

MAÑAS

ADMINISTRACION
MUNICIPAL
Y PROVINCIAL

FONDO ANTIGUO

A-2801

Biblioteca Regional



Don't
AM
MAN
tes
0008

R

149625

TESORO

DE

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y PROVINCIAL

6

MANUAL DE ORGANIZACION

Y ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES
PROVINCIALES.

BIBLIOTECA MUNICIPAL DE LA CONSULTA MUNICIPAL Y PROVINCIAL.

TESORO

DE LA

ADMINISTRACION MUNICIPAL Y PROVINCIAL

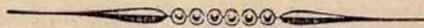
ó

MANUAL DE ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES

DE LOS

AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES PROVINCIALES,

POR D. JOSÉ MARIA MAÑAS.



MADRID:

ADMINISTRACION, CALLE DEL ESPEJO, NÚ-
MEROS 9 Y 11, PRINCIPAL.

IMPRESA DE LA BIBLIOTECA UNIVERSAL
ECONÓMICA, CALLE DE SEGOVIA, 23.

1869.



TESORO

PROLOGO

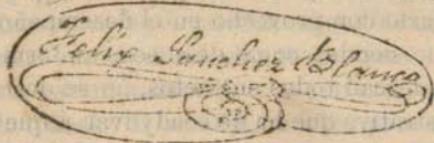
ADMINISTRACION MUNICIPAL Y PROVINCIAL

El presente Manual de Organización y Atribuciones de las Diputaciones Provinciales ha sido elaborado por el Gobierno Provisional de la Nación, en virtud del decreto de 21 de Octubre de 1937, en cumplimiento de una resolución de 11 de Agosto de 1937, por la que se ordena a las Diputaciones Provinciales que, en el plazo de un mes, presenten al Gobierno Provisional un informe sobre el estado de su organización y atribuciones, y sobre las reformas que consideren necesarias para mejorarla. Este Manual es el resultado de un estudio detenido que ha sido realizado por el Gobierno Provisional, dando cuenta de las propuestas que se han hecho para la reorganización de las Diputaciones Provinciales, y de las medidas que se han adoptado para su ejecución. Este Manual es el resultado de un estudio detenido que ha sido realizado por el Gobierno Provisional, dando cuenta de las propuestas que se han hecho para la reorganización de las Diputaciones Provinciales, y de las medidas que se han adoptado para su ejecución.

Este Manual es el resultado de un estudio detenido que ha sido realizado por el Gobierno Provisional, dando cuenta de las propuestas que se han hecho para la reorganización de las Diputaciones Provinciales, y de las medidas que se han adoptado para su ejecución. Este Manual es el resultado de un estudio detenido que ha sido realizado por el Gobierno Provisional, dando cuenta de las propuestas que se han hecho para la reorganización de las Diputaciones Provinciales, y de las medidas que se han adoptado para su ejecución. Este Manual es el resultado de un estudio detenido que ha sido realizado por el Gobierno Provisional, dando cuenta de las propuestas que se han hecho para la reorganización de las Diputaciones Provinciales, y de las medidas que se han adoptado para su ejecución.



Donado á la Asociación de Propietarios de Madrid
p.^a su Biblioteca — Enero de 1882/



PRÓLOGO.

ASOCIACION
DE
PROPIETARIOS DE FINCAS URBANAS
DE MADRID
Y SU ZONA DE ENSANCHO.

PONER al alcance de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales las nuevas leyes orgánicas publicadas en 21 de Octubre de 1868 por el Gobierno Provisional de la Nacion; facilitar el acertado cumplimiento de esas mismas leyes, ya concordándolas con las demás disposiciones oficiales que con ellas están relacionadas, ya anotándolas y comentándolas para su mayor aclaracion y más fácil inteligencia, dando así á luz un libro que contenga cuanto concierne á la Administracion de las provincias y de los pueblos para que las Corporaciones populares puedan hallar en él todo lo que les sea necesario en el desempeño de sus múltiples y delicados deberes; hé aquí el fin á que se encaminan nuestras tareas.

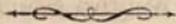
Inútil nos parece encarecer la importancia y la oportunidad de este MANUAL, cuando es sabido que la descentralizacion administrativa, sancionada por las leyes orgánicas que forman su base, ha de hacer mayores que hasta aquí lo han sido, las dificultades con que á cada paso tropiezan los encargados de la Administracion local en el cumplimiento de sus obligaciones por la confusion que reina en nuestra legislacion administrativa, dispersa en esa multitud de *leyes, decretos, órdenes, circulares, instrucciones y reglamentos* que las exigencias de cada época y las necesidades de cada momento han hecho dictar al poder supremo. Por esta causa hemos creído de la mayor utilidad reunir en

un volúmen todo aquello que sea más inmediatamente necesario, á fin de que las Corporaciones populares puedan consultarlo con provecho en el desempeño de su mision, para que siendo, como debe ser, uniforme el criterio á que obedezcan todos sus actos, no se destruya la unidad administrativa que ha de coadyuvar á que marchen acordes los intereses públicos, y á que el Estado desarrolle simultáneamente los elementos de riqueza y de vida que deben hacerle próspero y floreciente, porque no hay que dudar que, así como la centralizacion administrativa puede ser mayor ó menor, segun las circunstancias lo aconsejen ó lo exijan las necesidades de la época, no es posible dejar de someter á un pensamiento fijo y uniforme el conjunto de la administracion, que á tantos y tan vitales intereses responde.

Por ello conviene penetrarse bien de que, si es cierto que el principio descentralizador oportunamente aplicado ha de servir para que los pueblos recobren nueva y fecunda vida, tambien lo es que al traducir en hecho por medio de las nuevas leyes orgánicas, la declaracion de la Junta Superior Revolucionaria en este sentido, no se ha entregado á los pueblos su gobierno y su administracion sin traba de ningun género y sin sujecion á reglas determinadas, porque esto sería tanto como autorizar el desórden y el descrédito de la misma administracion.

Es, pues, necesario que las Corporaciones populares se atengan en la gestion de los intereses públicos á todo aquello que de antemano viene establecido y no ha sido derogado ni modificado por el Gobierno Provisional, ni se opondrá tampoco á los principios consignados en las leyes de 21 de Octubre de 1868; y nosotros, al recopilarlo metódica y ordenadamente en el presente MANUAL, lo hacemos con el propósito de contribuir, en cuanto nos sea dable, á la marcha ordenada y uniforme de la administracion de los pueblos, á cuyo servicio venimos consagrados hace algunos años. No tenemos la pretension de haber hecho una obra perfecta, si bien, alentados por nuestro buen deseo, hemos procurado dar á luz un libro de consulta suficiente

al menos bajo el punto de vista práctico, para que las autoridades, corporaciones y funcionarios encargados de la ejecución de las nuevas leyes puedan tener á la mano cuanto necesiten en el desempeño de sus respectivas atribuciones con alguna garantía de acierto y con gran economía de tiempo y de trabajo. Si las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, á quienes principalmente dedicamos este libro y con cuya cooperacion contamos, encuentran en él alguna utilidad, quedará cumplido nuestro deseo, y daremos por bien empleado el tiempo que hemos invertido en ordenar y escribir el presente MANUAL.



INTRODUCCION.

LA organizacion municipal, origen de tantas y tan encontradas opiniones, causa de tantas controversias y que ha sufrido tantas mudanzas cuantos fueron los cambios que nuestras instituciones políticas experimentaron, porque el Estado se halla íntimamente unido con los pueblos que le forman, no podía ménos de amoldarse tambien á los principios proclamados por la revolucion de Setiembre de 1868.

De aquí la publicacion de las leyes orgánicas de 21 de Octubre del mismo año, encaminadas, como dice la exposicion de motivos que las precede, á resucitar el sentimiento político en todas las localidades, porque sin él no hay prosperidad posible para los pueblos; á estimular la iniciativa de las Corporaciones populares, enervada por los hábitos de servilismo que ha engendrado un largo período de centralizacion omnímoda y opresora; á elevar la consideracion de los representantes de la localidad y del distrito, para que estos cargos vengan á constituir la verdadera escala de la carrera política, invadida hasta hoy por la ambicion, por mil senderos ilícitos, y á garantizar, en fin, la moralidad en la administracion de los intereses comunales; si bien por nuestra parte no creemos que en dichas leyes están desenvueltos todos los principios necesarios ni establecidas todas las prescripciones que son absolutamente indispensables para que aquellos propósitos se cumplan.

No es de nuestra incumbencia el exámen político de las leyes de que se trata, ni cumple á nuestro propósito discutir si la nueva organizacion dada al municipio y á la provincia, por lo mismo que es tan independiente, será ó no compatible con el principio de la unidad y la fuerza nacional y si el poder concedido á las autoridades municipales será ó no conciliable con la independencia y la responsabilidad del gobierno; pero creemos que de todos modos las nuevas leyes orgánicas dejan mucho que desear en cuanto á sus principios administrativos, como tendremos ocasion de demostrar en el curso del presente libro, en el cual hemos de examinarlas con la imparcialidad que cumple á quien no tiene otro deseo que el de contribuir en cuanto sus escasas fuerzas se lo consientan á la recta y acertada gestion de los intereses públicos.

El origen de los Ayuntamientos en España se pierde en las tinieblas de la antigüedad (1): su preponderancia é influjo en los siglos XII y XIII fué grande, porque imponian pechos y derramas, creaban tropas ó milicias concejiles que eran acaudilladas por sus magistrados municipales y seguian el estandarte del Concejo, interviniendo con las armas en las guerras civiles; elegian á sus individuos de la clase de la nobleza, entonces tan poderosa, y tenian sus representantes en las Córtes por medio de los procuradores de las ciudades y villas, con lo cual participaban, sin perder por ello su carácter, del poder supremo; pero los trastornos y desórdenes á que dieron lugar tan ámplias facultades fueron causa bastante para que

(1) La institucion de los Ayuntamientos es antiquísima en España, y su origen romano. Fueron coetáneos de la monarquía, y se generalizaron en la época de la restauracion visigótica, más en fuerza de la costumbre que en virtud de ley alguna, tomando á las curias romanas por modelo, ó asentando en los restos de la legislacion de aquel pueblo el nuevo régimen municipal. Sobrevinieron á la conquista de los godos, y aunque se pierde el hilo de su historia, en el último período del imperio de Toledo, aparecen de nuevo en una época inmediatamente posterior á la invasion de los sarracenos.—Colmeiro, DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, tomo I, pág. 251.

los monarcas comprendieran la necesidad de restringir los fueros de los municipios, concejos ó regimientos, que habian logrado, no solo sobreponerse á su autoridad destruyendo la unidad del poder, sino que habian hecho cundir entre los mismos pueblos la más desenfadada inmoralidad por los torpes manejos que se ponian en juego para lograr los cargos concejiles. No era fácil corregir en un breve espacio de tiempo los vicios de que adolecian estas instituciones, que llegaron á amenguar el poder de los Monarcas, y así se ve que desde D. Alfonso XI, que lo intentó sin gran éxito, procurando excusar las elecciones de oficios concejiles y generalizado la institucion de los corregidores, hasta Doña Isabel la Católica que, al hallar tan limitado el poder real y tan corrompido el sistema municipal, comenzó á despojar á los pueblos de fueros y privilegios, siguiendo la política represiva de sus antecesores en esta materia, y aumentando considerablemente el número de Corregidores, vino preparándose, aun á despecho de la tenaz resistencia de los pueblos, el sangriento acontecimiento que bajo el reinado de Cárlos I decidió en los campos de Villalar la suerte de las franquicias municipales.

Los antiguos Ayuntamientos, cuyos oficios se daban á título de perpetuidad, en unos casos graciosamente y en otros mediante enajenacion, porque la penuria del Tesoro y la urgencia de allegar recursos que apremiaba al Gobierno le obligaron á utilizar con este fin la venta de oficios de la República, de consecuencias tan funestas para la buena administracion, no contaban el número de éstos por el de los vecinos de que cada pueblo se componia, sino que variaba su organizacion segun los fueros y privilegios de que gozaban, y tan viciosamente constituidos, han venido funcionando hasta la promulgacion del Código fundamental de 1812, por el cual quedaron abolidos los oficios perpétuos y establecida la eleccion popular para los cargos municipales, cuyo sistema ha sido consagrado despues con más ó ménos restriccion por todas las Constituciones, habiéndose estendido recientemente hasta el sufragio uni-

versal, legítima y verdadera expresion de la Soberanía nacional (1).

Tal es, en breves frases, hasta principios del presente siglo, la historia y el carácter de las municipalidades, cuyo régimen tenemos compendiado en el libro VII de la Novísima Recopilacion, donde se retrata el gobierno civil, económico y político de los pueblos, y donde se determinan las causas de su prosperidad y abatimiento; pero desde el año de 1812 hasta el día, la historia de los Ayuntamientos viene íntimamente ligada á la que representa la política de la España contemporánea. Los continuos cambios y vicisitudes que la organizacion y las atribuciones de estos Cuerpos experimentaron en lo que vá del presente siglo reflejan las muchas alteraciones que se han operado en la gobernacion del Estado por la lucha que determinaron, primero el principio liberal y el reaccionario, y despues los sostenedores de las ideas que predominaban en los dos bandos en que se dividió la misma escuela liberal, dando por resultado una legislacion municipal, ya ámpliamente descentralizadora como la de 3 de Febrero de 1823, que consagraba la absoluta independencia de los Ayuntamientos para administrar el comun, sin que el Gobierno tuviera medios de hacer respetar la ley á no infringirla por su parte, ya excesivamente centralizadora, no como la de 1845, que era bastante, sino como la que determinó la reforma de 1866, por la cual se llevó al más alto grado de exageracion este principio; extremos igualmente peligrosos en que han incurrido una y otra parcialidad arrastradas por el torbellino de nuestras disensiones y apegadas al error que domina en todas las escuelas políticas de que se imposibilitan tanto más los esfuerzos de las doctrinas contrarias, cuanto mayor es la exageracion con que sus principios se establecen y se ejecutan

(1) Véanse los artículos 312, 313 y 314 de la Constitucion de 18 de Marzo de 1812; el art. 70 de la de 18 de Junio de 1837; el art. 73 de la de 23 de Mayo de 1845, y el decreto del Gobierno Provisional de la Nacion de 9 de Noviembre de 1868.

en las esferas del poder, sin comprender que así una excesiva centralización como una descentralización absoluta, tienen graves inconvenientes que los hombres de Estado deben evitar cuidadosamente.

