había necesidad de establecer alguna garantía, porque antes, aunque más en el nombre que en la cosa, las garantías de la moralidad, del buen gobierno y de la buena administración de los pueblos estaban confiadas, bajo el nombre del gobernador o del Ministerio de la Gobernación, a inexpertos auxiliares o a los escribientes de los gobernadores de las provincias y del Ministro de la Gobernación. Esta era la verdad prácticamente, pues el Ministro no es un hombre que puede estar pensando a la vez en los miles de expedientes que tiene en el Ministerio, y tiene que juzgar por el criterio burocrático...

Pues bien, para quitar esa pretendida tutela, que como tutela ha funcionado y como tutela ha empobrecido a sus menores, que no hay tutela civil o administrativa que no produzca siempre los mismos ruinosos efectos, hubo necesidad de crear una institución nueva. ¿Podían venir las Asambleas primarias, de que nos hablaba aquí el primero de nuestros oradores, a juzgar de los actos administrativos?

En los pueblos de corto vecindario eso era fácil; pero en los de vecindario numeroso ¿era fácil congregar la Asamblea para resolver sobre la alineación de una calle o el trazado de un paseo? Se comprende que eso no es posible, y eso no sucede ni en Europa ni en América, ni en ninguna parte; por consiguiente, ha sido necesario acudir al medio de la representación, y eso es lo que se ha hecho creando la Comisión o Junta Municipal; nombre pomposo, según el señor COLL Y MONCASI; nombre modesto, según cree la Comisión, pero con funciones importantes a pesar de la modestia de su título.

¿Y cuáles son las funciones que está llamada a ejercer esa Comisión? *Pues esa Comisión es la fiscalizadora en nombre del pueblo, que la ha elegido, de la administración del Ayuntamiento, de la administración en todas sus ramas.* Porque habiendo de aprobar su presupuesto, prevé los gastos; y habiendo de revisar y aprobar sus cuentas, juzga de la administración; e intervi-

niendo en el presupuesto y juzgando en las cuentas coge dentro de sí la *fiscalización de todos los actos del Municipio en nombre del vecindario*. Todo esto sin perjuicio de que cuando el vecindario se cree agraviado tiene recursos y tiene acción pública que ejercer en reivindicación de los intereses del pueblo.

Estas son las *funciones* de la Junta Municipal. ¿Y cree el señor COLL Y MONCASI que las funciones que desempeña esta Junta podían ser mejor desempeñadas por las Comisiones del Ayuntamiento nombradas hasta ahora? No es posible que respondiera a esta idea del señor COLL Y MONCASI la Junta Municipal propuesta en la ley; voy a terminar estas explicaciones respecto de la Junta diciendo cómo está organizada. *Va a representar la riqueza municipal; no va a representar la individualidad de los vecinos, que para eso tienen el Ayuntamiento elegido por sufragio universal;* y como va a representar la riqueza del municipio, se organiza dentro de los elementos de esa misma riqueza, porque esto es natural que se haga cuando representa la cosa y no las personas.

Y puesto que ha de representar la riqueza misma, hay necesidad de buscar todos sus ramos y agruparlos para formar la totalidad de la riqueza del municipio. De aquí el que contribuyan a la formación de la Junta todas las agrupaciones, todas las asimilaciones de riqueza que en el municipio puede haber, a fin de que no resulte lo que todos hemos observado en más de un caso, que la riqueza de un género en un municipio mortifique u opriman a las riquezas que no le son afines o que le son contrarias, en beneficio de las que disfrutan los que tales actos llevan a cabo. De aquí la división en esas agrupaciones o agremiaciones para nombrar en justa proporcionalidad sus representantes en la Junta. En defecto de esto, se ha buscado el único punto de partida que era posible, cual es el de dividir la localidad en secciones para que representen la riqueza de esa misma localidad de la manera más perfecta posible.