La primera quita toda iniciativa á los pueblos, debilitando y destruyendo las instituciones locales, que es forzoso desarrollar vigorosamente para que secunden la acción de las instituciones centrales y satisfagan todas las necesidades, todas las atenciones á que el Estado no puede ni debe subvenir, y la segunda entrega indefensos todos los intereses locales al criterio de las Corporaciones populares, que no pudiendo ser uniforme ni basado en todos los conocimientos prácticos que son necesarios, destruye la unidad administrativa, y por consiguiente la nacional: la demasiada centralización enerva las instituciones locales; pero la descentralización absoluta las hace viciosas y poco á propósito para contribuir á la buena organización social (1).

De origen mucho más reciente las Diputaciones pro-

(1) El pueblo (ha dicho el Sr. D. Manuel Colmeiro en su tratado de *DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL*, tomo I, pág. 254) es la unidad administrativa por excelencia, la forma sencilla, la primitiva de asociación. Antes de fundar el Estado fué preciso que hubiese pueblos, porque para constituir un todo, la preexistencia de sus partes es de rigor. Es el pueblo el nudo que liga á la nación con las familias, y él mismo compone una grande familia. Si no hay lazos de sangre entre los vecinos, existen vínculos muy estrechos de afecto y de interés que nacen de un origen y se fortifican con la perseverancia en una vida comun.

Los pueblos tienen, pues, una existencia propia y anterior á la institución de todo gobierno central: son agregaciones espontáneas, no unidades artificiales; son efecto de la naturaleza, no producto de la ley.

Considerados como un todo, sienten necesidades y experimentan deseos primitivos de su pequeña sociedad, á cuya satisfacción ocurren por sí mismos; y considerados como miembros del Estado, poseen intereses colectivos, gozan derechos uniformes, soportan cargas iguales.

De aquí procede la diferencia de la administración general y municipal: de aquí dimana la necesidad de ejercer esta doble acción en los pueblos.

Al Gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho comun: á los Ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal.

El Gobierno goza de entera libertad en el uso de sus facultades, sin más

vinciales, no tienen una historia tan complicada como la de los Ayuntamientos, ni han experimentado en su organizacion tan profundas vicisitudes como aquellos, aunque no dejan de haber sufrido algunas, especialmente en cuanto á sus atribuciones, que tambien han sido en el corto período de su existencia objeto de muchas controversias y causa de divisiones entre los partidos militantes en España desde que empezó á despuntar la aurora de la

•freno que el moral de la opinion y el legal de la censura parlamentaria. Los •Ayuntamientos no tienen ni deben tener una accion tan independiente, sino •subordinada unas veces á la autoridad y otras á la vigilancia de la administracion •superior.

•Sin esta dependencia mediata ó inmediata no es posible la unidad monárquica ni tampoco la nacional, pues en lugar de reconocer un solo Estado con un •solo jefe, habríamos de admitir tantos soberanos cuantos fueren los Ayuntamientos. Sin esta dependencia no es posible la igualdad, porque el régimen •municipal es el régimen de los fueros, así como la subordinacion á un poder •único significa el imperio de la ley comun: y en fin, sin esta disciplina perece •la libertad, porque no hay libertad sin orden, ni orden sin Gobierno fuerte, ni •Gobierno fuerte con magistrados municipales independientes é irresponsables.

•Hoy no está la política afianzada en las instituciones municipales, sino en •las leyes fundamentales del Estado, ni es una conquista alcanzada por tal ó •cual pueblo y obtenida por via de privilegio, sino el régimen comun. Los poderes públicos están exclusivamente encargados de mantener el orden constitucional, y los Ayuntamientos de velar por los intereses comunales. Lo político •es lo general, y lo general pertenece al Gobierno supremo de la nacion.

•El carácter, pues, de los Ayuntamientos en nuestros dias es esencialmente •administrativo: sus facultades políticas espiraron desde que cesaron de combatir con la turbulenta nobleza ó el despotismo real, y desde que las garantías •positivas de la libertad se colocaron en más alto y distinguido asiento. Empeñarse en defender la necesidad ó la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal, sería un delirio tan grande, como sostener que entre las instituciones políticas y las administrativas no debe haber consonancia, ó negar que •el tiempo ha corrido y que la sociedad ha cambiado. Ni tampoco sería digno •de alabanza el pensamiento de resucitar una institucion de la Edad media, dejando á las demás olvidadas en su sepulcro, ni las leyes y costumbres muertas •en la memoria de los hombres pueden volver á la vida sin evocar las generaciones que el tiempo barrió de la haz de la tierra.

•Nuestro régimen municipal debe ser nuevo, porque son nuevas las instituciones políticas, otra la legislacion, distintas las costumbres. Lo único que razonablemente puede rogarse al legislador, es que deje á la administracion de los •pueblos toda la libertad compatible con el principio de la unidad y la fuerza nacional, y á las autoridades municipales todo el poder conciliable con la

libertad en nuestro suelo. Creadas estas Corporaciones por la Constitucion de 1812 (1) han participado de todos los cambios y mudanzas que ha experimentado desde entonces la forma de gobierno, y ya regidas por la ley de 3 de Febrero de 1823, que delegaba en ellas todo cuanto hace relacion al régimen local y les concedia atribuciones políticas y de gobierno muy importantes que las apartaba de su verdadera mision (2), ya limitadas sus funciones á una mera intervencion en la gestion administrativa y económica de las provincias á que las redujo la ley de 8 de Enero de 1845, ya, en fin, dotadas de otras atribuciones más amplias, como justo medio entre una y otra tendencia extrema, por la ley de 25 de Setiembre de 1863, son coetáneas del régimen constitucional en nuestra patria, y

• independencia y la responsabilidad del Gobierno; en suma, que no sacrifique la existencia administrativa de los Ayuntamientos al ídolo de la centralizacion.

• Dos son los principios fundamentales, los elementos esenciales del derecho municipal; la facultad de elegir mandatarios, y el ejercicio de la autoridad que el mandato confiere á los elegidos. La ley positiva ordena, regula el ejercicio de ambos derechos, pero no los confiere; y en este sentido puede aplicársele el *jus ante omnia natum*. Municipio (*municeps, muneris particeps*) significa lazo de vecindad y participacion en los derechos y cargas comunes: de aquí la libre eleccion de los magistrados y la administracion, tambien libre, de los intereses municipales. El derecho municipal está ligado con todas las instituciones políticas y descansa en la triple base de todas las sociedades, la religion, la familia y la propiedad.

• Si al poner la mano en las instituciones municipales de cualquiera nacion conviene meditar antes muy despacio sobre su historia, tambien importa en extremo no equivocarse las fechas. Apegarse con exceso á los antiguos usos, invocar el ejemplo de nuestros mayores y condenar en nombre de lo pasado toda reforma presente, equivaldria á combatir todo progreso, oponiendo el hecho al derecho y á la razon las tradiciones.

Véase cómo las razones que aduce tan ilustrado escritor vienen á demostrar la necesidad de que la descentralizacion administrativa se encierre dentro de prudentes límites.

(1) Véase el art. 325.

(2) Los esfuerzos hechos en diferentes ocasiones para dar vida propia á la Administracion local, ó para excentralizar, como vulgarmente se dice, no han producido nunca otro resultado que el desordenar la Administracion, por no haber advertido que para conseguir aquel propósito era ménos necesario dar á los cuerpos populares muchas atribuciones que pocas é independientes. Cualquiera que se haya ocupado en seguir las vicisitudes de nuestra Administracion, habrá podido observar que, aún durante el período en que estuvo vigente la ley de 3

cuantas veces cayó ó se levantó éste, otras tantas cayeron ó se levantaron aquellas Corporaciones. Durante la guerra de la Independencia y en la fratricida lucha que más recientemente sostuvo el partido liberal contra las ideas absolutistas con motivo de la sucesion al trono de España, las Diputaciones provinciales prestaron, dentro de su círculo de accion, servicios muy importantes; pero no han sido menores los que posteriormente, y con más ó ménos atribuciones, han prestado dentro de la esfera económica y administrativa y los que todavía pueden prestar mediante la nueva organizacion que han recibido y las facultades de que recientemente han sido revestidas por la ley de 21 de Octubre de 1868, segun la cual están dotadas de los medios suficientes para desarrollar el bienestar y la riqueza pública, fomentando los intereses morales y materiales de su territorio respectivo, que representan los intereses todos, todas las necesidades de la sociedad, magnífica expresion del poder administrativo (1).

de Febrero de 1823, no tenian las Diputaciones y Ayuntamientos verdaderos medios de fomentar los servicios locales, y que la perturbacion que ejercian en la política era el síntoma de su falta de vida administrativa. Nunca se creará ésta mientras que las Diputaciones y Ayuntamientos no tengan en las leyes la garantía de su independencia como los límites de su accion, es decir, mientras no se las liberte de las trabas que el espíritu reglamentario crea constantemente en todos los ramos del servicio público.—El Sr. D. José de Posada Herrera en el notable artículo ADMINISTRACION, que ha dado á luz en el *Diccionario general de Política y Administración* que publican D. Estanislao Suarez Inclan y don Francisco Barca.

(1) *La administracion* comprende todo cuanto es necesario para la subsistencia de los individuos, socorro de las necesidades que están á cargo de la sociedad, fomento de los manantiales de produccion y de riqueza, mantenimiento de las cargas públicas, reparto de tributos, fuerza armada permanente y local y demás que corresponde á este órden de servicios y necesidades públicas. Ella promueve la propagacion de las luces y el progreso de los conocimientos humanos por medio de los establecimientos de educacion y de instruccion pública, de la proteccion á los maestros y profesores, de los premios concedidos á la aplicacion y al talento, de la justa libertad que el entendimiento necesita para desarrollarse y formar las combinaciones difíciles, que dan por resultado el descubrimiento de la verdad y las conquistas que honran la inteligencia y la racionalidad del hombre. Ella provee, con los recursos de una beneficencia inagotable, vigilante y piadosa, el alivio de los desgraciados en sus situaciones penosas de orfandad, de pobreza, de enfermedad, de encarcelamiento y otras, no pudiendo

El presente libro, que responde al deseo que constantemente nos anima de contribuir en cuanto de nosotros dependa á la más ordenada marcha de la administracion, contiene cuantas reglas prácticas puedan ser necesarias á las Corporaciones populares para el desempeño de las obligaciones que la ley les encomienda, y por eso no son las teorías administrativas lo que constituyen su principal objeto, sino las reglas, los preceptos coordinados, el mecanismo, en una palabra, de todas las funciones locales, porque nuestro propósito es hacerlo útil á las referidas

mostrarse indiferente á los sentimientos de la humanidad sin dar una desventajosa idea de su poder y de sus medios. Son tambien de su resorte, y materia constante de sus deberes, las medidas que la salud pública demanda en los campos, en las poblaciones, en los puertos, en el seno de las familias, en los establecimientos públicos, y donde quiera que hay peligro de que acudan las enfermedades y las horribles plagas con que suelen de cuando en cuando ser afligidos los pueblos por la mano de la Providencia. Los trabajos públicos, los caminos, los canales, el curso de los rios, la policía urbana y rural, la conservación de las propiedades del Estado y del dominio público, el auxilio de la propiedad privada, y en suma, cuanto, además de lo dicho, requiere la atencion del poder social y reclama su proteccion fuerte é ilustrada, forman el conjunto de sus innumerables y variadas atribuciones que la ley le confiere y acredita, legitimando y ennobleciendo los esfuerzos hechos en beneficio de tantas y tan loables tareas. Porque, segun han dicho á su vez el Sr. de Búrgos y M. Vivien, la sociedad, por medio de la administracion, recibe al hombre en sus brazos desde el instante de su nacimiento, le acompaña en todos los períodos de su vida, le ilustra, auxilia y protege durante ella, asiste á su muerte, honra su memoria si se ha distinguido, y proporciona á sus restos el reposo que todos los pueblos civilizados han concedido á los difuntos.—*Enciclopedia española de derecho y administracion*, tomo I, pág. 532.

• La administracion como poder ó *administracion aplicada* acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro; y todavía antes y despues de estos linderos del mundo, tiene deberes que cumplir, porque espera á las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansion de los muertos.

• La administracion es cual otro ángel tutelar del hombre, porque á cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara ó nos reprime; de suerte que, en medio del absoluto aislamiento de nuestros conciudadanos, no vivimos solos, pues la autoridad de la administracion nos sigue á donde quiera y asiste de continuo á nuestro lado.

• Las escuelas públicas del arte obstetricia y los asilos de maternidad prueban que, antes de nacer, somos ya objeto de la solicitud paternal de la administracion. La débil infancia, la frágil adolescencia, la edad adulta, la achacosa senectud hallan siempre amparo y proteccion en este benéfico poder. Por él halla el espósito nodriza, la juventud recibe enseñanza, la edad viril trabajo, la vejez

Corporaciones y á los funcionarios que en la práctica de su deber como tales han de necesitarlo á cada paso.

Sin embargo, no será este libro una relacion completamente descarnada de principios teóricos, puesto que la exposicion de la práctica ha de llevarnos necesariamente á emitir nuestra opinion en algunos puntos, ó á apoyarnos en la de los respetables autores que con sus publicaciones han prestado un inmenso servicio á las personas que se dedican al estudio de nuestro derecho administrativo, medio por el cual creemos hacerlo más aceptable y más conducente á su fin.

socorros, el enfermo la salud, el desvalido amparo, el vicioso enmienda y castigo el criminal. Si la abundancia reina en los pueblos; si la baratura proporciona alimentos sanos y agradables al más humilde habitante; si una variedad infinita de artículos de comodidad y de lujo hacen amable la vida, á la administracion lo debemos, pues protegiendo la industria fomenta la riqueza, y abriendo caminos ó canales difunde el comercio. Si las maravillas del arte nos encantan y suspenden, ó el áura embalsamada de un paseo ó de un jardín público halaga nuestros sentidos, tales placeres la administracion nos los procura, pues cuida del ornato de los pueblos y del bienestar de sus habitantes, y promueve todo género de bienes construyendo estas obras, plantando aquellos árboles ó sembrando aquellas flores.

Nada hay indiferente para la administracion desde lo más grande hasta lo más pequeño, ó por mejor decir, nada parece pequeño á los ojos de una administracion solícita por el bien del Estado, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su accion y su perseverancia infatigable.