> Esta es la organización de la Junta Municipal; vea, pues, ahora la Asamblea si con justicia se puede decir que no tiene razón de ser, que no lleva objeto ninguno, y que no se lograría más por medio de una Comisión del Ayuntamiento; véase si la Comisión ha satisfecho o no cumplidamente la idea de dejar descentralizado el municipio, *siendo examinados los actos administrativos de la corporación municipal por la representación del municipio mismo*. Véase también, por último, cómo la Comisión responde a los principios proclamados por la revolución de septiembre, creyendo que ha conseguido armonizar en una buena administración las garantías de moralidad, de justicia, de equidad, en la gestión de los intereses del municipio, con la descentralización y con la rotura de las trabas y de las tutelas que venían pesando sobre los municipios, ahogando su vida y empobreciéndolos a fuerza de ostentar que se las quería proteger» («Diario de Sesiones», número 285, pp. 8111 y 8112).

También la creación de la Junta Municipal es atacada en cuanto supone un debilitamiento del sufragio universal. Así lo entiende el diputado señor TUTAU:

> «Yo admitiría la creación de esa Junta Municipal... cuando esa Junta Municipal no se compusiera de mayor número de individuos que los que componen el Ayuntamiento. Y esto lo digo porque los Ayuntamientos serán siempre cuerpos políticos, por más que no se quiera, y esas Juntas Municipales serán siempre cuerpos puramente administrativos; y el resultado será que siendo mayor el número de esa parte que yo llamo administrativa, se contrarrestarán los deseos y las aspiraciones políticas de los Ayuntamientos.
>
> Que esto tiene grande importancia no hay por qué demostrarlo. Se pretende que los Ayuntamientos son cuerpos puramente administrativos y no políticos, como si pudiera haber algún ramo de la Administración que no fuera esencialmente político.

No hay más que ver la diferencia que hay, según los tiempos que corren y según los partidos que dominan, en los arbitrios que establecen los Ayuntamientos.

¿Son las clases elevadas las que forman los Ayuntamientos? Pues ya se sabe: contribuciones indirectas. ¿Es el elemento popular, el cuarto Estado, el que lo forma? Pues ya se sabe: abajo los consumos, abajo las contribuciones indirectas.

Si, pues, se elige en un pueblo un Ayuntamiento popular, o sea, del cuarto Estado, y luego esa junta, que yo llamo administrativa, se forma, como es probable, de las clases conservadoras, éstos serán los que dominarán y los que contrariarán las ideas políticas y económicas del Ayuntamiento. ¿Qué resultará de esto? No resultará grande lucha, porque el número que compone esa junta es mayor; pero de seguro sucederá que algún Ayuntamiento no querrá imponer contribuciones indirectas, y sin embargo tendrá que establecerlas, porque esa junta administrativa dominará por el número al Ayuntamiento popular.

Pero aun suponiendo que pudiera transigir en esta parte, estableciendo el mismo número, esto es, tantos concejales como administradores, no puede de ninguna manera admitir la minoría el privilegio que se establece en los artículos 59 y 60.

Según el artículo 59 (reformado), "la junta se compone del Ayuntamiento y de la Asamblea de vocales asociados en número triple que el de concejales designados de entre los contribuyentes del distrito".

El artículo 60 (reformado) dice:

"Pueden ser designados para este objeto todos los vecinos que hayan de contribuir por repartimiento a sufragar las cargas municipales; y donde no hubiere repartimiento, los que paguen contribución directa al Estado."

Por manera, señores diputados, que aquí se empieza a falsear el sufragio universal, aquí se determina ya quiénes son los que han de formar parte de esa Asam-

blea, que en su número es triple al del Ayuntamiento, y han de salir de entre los contribuyentes del distrito. De modo que no podrá ser elegido aquel que no sea contribuyente por repartimiento o por contribución directa.

Y sobre la palabra contribuyente permítaseme decir unas pocas. ¿Qué entiende la Comisión por contribuyente? ¿Hay acaso algún español que no lo sea?