El objeto, pues, de la administracion son las necesidades *materiales y morales* de los pueblos: su fin satisfacerlas con la mayor amplitud y á costa de sacrificios leves cuanto fuere posible.—*Colmeiro, DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, tomo I, pág. 7.*

No puede darse una esplicacion más bella y más expresiva de los dilatados horizontes que la administracion recorre, que la contenida en los dos trozos que acabamos de copiar, rindiendo un tributo de admiracion á sus ilustrados autores. Con ella y con las notables instrucciones dictadas por D. Francisco Javier de Búrgos y D. Manuel Seijas Lozano en 30 de Noviembre de 1833 y 26 de Enero de 1850, recordando á los Subdelegados de Fomento y á los Gobernadores de las provincias los altos deberes de su cargo, que pueden consultarse en este *Manual*, juzgamos que han de hallar nuestros lectores materia suficiente para impregnar su espíritu de las más sanas doctrinas administrativas.

LEY MUNICIPAL DE 21 DE OCTUBRE DE 1868.

MINISTERIO DE LA GOBERNACION.

DECRETO.

Atento el Gobierno Provisional á la necesidad apremiante de poner en vigor una legislacion administrativa que, encontrándose en armonía con los principios políticos proclamados por los antiguos partidos liberales, á cuyo esfuerzo unánime y admirablemente combinado se ha debido la redencion del país, sirva á la vez de pauta á las Corporaciones populares en la elevada mision que están llamadas á cumplir, coadyuvando á la consolidacion del régimen eminentemente liberal que la Nacion ansía, viene ocupándose desde el momento de su instalacion en este asunto, el más grave y más trascendental de todos los que hoy pueden tratarse en la esfera gubernamental.

Si la Nacion por su voto solemne hubiera decidido ya de sus futuros destinos; si fuera conocido ya el sistema de Gobierno que se propone adoptar; si estuviera proclamado el Código político que ha de regirnos, no sería tarea tan difícil, por más que nunca fuera sencilla, la de desarrollar un sistema administrativo en consonancia con la Constitucion, como deben estarlo siempre las leyes de esta índole, si no ha de darse el caso, tan reciente en nuestra patria,

de ver un pueblo esclavo y escarnecido, próximo á caer á la tumba, envuelto en el sudario que sus mismos gobernantes le formaron con las hojas de su Código político.

Pero cuando falta la ley escrita, que ha de servir de base al edificio de nuestra reconstitucion social, por más que estén en el ánimo de todos los buenos ciudadanos los principios sobre que ha de calcarse, el Gobierno Provisional, y en su nombre el Ministro que suscribe, no puede aspirar á otra cosa que á interpretar los deseos de la opinion nacional, que no se pronuncian en verdad en favor de las teorías de la funesta escuela doctrinaria, generadora, con su sistema centralizador, de todos los males que han sobrevenido á nuestra patria por el abatimiento y la muerte del sentimiento político en todas las localidades; sentimiento que es preciso resucitar y rejuvenecer, porque sin él no hay prosperidad posible para los pueblos.

Encaminando á este objeto sus propósitos, el Gobierno Provisional se ha creido en el caso de utilizar una obra que no puede ménos de ser grata á los ojos del país, puesto que, sobre evocar un recuerdo gloriosísimo, es el fruto del trabajo y del saber, puestos á contribucion en la Asamblea de 1854, á la vez que la expresion de la voluntad nacional solemnemente expresada. Aquellas Córtes, que la España liberal recuerda con orgullo y entusiasmo, dejaron votadas las bases de todas las leyes político-administrativas, con que complementaron y desenvolvieron la gran obra de su Constitucion no promulgada, llegando hasta discutir y publicar la Municipal; y el Ministro que suscribe, al ponerla de nuevo en vigor, con las modificaciones que indispensablemente exigen las nuevas necesidades del país, y al adoptar para la *Orgánica provincial* las bases votadas tambien por aquella memorable Asamblea, confiesa que con el auxilio de tan precioso legado ha encontrado más llevadera su tarea, y abraza la confianza de que la Nacion acogerá benévola su pensamiento.

Si el Estado, la provincia y el Municipio han de ser las

tres esferas concéntricas de dimensiones diversas, dentro de las cuales se desarrolle armónicamente la política del país, es preciso que giren en el mismo sentido, pero sin tocarse en su movimiento ni entorpecerse en su marcha, y para esto es necesario que aquellas tres instituciones tengan vida propia.

El Gobierno Provisional se propone dársela en las leyes que trata de plantear interinamente, para que, sometidas al crisol de la experiencia desde hoy hasta que las Córtes Constituyentes hayan de revisarlas, puedan conocerse prácticamente las modificaciones que exijan las necesidades del país. ¡Grande sería la satisfaccion del Ministro que suscribe si, reconocida hasta entonces por la experiencia la utilidad de las leyes que anticipa á impulsos de la necesidad del momento, pudiera verlas aceptadas, en principio al ménos, por la Representacion nacional!

Estimular la iniciativa de las Corporaciones populares, enervada por los hábitos de servilismo que ha engendrado un largo período de centralizacion omnímoda y opresora; elevar la consideracion de los representantes de la localidad y del distrito, para que estos cargos vengan á constituir la verdadera escala de la carrera política, invadida hasta hoy por la ambicion, por mil senderos ilícitos, y garantizar la moralidad en la administracion de los intereses procomunales, estos son los propósitos que en primer término han guiado al Gobierno Provisional en el desenvolvimiento de las bases acordadas por las últimas Córtes Constituyentes para la *Ley orgánica provincial* y en las ligeras modificaciones introducidas en la municipal; porque ya es tiempo de que las Corporaciones populares dejen de ser el ludibrio de los Gobiernos arbitrarios en las épocas de desahogo y prosperidad, siendo el único amparo de los pueblos en las de calamidad y de miseria.

Obedeciendo á estas consideraciones, en nombre del Gobierno Provisional, de que soy miembro, y como Ministro de la Gobernacion,

Vengo en declarar obligatorias y poner en vigor las siguientes leyes:

LEY MUNICIPAL.

TITULO I.

DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES Y DE SUS HABITANTES.

CAPITULO PRIMERO.

De los distritos municipales.

Artículo 1.º Es distrito municipal de un pueblo su término jurisdiccional. (1)

Art. 2.º Todo distrito municipal forma parte de un partido judicial, y pertenece á una provincia de la Nacion.

Art. 3.º No podrá hacerse alteracion en los límites de los distritos municipales sin oír á los Ayuntamientos interesados y de los pueblos limítrofes, y sin dejar á salvo los derechos de propiedad y servidumbres públicas y particulares legítimamente constituidas.

(1) El distrito municipal puede tener su vecindario concentrado en un solo ródio, casco ó poblacion, ó diseminado en varias parroquias, feligresías, arrabales ó poblaciones apartadas entre sí.

El art. 82 de esta ley establece que los distritos municipales de más de mil vecinos, y los cuarteles en que con arreglo al art. 79 han de dividirse estos, siempre que excedan de dicho número, se dividan en barrios.

Al ocuparnos de lo que hace relacion á la policía urbana, expondremos la legislacion que rige sobre *Planos geométricos de las poblaciones, su ensanche, alineacion y anchura de calles y plazas, altura de los edificios, construccion de casas, numeracion de estas y de las manzanas y rotulacion de calles.*

Art. 4.º Corresponde entender y resolver en los expedientes sobre variacion de límites de los distritos municipales á la Diputacion provincial respectiva; pero sus acuerdos en la materia no serán ejecutivos sin la aprobacion del Gobierno. (1)

Art. 5.º Para hacer pasar un distrito municipal de uno á otro partido dentro de la misma provincia, se oirá precisamente al Ayuntamiento del mismo y á los pueblos cabezas de ambos partidos, á la Diputacion, al Gobernador y al Ministerio de Gracia y Justicia. La resolucion del expediente corresponde al Ministerio de la Gobernacion, previo dictámen del Consejo de Estado.

CAPITULO II.

De los habitantes de los distritos municipales.

Art. 6.º Para los efectos de la presente ley se considerará á los habitantes de los distritos municipales divididos en residentes y vecinos.

Art. 7.º Es residente todo habitante del distrito municipal que no esté inscrito en su padron de vecindad.

Art. 8.º Es vecino de un pueblo todo español cabeza de familia que se halle inscrito en el padron de vecindad del distrito municipal.

Art. 9.º Corresponde á los Ayuntamientos la declaracion de vecindad en sus respectivos distritos, y pueden hacerla de oficio ó á instancia de parte.

Art. 10. Los Ayuntamientos declararán de oficio vecinos á todos los españoles cabezas de familia que en la época de formarse ó rectificarse el padron lleven dos años de residencia fija con casa abierta en su respectivo distrito municipal, ejerciendo en él su profesion ó industria, ó teniendo un modo de vivir conocido.

(1) Véase el párrafo 6.º, art. 17 de la ley orgánica provincial. De esta suerte queda completamente garantida la imparcialidad en la resolucion de esta clase de cuestiones.

El que tuviere casa abierta en varios puntos y la residencia alternativa, elegirá uno de ellos para vecindario.

Art. 11. En cualquier tiempo del año declararán también las mismas corporaciones vecino al que lo solicitare, acreditando los extremos siguientes:

- 1.º Ser español cabeza de familia.
- 2.º Haber manifestado ante el Ayuntamiento del pueblo en que tuviere anteriormente su vecindad la resolución de trasladarla á otro distrito municipal.
- 3.º Haber satisfecho ó dado garantía de satisfacer las cuotas que se le hayan impuesto en concepto de vecino del pueblo de donde se despide, por todo el año en que trata de levantar la vecindad (1).

Art. 12. El extranjero no naturalizado que, siendo cabeza de familia, desee avecindarse en un distrito municipal, debe residir en él con casa abierta por espacio de tres años, renunciar ante el Ayuntamiento la protección del pabellon de su país, y probar por lo ménos una de las siguientes circunstancias:

- 1.ª Estar ó haber estado casado con española.
- 2.ª Haber arraigado en el Reino, adquiriendo en él bienes inmuebles.
- 3.ª Haber ejercido por espacio de cinco años en el Reino una profesion útil.
- 4.ª Haberse establecido ó hallarse estableciendo una industria que requiera su residencia habitual en el país.
- 5.ª Haberse hallado al servicio del Estado.

Art. 13. La adquisicion de vecindad no será obstáculo para la extradicion cuando ésta proceda con arreglo á los tratados.

Art. 14. Los que hayan sido declarados vecinos serán inscritos en el padron correspondiente, dando aviso al

(1) El MANUAL DE CAMINOS VECINALES Y CARRETERAS PROVINCIALES, primero de nuestra *Biblioteca municipal*, contiene en la página 24 las disposiciones que rigen sobre adquisicion de vecindad; pues aun cuando la presente ley abraza la mayor parte de los casos en que esto tiene lugar, facilitando extraordinariamente la resolución de las cuestiones de esta índole, todavía omite algunos que deben tener en cuenta los Ayuntamientos para la formacion del padron.

Ayuntamiento de la antigua vecindad del interesado para que los elimine del suyo.

Art. 15. Desde 1.º de Octubre al 1.º de Noviembre de cada año, los Ayuntamientos formarán ó rectificarán los padrones de sus distritos y los tendrán de manifiesto en sus Secretarías para que cualquiera pueda enterarse de ellos.

En los quince dias siguientes recibirán todas las reclamaciones que contra el padron se hicieren, y decidirán sobre ellas hasta fin del mes (1).

Art. 16. Los que se sintieren agraviados por las resoluciones de los Ayuntamientos, podrán acudir á la Diputacion provincial, que oyendo á los interesados, decidirá definitivamente en los quince primeros dias de Diciembre.

Los Ayuntamientos remitirán copia del padron de ve-

(1) La ley de reemplazos de 30 de Enero de 1856 determina en su capítulo IV que en los primeros dias del mes de Enero de cada año se haga en todos los pueblos un padron que comprenda á todas las personas de ambos sexos que en ellos tengan su residencia, ó en caseríos, huertas, haciendas ó cualquiera otra habitacion de su término, con inclusion de los que se hallen accidentalmente ausentes, cualquiera que sea el motivo de la ausencia y el punto donde se encuentren dentro ó fuera del Reino; de suerte, que cumpliendo lo que se previene en esta disposicion y en el artículo de la ley municipal que anotamos, apenas terminarán las operaciones de un empadronamiento, cuando hayan de dar principio las de otro. Mucho mejor hubiera sido, para evitar trabajo á los Ayuntamientos y molestias á los vecinos, combinar ambas prescripciones de manera que con un solo padron pudieran llenarse los fines á que respectivamente se encaminan.

Las Ordenanzas de Policia Urbana de Madrid contienen á este propósito las prescripciones siguientes:

Art. 8.º El Ayuntamiento lleva la estadística y padron general del vecindario.

Art. 9.º Todos los vecinos y residentes en Madrid tienen obligacion de suministrar las noticias que se les pidan con este objeto.

Art. 407. Toda persona, sin distincion de sexo ó clase, fuero ni condicion, residente en esta villa, está obligada á la puntual observancia de estas Ordenanzas.

Art. 416. Las multas por infraccion de estas Ordenanzas se impondrán por los respectivos Alcaldes populares.

El modelo del padron se halla en el lugar correspondiente señalado con el número 1.

cinos á la Diputacion provincial en el mes de Diciembre cada cinco años, y en los años intermedios darán cuenta de las alteraciones que ocurran.

Art. 17. Durante el curso del año no se harán en el padron de vecindad más alteraciones que:

- 1.^o Inscripciones á instancia de parte, con arreglo á lo que prescribe esta ley.
- 2.^o Eliminaciones por incapacidad legal ó defuncion.
- 3.^o Eliminaciones por haberse avecindado en otros distritos los interesados.

Art. 18. Si alguno se hallare inscrito en el padron de dos ó más pueblos, sólo valdrá la vecindad que últimamente se le hubiere declarado.

Art. 19. La vecindad se pierde cuando el Ayuntamiento recibe aviso de que el interesado ha sido inscrito en el padron de otro distrito municipal.

Art. 20. Los no vecinos gozan, con arreglo á las leyes, de los derechos municipales activos y pasivos, y contribuyen á los fondos y cargas municipales y provinciales del distrito (1).

Art. 21. Los residentes sin casa abierta no disfrutarán derecho alguno del Municipio (2).

Art. 22. Los no vecinos con casa abierta no tienen

(1) Hallamos un notable error en este artículo. No es posible que los *no vecinos* gocen de los derechos municipales activos y pasivos, ni contribuyan á los fondos y cargas municipales y provinciales del distrito: debe entenderse, por tanto, LOS VECINOS, pues además de ser esto lo legal, así se expresa en el art. 20 de la ley votada por las Córtes Constituyentes en 24 de Junio de 1856, de la cual es copia, aunque corregida y aumentada, la presente. Tampoco nos parece muy propio lo de que *contribuyen á los fondos y cargas municipales y provinciales del distrito*, porque los fondos y las cargas municipales son una misma cosa, ó por mejor decir, los *fondos* sirven para satisfacer las *cargas*; y en este sentido se hubiera expresado mucho mejor la idea, diciendo *•y contribuyen al sostenimiento de las cargas municipales, ó bien, contribuyen á los fondos destinados al sostenimiento de las cargas municipales.* En cuanto á las provinciales, ni corresponden exclusivamente á cada distrito, sino á toda la provincia, ni los vecinos contribuyen á ellas en los mismos términos que á las municipales, sino que lo hacen por separado y hasta en distinta proporcion, como se verá al tratar de la Contabilidad provincial y de la municipal.

(2) Es evidente, puesto que tampoco han de contribuir al sostenimiento de las cargas municipales.

otros derechos municipales que los de aprovecharse de las ventajas que proporcionen los establecimientos públicos de Instrucción y Beneficencia.

Sufrirán alojamiento y bagajes, y estarán sujetos á las prestaciones de servicio vecinal (1).

Los que lleven un año de residencia con casa abierta en un distrito y no prueben que son vecinos de otros, contribuirán á todos los gastos y cargas municipales y pro-

(1) No entendemos esto. Si el art. 6.º de la presente ley divide á los habitantes de los distritos municipales en *residentes* y *vecinos*, y los dos artículos siguientes declaran que es *residente* todo habitante que no esté inscrito en el padrón de vecindad y *vecino* todo el que en dicho padrón esté comprendido, ¿quiénes son estos no vecinos con casa abierta que han de aprovecharse de las ventajas que proporcionen los establecimientos públicos de Instrucción y Beneficencia, y han de sufrir las cargas de alojamiento y bagajes, estando sujetos á las prestaciones de servicio vecinal? Suponemos que habrá querido decirse *los residentes*; y nos induce á esta suposición el último párrafo del artículo que anotamos, en el cual se dispone que los que lleven un año de residencia con casa abierta y no prueben que son vecinos de otro distrito, han de contribuir á todas las cargas municipales sin ganar más derechos que los que se conceden en el párrafo primero. El significado, pues, del art. 22 de la ley es, en nuestro sentir, el siguiente:

Los *residentes* que no lleven un año de permanencia en un distrito municipal, no contribuirán á las cargas locales ni disfrutarán otros derechos municipales que los de aprovecharse de las ventajas que proporcionen los establecimientos públicos de Instrucción y Beneficencia, estando sujetos á la carga de alojamiento y bagajes y á las prestaciones de servicio vecinal; pero los que ya lleven un año de residencia y no prueben que son vecinos de otro distrito, contribuirán á todas las cargas locales, y sufrirán (suponemos) el alojamiento, bagajes y demás prestaciones de servicio vecinal, sin ganar más derechos que los concedidos á los que no llevan un año de residencia.

Esto último lo encontramos injusto, puesto que nosotros creemos que todo el que contribuye al levantamiento de las cargas locales, debe disfrutar de todos los aprovechamientos comunes, que son los servicios que el municipio presta á los que ayudan á su sostenimiento; y así como el art. 23 de la presente ley concede este derecho á los hacendados forasteros *en la proporción con que contribuyan á las cargas vecinales*, creemos que debería otorgarse también á los residentes á quienes se obliga á *contribuir á todos los gastos y cargas municipales* cuando ya llevan un año de permanencia con casa abierta en el distrito.

La única diferencia que debe haber entre los vecinos, es decir, entre los que estén inscritos en el padrón de vecindad y entre los residentes que no lo estén, pero que contribuyan al sostenimiento de todas las cargas locales, es el goce del derecho electoral con arreglo á lo establecido en el art. 1.º del decreto de 9 de Noviembre de 1868. Esta es nuestra opinión.

vinciales sin ganar más derechos que los que se conceden en el párrafo primero de este artículo.

Art. 23. Los forasteros que tengan casa abierta con labor, industria, criados ó dependientes, contribuirán á las cargas vecinales en proporcion á la riqueza ó industria que tengan en el distrito municipal, y en la misma proporcion disfrutarán de los aprovechamientos comunes con arreglo á la naturaleza de su industria (1).

(1) Claro es que han de contribuir en proporcion á su riqueza ó industria pues es de rigor que el que tenga 100 escudos de utilidades pèche por ellos, y el que 200 lo haga por esta suma; pero el tipo del recargo, es decir, el tanto por 100 que se imponga sobre la masa de utilidades para atender á las cargas locales, ¿ha de ser igual para los vecinos y para los forasteros? Hé aquí una cuestion que no está clara en la ley, y que ha de dar márgen á muchas dudas por no haberse tenido presente lo que con anterioridad está dispuesto en la materia.

Nosotros no creemos equitativo que los hacendados forasteros paguen la misma cuota individual que los vecinos, y en este supuesto vamos á exponer aquí las disposiciones que existen sobre el asunto, que son las que en nuestro concepto deben seguir observándose para no inferir perjuicio á aquellos.

En el presupuesto general de ingresos de 23 de Mayo de 1845 (art. 9.º, letra A, base 5.ª) se declaró exentos del recargo sobre la contribucion de bienes inmuebles, cultivo y ganadería, á los propietarios que residen fuera del pueblo, siempre que el objeto ú objetos á que se apliquen no interese á la conservacion ó mejora de sus fincas; pero por el art. 17 de la Real órden de 15 de Setiembre de 1857 se resolvió que á los recargos destinados á los presupuestos municipales, contribuyesen siempre los hacendados forasteros, pero pagando sólo la tercera parte de la cuota individual que correspondiese á los vecinos. Las dudas y consultas á que dió origen esta disposicion ocasionaron el que por la Direccion general de Contribuciones se expidiese en 27 de Mayo de 1861 una circular aclaratoria, que juzgamos útil insertar íntegra en este lugar, y dice así:

DIRECCION GENERAL DE CONTRIBUCIONES.—El Excmo. Sr. Ministro de Hacienda ha comunicado á esta Direccion general, con fecha 13 del actual, la Real órden siguiente:

•Excmo Sr:—Por el Ministerio de la Gobernacion se dijo á este de Hacienda en Real órden de 8 de Julio de 1859 lo siguiente:—Excmo. Sr.:—He dado cuenta á la Reina (q. D. g.) de la consulta dirigida por las administraciones de Hacienda pública de las provincias de Guadalajara y Córdoba acerca de la parte con que deben contribuir á los gastos municipales los hacendados forasteros, segun los diferentes casos en que se encuentren, á cuyo asunto se refieren las Reales órdenes comunicadas por el Ministerio del digno cargo de V. E. á este de la Gobernacion con fecha 27 de Abril y 22 de Junio del presente año; y enterada S. M., y teniendo en consideracion lo prevenido por disposiciones anteriores á la Real órden de 15 de Setiembre de 1857, ha tenido á bien mandar que los referidos hacendados forasteros no gocen de la excepcion de contribuir para gastos municipales tan sólo con una tercera parte de lo que contribuyen los demás vecinos, segun previene la misma Real órden, siempre que tengan casa

Art. 24. Todo propietario está obligado á contribuir á aquellas partidas del presupuesto municipal que sirvan para satisfacer las cargas á que se hallen afectas sus propiedades, ó redunden en beneficio inmediato de ellas (1).

abierta habitual ó temporalmente habitada por ellos ó por dependientes suyos con artefactos ó labor de su cuenta, en cuyo caso deberán pagar para los enunciados gastos la cuota que se imponga á los vecinos, entendiéndose que cuando tengan otros bienes dados en arriendo sólo deben contribuir con la tercera parte por las rentas que estos les produzcan, procediéndose entónces al reparto del recargo, gravando primero á los vecinos con el tipo establecido, y despues á los hacendados forasteros con la tercera parte, sin que por ningun motivo pueda obligarse á los vecinos á que suplan con un aumento de contribucion la parte que fuere necesaria para llenar el tipo establecido sobre la riqueza total del pueblo, ó lo que es lo mismo, que siempre que se señale un tanto por ciento se entienda que de él han de rebajarse las dos terceras partes de las cuotas señaladas á los hacendados forasteros, debiendo tener presente esta circunstancia los Ayuntamientos para pedir, si lo estiman oportuno, un tanto por ciento más elevado que deberian pedir si todos los propietarios pagasen igualmente en los puntos donde sea considerable el número de hacendados forasteros. De Real órden lo digo á V. E. para su conocimiento y efectos que correspondan, con devolucion de los expedientes que acompañan á las dos citadas Realesórdenes.—Y habiendo dado cuenta á S. M. de la preinserta Real órden y del expediente que á su consecuencia se ha instruido en esa Direceion general sobre el modo cómo han de contribuir á los gastos municipales los hacendados forasteros segun los diferentes casos en que se encuentren: la Reina (q. D. g.) se ha dignado mandar, envista de lo informado por V. E. y de conformidad con el dictámen de la Seccion de Hacienda del Consejo de Estado, que esa Direccion traslade dicha soberana disposicion á las Administraciones de Hacienda pública de las provincias para que pueda ser aplicada por las mismas en los casos que ocurran. De Real órden lo digo á V. E. para su inteligencia y efectos oportunos.

Lo que traslado á V. S. para iguales fines. Dios guarde á V. S. muchos años. Madrid 27 de Mayo de 1861.—E. Leon y Medina.—Sr. Administrador de Hacienda pública de

(1) Este artículo revela poco conocimiento del sistema de presupuestos y contabilidad de los municipios. Los gastos que en cada año económico ocasionan todos los servicios locales se incluyen en un presupuesto, y este presupuesto se cubre, en la parte á que no alcanzan los recursos propios de la localidad, tales como el producto de los bienes de propios, con recargos sobre las contribuciones, los cuales se exigen á todos los contribuyentes en la misma proporcion, pues no es fácil hacer una distincion entre los que en mayor ó menor escala disfrutan este ó el otro servicio municipal, como parece desprenderse del contexto del artículo que anotamos. Si esto pudiera ser, produciría una confusion extraordinaria en el repartimiento, porque si los propietarios no habian de contribuir más que á aquellas partidas del presupuesto que sirvan para satisfacer las cargas á que se hallen afectas sus propiedades ó redunden en beneficio inmediato de ellas, es evidente que el vecino que no tiene hijos que enviar á la escuela no debería contribuir para los gastos de Instruccion primaria, ni el que no sale de su casa por

CAPÍTULO III.

Del establecimiento, creacion y supresion de Ayuntamientos.

Art. 25. Para el gobierno interior de los pueblos y su distrito municipal no habrá más que Ayuntamientos compuestos de Alcaldes y Regidores, nombrados unos y otros directa é inmediatamente por los vecinos. (1)

Art. 26. Se conservarán los Ayuntamientos en los pueblos donde en la actualidad existen y cuenten 200 vecinos. Podrán continuar los Ayuntamientos de menor vecindario cuando su situacion geográfica y la distancia á otros pueblos imposibiliten su agrupacion. Para la supresion ó creacion de Ayuntamientos, y para la agregacion de parte de un distrito municipal á otro existente, han de concurrir las circunstancias y observarse los trámites que prescribe la presente ley.

Art. 27. Podrá suprimirse un Ayuntamiento en cualquiera de los casos siguientes:

1.º Si no llegando á 200 el número de sus vecinos, lo creyere conveniente la Diputacion provincial.

2.º Cuando careciere de recursos para sostener los gastos municipales.

3.º Cuando lo solicitare con fundadas razones el Ayuntamiento en union de un número de vecinos contribuyentes, duplo que el de Concejales.

Art. 28. La segregacion de parte de un distrito municipal, ó de parté de varios, tanto para agregarse á otros

la noche debería hacerlo para los de alumbrado público y habrían de establecerse otras muchas distinciones por el estilo, lo cual sería un laberinto que haría imposible de todo punto el repartimiento. Por esto se hace la derrama sobre todos los vecinos contribuyentes en igual proporcion con arreglo á sus utilidades, sin más distincion que la expuesta en la nota anterior con relacion á los hacendados forasteros, á los que no sabemos si querrá aludir el artículo que anotamos, cuya redaccion no da la mayor luz.

(1) Encontramos inconciliable este artículo con lo que disponen los señalados en la presente ley con los números 43, 44, 45, 46 y 47. En estos se establece que la eleccion ó nombramiento de Alcaldes se haga en votacion por medio de papele-

existentes, como para constituir un nuevo distrito y Ayuntamiento, podrá efectuarse en los casos siguientes:

- 1.º Cuando lo solicitare el Ayuntamiento existente.
- 2.º Cuando lo pidiere la mayoría de los vecinos de la porcion ó porciones que hubieren de segregarse.
- 3.º Cuando se trate de despoblados, aldeas, cortijos ó caseríos con territorio propio ó deslindado, sitios á gran distancia de la cabeza de su distrito municipal separados por otro ú otros intermedios.

Art. 29. Son en todo caso circunstancias precisas para acordar la segregacion y creacion de un nuevo distrito municipal, las siguientes:

- 1.ª Que no baje de 200 el número de vecinos que hayan de formar lo.
- 2.ª Que él mismo tenga ó se le pueda señalar un término jurisdiccional proporcionado á su poblacion.
- 3.ª Que se justifique que el nuevo distrito podrá sufragar los gastos municipales sin gravar excesivamente á los vecinos.

Art. 30. Las Diputaciones provinciales entenderán y resolverán los expedientes sobre creacion, segregacion y supresion de Ayuntamientos y términos, oyendo precisamente á los interesados, verificando la division de los terrenos, bienes, pastos y aprovechamientos, usos públicos y créditos activos y pasivos, y teniendo en cuenta la po-

tas entre los Concejales, al paso que el 25 dice que los Alcaldes han de ser nombrados directa é inmediatamente por los vecinos, lo cual supone que estos al hacer la eleccion de los individuos que han de componer el Ayuntamiento deben designar los candidatos que han de ser Alcaldes y los que han de ser Regidores. Uno y otro precepto, que se contradicen abiertamente, deben producir gran confusion en la práctica, siendo por tanto indispensable que se haga una aclaracion sobre esto y se diga cuál de los dos métodos es el que debe observarse para evitar dudas en el nombramiento de estos funcionarios, que por su doble carácter de delegados del Gobierno y administradores de los pueblos necesitan estar revestidos de cierto prestigio que no creemos adquieren con la eleccion popular.