Según lo explica la Comisión más abajo, no entiende por contribuyente más que aquel que tributa directamente; y es, por consiguiente, una irrisión no dar el derecho que se da a todos los contribuyentes, a todos aquellos que ayudan a sufragar los gastos municipales y del Estado, por medio de las contribuciones indirectas, que sabemos que son mucho más importantes que las directas.

¿Qué son los que vemos llamar contribuyentes? No son más que los que hacen el adelanto de las contribuciones; pero luego ellos cargan esa contribución sobre los géneros en que especulan si son comerciantes; sobre los frutos que producen sus bienes si son propietarios. En último resultado, el que paga la contribución es el consumidor, y por lo tanto todo el pueblo. ¿Por qué, pues, hacer esta diferencia entre el que paga indirectamente, si al fin y al cabo no solamente son todos contribuyentes, sino que lo son con igualdad y no proporcionalmente a los bienes de que disponen?» («Diario de Sesiones», núm. 285, pp. 8113 y 8114, 19 de mayo de 1870).

El diputado señor HERRERO contesta a estas declaraciones:

«... justamente porque la Comisión considera que ha sido una gran calamidad para la Administración la constante invasión y la extraordinaria preponderancia que en ella han venido ejerciendo la política, es por lo que ha establecido este mecanismo de la Junta Municipal, a fin de evitar, al menos, que la administración local sea también víctima de esa manía política de que todos estamos impregnados en nuestro país.»

«... Los Ayuntamientos, cuya misión se reduce a cumplir los servicios municipales relativos al buen orden material de la población y a la comodidad de los habitantes, no deben ir más allá de lo que estos servicios exigen, y estos servicios son pura y exclusivamente administrativos. Creer que la administración municipal ha de estar sujeta a las vacilaciones de la política, y que en un Ayuntamiento, ya sea demócrata, republicano, progresista, unionista o moderado, ha de prestar sus servicios según el color político que en él domine, es suponer que no habrá administración municipal en España...»

«... si la Junta Municipal había de servir de algo, era necesario que fuera más numerosa que el Ayuntamiento; si fuera igual, ¿de qué serviría? Entonces las cuestiones dudosas tendrían un voto y el Ayuntamiento otro, y a cada instante podría resultar una colisión, que sería necesario acudir a una autoridad superior para que la resolviera, y no habría autoridad, ni intervención, ni vigilancia por parte de la Junta Municipal, que es lo que se quiere que haya.» («Diario de Sesiones», número 285, pp. 8114 y 8115.)

A esto responde TUTAU que:

«... los Ayuntamientos han sido, son y serán eternamente corporaciones políticas y administrativas, y la política influirá en ellos. Unicamente lo que podría conseguir la Comisión por medio de estas asambleas administrativas será desnaturalizar aquellos cuerpos populares, contrariando los interventores todo lo que los Ayuntamientos bajo el punto de vista político quieran hacer, ¿y cómo puede negarse que los Ayuntamientos tienen carácter político? Pues qué, ¿los partidos políticos, por más que otra cosa se diga, no vienen, en último resultado, a representar intereses de clase más que otra cosa?»

«... ¿Pues bien?, ¿quiere venirse a contrariar por medio de la asamblea municipal esta tendencia de los par-

> tidos? Según Su Señoría, será un bien; pero en mi opinión será un mal. Mientras existan clases existirán partidos que representen esas clases; y como van turnando en el poder, justo es que cuando domine una y haga prevalecer sus ideas, no vengan a contrariarse cuando por casualidad (que casualidad es en este país el que los partidos liberales gobiernen) los partidos populares tengan ocasión de gobernar.»