Al comentar los artículos desde el 43 al 47 inclusive, en que se trata de la eleccion de Alcaldes por medio de papeletas entre los Concejales, ampliaremos esta idea y demostraremos, apoyándonos en la opinion de muy respetables publicistas, que el nombramiento de estos magistrados debe hacerse por el Jefe del Estado, cuyo poder ejercen por delegacion.

blacion y riqueza respectivas; pero sus acuerdos no serán ejecutivos sin la aprobacion del Gobierno oyendo al Consejo de Estado (1).

CAPÍTULO IV.

Del número de Alcaldes y Regidores, su eleccion y renovacion.

Art. 31. El número de Alcaldes y Regidores de cada Ayuntamiento será proporcional al de vecinos del distrito municipal.

Art. 32. No habrá ménos de un Alcalde y tres Regidores en ningun Ayuntamiento: el número de Regidores será siempre múltiplo de tres.

Art. 33. La escala proporcional que determina el número de Alcaldes y Regidores de cada distrito municipal, con relacion al de sus vecinos, es la siguiente:

VECINOS.	ALCALDES.	REGIDORES.	TOTAL DE CONCEJALES.
Hasta 100 inclusive	1	3	4
De 101 á 500.....	1	6	7
De 501 á 1.000.....	2	9	11
De 1.001 á 2.000.....	2	12	14
De 2.001 á 3.000.....	3	15	18
De 3.001 á 4.000.....	4	18	22
De 4.001 á 5.000.....	5	21	26
De 5.001 á 10.000.....	6	24	30
De 10.001 á 15.000.....	7	27	34
De 15.001 á 20.000.....	8	30	38
De 20.001 á 40.000.....	9	33	42
De 40.001 en adelante.....	11	36	47

Art. 34. Los Ayuntamientos se renovarán por mitad cada dos años (2).

(1) La mucha importancia de la cuestion de creacion y supresion de Ayuntamientos, sobre la cual tanto se ha escrito y se ha discutido, nos obliga á tratarla separadamente en la *Parte práctica* de este MANUAL.

(2) En la época y forma que determina el cap. II del decreto sobre el ejercicio del sufragio universal, publicado en 9 de Noviembre de 1868.

Art. 35. Si el número de los concejales fuese impar, se comprenderá en la primera renovacion que haya de hacerse la mitad que ha de llevar un individuo más, y en la segunda el resto.

Art. 36. Para la primera renovacion ordinaria, despues de las elecciones ejecutadas de conformidad con esta ley, se considerarán como salientes todos los Concejales muertos ó que por otra causa hubieren dejado de serlo, y cuyas vacantes no se hubieren llenado; y hasta completar el número de los que deben renovarse, saldrán aquellos á quien designe la suerte, que se echará ante el Ayuntamiento, reunido con quince dias de anticipacion al de las elecciones. En las renovaciones subsiguientes saldrán los más antiguos.

Art. 37. Las vacantes que ocurran durante el bienio sólo se cubrirán por medio de eleccion parcial, cuando compongan la tercera parte del total de Concejales y tengan lugar medio año ántes del dia fijado para la votacion en que haya de hacerse la renovacion ordinaria.

Art. 38. Ocurriendo despues de dicha época, y si llegaren ó excediesen á la mitad del mismo total de Regidores, serán llamados los que últimamente hayan pertenecido al Ayuntamiento por su orden de antigüedad.

Art. 39. Los Ayuntamientos darán cuenta de las vacantes á que se refieren los artículos anteriores á la Diputacion provincial, y ésta mandará proceder á la eleccion parcial cuando proceda, conforme al art. 37, fijando un plazo que no baje de quince dias ni exceda de veinte, contados desde la fecha en que se comunique al Ayuntamiento respectivo.

Art. 40. Los electos en caso de vacantes se colocarán en el lugar de aquellos á quienes reemplacen, y saldrán del Ayuntamiento cuando hubieren debido verificarlo (1).

(1) Aquellos á quienes entraron á reemplazar, se sobreentiende. Además así lo establece el art. 116 de la ley municipal decretada por las Córtes Constituyentes en 1856, de la cual la presente es una copia, aunque con varias alteraciones, que revelan la ligereza con que se ha desempeñado este importante trabajo.

Los llamados al tenor de lo que dispone el art. 38, entrarán siempre en la primera renovacion (1).

Art. 41. Cuando las vacantes ocurridas fuesen de los individuos que desempeñaban el cargo de Alcaldes y no hubiese lugar á eleccion parcial, conforme al art. 37, entrará á desempeñar la Alcaldía vacante el Alcalde que siga en numeracion, á no ser que aquella fuese la última, en cuyo caso la ocupará el Regidor 1.º

Quando las vacantes de Concejales que desempeñen Alcaldía ocurran en época en que haya lugar á eleccion parcial, se sustituirán interinamente hasta que ésta se efectúe en la forma prevenida en el párrafo anterior; pero luégo que se complete el Ayuntamiento, se procederá á cubrir la vacante de Alcalde en la forma que establecerá el artículo (2).

Art. 42. El dia 1.º de Enero cesarán en sus cargos los Concejales salientes, y tomarán posesion los electos. El Presidente del Ayuntamiento, que se reunirá para este efecto, recibirá á los nuevos Concejales el juramento bajo esta fórmula: *¿Jurais por Dios y sobre vuestra conciencia guardar y hacer guardar las leyes que la Nacion se diere en uso de su soberanía, y desempeñar lealmente vuestro cargo?* En seguida ocuparán los puestos que les correspondan, retirándose los salientes (3).

Art. 43. Constituido el Ayuntamiento, bajo la presi-

(1) ¿Entrarán, ó saldrán? Esto no está claro, pero creemos que debe ser lo último, pues si hubiera de ser lo primero resultaría que, ocurriendo las vacantes despues de medio año antes del dia fijado para la votacion en que haya de hacerse la renovacion ordinaria, podría estar el Ayuntamiento incompleto hasta cinco meses, para entrar, al tiempo de hacerse la renovacion, unos Concejales que no procedian de eleccion popular. Entendemos, por tanto, que lo que este párrafo significa es que los Concejales llamados á tenor de lo establecido en el artículo 38, serán comprendidos siempre entre los que han de dejar de pertenecer al Ayuntamiento en la primera renovacion bienal que se verifique, en cuyo caso, dicho se está que no han de salir los que compongan la mitad de los más antiguos como dispone el art. 56, sino que de estos tendrán que continuar otros dos años tantos cuantos sean los concejales que hayan entrado á formar parte del Municipio en los términos señalados por el art. 38.

(2) ¿Cuál? Los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 de esta ley establecen la forma de eleccion de los Alcaldes, y creemos que á ellos debe referirse esta cita.

(3) No sabemos, porque la ley no lo dice, cómo ha de hacerse el señalamiento del puesto que corresponde á cada uno de los Concejales ó Regidores.

dencia interina del Concejal que hubiese obtenido el número primero de los más antiguos, se procederá á la eleccion de Alcalde 1.º por el municipio, en votacion, por medio de papeletas (1).

Art. 44. Las papeletas de votacion se depositarán en una urna por el Presidente, que las recogerá de los Concejales por el órden de su numeracion, sin que les sea permitido desdoblarlas ni leerlas (2).

El artículo 41 de esta ley, al disponer cómo han de cubrirse las vacantes de Alcalde cuando no haya lugar á eleccion parcial, determina que si la Alcaldía vacante es la última, entre á ocuparla el Regidor 1.º, lo cual indica que estos han de tener un órden numérico, indicacion que más adelante confirman, el art. 44 al establecer el órden para la votacion de los Alcaldes, y el párrafo 7.º del artículo 90 al resolver que es obligacion de los Regidores reemplazar á los Alcaldes cuando por turno de antigüedad les corresponda; pero ¿cómo se establece este órden numérico?

No hallamos en la ley nada que lo determine, y esto es indudablemente un vacío que puede originar cuestiones de etiqueta en el seno de los Ayuntamientos, vacío que con otros muchos que en la ley se advierten hubieran podido y debido corregirse, si como es indispensable, se hubiera publicado un Reglamento para su ejecucion.

La ley de 8 de Enero de 1845 en su art. 60 disponía que el órden numérico de los Regidores se estableciese ó decidiese por la suerte, y el art. 81 del reglamento para su ejecucion dictado en 16 de Setiembre del mismo año ordenaba que en la primera sesion que celebraran los Ayuntamientos despues de su instalacion, se sacase á la suerte el órden numérico de los Regidores entrantes, quedando en los primeros lugares los que continuasen por el mismo órden que tuvieran en el bienio anterior; y no habiendo en la nueva ley prescripcion alguna que establezca la forma en que esto ha de tener lugar, es indudable que puede aceptarse lo que en la legislacion de 1845 se determinaba por ser lo más ordenado, pues aun cuando la ley municipal de 1856 en su art. 99 establecia que el órden de la proclamacion de los Concejales y el lugar que cada uno habia de ocupar en el nuevo Ayuntamiento sería segun el número de mayor á menor que respectivamente obtuvieran en la eleccion, decidiendo la suerte en caso de igualdad, es indudable que la actual no quiere este sistema, cuando ni en ella ni en el decreto sobre el ejercicio del sufragio universal se dice nada acerca de él. Esto demuestra una vez más la necesidad de que se hubiera dictado un Reglamento para la ejecucion de la ley de 21 de Octubre de 1868, pues aun cuando ella es por sí bastante reglamentaria, tiene graves defectos, hijos de la precipitacion con que se ha acomodado al nuevo sistema político proclamado por la Nacion, que sólo de aquella manera se hubiesen subsanado.

(1) Si se adopta el sistema indicado en la nota anterior, que es en nuestro sentir el mejor que puede seguirse, la presidencia interina en el caso á que este artículo se refiere corresponderá al Concejal que, procedente del bienio anterior, tuviera en él el primer número.

(2) Esto es anómalo: la numeracion de los Regidores ó Concejales no puede

Art. 45. Hecha la votacion, el Presidente sacará de la urna las papeletas una á una, y leerá en alta voz su contenido, que el Secretario anotará en el acta.

Art. 46. Verificado el escrutinio, el Presidente proclamará Alcalde 1.º al Concejal que resulte con mayoría relativa de votos.

En caso de empate, decidirá la suerte.

Art. 47. Acto contínuo, el Alcalde 1.º que resulte elegido pasará á ocupar la presidencia y recibirá las insignias de su cargo, procediéndose en seguida y por su órden á la eleccion de los demás Alcaldes en la forma establecida en los artículos anteriores (1).

ni debe hacerse ántes de la eleccion de Alcaldes, porque luego que ésta tuviera lugar resultaría aquella alterada y habría necesidad de hacerla de nuevo. Por ello es indispensable proceder por el método que queda indicado en la nota al artículo 42; y la votacion de Alcaldes deben hacerla los Concejales por el órden que el Presidente los vaya llamando por lista, como se hace la eleccion de la mesa interina del Congreso, segun dispone el art. 6.º del Reglamento de aquel Cuerpo Colegislador.

(1) Despues de lo cual el Alcalde 1.º Presidente declarará instalado el nuevo Ayuntamiento, y aun cuando nada dice la ley, juzgamos conveniente que, á semejanza de lo dispuesto en el art. 48 del Reglamento de 16 de Setiembre de 1845, se dé conocimiento de ello á la Diputacion provincial el mismo dia 1.º de Enero en una comunicacion que deberán suscribir el Alcalde saliente y el entrante; pero si por cualquier motivo no estuviese nombrado el nuevo Ayuntamiento para dicho dia 1.º de Enero, seguirá el antiguo hasta que la eleccion se verifique y aquel pueda instalarse. (Véase el art. 73 del decreto de 9 de Noviembre de 1868.)

El sistema de nombramiento de los Alcaldes tambien ha sido objeto de encontradas opiniones y de muy acalorados debates, desde la primera época constitucional, siendo varios los métodos que hasta ahora se han observado, abstraccion haciendo de los tiempos en que han sido nombrados por los Tribunales territoriales (Chancillerías y Audiencias).

La Constitucion de 1812 en sus artículos 312, 313 y 314 estableció la eleccion de Alcaldes por medio de una especie de sufragio universal indirecto, puesto que dispuso que todos los años en el mes de Diciembre se reunieran los ciudadanos de cada pueblo, para elegir á pluralidad de votos, con proporcion á su vecindario, determinado número de electores residentes en el mismo pueblo, y que estuvieren en el ejercicio de los derechos de ciudadano, cuyos electores habían de nombrar en el mismo mes á pluralidad absoluta de votos el Alcalde ó Alcaldes. El decreto de 23 de Julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos determinó en su art. 31 que los Gobernadores civiles nombrasen para Alcalde á uno de los que en la eleccion para Concejales hubieran obtenido mayor número de votos. La ley de Ayuntamientos sancionada en Barce-

TÍTULO II.

DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

CAPÍTULO PRIMERO.

De las atribuciones de los Ayuntamientos.

Art. 48. Los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funcio-

lona á 14 de Julio de 1840, suspendida por decreto de 13 de Octubre del mismo año y restablecida por otro de 30 de Diciembre de 1843, disponia en su art. 45 que había de ser Alcalde el que en la eleccion general de Concejales reuniera mayor número de votos. La ley de 8 de Enero de 1845 en el artículo 9.º determinó que los Alcaldes fuesen nombrados por el Rey en todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial cuya poblacion llegue á 2.000 vecinos, debiendo nombrarlos en los demás pueblos el Jefe político (hoy Gobernador civil) por delegacion del Rey. Y por último, la ley Novísima, la decretada por el Gobierno Provisional de la Nacion en 21 de Octubre de 1868, dispone en el artículo 46 que los Alcaldes sean elegidos por mayoría relativa de votos entre los Concejales que compongan el Ayuntamiento, lo cual no puede ofrecer duda alguna, no obstante que no falta quien crea que sí, apoyándose tal vez en lo determinado en el art. 25 de esta misma ley que, como hemos indicado en la nota puesta al mismo (véase pág. 32), está en contradiccion con lo que determina el 43; pero hay que considerar que este último significa el sistema para el nombramiento de Alcaldes, puesto que los artículos 44, 45 y 46 expresan bien terminantemente cómo ha de hacerse la votacion entre los individuos que componen el nuevo Ayuntamiento, y cómo se ha de realizar el escrutinio y la proclamacion.

Hemos dicho en la nota al art. 25 que no juzgamos oportuna ni conveniente la eleccion popular para el nombramiento de Alcaldes y vamos á explicar aquí nuestra opinion, segun allí ofrecimos. Precindiendo del método de eleccion indirecta establecido por la Constitucion de 1812, que ya no está en uso, y que cuenta, en verdad, más impugnadores que panegiristas, fijémonos en lo que los Alcaldes son principalmente, para determinar á quién debe corresponder su nombramiento.

Estos magistrados han sido siempre y son hoy todavía la autoridad más inmediata al hogar doméstico y el lazo de union entre los individuos y la sociedad, entre los ciudadanos y el Gobierno, son los jueces elegidos para ejercer en su término jurisdiccional el cargo de agentes del poder ejecutivo y la presidencia de las corporaciones municipales, porque, como dice Mr. Vivien, los Alcaldes ejercen dos especies de funciones que se refieren á la doble situacion de la comunidad municipal en el Estado: tienen dos poderes, uno propio y otro delegado.

nes ni actos políticos que los que las leyes expresamente les señalen.

Art. 49. Los acuerdos de los Ayuntamientos son, según los casos:

El primero lo ejercen en cuanto tiene relacion con los derechos y los intereses peculiares de la comunidad, y el segundo en cuanto corresponde á la administracion general del Estado, que halla en ellos uno de sus medios de accion, bajo cuyo concepto proveen á la ejecucion de las leyes y reglamentos, y cumplen con ciertas funciones que determinan leyes especiales.

¿Quién duda, pues, que bajo este concepto el nombramiento de los Alcaldes debe reunir una doble sancion, interviniendo en él el voto de los electores y la designacion del Jefe del Estado, del encargado del poder ejecutivo?

Los publicistas de más nota convienen en ello unánimemente, sosteniendo el principio de que todos los magistrados á quienes en mayor ó menor escala se haya de encomendar el mando político y gubernativo de los pueblos, deben ser escogidos por el magistrado supremo, cuyo poder ejercen por delegacion. • Muy fácil me sería probar,—dice Ortiz de Zuñiga (a)—como ya en otra ocasion lo he hecho, que el nombramiento de los Alcaldes ha emanado siempre por nuestras leyes fundamentales de la corona, á pesar de que por especiales excepciones, por privilegios ó fueros determinados se haya concedido á los pueblos una prerogativa tan peculiar del que ejerce el gobierno supremo del Estado. • Así lo aconseja por otra parte la conveniencia pública. Quizás no pueda citarse un solo país, aun los de instituciones más democráticas, en que los agentes del poder ejecutivo sean de nombramiento del pueblo, aunque á este compete por la Constitucion del Estado elegir sus representantes. Hasta los más ardientes partidarios de la soberanía popular, si de buena fé aspiran á ser regidos por un gobierno fuerte, enérgico, expedito en su accion y capaz de matener el orden y la seguridad pública, no podrán justificar con razones de conveniencia que ese derecho á ser representados en las asambleas legisladoras sea extensivo á elegir á los magistrados, ya superiores, ya subalternos, á quienes se encomienda el mando político y gubernativo de los pueblos. Pretender su nombramiento, es lo mismo que aspirar á apropiarse tambien el de los jefes de las provincias, y el de las demás autoridades que ejercen funciones en escala más elevada: porque si hay algun fundamento para que el pueblo nombre á los magistrados que más inmediatamente le gobiernan, el mismo habrá para que elija los que ejercen igual poder á mayor altura, en el círculo de un territorio más extenso. • Todas las Constituciones confían al jefe del Estado, ya sea rey, presidente, cónsul ó regente, el ejercicio de las atribuciones propias del poder ejecutivo; y mal podrán estas desempeñarse si los agentes subalternos de cada localidad, lo mismo que los jefes superiores de cada provincia, no son escogidos por el magistrado supremo, cuyo poder ejercen por delegacion. •

D. Alberto Lista, en un notable artículo titulado *Del régimen municipal en España*, que publicó en la REVISTA DE MADRID, dice á este propósito: • Los principios de esta ciencia (la de gobierno) designan á cada necesidad social su satisfaccion. El orden, que es la primera de todas, no puede existir sin la unidad

(a) ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, tomo 1.º, pág. 159.

Primero. Inmediatamente ejecutivos.

Segundo. No ejecutivos sin la aprobacion de sus superiores gerárquicos.

Art. 50. Son inmediatamente ejecutivos los acuerdos de los Ayuntamientos sobre los negocios siguientes:

• del Gobierno. Ahora bien, tomando esta palabra en toda su generalidad, la accion gubernativa, esto es, las leyes y su aplicacion, reside toda en el Parlamento, esto es, en el Rey, en el Congreso y en el Senado. La Constitucion reserva al trono la aplicacion de las leyes, y concede solo á los tres poderes reunidos el derecho de hacerlas. *Toda autoridad, pues, creada para aplicar las leyes, ha de depender del rey.* Este es un principio de derecho público constitucional, que ningun partido político puede desconocer ni negar, consignado en el artículo 170 de la Constitucion de Cádiz en estos términos: *la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey*, aunque despues la misma Constitucion contradijo este principio en el art. 312, en que hizo depender de eleccion popular los Alcaldes, á pesar de que las principales atribuciones de estos magistrados son *ejecutivas*.

• No hay una consecuencia más legítima que la que resulta de este raciocinio: el rey debe intervenir en la eleccion de todo magistrado, en el cual delega una parte de su autoridad; pero es así que los Alcaldes, entre sus atribuciones, cuentan la de hacer ejecutar las leyes en sus jurisdicciones: luego el rey, ó quien haga sus veces, debe intervenir en su eleccion.

• Pero como el jefe del Ayuntamiento tiene tambien que entender en los intereses locales de la corporacion, considerada como persona moral, de aquí es que debe tambien merecer la confianza de sus conciudadanos. El nombramiento mixto, en que la eleccion popular propone y el Gobierno escoge, satisface á estas dos condiciones.

• Sería injusto que el Gobierno interviniere en la eleccion de los Regidores; ¿por qué? Porque no son agentes del Gobierno: sus atribuciones son puramente deliberativas acerca de los intereses locales: nada ejecutan, ni aun en esta línea, pues el Alcalde es el encargado de poner en ejecucion sus resoluciones. El mismo principio que excluye al Gobierno de intervenir en el nombramiento de los individuos de la municipalidad, le autoriza para intervenir en el de su presidente.

• Estas son las máximas de la justicia, dictadas al mismo tiempo por la experiencia y por los progresos de la ciencia de gobierno: lo demás son partidos y errores. Por muchos siglos hubo en España Regidores hereditarios y delegados: ¿por qué motivo no invocan los adversarios del proyecto este recuerdo de nuestra venerable antigüedad?

Del mismo sentir es el Sr. Silvela en sus *Estudios prácticos de Administracion* cuando al exponer las distintas opiniones que existen sobre el asunto y la práctica de otras naciones (a) concluye diciendo: «Despues de todo lo expuesto; presentados los hechos con la posible exactitud, y apuntadas y desechadas las teorías sin exageracion (hasta con el laconismo y desabrimento de un escrito didáctico), cada lector habrá formado su juicio. Nosotros nos ratificamos en el

(a) *Introduccion á dichos estudios, pág. XXIX.*

Primero. El nombramiento y separacion de sus empleados y dependientes.

Segundo. La admision, bajo las condiciones prescritas por las leyes y reglamentos, de los facultativos de Ci-

• nuestro de que el rey debe intervenir en la eleccion del magistrado, en el cual
• delega una parte de su autoridad. El nombramiento mixto, en que los vecinos
• proponen y el Gobierno escoge, satisface á esta condicion, y á la de merecer el
• Gobernador del pueblo la confianza de sus conciudadanos.

• ¿Querrá decir esto que el método de eleccion de que se trata sea absoluta-
• mente perfecto? Ciertamente que no. En prueba de nuestra imparcialidad re-
• conocemos que, en los pueblos de corto vecindario, la designacion del Alcalde
• de entre los Concejales por los delegados de la corona ofrecería en España en
• muchos casos inconvenientes de consideracion, y en algunos de ellos idénticos
• ó muy semejantes á los que se experimentaron cuando la eleccion la hacían las
• Chancillerías y las Audiencias, al paso que no serían muy notables las ventajas.
• En las capitales de provincia y de partido, y en las ciudades ó villas de conside-
• rable poblacion, las ventajas y los inconvenientes estarían en razon inversa: in-
• calculables las primeras; insignificantes ó poco ménos que imposibles los se-
• gundos.

• Por último, y cualquiera que sea el modo con que se resuelva esta cuestion
• hoy pendiente, lo que más interesa es que en lo restante de la ley, ya sea en la
• parte de organizacion, ya en la de atribuciones, se especifique bien que los Al-
• caldes quedan sometidos á la accion disciplinal y reguladora del Gobierno: á
• esto lo damos nosotros infinitamente más importancia que al nombramiento
• mismo.

El Sr. Colmeiro, al tratar esta cuestion en su *Derecho administrativo español* (a) dice: • Los Alcaldes y Tenientes de Alcalde son los hombres del rey y los
• hombres del pueblo. Si fuese posible la coexistencia de dos autoridades encar-
• gadas de la ejecucion, una sería nombrada exclusivamente por el Monarca y
• otra elegida libremente por los ciudadanos. Mas como no hay nacion tan rica
• que pueda soportar el gravámen que impondría á los contribuyentes la retribu-
• cion de esta multitud de agentes administrativos, y como por otra parte tam-
• poco redundaría en pró del orden público la presencia simultánea de dos auto-
• ridades ejecutivas, independientes y muchas veces rivales, la razon indica que
• sean producto de una voluntad doble, porque tambien son mixtas las faculta-
• des. Deben los Alcaldes la autoridad que ejercen como delegados del Gobierno
• á la confianza del rey, y su carácter de mandatarios del pueblo débenlo á su
• origen popular. El nombramiento y la eleccion conciertan razonablemente el
• interés público con el particular de cada ciudad ó villa.

• De tres maneras pueden combinarse dichos dos metodos.

• I Presentando el rey tres ó más sugetos al pueblo y eligiendo este su Al-
• calde entre ellos.—Este sistema rebajaría la dignidad real, y privaría de mucha
• parte de su justa libertad á los electores municipales, por cuyos motivos, sin
• más exámen, merece ser desechado.

• II. Proponiendo el pueblo una terna al rey y nombrando este entre los

rugía, Medicina, Farmacia y Veterinaria; de los Maestros de primeras letras y de los de otras enseñanzas que se paguen de los fondos del comun, á propuesta en terna, que de dichos Maestros harán las Juntas provinciales de Ins-

•propuestos.—Adolece de un inconveniente, cual es dejar muy poca latitud al Gobierno para escoger los ministros inferiores del poder ejecutivo.

•III. Designar el rey quien haya de ejercer el cargo de Alcalde ó Teniente entre todos los Concejales.—Tal es el sistema consagrado por la ley (a) y el que mejor concilia las pretensiones é intereses de todos. El principio popular se respeta porque son llamados á emitir su voto todos los electores municipales, y la intervencion del rey es bastante lata, porque nombra para Alcalde el sugeto de mas confianza entre cierto número de personas.

•Mas como un nombramiento real directo y extensivo á todos los Alcaldes adolecería de dos graves inconvenientes, á saber, absorber la atencion del Gobierno en la multitud de casos en que debería intervenir la Corona, lo cual ce-dería en menoscabo del servicio público, y proceder en la designacion de personas á ciegas, porque no es posible que un Gobierno conozca infinitos pormenores, el rey delega la facultad de hacer parte de estos nombramientos en la forma siguiente:

•En todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial, cuya poblacion llegue á 2.000 vecinos, el rey nombra por sí mismo los Alcaldes y tenientes de Alcalde de los pueblos: en los demás, son nombrados por los Gobernadores respectivos en virtud de delegacion real. • (b)

Por último, el Sr. Auriolles, en el notable artículo ALCALDE que ha dado á luz en el *Diccionario general de política y administracion* que publican D. Estanislao Suarez Inclan y D. Francisco Barca, dice: •Así como la legislacion romana sirvió en lo antiguo de modelo á casi todos los Estados que sobre las ruinas del Imperio se constituyeron, así tambien se asemejan á las leyes francesas ó son copia literal de ellas en el presente siglo las de la mayor parte de las naciones del continente de Europa; porque nada hay más natural que seguir la senda trazada por los pueblos que marchan al frente de la civilizacion, á fin de alcanzar en cuanto sea posible la misma prosperidad y ventura de que disfrutan.

•En Francia, donde por decreto de la Convencion del 10 de Brumario (31 de Octubre de 1793) se substituyó á los nombres de ciudad, aldea, parroquia y otros con que se designaban las asociaciones locales, el de comun (*commune*), está fijada su organizacion por la ley de 21 de Marzo de 1831, y su administracion municipal por la de 18 de Julio de 1837 para todas las poblaciones, á excepcion de Paris, que se gobierna y administra, como antiguamente sucedió en Roma y Constantinopla, por leyes especiales. La autoridad que entre nosotros ejercen el Alcalde y los Tenientes de Alcalde se desempeña allí por el *Maire* y sus adjuntos, los cuales son nombrados de entre los miembros del Consejo municipal, del que, sin embargo, siguen formando parte, por el rey en las

(a) Se refiere á la de 8 de Enero de 1845.

(b) Art. 9 de la ley de 8 de Enero de 1845.

truccion pública, con sujecion á las disposiciones que rijan en la materia.

Tercero. Los reglamentos y disposiciones para la ejecucion de las Ordenanzas de policía urbana y rural,

- poblaciones de 3.000 ó más habitantes y en todas las capitales de distrito, y
- por el *Prefecto* en los demás pueblos (a).

• Son tan luminosos los informes redactados por Mr. Faure, Mr. Praslin, Mr. Mounier y Mr. Vivien como individuos de las Comisiones nombradas por las Cámaras para emitir respectivamente dictámen acerca de los proyectos de las citadas leyes, que no dejan ninguna duda sobre el origen, fundamento y extension de las disposiciones que contienen.

.....