Y termina su intervención el diputado TUTAU con las siguientes palabras:

> «No puedo aceptar las explicaciones del señor HERRERO para probar que por medio de las Asambleas elegidas entre los contribuyentes no se falsifica el sufragio universal. Sería inútil que me extendiera sobre esto, porque es una cuestión que basta presentarla para que todo el mundo se convenza de la verdad de lo que yo he dicho. Si los Ayuntamientos son elegidos por sufragio universal y la asamblea municipal es elegida por sorteo y de entre los que paguen contribuciones directas, no hay que decir si esas asambleas son o no de privilegiados. El pueblo no tiene parte en su elección, y componiéndose de triple número de los que han sido elegidos por sufragio universal, que éste, cuando menos, en sus resultados quede completamente anulado.»

La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 recoge en el título II, capítulo I, dedicado al gobierno y organización de los municipios, la figura organizativa de la Junta Municipal (arts. 28, 30, 31, 32 y 59 al 65) con amplias funciones en la vida del municipio.

VI. LA JUNTA MUNICIPAL EN LA LEY DE 2 DE OCTUBRE DE 1877

El 24 de mayo de 1876 es presentado a las Cortes por el Ministro de la Gobernación el proyecto de Ley sobre reforma de las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870. El párrafo 8.° del artículo 1.° establecía que:

> «La aprobación de los presupuestos municipales hasta 25.000 pesetas corresponderá al Gobernador, y bastará para obtenerla el acuerdo favorable de la Junta Municipal...»

Los presupuestos que importen desde 25.000 a 100.000 pesetas serían además aprobados por la Comisión provincial. La aprobación de los que excedan de 100.000 correspondería al Gobierno.

Por su parte, el párrafo 9.º del mismo artículo 1.º preceptuaba lo siguiente:

> «La revisión y censura de las cuentas de los Ayuntamientos corresponderá a las Juntas Municipales. Su aprobación, cuando no pasen de 60.000 pesetas, a la Comisión provincial, y si excediesen de esa suma, al Tribunal de Cuentas, previo informe de la Comisión.»

También cabe referirse al artículo 10, que modifica la Ley de ensanche de 29 de junio de 1864, suprimiendo las Juntas de ensanche y nombrando en su reemplazo por los propietarios del mismo un concejal por cada diez de que se componga el Ayuntamiento, del cual formarán parte los elegidos. Estos concejales, con un número igual elegido por el Municipio, formarán una Comisión especial bajo la presidencia del alcalde, que entenderá en todos los asuntos propios del ensanche, si bien sus acuerdos habrán de someterse al del Ayuntamiento y a la aprobación que corresponda. («Diario de Sesiones» de 24 de mayo de 1876, apéndice segundo al número 68, en especial p. 2.)

El dictamen de la Comisión sobre reforma de las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870 añade una serie de datos para la competencia y composición de la Junta Municipal. La base 9.ª del artículo 1.º disponía que:

> «La formación de los presupuestos corresponderá a los Ayuntamientos, y su aprobación a las Juntas Municipales. El día 15 de marzo comunicarán los Ayuntamientos al Gobernador el presupuesto aprobado, para el solo efecto de que corrija las extralimitaciones legales, si las hubiere. De los acuerdos del Gobernador en materia de presupuestos podrán alzarse las Juntas Mu-

> nicipales en el término de ocho días ante el Gobierno de S. M., que resolverá en el sesenta, oyendo al Consejo de Estado. Si llegase el 1.º de julio sin resolución del Gobierno, regirán los presupuestos aprobados por las Juntas.
>
> La Asamblea de asociados se compondrá de un número de contribuyentes igual al de los concejales.»

La base 10.ª del artículo 1.º señala que la revisión y censura de las cuentas de los Ayuntamientos corresponde a las Juntas Municipales, que se reunirán en la primera quincena de febrero para revisar y censurar las cuentas del año económico anterior («Diario de Sesiones» de 19 de junio de 1876, apéndice segundo al número 88).