• Amplia discusion hubo en Francia sobre el nombramiento del *Maire* y sus adjuntos, como despues ha surgido en España respecto al de los Alcaldes. Opinaban unos que el *Maire* y sus adjuntos fuesen nombrados directamente por los electores; otros, conviniendo en que el nombramiento se verificara de este modo, pretendian que fuera confirmado por el rey; algunos propusieron que reservándose al *Maire* y adjuntos lo perteneciente á la administracion de los intereses del comun, se confiase á un Comisario nombrado por el rey todo lo que concierne á las elecciones, á los Tribunales de policía, al reemplazo del ejército y á la ejecucion de las demás leyes generales; y hubo, en fin, quien sostuvo se que recayera el nombramiento sobre la propuesta en terna del Consejo municipal, ó de los electores, ó sobre la primera mitad de los individuos del mismo Consejo. En apoyo de semejantes opiniones se invocaba generalmente el principio de la soberanía del pueblo; pero triunfó por último la disposicion de que se ha hecho mérito, fundándola en el doble carácter de los Magistrados municipales, que no sólo son delegados del poder ejecutivo, sino administradores del comun.

Y no podia ser de otra suerte—decimos nosotros—pues si como afirma Lista es un principio incuestionable de derecho público constitucional que *toda autoridad creada para aplicar las leyes ha de depender del jefe del Estado*, llámese como quiera, los que aspiren á asentar la autoridad sobre bases firmes, los que desean que la dependencia gerárquica de los agentes del poder ejecutivo sea una verdad para que una voluntad sola y una sola fuerza constituyan el todo político del Estado, esos no pueden querer que las autoridades locales dejen de ser nombradas por el Magistrado supremo en que haya de residir la potestad de hacer ejecutar las leyes; esos no pueden querer que ninguna parcial resistencia entorpezca la accion del Gobierno, cuando fiel intérprete de las necesidades y deseos de la nacion, la encamine á su prosperidad; esos no pueden querer, en fin, que se debilite ó se destruya el principio de la unidad y la fuerza nacional, que es lo que constituye la gloria y el engrandecimiento de los Estados.

Solo la pasion política exacerbada, solo las exageraciones de los partidos en los momentos de lucha pueden aceptar un principio á todas luces contrario á las buenas reglas del derecho político, y solo así se explica que la ley de 21 de Oc-

(a) Sistema que, como hemos visto por el pasaje de Colmeiro, que queda copiado, fué el que se adoptó en España por la ley de 8 de Enero de 1845.

en las que no podrán variar las penas que el Código penal establece para los casos que en el mismo estén previstos, ni para los que no lo estén, señalar otros castigos que multas que no excedan de 80 reales en las capitales de provincia, de 60 en las cabezas de partido y pueblos de más de 1.000 vecinos y de 40 en los demás; y en caso de insolencia el arresto que no pase de tres dias, además del resarcimiento del daño causado.

Cuarto. La administracion de los Pósitos, su fomento, el reparto de los granos y la realizacion de sus reintegros, acordando al efecto las disposiciones necesarias (1).

Quinto. La administracion, conservacion y mejoras de las fincas de Propios, hasta que en virtud de la ley de desamortizacion se enajenaren; y verificado que esto sea, la percepcion é inversion legítima de la renta equivalente á sus productos, mientras el capital no se invierta conforme á la misma ley.

Sexto. La administracion y conservacion de los cemeniterios propios de los pueblos.

Sétimo. La administracion, inversion y contabilidad de todos los arbitrios, rentas, caudales y fondos propios del Municipio, con arreglo al presupuesto aprobado del mismo.

Octavo. La administracion, conservacion y mejora de las fincas de comun aprovechamiento, arreglando el modo y término de su disfrute donde no estuviere establecido de antemano.

tubre de 1868 lo sancione; pero estamos seguros de que las Córtes Constituyentes, al poner en armonía las instituciones locales con la Constitucion que voten, han de corregir este defecto y han de comprender la necesidad de que la autoridad local sea dependiente del jefe del Estado, puesto que, como queda dicho, además de sus funciones administrativas desempeña otras puramente de gobierno político, que representan la parte del provecho de la sociedad ó del Estado.

(1) El MANUAL DE PÓSITOS, cuya publicacion seguirá á la del presente, contiene toda la legislacion referente á este importante ramo de la Administracion municipal, encomendado á los Ayuntamientos, cuyos acuerdos son inmediatamente ejecutivos en la materia.

Lo extenso y complicado de la legislacion del ramo y lo importante de la administracion y contabilidad de los Pósitos, exigen un tratado aparte, que muy en breve ofrecemos á nuestros suscritores.

Noveno. La distribucion, inversion y contabilidad de los fondos especialmente consignados en el presupuesto municipal para mejoras materiales en el distrito (1).

Décimo. La conservacion, reparacion y mejora de los caminos, veredas, puentes, fuentes, pontones y demás obras comunales, votando las prestaciones vecinales segun las leyes. Los dias de prestacion personal no podrán pasar de seis al año, á no ser que se permita mayor número por ley especial (2).

Undécimo. La distribucion de las limosnas, socorros y jornales á los menesterosos en caso de calamidad pública, dentro de los límites del presupuesto.

Duodécimo. Las medidas sanitarias de absoluta urgencia en las calamidades públicas, así como las obras de igual carácter perentorio, siempre dentro del círculo de sus atribuciones, sin que el importe exceda de 10 rs. por vecino, y esta cuota no sea mayor que la tercera parte del presupuesto ordinario. Los vecinos deberán contribuir en proporcion á su fortuna.

En tales casos, y sin perjuicio de la ejecucion inmediata del acuerdo, se remitirá el expediente que justifique la

(1) Esto está de más en la ley. Si los fondos, ó mejor dicho, los créditos que se destinen á mejoras materiales en el distrito han de estar, como es debido que estén, consignados en el presupuesto municipal, es evidente que esta atribucion está comprendida en el párrafo sétimo de este mismo artículo, siendo esto tanto más natural, cuanto que sería opuesto á las buenas reglas de administracion y contabilidad la separacion de los servicios municipales, que todos ellos deben ser comprendidos en el presupuesto anual de gastos é ingresos del distrito, y someterse á los mismos principios y á las mismas reglas en cuanto á la Contabilidad.

(2) Toda la legislacion referente á este importante ramo del servicio público se halla recopilada en el *MANUAL DE CAMINOS VECINALES Y CARRETERAS PROVINCIALES*, primero de esta *Biblioceca*, que hemos publicado recientemente; pero habiéndose expedido por el Ministerio de Fomento en 14 de Noviembre de 1868 un decreto en que se establecen las bases generales para la nueva legislacion de Obras públicas, cuyo decreto no figura en el referido *Manual*, creemos conveniente insertarle en este, por cuyo medio entendemos hacer completamente útil esta *Biblioteca*, en la cual hemos de procurar reunir la legislacion referente á todos los ramos de la administracion. Por lo tanto, en la *Parte práctica* se hallará, bajo el epígrafe de *Obras públicas*, el decreto á que antes nos hemos referido.

necesidad y urgencia de la medida á la Diputacion provincial para que decida definitivamente.

Décimotercio. El exámen y aprobacion definitiva de las cuentas de sus empleados y dependientes, quedando el Ayuntamiento responsable si resultare lesion á los fondos municipales, tanto en el caso de haber aprobado indebidamente la cuenta, como en el de insolvencia de los empleados deudores.

Décimocuarto. Los repartimientos entre los contribuyentes de las cantidades que el pueblo y distrito municipal deban pagar para gastos generales, provinciales y municipales.

Décimoquinto. La realizacion por los medios que las leyes determinen de los cupos que al pueblo se señalen para el reemplazo del ejército y demás cuerpos de la fuerza pública.

Décimosexto. La distribucion del servicio de alojamientos y bagajes y de las demás cargas públicas.

Art. 51. Necesitan la aprobacion de la Diputacion provincial para ser ejecutivos los acuerdos de los Ayuntamientos sobre los negocios siguientes:

Primero. Los presupuestos ordinarios y extraordinarios.

Segundo. La creacion, reforma, sustitucion y supresion de arbitrios, repartimientos y derechos municipales, y el método de recaudacion. Bajo ningun concepto, ni en su naturaleza, repartimiento y recaudacion, podrán ser contrarios al sistema rentístico vigente para el presupuesto de ingresos generales.

Tercero. La aceptacion ó la no aceptacion de las donaciones ó legados que se hicieran al Municipio ó á cualquier corporacion ó establecimiento de su dependencia.

Cuarto. La concesion de pensiones y socorros á empleados municipales, á sus viudas ó huérfanos.

Quinto. Los arrendamientos de fincas, arbitrios y cualesquiera otros bienes municipales, que se verificarán en subasta pública y sin admitir ulterior licitacion.

Sexto. La construccion, rectificacion y clasificacion de los caminos vecinales y obras propias de los mismos (1).

Sétimo. Las podas, cortas, frutos y demás aprovechamientos de los montes y arbolados municipales, segun las leyes y Ordenanzas del ramo.

Octavo. La resolucion de entablar pleitos á nombre del pueblo ó de establecimientos que del Ayuntamiento dependan, previo dictámen de dos letrados.

Cuando el Ayuntamiento fuere demandado, contestará desde luégo con direccion de letrado, y con copia de la demanda, contestacion y documentos importantes que en apoyo de una y otra se hayan presentado, dará cuenta á la Diputacion provincial para que resuelva si debe ó no continuarse el litigio.

No se necesita dar parte á la Diputacion provincial ni oír el dictámen de los letrados para utilizar los interdictos de retener ó recobrar.

Art. 52. Necesitan la aprobacion de la Diputacion y Gobernador de la provincia para ser ejecutivos los acuerdos de los Ayuntamientos sobre los negocios siguientes:

Primero. Formacion y reforma de las Ordenanzas municipales y rurales, observando, respecto á la fijacion de penas, lo dispuesto en el párrafo tercero del art. 50.

Segundo. Establecimiento, traslacion y supresion de ferias y mercados.

Tercero. Creacion, reforma y supresion de los Establecimientos municipales de Beneficencia y de Instruccion pública.

Cuarto. Apertura y alineacion de calles y plazas y en general obras públicas del Municipio.

Quinto. Construccion, reforma, traslacion, supresion y régimen de los cementerios.

Sexto. Régimen y aprovechamiento de las aguas de propiedad del comun en sus diferentes usos y aplicaciones, cuando no se hallare establecido de antemano.

(1) Véase la nota al párrafo 10, art. 50, pág. 46.

Cuando no fueren conformes los acuerdos que sobre estos particulares adoptaren la Diputacion provincial y el Gobernador, que será el último á quien pasará el expediente, se remitirá este original al Ministerio de la Gobernacion, para que, oído el Consejo de Estado, lo resuelva definitivamente.

Art. 53. Es obligacion de los Ayuntamientos, con arreglo á las leyes y disposiciones para su ejecucion:

Primero. Formar con arreglo á las leyes la estadística de sus respectivos distritos, sólo para que sirva de base á los repartimientos de contribuciones entre los vecinos.

Segundo. Formar y rectificar el censo de poblacion de sus distritos, y llevar los libros del registro civil.

Tercero. Evacuar las consultas é informes que se le pidan sobre los negocios de su competencia por los Gobernadores, Diputaciones de provincia y Alcaldes respectivos, así como por cualesquiera otras Autoridades, en los casos previstos por las leyes.

Cuarto. Promover el bien de sus administrados en el círculo de sus atribuciones, proponiendo á sus superiores gerárquicos cuanto al efecto crean conducente dentro de los límites de su competencia.

Quinto. Desempeñar cualquier otra atribucion que les confieran las leyes.

Art. 54. Es obligacion de los Ayuntamientos formar anualmente las cuentas de los fondos municipales que administren y publicar trimestralmente en el *Boletín oficial* de la provincia y en el sitio acostumbrado para sus edictos, el acta de arqueo de los fondos municipales, con un extracto de los asientos verificados durante los meses respectivos en el libro de intervencion de los mismos.

Art. 55. Los Ayuntamientos pueden representar sobre los negocios de su competencia á la Diputacion provincial, al Gobernador de la provincia, al Gobierno y á las Córtes. Siempre deben hacerlo por conducto del Alcalde, y al Gobierno además por el del Gobernador. Cuando representen en queja del Alcalde, de la Diputacion ó del Gobernador, podrán hacerlo directamente.

Art. 56. Cuando los acuerdos de los Ayuntamientos, que son, segun la ley, inmediatamente ejecutivos, puedan causar perjuicios á un tercero, y éste reclame contra ellos, se suspenderá su ejecucion hasta que la reclamacion sea definitivamente resuelta.

Art. 57. No pueden los Juzgados y Tribunales admitir los interdictos de retener y de recobrar y de obras nuevas y viejas interpuestos contra las providencias administrativas de los Ayuntamientos y Alcaldes, dictadas dentro del círculo de sus atribuciones (1).

CAPÍTULO II.

Del modo de funcionar los Ayuntamientos.

Art. 58. Los cargos de Alcaldes y Regidores son honoríficos, gratuitos y obligatorios (2).

(1) La jurisprudencia establecida en este punto por el Consejo de Estado, puede consultarse en la pág. 225 y siguientes del *Manual de caminos vecinales y carreteras provinciales*.

(2) Y de esto, ¿no se hace ninguna excepcion? El decreto sobre el ejercicio del sufragio universal al declarar en su art. 12 elegibles para Concejales á todos los vecinos (mayores de 25 años, se supone) que tengan su residencia y casa abierta en la localidad, exceptúa:

A los que por sustancia ejecutoriada se hallen privados del ejercicio de derechos políticos.

A los que al tiempo de verificarse las elecciones se hallen procesados criminalmente, si se hubiere dictado contra ellos auto de prision.

A los sentenciados á penas afflictivas y correccionales, mientras no hayan extinguido sus condenas y obtenido rehabilitacion, en los casos en que esta proceda con arreglo á las leyes.

A los incapacitados, que, como tales, estén sujetos á curaduría ejemplar.

A los fallidos ó en suspension de pagos.

A los deudores á los fondos públicos, apremiados en concepto de segundos contribuyentes.

A los militares y marinos en servicio activo, puesto que solo son elegibles para Diputados á Cortes.

Y á los que desempeñen cargo ó comision de nombramiento del Gobierno, con ejercicio de autoridad en la localidad en que lo ejerzan.

Pero limitadas á estas las exenciones, se ocurre preguntar. ¿Pueden ser Alcaldes y Regidores los ordenados *in sacris*, los Diputados provinciales mientras jerman este cargo, los abastecedores ó contratistas de algun ramo ó servicio mu-

Art. 59. El Alcalde único, ó el primero, donde hubiere más de uno, es el Presidente del Ayuntamiento.