En la discusión del dictamen se alude por vez primera a la operatividad de la Junta Municipal en la intervención del diputado DANVILA («Diario de Sesiones» del 26 de junio de 1876, núm. 94, p. 2389):

> «... No hay, señores, más que examinar las leyes de 20 de agosto de 1870 para comprender que establecían un sistema verdaderamente impracticable; penetrad dentro de estas leyes; observaréis la existencia de un Ayuntamiento elegido por sufragio universal, y al lado de un Ayuntamiento así elegido encontraréis una Junta Municipal que no sólo nace por la insaculación, que es la antítesis del sufragio universal, sino que ha sido y es constantemente un obstáculo para que las Corporaciones municipales puedan desenvolverse, desarrollarse y realizar el objeto de su creación. Estas diferencias de doctrina, estas diferencias de sistema producían y aún producen dentro de las Corporaciones municipales un antagonismo perjudicial, porque sabido es, y conviene que todos los sepan, que a consecuencia de esas Juntas Municipales, creadas con un número de individuos triple al de regidores, poblaciones hay en España, y Madrid es una de ellas, donde difícilmente han podido obtener los Ayuntamientos la aprobación de sus presupuestos; lo que es más doloroso todavía, desde el año 1868, escasas son las Corporaciones municipales donde se han aprobado las cuentas, cuya apro-

> bación era la principal misión y la verdadera facultad de esas Juntas Municipales ... y acontecia ... que puesta en pugna la Junta Municipal con el Ayuntamiento, ni el Gobierno ni los particulares han tenido el menor conocimiento de que la fortuna municipal ha sido completamente dilapidada...»

El mismo diputado DANVILA, en otro momento de la intervención, señala («Diario de Sesiones», núm. 94, p. 2398):

> «... hemos aceptado las leyes de 1870 en todo lo que se refiere a las facultades administrativas de los Ayuntamientos, quitándoles únicamente la parte de inmoralidad, ¿por qué no lo hemos de decir?, que puede haber en administrar la fortuna municipal, en hacer el presupuesto y aprobarse ellos mismos las cuentas, lo cual no ha llegado nunca a hacerse en España, por lo mismo que es absolutamente imposible que lo haga una Junta Municipal compuesta de personas que viven fuera del Municipio y que tienen sus afecciones y sus intereses en contraposición muchas veces a los del pueblo...».

En contestación a DANVILA, el diputado GONZÁLEZ manifiesta que («Diario de Sesiones», núm. 94, p. 2411):

> «... en el dictamen de la Comisión vienen conservadas las Juntas Municipales, esas Juntas Municipales contra las cuales ha tenido tanto que decir Su Señoría; esas Juntas Municipales tan condenadas por Su Señoría aquí, y que no sé cómo no las ha condenado en el seno de la Comisión, para que por encima de todos los anatemas que les ha lanzado vengan a conservarse en el dictamen de la Comisión. En esas Juntas Municipales es imposible que deje de tener intervención la minoría, por una razón muy sencilla; porque no han de ser todos los individuos comprendidos en los distintos grupos de contribuyentes, y que compongan esas Juntas afectos a la situación política dominante...»

En otra fase de la discusión, el diputado MARQUES DE TRIVES manifiesta que («Diario de Sesiones», núm. 123, p. 3465):

> «Los presupuestos se dejan íntegramente a los Ayuntamientos; lo que no se les deja íntegramente es la aprobación de las cuentas, porque ese peregrino sistema administrativo no necesitaba ser ensayado para comprender los resultados que había de dar. Por las leyes que defiende Su Señoría, las cuentas morían en los Ayuntamientos con las Juntas de asociados, con lo cual se había llegado, como decía mi elocuente amigo el señor DANVILA, a una bancarrota, a la dilapidación general de los fondos municipales...»

En la sesión de 20 de noviembre de 1876 («Diario de Sesiones», número 127, p. 3559) se aprueba sin más debate el párrafo 10, que contiene la organización y función de las Juntas municipales en los términos ya descritos, comenzando la discusión de la Ley provincial.