A falta de Alcalde primero, presidirá el segundo, y así sucesivamente. A falta de todos los Alcaldes, presidirá el Regidor decano y los demás por su orden.

nicipal, ó arrendatarios de las fincas de propios, sus fiadores y tantos otros como legalmente parece que están imposibilitados de servir los oficios municipales? ¿Pueden desempeñarlos los Diputados á Córtes por lo ménos en Madrid ya que el art. 14 del decreto sobre el sufragio universal sólo declara incompatible el ejercicio de este cargo con todo destino público, civil, militar ó marítimo que exija residencia fuera de la capital de la Nación? ¿Pueden ser Alcaldes ó Regidores todos aquellos empleados públicos que no ejerzan autoridad en la localidad, que es la única excepcion que en este sentido hace el art. 13 del decreto sobre ejercicio del sufragio universal? ¿Pueden serlo los Maestros de postas, los carteros, los estanqueros, los priores y cónsules de los Tribunales de comercio, los Depositarios de fondos provinciales, los empleados de todas las oficinas y dependencias del Estado, de la provincia y del municipio, los Administradores de loterías, los Registradores de la propiedad, y en una palabra, todos los que sin ejercer autoridad desempeñen alguna funcion pública bajo la dependencia del Gobierno en cualquier grado de la escala administrativa? ¿No pueden excusarse de aceptar los cargos concejiles, aunque para ellos resulten elegidos, siquiera los sexagenarios y los que se hallen físicamente imposibilitados? ¿Puede ser elegido Alcalde cualquier concejal, aunque no sepa leer y escribir?

Parece que estos son otros de los muchos descuidos en que ha incurrido la ley, descuidos de gran trascendencia, que si bien han podido y debido subsanarse por medio del reglamento para su ejecucion, como este no se ha dictado ni lleva trazas de dictarse, tienen que dar ocasion á muchas cuestiones y á no pocas consultas que las Diputaciones provinciales á quienes por el art. 71 del decreto sobre el sufragio universal compete conocer de la validez de las elecciones y de las reclamaciones sobre incapacidades y excusas, habrán de resolverlas segun su criterio, puesto que la ley no ha establecido para ello una norma fija.

Desde la Constitucion de 1812, que en su art. 318 estableció que no podria ser Alcalde, Regidor ni Procurador síndico ningun empleado público de nombramiento del Rey que estuviere en ejercicio, todas las leyes que sobre organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos se han dictado en España contienen la enumeracion de las cualidades que eximen de servir los cargos concejiles. Así tenemos (aunque se prescinda de que en 22 de Agosto de 1824 se dispuso que los empleados de todos los ramos de la administracion y resguardo de la Real Hacienda, mientras estuvieren en actual ejercicio, no pudieran ser nombrados ni obtener los destinos de Ayuntamiento y municipales y de que en 14 de Marzo de 1830 se hizo aplicable la anterior disposicion á los empleados de reglamento de la administracion militar), que al expedir el decreto para el arreglo provisional de los Ayuntamientos en 23 de Julio de 1835 se establecía lo siguiente:

Art. 16. Para poder ser elegido individuo de Ayuntamiento se necesita:

.....

Quando el Gobernador de la provincia asista á la sesion del Ayuntamiento, la presidirá sin voto.

Art. 60. Los Ayuntamientos señalarán al principio de cada año los dias en que han de celebrar sus sesiones ordinarias, que no podrán ser ménos de una por semana.

Saber leer y escribir. Este requisito queda dispensado para el cargo de Regidores (a) hasta el año de 1840 en los pueblos que no excedan de 400 vecinos.

Art. 17. No pueden ser elegidos para oficios de república:

Los procesados criminalmente: los condenados en juicio á privacion de obtenerlos por el tiempo que exprese la sentencia.

Los condenados á pena infamatoria.

Los que se hallen bajo la vigilancia de la policia á virtud de una sentencia por el tiempo que esta exprese.

Los declarados en quiebra.

Los que han hecho suspension de pagos.

Los deudores á los fondos públicos como primeros y segundos contribuyentes

Los deudores á rentas reales como segundos contribuyentes.

Los que llevan en arrendamiento los abastos públicos como primeros obligados ó como fiadores.

Los tratantes por sí, ó por interpuesta persona, en regatería del mantenimiento del comun de su vecindad.

Los parientes por consanguinidad ó afinidad de los individuos de Ayuntamiento que no se renuevan, en cualquiera grado de línea recta, ó en el primero de la trasversal.

Art. 19. Quedan exceptuados de obtener oficios de república:

Los ordenados *in sacris*.

Los individuos del ejército y armada en servicio activo.

Los empleados en los diferentes ramos de Real Hacienda.

Los que ejerzan cargos judiciales en los tribunales de Real jurisdiccion ordinaria ó en los privilegios, y los escribanos actuarios de los mismos.

Los médicos, cirujanos, albéitares y boticarios que perciban salario del comun.

Los maestros de primeras letras y latinidad asalariados de los fondos del comun.

Los mayores de setenta años podrán excusarse de servir oficios de república.

Tambien por Real órden de 25 de Junio de 1836 se declaró que es incompatible el desempeño de todo empleo público con los oficios concejiles, y que en consecuencia los empleados que se hallaren en el caso de reunir ambas funciones, opten por la que los conviniere, dándose la otra por vacante.

La ley sancionada en Barcelona á 14 de Junio de 1840 y mandada publicar en 30 de Diciembre de 1843 establece lo siguiente:

Art. 18. En los pueblos que pasen de 60 vecinos, se requiere como calidad precisa para ser Alcalde y Teniente de Alcalde, la de saber leer y escribir. Sin

(a) Es decir, que para el de Alcalde nó, y que no puede serlo el que carezca de él.

Art. 61. El Alcalde podrá convocar á sesion extraordinaria cuando lo juzgue oportuno; y debe hacerlo siempre que se lo prevenga el Gobernador ó Diputacion de la provincia, ó lo reclame la tercera parte de los Concejales.

Art. 62. En toda convocatoria para sesion extraordinaria se expresarán los asuntos que hayan de tratarse en

embargo, el Jefe político podrá dispensar esta circunstancia en los pueblos donde lo creyere necesario.

Art. 19. No puede ser individuo de Ayuntamiento el que tenga alguno de los impedimentos siguientes:

- 1.º Ser arrendatario de los abastos y arbitrios de los pueblos ó su fiador.
- 2.º Ser arrendatario de los propios ó tierras arbitradas ó su fiador, siempre que su patrimonio no exceda del triple valor de la obligacion ó fianza.

Art. 20. Tampoco pueden ejercer los cargos municipales:

- 1.º Los ordenados *in sacris*.
- 2.º Los empleados públicos de cualquiera clase en activo servicio, ni los escribanos actuarios.

3.º Los que perciban sueldo de los fondos municipales ó de la provincia.

4.º Los Senadores, Diputados á Córtes y Diputados provinciales por el tiempo que obtengan estos cargos.

Art. 21. Podrán excusarse de servir los mismos oficios.

- 1.º Los mayores de sesenta y cinco años.
- 2.º Los Senadores, Diputados á Córtes y Diputados de provincia, hasta un año despues de haber cesado en sus cargos.

La ley de 8 de Enero de 1845 dispone lo siguiente:

Art. 21. En los pueblos que pasen de 60 vecinos, se requiere como cualidad precisa para ser Alcalde y Teniente, la de saber leer y escribir. Sin embargo, el Jefe político podrá dispensar esta circunstancia donde lo creyere necesario.

Art. 22. No pueden ser Alcaldes ni individuos de Ayuntamiento:

- 1.º Los ordenados *in sacris*.
- 2.º Los empleados públicos en activo servicio.
- 3.º Los que perciban sueldo de los fondos municipales ó provinciales.
- 4.º Los Diputados provinciales por el tiempo que obtengan estos cargos.
- 5.º Los arrendatarios de los propios, arbitrios y abastos de los pueblos, y sus fiadores.

Art. 23. Podrán excusarse de servir los mismos oficios:

- 1.º Los mayores de sesenta años y los físicamente impedidos.
- 2.º Los Diputados á Córtes y Diputados de provincia hasta un año despues de haber cesado en sus cargos.

La misma ley municipal de 1856 de que es copia, aunque incompleta y mutilada, la que comentamos, establece á este propósito lo siguiente:

Art. 37. Son elegibles para Alcaldes y regidores todos los vecinos electores. En los pueblos en que no se paguen contribuciones directas, lo serán todos los vecinos no incapacitados.

Exceptúanse en uno y otro caso:

ella, y no podrá el Ayuntamiento ocuparse de ningun otro en la misma sesion.

Art. 63. Toda sesion con carácter de ordinaria fuera de los dias señalados conforme al art. 60 de esta ley, así como cualquiera extraordinaria no convocada por el Alcalde en la forma y con las circunstancias que previene

1.º Los empleados activos que ejercieren cargo ó comision con sueldo ú otras obvenciones del Gobierno, de la provincia ó del municipio.

2.º Los ordenados *in sacris*.

3.º Los que cesaren en el cargo de Alcalde ó Regidor, sin un año de hueco.

4.º Los Senadores, Diputados á Córtes y provinciales.

5.º Los que al tiempo de verificarse las elecciones fuesen abastecedores ó contratistas de algun ramo ó servicio municipal, ó arrendatarios de las fincas de propios.

Art. 38. No son elegibles para Alcaldes los que no supieren leer y escribir.

Art. 39. Podrán excusarse, aunque fuesen elegidos:

1.º Los mayores de setenta años.

2.º Los impedidos físicamente.

3.º Los que hubiesen sido Senadores ó Diputados á Córtes ó provinciales, durante el año que siga á la espiracion de aquel cargo.

4.º Los Regidores que fuesen reelegidos.

Además de esto existen multitud de disposiciones aclaratorias en el mismo sentido; y así tenemos que los retirados del ejército y armada pueden eximirse de servir los cargos municipales (*Reales órdenes de 21 de Marzo y 11 de Abril de 1846, 9 de Julio de 1847 y 11 de Octubre de 1848*): que tienen la misma facultad los matriculados de marina (*Real orden de 1.º de Febrero de 1846*); y finalmente, que están incapacitados para ser individuos de Ayuntamiento, los Maestros de postas, los Carteros (*Real orden de 25 de Marzo de 1846*), los Estanqueros (*Real orden de 4 de Abril de 1846*), los Depositarios de los Gobiernos políticos, los Administradores principales de bienes nacionales (*Real orden de 10 de Julio de 1847*), los Administradores de loterías (*Real orden de 16 de Abril de 1850*), los Escribanos titulares y de Juzgados (*Reales órdenes de 7 de Noviembre y 9 de Diciembre de 1853*), los Jueces de paz suplentes (*Reales órdenes de 13 de Marzo de 1857 y 24 de Abril de 1861*), los Registradores de hipotecas ó de la propiedad (*Real orden de 25 de Abril de 1862*), los Relatores y Escribanos de Cámara de las Audiencias (*Real orden de 15 de Marzo de 1864*), los Expendedores de Bulas de la Santa Cruzada (*Real orden de 27 de Setiembre de 1853*), y otros más que no citamos por no hacer esta nota demasiado extensa; siendo muy de notar que la ley que comentamos no haya tenido en cuenta estas exenciones y que se haya limitado á las que en un principio dejamos expuestas y se hallan consignadas en el decreto sobre ejercicio del sufragio universal, dando con estas omisiones pretexto para que se susciten dudas, cuya resolucion ha de producir mucho trabajo, y lo que es más, pérdida considerable de tiempo.

el art. 61, ó en que se tratare de un asunto no anunciado en la convocatoria, es nula y de ningun valor, y nulos tambien los acuerdos en ella tomados.

Art. 64. Para que haya sesion y sean válidos los acuerdos de los Ayuntamientos, se requiere la presencia de la mitad más uno de los Concejales (1).

Art. 65. Se entiende acordado lo que votaren la mitad más uno de los Concejales presentes en sesion (2).

Art. 66. Los Alcaldes y Regidores tienen todos voz y voto en los acuerdos de los Ayuntamientos, y serán responsables por las resoluciones que se tomen y apoyen con su sufragio.

(1) Es decir, que mientras no se reuna la mitad más uno de los Concejales, ni el Presidente puede declarar abierta la sesion, ni por consiguiente se puede tratar sobre ningun asunto ni adoptar acuerdo alguno. No falta algun comentador de esta ley que haya dicho que aun cuando no se reuna el número de Concejales que la ley exige pueden deliberar los que concurran; pero nosotros estamos en que no debe ser así, puesto que del contesto de este artículo se desprende bien claramente que no puede haber sesion, es decir, que no puede hacerse nada mientras no se reunan la mitad más uno de los individuos que componen el Ayuntamiento.

Nuestra opinion es que cuando esto suceda el Presidente debe esperar el término que prudencialmente le parezca conveniente, que puede ser de treinta y cinco ó cuarenta minutos, trascurridos los cuales, si no ha concurrido el número de Concejales que la ley exige para que pueda haber sesion, debe darla por *intentada y no realizada*, haciendo que el Secretario lo consigne en el libro de actas, con expresion de los concurrentes y disponiendo que se cite de nuevo para el dia siguiente.

(2) Este artículo confirma la opinion que hemos emitido en la nota anterior: para celebrar sesion se necesita indispensablemente la mitad más uno de los individuos que componen el Ayuntamiento, ó lo que es igual, la mayoría absoluta del Municipio, que ya representa suficientemente la colectividad de los intereses locales; y para que sea válido lo que en la sesion se acuerde, es necesaria la mitad más uno de los votos presentes, ó sea la mayoría absoluta de los concejales que concurran á la sesion.

La ley sancionada en Barcelona á 14 de Julio de 1840 en su art. 54 y la de 8 de Enero de 1845 en el 64 declaran tambien que no se consideraría legítimamente reunido el Ayuntamiento, ni serian válidos sus acuerdos á no estar presentes la mitad más uno de los individuos que le compusieran; pero ámbas fueron más previsoras en esta parte, y establecieron que si intimados para asistir á sesion los Concejales se negase á hacerlo la mayoría, los que concudiesen podrian despachar los negocios ordinarios más urgentes, y si no concudiese ninguno, el Alcalde resolvería por sí, dando en ambos casos parte al Jefe político para la determinacion á que hubiere lugar; pero el art. 65 de la que